

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Daniel Naurin: Det nya styrelseskicket. En studie av "medialobbying" i det post-korporativa Sverige

Lena Agevall: Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll?

ÖVERSIKTER:

Mats Lundström: EMU och demokratin

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Torkel Nyman: Kommittépolitik och parlamentarism. Anm av Tommy Möller

Sverker Härd: Den godtyckliga demokratin. Anm av Maria Oskarson

Cecilia Åse: Makten att se – om kropp och kvinnlighet i lagens namn.

Anm av Karin Widerberg

Peter Self: Rolling back the market. Anm av Magdalena Bexell och Stina Hall

ABSTRACTS

INNEHÅLL

UPPSATSER

Daniel Naurin: Det nya styrelseskicket. En studie av "medialobbying" i det post-korporativa Sverige.....	1
Lena Agevall: Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll?	18

ÖVERSIKTER:

Mats Lundström: EMU och demokratin	43
------------------------------------------	----

LITTERATURGRANSKNINGAR:

Torkel Nyman: Kommittépolitik och parlamentarism. Anm av Tommy Möller	66
Sverker Härd: Den godtyckliga demokratin. Anm av Maria Oskarson	73
Cecilia Åse: Makten att se – om kropp och kvinnlighet i lagens namn. Anm av Karin Widerberg	83
Peter Self: Rolling back the market. Anm av Magdalena Bexell och Stina Hall	87

ABSTRACTS	95
-----------------	----

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 förbjudes.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 2000

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 2000 300 kr.

Pris för enstaka nummer 80 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.

Det nya styrelseskicket

En studie av "medialobbying" i det post-korporativa Sverige

Daniel Naurin

Inledning

Sverige är på väg att få ett nytt styrelseskicket.¹ Gradvis, under de senaste 20-30 åren, har spelet om den politiska makten ändrat karaktär. Det "gamla" sättet att bedriva politik – korporatismens ordnade, metodiska sammanträdesdemokrati – tynar sakta bort. Fram träder en otyglad politisk marknad. Lobby-korridoren och mediaarenan är på väg att efterträda sammanträdesrummet som politikens centrala arenor.

Den här bilden av den svenska "avkorporativiseringen" är väl etablerad sedan ett antal år tillbaka. Maktutredningen anade utvecklingen redan för tio år sedan. Ett omfattande projekt vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala (det s.k. PISA-projektet) har nu under ett par års tid studerat förändringen och dokumenterat resultaten i en generöst tilltagen bok- och rapportserie. "Den gamla modellen vittrar bort", lyder den talande kapitelrubriken i en av de avslutande sammanfattande böckerna (Hermansson m.fl. 1999: 21).

Att graden av korporatism i svensk politik minskar är alla bedömare överens om. Svenska statsvetare har redan ägnat flera år åt att förklara "korporatismens fall". (Lewin 1992, De Geer 1992, Micheletti 1994, Öberg 1997, Rothstein – Bergström 1999) Mer osäkert är vad som egentligen har kommit i dess ställe. Hur har intresseorganisationerna, som tidigare erbjöds ett institutionaliserat inflytande över svensk politik, hanterat förlusten av de korporativa organen? Har de representativa parlamentariska institutionerna, såsom Lindbeckkommissionen önskade. (SOU 1993:16), nu befriats från "kravmaskinerna"?

Ingen tycks tro det senare. Nya moderna påverkansformer har ersatt de gamla, menar man. Lobbying och mediakontakter är den nya maktutövningens former. Den etablerade uppfattningen bland statsvetare och journalister är att svenska intressegrupper utnyttjar dessa metoder i allt högre utsträckning och med allt mer sofistikerade metoder.

Redan Maktutredningen beskrev hur en ny maktgrupp vuxit fram i Sverige – "informatörerna" eller "PR-strategerna". En yrkeskår av professionella manipulatörer, med en hel arsenal av listiga påverkansknep. (Pettersson – Carlberg 1990: 166f) Framförallt försöken att påverka media tycktes öka i såväl kvantitet som kvalitet. (Carlberg 1989: 31)

Vägen till politikerns hjärta anses i allt högre utsträckning gå via TV, radio och tidningar. Att de organiserade intressena utnyttjar det tvivlar inte statsvetare Peter Esaiasson på: "Även om man kan tänka sig situationer när en medienyhet dyker upp utan att ha sitt ursprung hos ett organiserat subjekt, är det oftast regel att en aktör med egna syften ligger bakom." (Esaiasson 1998: 21)

Även många journalister oroas över att medierna i allt större utsträckning infiltreras av professionella kommunikatörer. Per Andersson menar att journalistiken "i någon mening har reducerats till ett instrument att spela på, ett stycke sofistikerad infrastruktur att sända meddelanden igenom." (Andersson 1999: 33) Björn Elmbrant hävdar att medierna "blir mer manipulerade i dag än tidigare". Manipulationen utförs av "kommunikatörerna" – "en massa dolda springpojkar och springflickor med avkastningskrav". (Elmbrant 1998: 24)

Den bild som växer fram ur de akademiska och journalistiska texterna om det nya "post-korporativa" styrelseskicket är att svensk politik i allt högre grad domineras av de som skickligast manövrerar mediasamhällets informationsströmmar. Trots att den här uppfattningen har varit etablerad under flera år finns det få empiriska studier att falla tillbaka på. Ett starkt argumentet för att något viktigt verkligen har hänt är PR-branschens kraftiga expansion på 1980- och 90-talet. Omsättningen i "kommunikationsbranschen" tredubblades bara mellan 1992 och 1997. (Andersson 1999: 34)

Men vilken betydelse har egentligen de organiserade intressenas PR-verksamheten för utgången i viktiga politiska frågor? Innebär den kraftiga ökningen av antalet mediautbildade informatörer inom företag och organisationer en motsvarande ökning av mediakontakternas betydelse för inflytandet över politiken? Vad beror det i så fall på att den här verksamheten har blivit så mycket viktigare? Och hur går det egentligen till när man "manipulerar media"?

Syftet med den här uppsatsen är att lyfta upp och diskutera de här frågorna. Avsikten är också att något problematisera uppfattningen om mediakontakternas avgörande betydelse i "det nya styrelseskicket", och utsätta den för en empirisk prövning. Den omfattande trafikpolitiska utredningen Kommunikationskommittén ("KomKom") fick ett mycket omilt mottagande av media när dess slutrapport presenterades i mars 1997. Motståndet i media bidrog sannolikt till att utredningens förslag rönte få politiska framgångar. KomKoms fall ser på ytan ut att vara ett exempel på mediamanipulatorernas nyvunna makt. Stämmer den bilden?

Ett nytt styrelseskick

Vad är det egentligen som har hänt i Sverige, som motiverar en så dramatisk terminologi som "det nya styrelseskicket" (Hermansson, Svensson & Öberg 1997)? Förändringens centrala aktörer är "de organiserade intressena". Hit räknas alla typer av organisationer – företag, näringslivets bransch- och arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, yrkesförbund, idéorganisationer, sociala välfärdsorganisationer, aktivitetsorganisationer m.m. – som agerar för att påverka politiska beslut. Deras närvaro i politiken är omstridd. Benämningarna

varierar från "medborgarsammanslutningar" till "särintressen", beroende på betraktarens ideologiska hållning.

Å ena sidan har medborgarna en självklar demokratisk rättighet att organisera sig och driva politiska krav. Å andra sidan har vissa samhällsintressen bättre möjligheter än andra att mobilisera politiska resurser, vilket leder till orättvisor. Staten behöver assistans och legitimitet från de berörda samhällsgruppernas organisationer för att kunna bedriva en effektiv politik. Samtidigt finns det risk att dessa organisationer snedvrider politiken till förmån för snäva gruppintressen.

Under lång tid saknades helt en principiell diskussion om intressegruppernas ställning i svensk politik. De stora organisationernas mycket nära samarbete med staten betraktades under större delen av 1900-talet som något fullständigt naturligt. Näringslivets topporganisationer, fackföreningarna, jordbruksorganisationerna och de klassiska folkrörelserna bereddes plats i utformandet och genomförandet av den offentliga politiken. Först på 1980-talet började kritiska röster dyka upp.

PISA-projektet har studerat hur långt avkorporativiseringen av svensk politik har gått. Man definierar korporatism som ett sätt att fatta beslut där "organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen". (Hermansson m.fl. 1999: 22) Intressegruppernas medverkan i beredning, beslut och genomförande av svensk politik har förändrats. Inom vissa områden har organisationerna inte längre samma självklara rätt att finnas med i alla kommittéer, råd och styrelser. Framförallt jordbrukspolitik, närings- och kommunikationspolitik har avkorporativiserats, d.v.s. det institutionaliserade inflytandet för de organiserade intressena har minskat. (Hermansson m.fl. 1999: kap 2)

Några dramatiska förändringar när det gäller intressegruppernas representation handlar det inte om. Sektorsvariationen är betydande (vilket gör termen "styrelseskick" något tveksam). Inom områden som justitie-, utrikes-, försvars- och finanspolitik har intressegrupperna aldrig haft någon särskilt betydande närvaro i beslutsprocessen. I utbildnings- och civildepartementets utredningar har antalet intressegrupper ökat under 1990-talet. (Hermansson m.fl. 1999: kap 2)

När PISA-forskarna sammanfattar sina många olika delstudier lyser tveksamheten igenom. "Den rimliga tolkningen är således att korporativismen i någon mån har minskat i betydelse" lyder slutsatsen som knappast utstrålar övertygelse om att "den gamla modellen vittrar bort". (Hermansson m.fl. 1999: 43)

Den verkligt anmärkningsvärda förändringen, som kanske trots allt gör det motiverat att tala om ett nytt styrelseskick, är istället den kraftigt ökade konkurrensen om utrymmet i politiken. Ett korporativt system bygger på ett fåtal stora organisationer. Under 1980- och 90-talet har emellertid antalet politiskt aktiva företag och organisationer fullkomligt exploderat, enligt den enkätundersökning som PISA-projektet har genomfört.

En majoritet av alla företag med fler än 500 anställda har numera någon eller några personer anställda som arbetar med "samhällskontakter", d.v.s. bevakar

politiken och bedriver lobbying och opinionsbildning. Förutom företagen finns det ungefär 550 organisationer med anställda lobbyister och opinionsbildare. (Hermansson m.fl. 1999: 64f)

Mest intressant är utvecklingen över tid. Av de företag som idag har en egen avdelning för lobbying och opinionsbildning anger 90 procent att den avdelningen tillkom under 1980- eller 90-talet. För organisationerna är siffran 70 procent. (Hermansson m.fl. 1999: 67) Alla typer av organisationer har således kraftigt stärkt sin politiska kapacitet under de senaste två decennierna.

Något vet vi också om vad de här nya politiska aktörerna gör. De 1200 organisationer som PISAs enkät skickades till har direkta kontakter med politiska beslutsfattare ungefär sex gånger per år. Något oftare (7,4) tar man kontakt med media eller bedriver någon annan typ av opinionsbildning i politiskt syfte. För företagen (Sveriges 500 största) är resultaten 4,6 respektive 4,7 gånger per år. (Hermansson m.fl. 1999: 61)²

I skuggan av den uppmärksamhet som givits det minskade individuella deltagandet i politiken, har det civila samhällets organiserade deltagande, framförallt näringslivets, ökat dramatiskt. De svenska företagen representeras numera inte bara av branschorganisationer, utan har på egen hand tagit ett stort kliv in i politiken. Avkorporativiseringen av det svenska styrelseskicket har inte lett till att staten har befriats från påtryckare. De har istället mångdubblats. Det här innebär en stor utmaning för den representativa demokratis institutioner, som tidigare hade relativt god kontroll över sina relationer till de organiserade intressena.

Medias politiska betydelse i ett pluralistiskt styrelseskick

Den ökade konkurrensen om politiken mellan en mångfald aktörer gör det svenska styrelseskicket mer likt den amerikanska "pluralistiska" modellen. Samarbete och sammanträde byts mot konflikt och konkurrens. Rörelsen mot ökad pluralism är inte unik för Sverige. Den sker i många andra europeiska länder och även i USA. (Streeck – Schmitter 1991, Öberg 1997, Baumgartner – Leech 1998)

Det saknas fortfarande empiriska studier av hur mediernas politiska betydelse har påverkats av avkorporativiseringen. Det finns dock anledning att tro att mediaarenan blir strategiskt viktigare för de politiska aktörerna i takt med att det politiska spelet blir mer pluralistiskt och konkurrensutsatt. Den amerikanska intressegruppsforskningen, och litteraturen om politiskt dagordningssättande, har visat och förklarat varför media har en nyckelposition i ett system med många intressegrupper och relativt lösa band mellan stat och organisationer. Genom media kan man övertyga en tidigare passiv publik att delta på "rätt" sida i en politisk konflikt, och därmed skapa en vinnande koalition.

E. E. Schattschneider beskrev för fyrtio år sedan på ett elegant vis hur ett pluralistiskt system fungerar. Politik är konflikt, enligt Schattschneider, och utgången i alla politiska strider avgörs av vilka aktörer som blir inblandade. Den part i konflikten vinner som bäst kontrollerar "publikens" deltagande,

d.v.s. utomstående aktörer med potential att blanda sig i spelet. "If a fight starts, watch the crowd", skrev Schattschneider. "The outcome of every conflict is determined by the extent to which the audience becomes involved in it". (Schattschneider 1960: 2f)

Den avgörande politiska strategin är att påverka konfliktens utbredning. Den part som har övertaget, politiken ser ut att gå deras väg, har anledning att tysta ner och dämpa stridigheterna. De som ligger illa till bör se sig om i publiken efter allierade. "Konfliktexpansion" är i första hand den svages vapen i ett pluralistiskt system, enligt Schattschneider.

Frank Baumgartner och Bryan Jones har i sin forskning om politiskt dagordnings sättande i USA förfinat Schattschneiders idéer. (Baumgartner – Jones 1993) De använder begreppet "venue-shopping" (ungefär "val av mötesplats"), som en utveckling av Schattschneiders "konfliktexpansion". Genom att noga välja vilka arenor den politiska striden skall utspelas på, kan organisationerna stärka sina möjligheter att vinna.

Tobaksfrågorna avgjordes länge av jordbruksutskottet i den amerikanska kongressen. Genom att föra upp frågan på hälsovårdsmyndigheternas dagordning, och senare till domstolarna, kunde anti-rökgrupper helt förändra spelets karaktär. (Baumgartner – Jones 1993) Ett annat exempel på "venue-shopping" är den europeiska kvinnolobbyns framgångsrika försök att driva jämställdhetsfrågor gentemot EU-kommissionen och i EU-domstolen, istället för att låta konflikterna utspelas på en mer trögförändrad nationell nivå. (Mazey – Richardson 1998)

För att lyckas i ett pluralistiskt system måste intressegrupperna ha större fantasi än de forna tiders duellanter, som envisades med att mötas i gryningen under stora eken. Särskilt de politiskt svagare parterna måste försäkra sig om att striden förs på så gynnsamma villkor som möjligt. Man kan jämföra med tennisens Davis Cup, där hemmalaget väljer underlag. Har man goda grusspelare så väljer man grus och inte något snabbare underlag. Har man anledning att tro att den allmänna opinionen är mer förstående för den egna organisationens politiska ståndpunkt, än det parlamentsutskott som skall behandla frågan, bör man föra upp frågan på den offentliga debattarenan.

Fenomenet venue-shopping är nära förbundet med striden om "problemformuleringsprivilegiet". Det finns knappast någon politisk fråga där det är självklart vilket perspektiv som bör vara det dominerande. Regleringen av personbils tillåtna bränsleförbrukning kan betraktas som en miljöfråga, en sysselsättningsfråga, en fråga om säkerhet (stora trafiksäkra bilar drar mer bensin), en handelsfråga m.m. Jordbrukspolitik kan handla om allt från öppna landskap till solidaritet med världens fattiga länder, beroende på vem som formulerar problemet.

Venue-shopping innebär att passiva aktörer aktiveras, genom att de görs uppmärksamma på att de har anledning att ge sig in i den politiska striden. Om man betonar rätt perspektiv kan man lyckas få delar av publiken att upptäcka att de berörs av en viss fråga. Olika aktörer kommer därför att vara involverade i beslutsprocessen, och olika intressen kommer att stå mot varandra, beroende på vilken aspekt av frågan som blir dominerande.

Att mobilisera en vinnande koalition är den grundläggande strategin för politisk framgång i ett system av konkurrens mellan intressegrupper, enligt Schattschneiders och Baumgartner och Jones pluralistiska modeller. En förutsättning för att en organisation skall lyckas är att problemet blir rätt formulerat så att de avgörande delarna av "publiken" övertygas. En miljöorganisation måste försöka få frågan om bensinförbrukningen att handla om koldioxid snarare än trafiksäkerhet. Därmed gör man det troligare att den behandlas av miljödepartementet och naturvårdsverket (förmodligen mer sympatiskt inställda myndigheter), snarare än kommunikationsdepartementet och vägverket.

Medias betydelse i ett pluralistiskt system ligger i dess potential att "expandera konflikten". Det är den enda kanal genom vilken man kan nå i stort sätt hela "publiken" av potentiella allierade och motståndare. Medias funktion är, i Baumgartner och Jones modell, inte i första hand att få tittare och läsare att ändra uppfattning i sakfrågor. Däremot kan media etablera ett perspektiv, göra publiken uppmärksam på vissa aspekter av frågorna. Perspektivförskjutningar kan få avgörande betydelse för vilken politik som bedrivs.

Ett pluralistiskt politiskt system kan alltså beskrivas som en strid om publiken. Det gäller att övertyga tillräckligt många om att ställa upp på rätt sida. Systemet uppmuntrar till "konfliktexpansion" och "venue-shopping".

Ett korporativt system fungerar tvärtom. Ett viktigt motiv för staten att upprätta korporativa institutioner är att dämpa konflikter mellan olika intressen. (Williamson 1989) Genom att bjuda in de tyngsta organisationerna till slutna överläggningar försöker man hålla publiken utanför, och konfliktnivån nere. Systemet motarbetar "konfliktexpansion". "Venue-shopping" försvåras av att det finns få arenor förutom de korporativa organen som har betydelse. Vilka aktörer som skall delta i spelet och på vilka villkor är till stor del uppgjort på förhand.

Det finns alltså anledning att förvänta att ett mer pluralistiskt politiskt system i Sverige kommer att ge medierna en större politisk betydelse. I takt med att de organiserade intressena tvingas lämna de slutna sammanträdesrummen ökar både möjligheterna och behovet att genom "venue-shopping" söka politiska allierade. I det sökandet fungerar medierna som en slags anslagstavla, en kontaktförmedlare. "Så här definierar vi problemet, är ni beredda att haka på?"

Intresseorganisationernas maktställning efter korporatismen

Vad betyder avkorporatiseringen för intresseorganisationernas maktställning i svensk politik? PISA-forskarna har haft som "arbetshypotes" att intresseorganisationernas inflytande över politiken *totalt sett* inte har minskat nämnvärt. De gamla korporativa inflytandeformerna, tror man, har i huvudsak kompenenserats med lobbying och opinionsbildning.³ Man spekulerar förvisso i att vissa organisationers inflytande har stärkts, medan andra har fått det svårare att göra sig hörda. Fackföreningarna och andra organisationer, som byggde sin politiska ställning på höga medlemsantal, tros ha förlorat på förändringen. Ekonomiska resurser är en viktigare maktfaktor i ett pluralistiskt system, vilket

anses gynna näringslivet. Några ”dramatiska maktförskjutningar” tror man dock inte att det rör sig om. (Hermansson m.fl. 1999: 38)

Esaiasson delar åtminstone underförstått PISAs uppfattning att de nya påverkansmetoderna ersatt de gamla. (Esaiasson 1998) Även Lindbeckkommissionen, som föreslog institutionella förändringar för att motverka intressegruppers inflytande över riksdag och regering, hyste stor respekt för organisationernas förmåga att byta strategi. Även om reglerna för intressejäv bland riksdagsledamöterna skulle skärpas, vilket man föreslog i syfte att minska riksdagsutskottens korporativa karaktär, trodde man inte att ”särintressenas försök att påverka den politiska processen skulle upphöra, utan endast söka sig andra vägar”. (SOU 1993:16 160)

Alla bedömare utgår från att de organiserade intressena fortfarande har stor betydelse för vilken politik som bedrivs i Sverige. Organisationernas totala inflytande, i jämförelse med andra politiska aktörer (partier, tjänstemän, myndigheter, internationella aktörer m.m.) framställs som relativt konstant. Man antar att intressegrupperna ser till att ersätta en förlorad påverkanskanal med en annan.

Att antalet lobbyister och opinionsbildare har vuxit kraftigt i företagen och organisationerna, och som fristående konsulter, är naturligtvis ett tecken på att intressegrupperna satsar på att finnas med i politiken även efter korporatismen. Det finns emellertid få studier av hur väl man har lyckats anpassa sitt politiskt-strategiska arbete till de nya mer pluralistiska förhållandena.

Kunskaperna om hur mediakontakterna och lobbyverksamheten förändrats över tid är små. Riksdagsundersökningarna har inte visat någon ökning av ledamöternas kontakter totalt sett med organiserade intressen sedan 1985. PISA-forskarna hävdar själva att det finns ”visst stöd” i de mindre uppsatser som publicerats i projektets rapportserie, för att lobbying (informella direktkontakter med politiska beslutsfattare) har blivit vanligare. (Hermansson m.fl. 1999: 50ff) Några mer omfattande studier av utvecklingen över tid har inte genomförts. Särskilt lite vet vi om kontakterna med media.

Något som borde uppmärksammas i anslutning till detta är att det finns amerikansk forskning som starkt ifrågasätter intresseorganisationernas flexibilitet, när det gäller att byta från en dominerande påverkansstrategi till en annan. Jack Walker, en av de ledande forskarna på området, menar att intressegrupper tidigt i sin historia väljer att antingen arbeta huvudsakligen med direktkontakter (lobbying eller deltagande i korporativa arrangemang) eller utåtriktat agerande (opinionsbildning, mediakontakter). När det valet väl är gjort blir den utvalda huvudstrategin en del av organisationens identitet, som är svår (dock inte omöjlig) att förändra, enligt Walker: ”Established groups do sometimes alter their dominant strategies, but only after much discussion, and usually after their standard approach has proved unsuccessful time and time again. ... Once either an inside or outside strategy becomes the association's dominant approach, it is very difficult to move in a new direction.” (Walker 1991: 119)

Det finns alltså anledning att problematisera antagandet om att svenska intressegrupper har kunnat kompensera avsaknaden av korporativa kanaler, i alla fall på kort och medellång sikt. Det finns allmänt en relativt utbredd vanföre-

ställning om intressegrupper som politikens mest perfekt rationella aktörer, som närmast mekaniskt anpassar sin strategi till det optimala vid yttre förändringar. Sådana strategiförändringar som det här är tal om sker dock inte per automatik.

Var det "mediemanipulatorerna" som fällde KomKom?

I mars 1997 presenterade den statliga Kommunikationskommittén (KomKom) sitt slutbetänkande *En ny kurs i trafikpolitiken* (SOU 1997:35) Utredningen hade letts av Naturvårdsverkets generaldirektör Rolf Annerberg. Den ledande princip som genomsyrade kommitténs förslag var att de olika transportslagen – väg, järnväg, flyg, sjöfart – skulle "stå för sina egna kostnader". Miljö-, trängsel-, olyckskostnader och andra "externa effekter" som transporterna ger upphov till, borde betalas av respektive bransch, snarare än allmänheten eller skattebetalarna, ansåg kommittén.

SJ ansågs tillhöra vinnarna om kommitténs förslag skulle genomföras. Vägtransportörerna skulle däremot få ökade kostnader i form av höjda skatter och vägavgifter. Naturskyddsföreningen hävdade utåt att kommittén borde ha föreslagit ännu tuffare åtgärder till förmån för miljön. I praktiken var man förmodligen relativt nöjda med att principen om att låta transportbranschen betala för sina externa kostnader hade fått ett starkt stöd.

Miljörörelsen befann sig således på den vinnande sidan. Det var i första hand vägtransportintressena som hade anledning att försöka "expandera konflikten", i enlighet med Schattschneiders terminologi. Om man utgår från Schattschneiders och Baumgartner och Jones teorier om "konfliktexpansion" och "venue-shopping" borde man förvänta sig att vägtransportbranschen skulle agera för att få till stånd en debatt om förslaget i media. På så sätt skulle man kunna väcka den allmänna opinionens, och kanske även vissa elitaktörers, motstånd mot KomKom. Det fanns dessutom förmodligen goda skäl att tro att stora delar av "publiken" utgjorde potentiella allierade till vägsidan.⁴

Rimligen insåg järnvägs- och miljöintressena att KomKom skulle bli omdebatterat, vilket torde ha varit ett starkt incitament för att påverka mediabehandlingen av slutbetänkandet även ifrån deras sida.

En vanlig uppfattning om KomKoms bemötande var att utredningen i stort sett blev "nedgjord av media". Aftonbladets ledarredaktion, som var positiva till utredningens förslag, konstaterade uppgivet att "debattklimatet" var så ogynnsamt att KomKom snart utgjorde "ett stendött förslag". (AB 1997-03-19)

En innehållsanalys av de artiklar som berörde KomKom i de fem största svenska dagstidningarna bekräftar att bemötandet till övervägande del var negativt. Motståndarnas perspektiv dominerade sakinnehållet. Ett balansmått där artiklarna kodats på en fem-gradig skala, från mycket positiva till mycket negativa, visar att kritiken dominerade. Indexvärdet är -21, på en skala mellan -100 och +100. (Naurin 2000) Frågan är vilken betydelse intressegrupperna hade för den "dåliga press" KomKom fick?

Fallstudien

Om mediakontakter numera är en betydelsefull form av maktutövning i svensk politik borde det ha förekommit i samband med framläggandet av Kommunikationskommitténs slutrapport. Som fallstudie är KomKom ett "most likely case" för tesen om intressegruppernas ökade användande av mediakontakter med syfte att påverka politiken. Här om någonstans borde man kunna finna den här typen av aktiviteter.

Utredningen föreslog en omfattande och genomgripande reformering av ett centralt och stridbart politikområde. KomKoms förslag var av stor betydelse för flera starka och rutinerade intressegrupper.

Transportsektorn tillhör dessutom de mest pluralistiska politikområdena. Här finns en mångfald av aktörer med motstridiga intressen. Intresseorganisationernas möjligheter att utöva inflytande genom institutionaliserade korporativa arrangemang har minskat mer här än på de flesta andra områden. (Hermansson 1999: 219)

Stora transportpolitiska frågor, särskilt de som rör privatbilismen, engagerar många människor och har ett stort nyhetsvärde för media. Miljöpolitik är enligt Maktutredningen, tillsammans med flyktingfrågor, det sakområde där media anses ha störst betydelse för vilka politiska beslut som fattas. (Pettersson – Carlberg 1990: 164) PISA visar att lobbying, mediakontakter och andra former av opinionsbildning är vanligare bland företag och organisationer som agerar inom transportsektorn, än de som har sina intressen inom andra politikområden. "Intensiteten i lobbyverksamheten är särskilt stor inom detta område" som karaktäriseras av "ovanligt väl organiserade och starka särintressen", som "med stora resurser och påtaglig professionalitet" driver sina intressen. (Hermansson m.fl. 1999: 190, 233, 232)

En studie av intressegruppernas mediakontakter för att påverka KomKoms bemötande i offentligheten, kan därför säga en del om vilken betydelse de här aktiviteterna har fått i svensk politik. Fanns det ett "slaget om medierna" i den politiska striden om KomKom? Kan det förklara det ogynnsamma mediamottagande utredningen fick? Det vore åtminstone *förvånande* mot bakgrund av tesen om mediakontakternas ökade betydelse, om den typen av agerande inte spelade någon roll i det här fallet.

Undersökningen inriktas på intressegruppernas användande av personliga kontakter med enskilda journalister – den strategi för mediapåverkan som enligt Maktutredningen och PISA är mest betydelsefull.

"Från informatörens horisont", skrev Maktutredningen, "erbjuder massmedia en hel repertoar av påverkansmöjligheter. ... Det har uppstått ett nytt hantverk med sina egna metoder, verktyg och knep." (Pettersson – Carlberg 1990: 166) Vissa metoder är dock mer betydelsefulla än andra. I Maktutredningens enkät till journalister och informatörer ställdes frågor om hur "repertoaren" av påverkanstekniker uppfattades. När det gällde vilka metoder som var effektivast "för att föra ut ett budskap via massmedia" låg alternativen "låta journalist få exklusiv information" och "personlig kontakt med enskild journalist" i topp. Betydligt mindre effektiva metoder ansågs bland annat "presseminarium",

”skriva debattartiklar”, ”pressmeddelanden”, ”regelbundna nyhetsbrev”, ”inbjudningar, visningar, pressresor”, ”kontakt med ledarredaktioner” och ”personlig kontakt med ägare” vara. (Petersson – Carlberg 1990: 170)

Man ställde också frågan till informatörerna hur ofta de använder de olika metoderna. Även här låg ”personlig kontakt med enskild journalist” högst på listan, tillsammans med den ”ineffektiva” metoden ”pressmeddelanden”. (Petersson – Carlberg 1990: 171)

Enligt PISA sker den viktiga formen av mediapåverkan ”under ytan”, d.v.s. inte främst genom annonskampanjer, debattartiklar eller andra typer av offentliga framträdanden. Svenska Vägföreningen, en omfattande nätverksorganisation för företag och organisationer med intressen i väl fungerande vägtransporter, anses exempelvis inte vilja höras och synas för mycket utan lämnar hellre i tysthet ut underlag till utvalda journalister. (Hermansson m.fl. 1999: 227)

Syftet med den empiriska undersökningen har dels varit att pröva hur betydelsefulla mediakontakterna har blivit för intresseorganisationerna, genom ett nedslag i en het politisk stridsfråga, dels att studera närmare hur mediapåverkan ”under ytan” mot enskilda journalister egentligen går till. Det sker genom intervjuer med de journalister som bevakade KomKom för de största svenska dagstidningarnas räkning. De som stod för nyhetsrapporteringen om utredningens förslag är de ”strategiskt intressanta” personerna i det förväntade ”slaget om medierna”.⁵

Den bild som framträder av intresseorganisationernas försök att påverka nyhetsrapporteringen om KomKom, är den som ges av de intervjuade journalisterna. Genom att betrakta händelserna ur de här nyckelpersonernas perspektiv kan man förväntas få en bättre uppfattning om vilken information som faktiskt nådde fram och hade betydelse, än om man hade frågat intressegrupperna ”vad gjorde ni?”

Resultat

Intresseorganisationernas försök att påverka nyhetsrapporteringen om KomKom har knappast varit så betydande som man skulle kunna förvänta, mot bakgrund av den etablerade uppfattningen om mediakontakternas nyvunna betydelse i svensk politik. Några mer omfattande systematiska försök att påverka de största dagstidningarna tycks inte ha förekommit. Om så har varit fallet har det agerandet åtminstone inte nått de ”strategiskt intressanta” journalisterna, d.v.s. de som bevakar transport- och miljöfrågor, och således missat den avgörande målgruppen. Konventionella pressmeddelanden och nyhetsbrev (som inte alltid nådde rätt adressat) dominerar. Läckor till enskilda journalister förekommer inte desto mindre, och uppvisar dessutom ett intressant mönster, som skall visas.

Journalisterna angav att de hade kommit i kontakt med skriftlig information från mellan fem och tio intresseorganisationer, som uttryckte synpunkter på KomKom. Det rörde sig framförallt om pressmeddelanden, och en del nyhetsbrev och tidningar med regelbunden utgivning. Samtliga intervjuade hade

nåtts av åtminstone något pressmeddelande eller nyhetsbrev från Naturskyddsföreningen och Svenska Vägföreningen. Andra organisationer som nämndes när det gällde pressmeddelanden var Gröna Bilister, Buss och Samhälle, Svenskt Flyg och Sveriges Lokaltrafikförening.

Det förekom sannolikt skriftlig information från fler organisationer än de som nämndes i intervjuerna. Att journalisterna exempelvis inte drog sig till minnes något pressmeddelande ifrån SJ, trots att de enligt egen uppgift skickade ett sådant (www.sj.se) är inte så förvånande. Pressmeddelanden tillhör journalisternas vardag och i samband med KomKom kom de ifrån många olika håll. Andra organisationer som faktiskt skickade pressmeddelanden, men inte nämndes i intervjuerna, var Svenska Åkeriförbundet och Bilindustriföreningen. Resultatet stämmer härvidlag med Maktutredningens – pressmeddelanden är en vanlig kontaktmetod, men de väcker sällan någon större uppmärksamhet.

En återkommande kommentar i intervjuerna är att det avgörande för om intresseorganisationerna skall lyckas få ut ett visst budskap eller inte, är hurvida den information de kommer med har ett nyhetsvärde eller ej. Om man inte har någon spännande nyhet kan det ändå vara möjligt att komma fram om man har en viss känsla för journalistiskt språk. När en journalist får 10-20 pressmeddelanden i samband med en viss händelse gäller det att formulera sig på rätt sätt för att synas.

Svenskt Flygs pressmeddelanden, exempelvis, uppfattade en journalist som "amatörmässiga". Man använde allt för grova och överdrivna formuleringar för att verka trovärdiga. "Utredningens förslag är transport- och teknikfientligt och riskerar att slå sönder flygtrafiken", stod det i ett meddelande.

En av de intervjuade visar några olika pressmeddelanden han fick. Ett av dem hade rubriken "KomKoms förslag är ett allt för tidigt aprilskämt". "'Aprilskämt' är ett tacksamt rubrik- och ingressord när man skall försöka sammanfatta kommentarerna. Därför kom de med i artikeln." Ett annat meddelande med rubriken "KomKoms förslag är verklighetsfrämmande" kom samma dag. Det lyckades sämre. "'Verklighetsfrämmande' går inte in i en enda rubrik i hela världen", menade journalisten.

En professionell informatör borde rimligtvis kunna identifiera vilka de "strategiskt intressanta" journalisterna är. Det kan inte vara särskilt svårt att ringa redaktionerna och fråga vem som skall bevaka en viss fråga. Ändå menar de intervjuade journalisterna att det är vanligt att informationen inte hittar fram till rätt person. "Ofta skickar påtryckarorganisationer informationen fel. De skickar den till 'Tidningen X' istället för att specificera adressaten." Den journalist som bevakade KomKom för den största svenska morgontidningens räkning kom överhuvudtaget inte i kontakt med Svenska Vägföreningens nyhetsbrev, under den period då KomKom var aktuell, trots att det säkerligen hade skickats till tidningen.

På bilbranschens mäsas i Älvsjö i april 1997 anordnades ett antal seminarier, bl.a. med Svenska Vägföreningens ordförande Kjell-Olof Feldt som discussionsledare, där KomKoms förslag bemöttes. En av de intervjuade journalisterna var närvarande på bilmässan. Järnvägs- och kollektivtrafikintressen ordnade en mäsas i Jönköping under den aktuella perioden, dit en annan av jour-

nalisterna var bjuden. Seminarierna beskrivs av journalisterna som goda tillfällen för parterna att föra fram sina synpunkter. Man visar upp ett antal personer med ”lämpliga” åsikter och låter dem diskutera inför de inbjudna journalisterna. Både bilmässan och tågmässan hade dock lyckats få dit endast en vardera av de intervjuade journalisterna.

Pressmeddelanden, nyhetsbrev och presseminarier är strategier med ”bred träffyta”. De synliggör organisationerna, men anses enligt Maktutredningens undersökning inte vara särskilt effektiva metoder för att ”föra ut ett budskap”. Något som däremot anses vara mycket effektivt är att ”läcka” exklusiv information till en utvald journalist. (Petersson – Carlberg 1990: 170)

Många av de organisationer och myndigheter som berördes av KomKom hade mycket god insyn i utredningens arbete. En del satt själva med som experter. Flera av dem utnyttjade sin ”insider-ställning” till att läcka information och komma med informella tips till journalisterna. Det gällde bland annat Svenska Vägföreningen, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Luftfartsverket, Bilspedition och SJ. Hittills okänd information med nyhetsvärde är ett tacksamt byte för reportrarna. ”Att avslöja är journalistikens innersta drivfjäder”, enligt en av de intervjuade.

En journalist berättar så här, om hur det går till när han får tips från Svenska Vägföreningen: ”Vägföreningen har god tillgång till information och läcker det man har intresse av att läcka, saker som man hoppas leder till debatt i media och som man vet har ett nyhetsvärde. Rent praktiskt går det till så att han ringer och säger: ‘Okej, nu har jag en nyhet som jag tror passar både dig och mig’. Jag lyssnar på honom, han kanske faxar över något. Är det så att det passar, att det är en nyhet, då skriver man så klart om det.

En annan av de intervjuade berättar om en episod som inträffade under den period då KomKom var aktuell. På initiativ av bland annat SJ och Bilspedition hade ett nätverk med representanter för flera olika transportslag bildats (Nätverket för Godstransporter och Miljö – NGM). Syftet var att försöka reda ut konflikten om vilken miljöpåverkan de olika transportslagen har. Man räknade bland annat ut hur stora miljökostnader långtradartransporter medför, med hänsyn tagen till en mängd olika faktorer (lastfaktor, tomgångskörning m.m.). De inofficiella beräkningarna ledde till en intern strid inom NGMs styrelse, eftersom de visade att utsläppen blev större än vad åkerinäringen och Svenska Vägföreningen tidigare påstått. Styrelsen var inte överens om att offentliggöra beräkningarna, men de läcktes till journalisten av en av de intressenter som gynnades av de beräknade resultaten. Artikeln väckte uppståndelse och läckan nådde förmodligen sitt syfte.

Vid ett annat tillfälle hade någon av de berörda organisationerna kommit över information om att regeringen, då den arbetade med den trafikpolitiska proposition som följde på KomKom, planerade att höja fordonsskatten för bus-sar mycket kraftigt. Journalisten som fick tipset berättar: ”Jag skrev om detta och det blev ett visst liv om det. När propositionen kom var höjningsförslagen borta.”

Läckorna och tipsen var inte något dominerande inslag i journalisternas informationsunderlag under deras arbete med KomKom, men de förekom och

följde dessutom ett intressant mönster. Det fanns en tydlig koppling mellan journalisternas personliga uppfattningar och "tendens" i sakfrågan, och de kontakter organisationerna tog. Det verkar som om man enbart har släppt intressant information till de journalister som man vet har "rätt glasögon" på sig.

De intervjuade journalisterna hade klart olika perspektiv och värderingar i de känsliga transportpolitiska frågorna, vilket avspeglades i deras kontakter. Den mest "väg- och bilvänliga" journalisten fick tips och läckor från Svenska Vägföreningen. Han förklarar det med att "de som tillhör branschen vet att jag har en viss uppfattning i trafikfrågor. Stämmer det med vad de vill ha fram, ja då vänder de sig förstås i första hand till mig".

Den mest "miljö-inriktade" journalisten skriver, enligt egen utsago, om trafikpolitik med ett "miljöperspektiv för ögonen". Därför, trodde han själv, var han mindre intressant för de organisationer som inte hade anledning att betona miljöfrågorna. "De ser vad jag skriver och att inriktningen är klar—jag försöker belysa miljöpåverkan." Den här journalisten fick ingen information alls, inte ens skriftlig, från Svenska Vägföreningen, men däremot från både Naturskyddsföreningen och Naturvårdsverket. Han trodde att väg- och bilintressena hellre pratade med hans kollega på lokalredaktionen, som skrev ett par artiklar om KomKom ur ett lokalt perspektiv. Lokalreportern har, enligt den intervjuade, "en betydligt mindre kritisk inställning till bilismen", vilket också syntes i rapporteringen. "De saker han tog upp var ganska annorlunda mot det jag skrev om."

Vare sig den mest "miljö-inriktade" eller den mest "väg- och bilvänliga" journalisten kontaktades av SJ. SJ hörde däremot av sig till den journalist som var mest intresserad av järnvägsfrågor ("jag har bevakat järnvägen i många år"). Den senare fick å sin sida bara skriftlig information från vägtransport- och miljösidan. Den mest "väg- och bilvänliga" journalisten var den ende av de intervjuade som var närvarande vid bilmässan i Älvsjö, medan den mest "järnvägs-inriktade" journalisten var ensam bland intervjupersonerna på järnvägmässan i Jönköping.

Den absoluta merparten av de personliga kontakterna mellan journalisterna och de berörda intresseorganisationerna skedde dock på journalisternas initiativ. De intervjuade hade väl upparbetade kontaktnät som utnyttjades för att söka information. Även de kontakterna följde emellertid i viss mån mönstret med journalisternas "inriktning". Man jagade information i första hand hos dem man hade en god relation med. Mer sällan hörde man av sig till organisationer utanför kontaktnätet, även om det förekom. Den "miljö-inriktade" journalisten hörde exempelvis vid något enstaka tillfälle av sig till Bilindustriföreningen med frågor.

Den mest "väg-och bilvänliga" journalisten hade goda relationer med Vägföreningens verkställande direktör. "Jag känner honom inte privat, men jag känner honom bättre än någon på Naturskyddsföreningen." Den "järnvägs-inriktade" journalisten hade väl etablerade kontakter på SJ, Luftfartsverket och Bilspedition. På en fråga om han hade några "upparbetade kanaler" med Naturskyddsföreningen svarade han däremot: "Nja, möjligen en, men den slamar ofta igen. Jag underhåller den inte, och det gör inte han heller."

Den mest "miljö-inriktade" journalisten hade mycket goda kontakter med Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen, men däremot inga på vägtransportsidan. Det hade istället hans kollega på lokalredaktionen. "Han känner dem, det gör inte jag. Jag känner istället folk på miljösidan." Lokalreportern skrev ett porträtt och en gratulationsspalt på tidningens familjesida om Vägföreningens vd Lars-Gunnar Tannerfors, då denne fyllde 50 år. Han har också engagerats av bilbranschen som "utfrågare" av lokala trafikpolitiker vid den årliga bilmässan.

Kontakt nätet är av stor betydelse både för journalisterna och intresseorganisationerna. För de förra innebär det en möjlighet att få tillgång till svåråtkomlig information. För organisationerna kan det betyda en kanal där risken för ogynnsam behandling är mindre än om man ger informationen till en okänd journalist. Man kan försäkra sig om att informationen behandlas med rätt perspektiv.

Ett exempel på hur goda kontakter kan utnyttjas av organisationerna, vid sidan av det traditionella läckandet av nyheter, gavs av den journalist som hade bäst relationer med SJ. Ungefär en vecka innan KomKoms slutrapport lades fram hade Sverige Television ett debattprogram ("Svar Direkt") dit de olika partsintressena hade bjudits in. Debatten blev något av en pajkastning, och onyanserade uttalanden haglade. Bland annat hade Börje Henningsson på Motormännen yttrat att "om KomKom genomförs kommer hela privatbilismen att försvinna". Kjell-Olof Feldt, Vägföreningens ordförande, hade sagt att "Kom-Kom gör människors liv omöjligt att leva", medan informationsdirektören på Volvo, Lars Anell, hade hävdade att "KomKom vill faktiskt gå in och förändra hela vår industriella struktur." Journalistens kontakt på SJ hade sett programmet och skrivit ner de här uttalandena, och ett 20-tal liknande från Motormännen, Svenska Vägföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Volvo och Kvinnor på Väg, och faxat över dem till journalisten. "Jag fick en utskrift från SJ, som hade baxnat över de här uttalandena och gärna ville sprida dem till en större krets, för att peka på vägsidans överdrifter. Det är ganska häftiga uttalanden, som det är svårt att låta bli att citera." Ett referat av TV-debatten kom med i tidningen.

Relationerna mellan organisationerna och de intervjuade journalisterna underbyggdes endast i ett fall av privat umgänge vid sidan av arbetet. Den journalist som hade ett sådant umgänge menade att han kunde hålla de personliga relationerna "på armlängds avstånd" och att han har haft mycket nytta av dem. "Jag är betydligt mer välinformerad än vad jag hade varit om jag inte hade haft de kontakterna." De övriga journalisterna var mycket negativa till den typen av umgänge. "När man sätter sig framför skrivmaskinen är det oerhört viktigt att man inte har någon relation man måste ta hänsyn till", menade en av de intervjuade.

I Maktutredningens enkät till journalister och informatörer svarade 30% av journalisterna att ett privat umgänge med personer inom "branschen" i huvudsak är till fördel för rapporteringen, medan 46% var negativa. (Pettersson – Carlberg 1990: 115f) Gissningsvis består den optimistiska tredjedelen av personer som faktiskt har ett sådant umgänge.

En av intervjupersonerna påpekade dock att ”det kan uppstå vänskapskorruption även på arbetstid. När man träffas och pratar mycket med personer inom bevakningsområdet, kan det hända att det uppstår relationer som gör att man behandlar dem på ett speciellt sätt. Den risken finns ju även om man inte byter ett ord privat med dem på 20 år.” Kontaktnätet och journalistens ”tendens” kan på så sätt förstärka varandra. Det här är en klassisk problemställning som journalister ständigt måste brottas med. Riksdagsreportrarna, exempelvis, har inte sällan kritiserats för att vara allt för sympatiskt inställda till dem de är satta att bevaka.

Slutsatser⁶

Utvecklingen mot avkorporativisering och ökad pluralism i svensk politik är väl belagd vid det här laget. Antalet politiska aktörer och konkurrensen dem emellan har ökat kraftigt de senaste decennierna. Teoretiskt kan man förvänta att en sådan utveckling tvingar intressegrupper att i större utsträckning utnyttja media för att nå politiskt inflytande. Schattschneider och Baumgartner och Jones har visat varför media har stor betydelse i ett pluralistiskt system, som kommunikationskanal i sökandet efter politiska allierade.

Att svenska intressegrupper möjligen borde utveckla smarta mediastrategier för att vara framgångsrika i det ”post-korporativa” styrelseskicket är en sak. Huruvida de faktiskt gör det är en annan. PR-branschens starka tillväxt tyder på att man försöker. Walkers forskning om intressegruppers förmåga att byta påverkansstrategier, pekar emellertid på att lobbyorganisationer är mer trögrörliga än vad den stereotypa bilden av ”lobbyisten” (urtypen för den rationella egoisten) ger uttryck för.

Den empiriska studie som presenterats här tyder på att svenska intressegruppers ”medialobbying” inte har gått så långt som det har varit vanligt att tro. Fallet KomKom hade alla förutsättningar att uppvisa en rejäl batalj om medierna. Den enligt Maktutredningen mest effektiva och mest använda metoden för att föra ut budskap i media, har emellertid inte utnyttjats i särskilt hög utsträckning av de berörda organisationerna. ”Personliga kontakter med enskilda journalister” har inte haft någon större betydelse för nyhetsrapporteringen om KomKom och därmed inte heller för utredningens politiska öde.

Det har inte bedrivits något underjordiskt underrättelsekrig om de strategiskt intressanta nyckeljournalisterna. De framstår snarare som underutnyttjade. Att en journalist uttryckte sin förvåning över att organisationerna inte ansträngde sig mer för att påverka dem, framstår som typiskt. ”Jag är i och för sig tacksam för att de inte trycker på så mycket. Om de gav sig katten på att få fram sin åsikt skulle de kunna göra mer.”

Resultatet kan tolkas som ett stöd för Walkers tes. Uppfattningen att intresseorganisationerna har lyckats kompensera bortfallet av korporativa kanaler med (bland annat) välutvecklade mediakampanjer, bygger möjligen på en överdriven bild av flexibiliteten i organisationernas arbetssätt. Innan man kan uttala sig om huruvida avkorporativiseringen har inneburit att organiserade

intressens samlade maktställning i svensk politik har minskat, behöver man veta mer om användandet av informella direktkontakter med beslutsfattare (lobbying). Den typen av agerande undersöks inte i den här studien.

De mediakontakter som ändå förekom uppvisade ett tydligt mönster. Läckor sker i huvudsak genom väl etablerade kontaktnät där journalistens ”tendens” i sakfrågan stämmer med intresseorganisationens. Relationerna framstår som så fast institutionaliserade att man frestas att beskriva dem som uttryck för ”mediakorporatism” snarare än ”medialobbying”.

Noter

1. Terminologin ”ett nytt styrelseskick” är hämtad från Hermansson, Svensson & Öberg 1997
2. Hermansson m.fl. gör en distinktion mellan ”mediakontakter” och ”eget debattdeltagande”, som två skilda former av opinionsbildning. Den distinktionen är relevant att göra, och särskilt intressant i samband med den här uppsatsens empiriska del, som specifikt studerar mediakontakter. Däremot har den lurat författarna att göra ett misstag när man drar slutsatser om hur ofta intressegrupperna använder lobbying respektive opinionsbildning. Man hävdar då att ”Det alldeles dominerande sättet att komma till tals med offentliga företrädare är således att själva ta kontakt med dem.” Lobbying framstår som den i särklass viktigaste påverkansstrategin, när i själva verket opinionsbildning, d.v.s. mediakontakter plus eget debattdeltagande, används oftare. (Se Hermansson m.fl. 1999: 61)
3. Enligt ett anförande av Jörgen Hermansson vid seminariet ”Lobbyism – hjälper eller stjälper demokratin”, Rosenbad 980513.
4. ”Folk gillar ju bilar”, som en bilindustrirepresentant upplyste mig.
5. Fem journalister som stod för den huvudsakliga bevakningen av KomKom på sina respektive tidningar valdes ut för intervju. De är utlovade anonymitet. Endast fyra intervjuer genomfördes i sin helhet, då en av journalisterna uppfattade flera av frågorna som allt för känsliga. Intervjuerna tog ungefär en timme. De kretsade kring varifrån journalisterna fick sin information när de skrev om KomKom, vilka kontakter de hade haft med de olika partsintressen som fanns i frågan, vem som tog initiativ till kontakt, i vilken mån det förekom personliga band och privata kontakter, vilken skriftlig information som skickades till journalisten personligen re-

spektive till tidningsredaktionen, i vilken utsträckning man uppfattade sig som ”uppvaktade” eller ”utsatta för påverkansförsök” av partsintressena.

6. Sedan denna artikel gått i korrektur har Carl Melins avhandling, *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut* (Uppsala 2000) utkommit. Den har inte kunnat beaktas i denna uppsats.

Litteratur

- Andersson, P, 1999. Madonna möter Tom Hjelte, *Moderna Tider*, februari 1999.
- Baumgartner, F & Jones, B, 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F & Leech, B, 1998. *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Carlberg, I, 1989. *Svenska företag som politiska påtryckare*, Uppsala.
- De Geer, H, 1992. *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*. Stockholm: Svenska Arbetsgivareföreningen.
- Elmbrant, B 1998. Nya frågor kräver ny journalistik, *Pressens Tidning* nr 18, 1998.
- Esaiasson, P, 1998. Någon vill dig något, *Moderna Tider* nr 92, Årgång 9.
- Hermansson, J, Svensson, T & Öberg, P, 1997. Vad blev det av den svenska korporativismen? *Politica. Tidskrift för Politisk Vetenskap* 29.årg. nr.4.
- Hermansson, J, Lund A, Svensson T & Öberg, P, 1999. *Avkorporatisering och lobbyism – konturena till en ny politisk modell*. (SOU 1999:121).

- Lewin, L, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Mazey, S & Richardson, J, 1998. "Framing and Re-framing Public Policy in the EU: Ideas, Interests and Institutions in Sex Equality and Environmental Policies". Paper, European Consortium for Political Research, Warwick, March 23-28.
- Micheletti, M, 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Naurin, D, 2000. *Innehållsanalys av Kommunikationskommitténs bemötande i pressen*. Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.
- Petersson, O & Carlberg I, 1990. *Makten över tanken. En bok om det svenska massmedie-samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Rothstein, B & Bergström, J, 1999. *Korporatismens fall – och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS förlag.
- Schattschneider, E, 1960. *The Semi-sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Streeck, W & Schmitter, P, 1991. From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, *Politics and Society* 19.
- SOU 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag*.
- SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken. Slutbetänkande av Kommunikationskommittén*.
- Walker, J, 1991. *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Williamson, P, 1989. *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.
- Öberg, P, 1994. *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Öberg, P, 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. PISA-rapport 17, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.

Hur välfärd organiseras – Spelar det någon roll?

– En explorativ studie om organisering och etik i offentlig service

Lena Agevall

Inledning

Rubriken kan verka förbryllande. Skulle en organisation kunna påverka etiken hos de som arbetar inom den? Är inte en organisation etiskt neutral? Studerar vi en organisationsplan får vi ju den uppfattningen. De rutor och linjer som beskriver organisationen säger oss ingenting som kan sammankopplas med etik.

Vi skall därför välja att studera organiseringsvariabler på en mer abstrakt nivå som ger oss möjligheten att få en överblick över den komplexitet som faktiskt föreligger då en verksamhet organiseras. Den bild som då tonar fram blir mycket mer komplex, mångtydig och motsägelsefull än vad en organisationsplan ger sken av. Organiseringsvariablerna hjälper oss att se etiska implikationer och att ställa frågor om etik och ansvar.

Det är individerna i organisationen som beslutar och handlar (etiskt eller oetiskt), men det sker inom ramen för den struktur som är resultatet av organiseringen av verksamheten. Det är därför väsentligt att inte endast studera individers etiska beteenden hur väsentligt detta än är. Vi måste också studera organiseringen av verksamheten, dvs. den struktur som bestämmer individens möjligheter och begränsningar:

Syftet med denna artikel är att visa att organiseringsvariablerna har relevans utifrån ett etiskt perspektiv och att organiseringen av en verksamhet inte är ett neutralt instrument. Beroende på hur en verksamhet organiseras kan en etisk medvetenhet både främjas och förhindras.

Den avgränsning som dock måste göras i denna uppsats är att de olika organiseringsvariablernas relevans för etisk medvetenhet hos organisationens medlemmar inte kan analyseras i hela sin vidd. Ambitionen är endast att exemplifiera att de olika organiseringsvariablerna har en relevans för den etiska medvetenheten inom organisationen.

Organisering

För att kunna få en helhetsbild på organisationen skall vi använda en modell för organiseringsprocesser som utvecklats av Lundquist (1987, 1992). Själva

organiseringen omfattar fem variabler: *Roller* utgörs av enheter i organisationens arbetsdelning. Rollen förutsätter att rollinnehavaren skall agera på ett förväntat sätt. *Procedurer* innebär metoder för styrning, beslutsfattande, koordinering etc. *Kultur* är de mer eller mindre homogena värderingar, verklighetsuppfattningar och språk som organisationens medlemmar har. *Rum* kan ses ur olika aspekter. Det kan gälla geografisk placering av verksamheter på olika orter eller inom en ort. Det kan vara en geografisk avgränsning för organisationens verksamhet (t.ex. kommun och landsting) och det kan vara utformningen av lokalerna, dess möblering, utsmyckning etc. *Strukturering* innebär att de olika organiseringsvariablerna relateras till varandra och till de resurser (information, personal, material etc.) och preferenser (t.ex. från professioner, genom förvaltningsstyrningen etc.) som utifrån kommer in till organisationen. Struktureringen fördelar t.ex. resurserna på de olika organiseringsvariablerna. Därmed bestäms fördelningen av inflytande och makt.

Resultatet av dessa processer blir organisationens prioriteter, dvs. organisationens mer eller mindre homogena idémässiga beredskap inför ställningstaganden i beslut och handlingar och organisationens kapabiliteter, dvs. organisationens förmåga att prägla sin omgivning genom kunskap, inflytande och handling.

Den tes som här framförs är att organiseringsvariablerna, beroende på hur de hanteras, kan ge olika effekter på organisationsmedlemmarnas etiska medvetenhet och i förlängningen organisationens etiska ställningstaganden. Organisationen ses som en struktur som påverkar aktörernas möjligheter och begränsningar vad gäller deras etiska medvetenhet och deras etiska/oetiska handlande. Innan vi påbörjar analysen av organiseringsvariablerna ur ett etiskt perspektiv bör det åter poängteras, att det är individerna i organisationen som beslutar och handlar och som är personligt ansvariga för sina etiska bedömningar om vad som är gott och rätt, ont och fel. Vi utgår ifrån en personansvarslinje, som innebär att individen är moraliskt ansvarig (Thompson 1987:41ff):

1. om han eller hon har orsakat något som är fel och ont, dvs. något oetiskt. Individen kan orsaka det som är fel och ont genom aktiv handling, men också genom en underlåtenhet att handla – *Kausaldelen*,
2. om individen haft insikt, dvs. förstått vad som är rätt och fel, gott och ont. Individen måste förstå vad som kan skada andra. Den individ som inte har insikt är amoralisk, medan den individ som har insikt, men ändå handlar fel och ont är omoralisk. *Insiktsdelen*,
3. om individen haft autonomi, dvs. det har funnits en möjlighet att handla annorlunda. Handlingsvalet har inte berott på tvång eller okunnighet. *Autonomidelen*. Autonomi omfattar såväl handlingsfrihet som handlingsförmåga, dvs. resurser (kunskaper, tid, pengar) för att kunna handla.

Det är viktigt att poängtera att individens ansvar vilar på premissen att ingen auktoritet eller struktur a priori kan rättfärdiggöra en handling. Det är alltid individens ansvar att bedöma huruvida ett sådant rättfärdigande föreligger (Denhardt 1988:112). Vad som är väsentligt är att organisationen som struktur

kan befärma eller motverka individernas etiska medvetenhet och därmed även deras ansvarsmedvetenhet och etiska handlande.

Vilka normativa värden bör vi utgå ifrån, när det gäller organisering av offentlig verksamhet? Vi kan inte göra någon etisk analys av de olika organiseringsvariablerna om vi inte har en normativ utgångspunkt. Vi skall därför utgå ifrån *vårt offentliga etos*.

Vårt offentliga etos

Vårt offentliga etos¹ är ett samlingsbegrepp för de värden som bör vara styrande i all offentlig verksamhet och det inkluderar såväl demokrativärden som ekonomivärden, vilket framgår av figur 1.

Vi skall först se på innebörden av ekonomivärdena: *Funktionell rationalitet* som enkelt uttryckt innebär "att man väljer åtgärder som verkligen leder till de uppsatta målen." Vi skall här observera att det gäller vilka medel vi väljer inte målen i sig. En funktionell rationalitet kan därför sägas vara tom på innehåll, eftersom målen i sig inte beaktas (jfr. Lundquist 1999b:153). Vi kan med funktionell rationalitet uppfylla vilka mål som helst. *Kostnadseffektivitet* innebär att kostnaderna reduceras så mycket som möjligt *Produktivitet* innebär att resursåtgången för varje åtgärd skall vara så låg som möjligt. Det gäller relationen mellan input (t.ex. antal arbetstimmar) och output (t.ex. mängden produkter/tjänster). Produktiviteten ökar t.ex. om samma mängd personal inom barnomsorgen eller äldreomsorgen (input) skall svara för omsorgen av ett utökad antal barn eller äldre (output) eller genom att omsorgen av ett visst antal barn/äldre skall ombesörjas av en minskad mängd personal.

Vad vi här bör observera är att även kostnadseffektivitet och produktivitet är tomt på innehåll. De säger ingenting om vilka mål som uppnås eller om de uppnås. För att visa på begreppens tomhet kan vi exemplifiera med den "funktionella rationalitet," "kostnadseffektivitet" och "produktivitet" som den nazistiska förvaltningen visade i sina koncentrationsläger, dvs. i en oetisk och vidrig verksamhet (jfr. Pollitt 1993:192, jfr. Bauman 1989). Vi kan således säga att ekonomivärdena betonar att vi gör saker rätt, men inte att vi gör rätt saker. Det betyder att ekonomivärdena inte kan stå ensamma – de måste alltid sammankopplas med demokrativärdena. Dessa värden är också tre till antalet.

Politisk demokrati kan omfatta krav på såväl demokratins processer som dess substans – innehåll i de åtgärder som beslutats. Processerna består i de allmänna val av representanter som legitimerar den offentliga förvaltningen, men

DEMOKRATIVÄRDEN	EKONOMIVÄRDEN
Politisk demokrati Rättssäkerhet Offentlig etik	Funktionell rationalitet Kostnadseffektivitet Produktivitet

Figur 1. Vårt offentliga etos (Lundquist 1997, 1998a)

också i att medborgarna skall ha möjlighet att framföra sina synpunkter till förvaltningen. För att detta skall vara möjligt finns kravet på öppenhet, dvs. insyn och information om vad som händer inom förvaltningen. Öppenhet är av största vikt då den är en förutsättning för medborgardeltagandet. Vikten av öppenhet poängteras också genom den grundlagsfästa yttrandefriheten och offentlighetsprincipen, dvs. om allmänna handlingars offentlighet. Den politiska demokratins process innebär också fri- och rättigheter för medborgarna. Dessa utgör ett fundamentalt inslag i all offentlig verksamhet och medborgarnas fri- och rättigheter skall alltid beaktas (Lundquist 1997, 1998a).

Utöver den politiska demokratins processkrav finns också substanskrav som skall beaktas inom förvaltningen. Dessa är:

– Lagens krav som kan vara utformad som allmänna målsättningar eller som preciserad detaljstyrning.

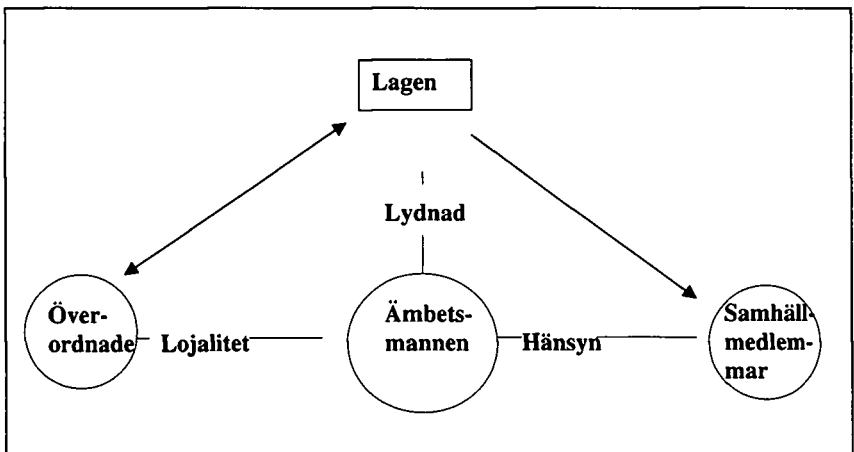
– Politikernas vilja dvs. ”viljan” hos direkt valda församlingar eller individuella rollinnehavare, eller till i parlamentarisk ordning utsedda kollektiv (t.ex. styrelser och nämnder) eller individuella rollinnehavare (t.ex. statsministern).

– Folkets val och vilja som kan vara relaterade till allmänintresset, särintressen eller klientintressen (Lundquist 1998a:91).

Det andra demokrativärdet *rättssäkerhet* innebär att förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen. Det innebär att alla skall behandlas lika, att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter med saklighet och på ett opartiskt sätt. Detta är ett värn mot godtycke. Medborgarna har rätt till förutsägbarhet och de skall ha möjlighet att hävda sin rätt (jfr Rothstein m.fl. 1995:91f).

Den offentliga etiken berör framför allt den offentliga makten och dess relation till omgivningen och *förvaltningsetiken* är en del av denna.

Väsentligt är att poängtera att samtliga värden inom vårt offentliga etos skall beaktas samtidigt. Vi måste beakta att en offentlig förvaltning är till för andra än sig själv. Detta till skillnad från vinstdrivande företag som ju drivs utifrån egenintresse. Det ställs således andra krav på en offentlig förvaltning. För de



Figur 2. Ämbetsmannens etiska grundrelationer (Lundquist 1998a:106).

offentliganställda gäller följande etiska grundrelationer, vilket framgår av figur 2.

Ämbetsmannen skall lyda lagen, vara lojal mot överordnade och visa samhällsmedlemmarna hänsyn. Problemen uppstår, då de tre kraven kommer i konflikt med varandra och/eller med värdena i vårt offentliga etos. Vad gör individen då t.ex. överordnades styrning strider mot lagen?

Roller

Precisering av roller

En organisering av en verksamhet innebär bl.a. att olika roller skapas. De kan utformas och preciseras på olika sätt och de kan relateras till varandra utifrån olika principer. Två viktiga dimensioner är rollens omfång och rollens domän. Med *rollens omfång* menas det arbetsområde som rollen skall täcka. Detta rollomfång kan variera från ett holistiskt arbetsområde till ett fragmentariskt arbetsområde. Vi kan exemplifiera ett fragmentariskt arbetsområde som ett löpande-bands-arbete, där den enskilde enbart skall utföra ett arbetsmoment i den kedja av moment som erfordras för det slutliga resultatet. Den enskilde har svårt att se den egna insatsens betydelse för det slutliga resultatet eller för helheten, dels för att uppgifterna är så avgränsade, dels för att handlingskedjan blir lång. Det är av samma skäl svårt att fastställa ansvaret – problemet med *de många händerna* förstoras.

En grundläggande orsak till svårigheten att upprätthålla etiska beteenden inom organisationer är att arbetet splittras upp på flera aktörer. När ingen har det totala ansvaret är det också svårt att finna någon som både har information och auktoritet för att lösa de etiska konflikter som uppstår. En lösning är att organisera arbetet utifrån en mer holistisk princip (Denhardt 1988:145), dvs. att utöka rollernas omfång.

Den holistiska preciseringen av rollens omfång kan exemplifieras av den traditionella hemtjänsten. Här:

... hade de gamla i allmänhet sitt fasta vårdbiträde och en i förväg bestämd hjälptid. Vilka sysslor som skulle utföras vid varje hjälptillfälle var något som kunde avgöras mellan vårdbiträdet och den gamla. Inom den bestämda tidsramen hade potentiellt *både vårdbiträde och pensionär en hög grad av inflytande över vad som skulle göras – och hur* (vilket naturligtvis inte utesluter ett ojämnt maktförhållande – åt någotdera hållet – dem emellan) (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:134).

Vad vi nu alltmer ser är en fragmentering av rollens omfång – en taylorisering av löpande-band-typ. Varje vårdbiträde ansvarar för en mindre del av den hjälp den enskilde får. Det blir då svårare att se helheten i den äldres situation och det är svårare att överblicka vilken hjälp den enskilde får (Szebehely 1995:93, jfr. även Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998, Silfverberg 1996 samt Politts 1993 diskussion om hur de nya marknadslika styningsformerna lett till en taylorisering).

Med den andra faktorn – *rollens domän* – avses huruvida förvaltningen ses som en del av politiken eller om det görs en dikotomi mellan politik och för-

valtning. Vid en sådan dikotomi kopplas dessutom explicit eller implicit värdefrågor till politikernas uppgifter och faktafrågor till tjänstemännens. Förvaltningen uppfattas som en rent teknisk verksamhet. Detta var ett gammalt ideal som inte har någon motsvarighet i de faktiska förhållandena och det är således inte empiriskt hållbart att se förvaltningen som ett neutralt och enkelt instrument för verkställande av politikernas styrning.

Den ideologiske ideen som skilte politik från administrasjon kan i dag neppe tilfredsstille andre enn de blinde eller de som med vilje lukker øynene sine (Fredrick C. Mosher 1982:229) (Citatet hämtat från Jacobsen 1997:33).

Lipsky (1980) menar t.ex. att det är närbyråkraterna som egentligen utformar politiken. Det är dessutom omöjligt att göra en tydlig uppdelning mellan politik (val av värden) och tjänsteuppdrag (val av medel). Det finns de som menar att den enda skillnaden mellan politik och tjänstemäns beslut ligger i vem som fattar besluten (Jacobsen 1997:39). Förvaltningen måste ses som en del av politiken enligt alla gällande definitioner av detta begrepp (Lundquist 1998a:24) och härom finns en stor enighet (se t.ex. Denhardt 1988, Lawton 1998, Rohr 1989, Rothstein 1997, Jacobsen 1997, Lipsky 1980, Cooper 1990, Campbell 1993). Att förvaltningen är en del i politiken betyder också en särskild relation till medborgarna (jfr. Cooper 1990:61), och om neutralitet överhuvudtaget skulle kunna förekomma måste frågan ställas om en sådan neutralitet vore fördelaktig och önskvärd (jfr. Lawton 1998:75).

Rollerna inom offentliga organisationer kan reduceras eller utvidgas beroende på hur de preciseras i organisering och synsätt. Rollerna preciseras genom omfång och domän. En *vid* precisering av *domänen* innebär att förvaltningen ses som en del av politiken och att värdefrågor ingår. Här blir värdena inom vårt offentliga etos tydliga. Tjänstemannen är medveten om dessa värden och förväntas också arbeta för dessa. Medborgarperspektivet blir centralt. Om en *vid* domän kombineras med en holistisk precisering av rollens omfång ser tjänstemannen också helheten och den egna insatsens betydelse för denna helhet. Vikten av etiska överväganden inför beslut och handlingar framstår tydligt. De två preciseringsdimensionerna förstärker varandra och befrämjar tjänstemannens etiska medvetenhet och tydliggör hans eller hennes etiska ansvar. En sådan precisering av roller benämns här moraliskt imperativ rollprecisering.

Om domänen är *vid*, men rollens omfång är preciserad efter en fragmentarisk princip får tjänstemannen (trots medvetenheten om att värdefrågor ingår i rollen) svårt att se den egna insatsens betydelse för helheten och det slutliga resultatet. Handlingskedjan blir lång. Det är svårare att etiskt överväga ett fragmenterat arbetsområde. Det är svårt att fastställa *vem* som i en lång handlingskedja har ansvar för vad och det är svårt att fastställa *vem* som egentligen orsakat en oetisk effekt. Problemet med *de många händerna* accentueras genom fragmenteringen.

Om en fragmentarisk precisering av rollens omfång kombineras med en *snäv* precisering av rollens domän innebär det en kraftig reduktion av förutsättningarna för individernas etiska medvetenhet. Här ses förvaltningspersonalen

som ett neutralt instrument som endast implementerar fattade beslut utan att engagera sig i värdefrågor. Tjänstemannen förväntas inte göra några värdeomdömen. Vårt offentliga etos aktiveras inte och förväntas inte heller vara aktivt. Medborgarperspektivet, som är centralt inom vårt offentliga etos, (jfr. Lundquist 1999a:250) blir därmed också otydligt eller förvrängt. Fragmenteringen av rollens omfång gör att det blir svårt att se helheten eller hur den egna insatsen påverkar denna helhet. De två preciseringsdimensionerna förstärker varandra. En sådan precisering av rollen benämns här *amoraliskt imperativ rollprecisering*.

Vad händer då om en snävt preciserad domän (där värdefrågor inte ingår i rollen) kombineras med en holistisk precisering av rollens omfång? Här finns möjligheten till helhetssyn och till att se den egna insatsens betydelse för helheten. Men om inte den holistiska preciseringen av rollens omfång kombineras med värdedimensionerna inom vårt offentliga etos blir det problematiskt. Den första frågan vi kan ställa är: Vilka värden kommer då i realiteten att styra den enskildes beslut och handlingar? Här finns en risk att individernas egenetik grundad på olika religiösa eller politiska övertygelser blir styrande. Det innebär att medborgarna blir olika bemötta beroende på vem de möter.

Den andra frågan vi kan ställa är, huruvida kombinationen holistisk precisering av rollens omfång och en snäv domän, där rollen ses som ett neutralt instrument innebär att både politiker och tjänstemän kan reducera värdefrågorna. Tjänstemän som inte antas vara engagerade i värdefrågor kan reducera sitt eget moraliska ansvar med en hänvisning till att detta ansvar ligger på den politiska nivån. Politikerna kan reducera sitt ansvar genom att omformulera en etisk och politisk fråga till en administrativ och teknisk (jfr Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:152) och/eller genom att bortse från alla ”detaljer” och fokusera på resultat. Ett sätt att reducera ansvar på hög hierarkisk nivå kan vara att överlämna alla detaljer till en lägre organisatorisk nivå. Vi skulle sammanfattande kunna säga att den holistiska preciseringen här i värsta fall kan bestå i följande: Du har ansvar för att lösa hela uppgiften/hela arbetsområdet (oavsett t.ex. ekonomiska ramar eller andra förutsättningar), men du skall göra det utan att överordnade behöver veta något om de problem som kan uppkomma. Det gäller oavsett vilka som drabbas, och oavsett om problemen blir av rättslig eller etisk art. Du skall inte engagera dig i värdefrågor – det är inte din uppgift – du skall lösa problemen/uppgifterna inom arbetsområdet. Implicit gäller då att om du inte klarar det, är det du som felat och får stå till svars.

Att skjuta ifrån sig alla detaljer till någon annan kan vara ett sätt att skydda sig själv om det senare visar sig att misstag begåtts. Det skyddar ledningen från bördan av att ha kunskap om att oetiska och onda handlingar förekommer i organisationen. Ett välkänt fenomen är att den centrala ledningen inte vill ha dåliga nyheter och att den som är budbärare straffas. Samvetsgrannhet är då inte det som efterfrågas och belönas. Det som istället belönas är ett mer ”flexibelt” beteende (Jackall 1988:20f). Beteendet tycks bygga på tanken att det man inte vet om, kan man heller inte vara ansvarig för. Att inte vilja känna till de problem som uppstår är ett sätt att försöka reducera sitt ansvar. Det är ett aktivt ställningstagande att inte inhämta några kunskaper. Problemet har upp-

märksammats inom privata företag, men vi kan identifiera liknande fenomen inom den offentliga sektorn. Ett citat från Campbell (1993) illustrerar Reagan-administrationens sätt att stänga ute tjänstemännen från policyprocessen:

They didn't want analysis. They pretty much knew what they wanted to do. So, an analytic piece which either said 'Yes, you're right, go ahead' or 'No, you're wrong, this is going to create havoc' wasn't the kind of thing they needed. They didn't want to hear if it was wrong. And, if it was right, it was a waste of time to do the analysis (Campbell, 1986, p. 185) (Citatet hämtat ur Campbell 1993:117).

I allt högre grad har marknadsmekanismer som bygger på ekonomisk teori inkorporerats i organiseringen av offentlig förvaltning. I enlighet med ekonomisk teori och praktik analyseras organisationen som ett antal "black boxes" eller "svarta lådor," där det är viktigt att identifiera ett antal resultatenheter för att kunna mäta input och output (jfr. Gustafsson 1994:128). Vad som händer i "lådorna" är inte intressant. Public Choice teoretiker t.ex. Niskanen förespråkar en kontroll av budgeten genom att bortse från detaljer, och procedurer etc. Budgetprocesserna skall anpassas så att de leder till det önskvärda resultatet – kontroll över deficit (Campbell 1993:121). Lawton (1998:60) kritiserar de nya marknadsinspirerade organisations- och styrsystemen med fokus på resultat. Han menar att det finns en fara i att kasta ut "process-babyn" med badvattnet. Risken med ett ointresse av vad som händer i "lådorna" är att demokrativärdena åsidosätts. Organisationen signalerar ju att det endast är ekonomivärdena som är av betydelse. Det befrämjar inte individernas etiska medvetenhet. Om man bortser från ett oetiskt beteende bara för att arbetet blir utfört, signalerar man att etiskt beteende inte är något som värderas högt inom organisationen (Cooper 1990:176). En snäv precisering av rollens domän – som innebär att värdefrågor inte ingår – leder till en *amoralisk imperativ rollprecisering*. Detta gäller oavsett hur rollens omfång preciserats.

Precisering av ansvar

Etik och ansvar förutsätter varandra och man kan säga att det ena inte kan existera utan den andra. Det är därför lika viktigt att diskutera ansvar som etiska koder (jfr Cooper 1990, Bauman 1989).

Individen tilldelas en roll i organisationen och denna roll är mer eller mindre tydligt preciserad vad gäller domän och omfång. Till rollen knyts också ansvar. Vad som är viktigt att beakta är att det är individen, dvs. rollinnehavaren som har ett personligt ansvar. En roll kan inte ha något ansvar. Vad betyder då detta ansvar? Termen "ansvar" är som vi skall se mångtydig och en precisering blir nödvändig. För att kunna differentiera mellan olika dimensioner av begreppet bryter vi ned det i olika ansvarsbegrepp.

Cooper (1990) introducerar två typer av ansvar: Objektivt ansvar och subjektivt ansvar. *Subjektivt ansvar* är det ansvar som individen upplever/känner att hon har. *Objektivt ansvar* är ett ansvar som påförs individen av några/någon annan

Norm och verklighet vid precisering av ansvar

Vi skall först se på det objektiva ansvarets vikt. Begreppet objektivt ansvar inkluderar *ansvar inför* någon eller några vad gäller *ansvar för* särskilda uppgifter (förpliktelser). Förpliktelsen är det centrala, dvs. ansvaret för uppgifterna. Ansvaret inför någon är ett sätt att garantera att förplikelserna fullföljs. Den offentliganställda är ansvarig inför sina överordnade och inför politikerna. Detta innebär ett ansvar för såväl beredning och förslag till beslut som implementering av beslut. De politiska besluten kan vara av Riksdagen fastställda lagar eller ett särskilt direktiv för verkställande. Ytterst innebär ansvaret en plikt att vidmakthålla grundlagarna (Cooper 1990:61ff).

Men de offentligt anställda är också ansvariga inför medborgarna för att urskilja, förstå och överväga deras preferenser, krav och intressen. Tjänstemannen måste kunna förklara sitt handlande inför medborgarna och då kunna hänvisa till allmänintresset eller medborgarnas önskemål. Även om denna typ av redovisning inte är så vanligt förekommande utgör den en fundamental förpliktelse, då medborgaren är suverän och tjänstemannen är deras förtroendeman, dvs. tjänstemännen har en roll och en förpliktelse som de i den moderna demokratin delar med de valda politikerna. Det objektiva ansvaret inför av Riksdagen beslutade lagar är inbyggt i denna förtroendemannaroll och det utgör en ständig påminnelse om att det är på medborgarnas vägnar som den offentliga verksamheten existerar (Cooper 1990:61). Lundquist (1999b:156) menar att "[m]an kan se det som att ämbetsmannen i första hand är medborgare som har ett ämbete som en del av sin medborgaruppgift".

Cooper påpekar särskilt att det objektiva ansvaret rymmer både en praktisk del och en etisk del. Vi förväntar oss att en tjänsteman skall kunna förklara sitt handlande både utifrån ett praktiskt perspektiv som t.ex. funktionell rationalitet, produktivitet, kostnadseffektivitet och utifrån ett etiskt perspektiv som t.ex. rättvisa, jämlikhet, frihet, mänsklig värdighet, sanningsenlighet, demokrati etc. Den ansvarige tjänstemannen måste kunna svara för båda perspektiven, men det etiska kravet överväger om handlingen skall kunna bedömas som ansvarsfull. Det praktiska perspektivet och de praktiska motiveringarna är aldrig tillräckliga i sig självt (Cooper 1990:62).

Sammanfattningsvis innebär det objektiva ansvaret: ett *ansvar inför* överordnade, politiker/lagen och medborgarna vad gäller *ansvaret för* de uppgifter som rollen föreskriver. Vi ser att denna beskrivning av objektivt ansvar svarar mot ämbetsmannens etiska grundrelationer (se fig. 2). Men vad gör tjänstemannen om de olika etiska grundrelationerna kommer i konflikt med varandra eller om det förekommer felaktiga och onda beslut och handlingar inom organisationen. Den enskilde individen kan här inte från säga sig sitt etiska ansvar genom att hänvisa till att "det är inte mitt arbetsområde" – "det är inte mitt bord." Individen har också ett ansvar som går utöver den roll som hon innehar. Den enskilde har ett *reellt ansvar för helheten* (Agevall 2000), vilket innebär en skyldighet att reagera på det som är fel och ont inom organisationen, dvs. att visa ämbetskurage.² Med denna utvidgning av ansvaret för förpliktelser får vi följande ansvarsprecisering för rollinnehavaren:

- ett *ansvar inför* överordnade, politiker/lagen och medborgarna
- vad gäller *ansvaret för* de uppgifter som rollen föreskriver.
- vad gäller det *reella ansvaret för helheten*.

Det är normen för det ansvar som åläggs offentligt anställda, dvs. en *moraliskt imperativ beskrivning*. Är det i praktiken alltid detta ansvar som åläggs de offentligt anställda? Avvikelser från normen kan förekomma. Nedanstående citat är hämtat från en politiker i en kommun som genomfört den så kallade *Beställar-Utförar-Modellen*, BUM, som innebär en funktionsuppdelning mellan beställare och utförare och syftar till att dra en tydlig linje mellan politik och förvaltning (jfr. Blom 1998):

Utförarna ska inte göra saker och ting så bra som möjligt, utan göra det man fått beställning på. Annars finns en risk att man jobbar mer än vad man fått betalt för. Det är inte utförarna som ska bestämma kvaliteten, det är beställarna (Politiker i omsorgsnämnden ur Blom 1998:114).

Hur kan uttalandet tolkas utifrån ett etiskt ansvarsperspektiv? Att bara ”göra det man fått beställning på” speglar synen på att rollens domän preciseras som att utförandet är en rent teknisk uppgift. Utföraren är ett neutralt instrument som endast genomför det beställaren beställt. Hur skall den andra meningen tolkas? ”Det är inte utförarna som ska bestämma kvaliteten, det är beställarna.” Om vi ser på begreppet kvalitet måste det rimligtvis innehålla både en praktisk och en etisk dimension. Uttalandet innebär därmed att utföraren inte förväntas göra några egna etiska överväganden. Det etiska ansvaret *för* uppgiften skulle då ligga hos beställaren! Detta synsätt innebär en avvikelse från personansvarslinjen. Kvaliteten måste ju dessutom gälla den service eller behandling som riktar sig till medborgarna. Uttalandet kan också tolkas som att utföraren inte har något *ansvar inför* medborgarna/klienterna. Vi ser att preciseringen av rollens omfång och rollens domän påverkar preciseringen av det ansvar som åläggs personalen.

Funktionsuppdelning innebär en fragmentering av rollernas omfång, och organiseringen av BUM har ofta inneburit en förändring av rollens omfång från ett holistiskt arbetsområde till ett mer fragmenterat. Fragmenteringen blir ett problem vad gäller ansvarsfrågan:

Det innebär ju svårigheter eftersom jag sitter med ansvaret för att se till att den här insatsen är som den är beställd, att den utförs på det sättet. I sämsta fall kan det ju vara så att vi i efterhand får veta att det inte har varit någon kontakt på ett antal veckor på grund av sjukdom eller för att man inte har tyckt att det har behövts. Sedan ska vi följa upp insatsen och märker att det är rätt katastrofalt i en familj, och är då ansvariga för att insatsen borde ha funnits där, men inte har funnits där (Socialarbetare vid utredningsenhet ur Blom 1998:148f).

När det gäller det reella ansvaret för helheten kan vi se avvikelser genom de krav på lojalitet mot organisationen som ställs och som genom olika former av sanktioner resulterar i den tysta förvaltningen³ (se t.ex. Lundquist 1998a). Problemet har ansetts så stort att det nu införts en föreskrift om anmälningsplikt i Socialtjänstlagen:

Var och en som är verksam inom omsorger om äldre eller människor med funktionshinder skall vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild skall genast anmäla detta till socialnämnden... (Socialtjänstlagen 1980:620 § 71a).

Vi kan konstatera att avvikelser från ansvarsnormen förekommit vad gäller preciseringen av det ansvar som åläggs personal inom offentlig förvaltning. Det betyder att vi inte kan ta för givet, att det ansvar som preciseras av den enskilda förvaltningsorganisationen är en moraliskt imperativ beskrivning. Vi inför därför begreppet *formellt ansvar* för den precisering av personalens ansvar som sker inom den enskilda förvaltningsorganisationen. Detta formella ansvar kan uppfylla normen om en moraliskt imperativ beskrivning, men det kan också i olika grad avvika från den. Dessa avvikelser kan förekomma i olika grad vad gäller *ansvaret inför* någon/några, *ansvar för* uppgifterna, och det *reella ansvaret för helheten*. Det innebär att vi måste ha ett teoretiskt begrepp även för den från normen avvikande preciseringen av ansvar.

Eftersom etik och ansvar är fenomen som är ömsesidigt beroende av varandra måste varje avvikelse från ansvarsnormen betraktas som ett hinder för individernas etiska medvetenhet. Varje form av avvikelse från ansvarsnormen benämnes därför som en *amoralisk precisering av ansvar*.

Etisk medvetenhet och subjektivt ansvar

Hur påverkas då individerna av preciseringen av det formella ansvaret? Vi skall fokusera den andra faktorn i Coopers (1990) ansvarsbegrepp – det subjektiva ansvaret. Det subjektiva ansvaret består i den känsla av ansvar och den övertygelse om ansvar som den enskilde individen har. I det subjektiva ansvaret reflekteras också den professionella etik som individen utvecklat genom sin utbildning och erfarenhet (Cooper 1990:71).

När det formella ansvaret preciseras moraliskt imperativt innebär det att ansvaret kopplas till vårt offentliga etos och till tjänstemannens etiska grundrelationer. En sådan ansvarsprecisering tydliggör individernas etiska ansvar, och påverkar därmed det subjektiva ansvar som individen känner att hon har.

Vad händer då om det formella ansvaret preciseras som amoraliskt imperativ? Vi borde kunna förutse några olika effekter. För det första hamnar den individ, som tidigare socialiserats till vårt offentliga etos, i en rad återkommande etiska dilemman, där det subjektiva ansvaret inte överensstämmer med det formella ansvaret. För det andra kan det innebära, (kanske som en följd av dessa ständiga etiska dilemman) att individernas etiska medvetenheten successivt reduceras och att deras subjektiva ansvar anpassas till det ansvar som preciserats som amoraliskt imperativ. Anpassningen leder till en lägre moralisk nivå – till en *moralens nivellering* (Agevall 2000).

För de individer, som aldrig tidigare socialiserats till värdena inom vårt offentliga etos, uppstår ett vakuum – som kan fyllas med vilka värden som helst (jfr. Cooper 1990:75). Den uppenbara risken är att en amoraliskt imperativ precisering av det formella ansvaret kan leda individen till att förlita sig på att

de etiska övervägandena och det etiska ansvaret fullgörs av en auktoritet. Det egna subjektiva ansvar man känner eller tror sig ha kan då utvecklas till ett *tekniskt ansvar*, där det ”är handlingens teknologi, inte dess innehåll, som är föremål för bedömning av gott eller ont, lämpligt eller olämpligt, rätt eller fel” (Bauman 1989:222).

Procedurer

Den vanligaste formen för både styrning och koordinering är regler och rutiner. Rutiner består av ett set av regler. Rutiner reglerar ofta processer, dvs. de ger anvisningar för att en uppgift skall utföras på ett visst sätt eller i en viss ordning. De kan bestämma vad en uppgift skall innehålla och hur den skall göras etc. I detta avsnitt skall exempel ges på att regler och rutiner har relevans utifrån ett etiskt perspektiv. Vi skall se på några olika aspekter, såsom rollinnehavarnas autonomi, kongruens i styrningskedjan, reglers innehåll, reglers konsekvenser och incitamentsstrukturer/sanktioner som signalerar tysta regler om tystnad.

Rollinnehavarnas autonomi

Regler och rutiner påverkar bl.a. graden av autonomi, dvs. individens handlingsfrihet och handlingsförmåga. Regler kan vara detaljerade och stängda, dvs. beslutet eller handlingsmöjligheten anges direkt i reglerna/rutinerna. Det val som den enskilde kan göra är att följa eller inte följa regeln/rutinen. Men reglerna/rutinerna kan också vara öppna och därmed ge ett godkänt handlingsutrymme (Agevall 1994).

Den enskilde rollinnehavarens autonomi kan reduceras på två olika sätt, dels genom reducerad handlingsfrihet, dels genom reducerad handlingsförmåga. En reduktion av handlingsfriheten kan ske genom en detaljstyrning med stängda regler/rutiner som gör att handlingsfriheten minskar. Vi skall illustrera fenomenet med exempel från äldreomsorgen, som influerats av marknadstänkandet och som blivit alltmer uppgiftsstyrd och där vårdbiträdenas görande regleras i detalj. De blir förprogrammerade (jfr. Agevall 2000). De har egentligen inget godkänt handlingsutrymme för att anpassa innehållet i uppgifterna till den äldres önskemål och vilja. De är också (trots socialtjänstlagens föreskrifter om att insatserna⁴ skall ges med respekt för individens självbestämmande och integritet) styrda av ”*Du får inte hjälpa den enskilde med – regler.*” Här kan vårdbiträdena reagera på olika sätt, antingen hänvisar de till reglerna och följer dem eller överskrider de reglerna:

Den privata firman går inte till apoteket för att hämta medicin, till konditoriet för att köpa en färsk bulle eller till fiskaffären för att köpa färsk strömming, berättar vårdbiträdena. Det gör många många av dem, trots att de inte får (Silfverberg 1996:113).

Om det är städning en dag och de hellre vill ha bullar, då kanske jag bara dammsuger och så bakar jag bullar, så tar det lika lång tid (Silfverberg 1996 :114).

I citatet talas här om ”lika lång tid”. Tiden är en resurs som påverkar handlingsförmågan, dvs. den andra dimensionen i autonomibegreppet. Denna resurs kan

reduceras genom besparingar och rationaliseringar men också genom hur man beräknar "tid". Deltagare i en FoU-cirkel om Etik i bemötande⁵ talar om scheman, där personalens "förflyttningstid" inte räknas in. Är avstånden stora, tar förflyttningen mycket tid. Den tiden inkräktar på den arbetstid de får för de uppgifter de skall utföra hos brukaren. (Hemtjänstinsatser beslutas inte längre i "hjälpstid" till den äldre utan istället som preciserade tjänster). När funktionsuppdelningen gjordes mellan handläggare (som skulle göra biståndsbedömningen) och enhetschef (som skulle vara verksamhetsansvarig för omsorgen) genomfördes var skälet att det skulle öka rättsäkerheten i besluten om bistånd. Men vad den enskilde i realiteten får blir osäkert.⁶

Brukarna upplever effekten både av personalens reducerade handlingsfrihet och deras reducerade handlingsförmåga. En deltagare i FoU-cirkeln berättar att en äldre kvinna sagt till henne: "Jag kan lägga mig nu klockan fyra – för 'natten' [nattpersonalen] är ju bara två." Det är viktigt att beakta att en begränsning av personalens autonomi i en service- och omsorgsverksamhet även kan begränsa den berörde medborgarens grad av autonomi.

Kongruens i styrningskedjan

Regler och rutiner som appliceras inom den enskilda offentliga organisationen kan överensstämja mer eller mindre med den förvaltningsstyrning som sker genom av riksdagen stiftade lagar. Vi har i ovanstående avsnitt fångat ett exempel på bristande överensstämmelse mellan förvaltningsstyrningen och organisationsstyrningen. Socialtjänstlagens föreskrifter om att insatserna skall ges med respekt för individens självbestämmande och integritet står inte i överensstämmelse med en organisationsstyrning som innefattar – *Du får inte hjälpa den enskilde med – regler*. En sådan inkongruens i styrningen skapar etiska dilemman för vårdbiträdena, som därmed tvingas bryta antingen mot förvaltningsstyrningen eller organisationsstyrningen.

Ett annat exempel på att kongruensen i styrningskedjan är tveksam hämtas från socialtjänsten i en kommun som organiserat verksamheten enligt BUM. Det gäller funktionsuppdelningen inom socialt arbete. Socialt arbete kräver en helhetssyn på den utsatte medborgarens livssituation och detta har poängterats både i förarbetena till 1982 års Socialtjänstlag och Socialutredningen (SU). Denna helhetssyn skulle uppnås genom "samordnade insatser i en organisation med så låg grad av funktionsuppdelning och specialisering som möjligt" (Blom 1998:144). Den aktuella kommunens organisering av socialtjänsten kom, genom BUM att stå i kontrast till den organisationsmodell som lagstiftaren och Socialutredningen förespråkade (Ibid.s. 114).

Det förekommer även vad som kan kallas ett *brott i styrningskedjan*. Det sker exempelvis när kommuner och landsting motiverar ett avslagsbeslut enligt lagen om *Stöd och service till vissa funktionshindrade*, LSS, med att ekonomiska resurser saknas. Detta visar på allvarliga brister i den enskildes rättssäkerhet (Bengtsson 1998:196). Organisationens resursproblem sammanblandas med den enskilde medborgarens/klientens behov av stöd och service. Det är ett tydligt exempel på hur förvaltningar utgår från ekonomivärden och bortser från

demokrativärden. Nedanstående exempel kan få illustrera hur en etisk konflikt uppstår då ekonomivärdena tar överhanden:

Man tittar på pengarna i första hand och klienterna i andra hand. Vi har två projekt på gång. En kille jobbar med vuxenärenden; att försöka minska antalet HVB-placeringar så mycket som möjligt. Då börjar man närma sig den här problematiken. Hur mycket ska man säga nej till? Vad är det som är rimligt? Vilka ska få möjlighet att åka på behandlingshem? Vilka ska man sälla bort för att spara pengar? (Enhetschef vid utredningsenhet ur Blom 1998:218).

I *Lindquists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21:107) finns följande citat från en person som upplevt att lagar och regler inte följs:

Är det en demokrati vi lever i när det finns handläggare som inte använder de lagar och regler som våra valda riksdagsledamöter har instiftat? (SOU 1999:21:107).

Ett sådant beteende från tjänstemännens sida är givetvis varken rättsligt eller etiskt acceptabelt. Det innebär ett brott mot lagen och ett dåligt bemötande av medborgarna:

Medborgarna är demokratins herrar och har ett kollektivt ansvar för att den fungerar. När medborgaren som brukare kommer till en offentlig institution – försäkringskassan, sjukhuset, socialförvaltningen, osv. – är det en av ägarna som kräver sin rätt, och han ska behandlas därefter (Lundquist 1999a:253).

Reglers substantiella innehåll

Reglers innehåll kan också skapa etiska problem. Vi skall se på ett exempel, där en hälso- och sjukvårdsnämnd skickat ut en broschyr om *gömda patienter*. I en passus föreskrivs följande:

Som läkare eller sjuksköterska kan man uppleva det som en etisk konflikt att vägra en person sjukvård även om behovet inte är akut och särskilt om det gäller barn. Det finns sjukvårdspersonal som utanför landstinget och helt ideellt ger sjukvård till gömda personer. Detta är naturligtvis helt i sin ordning och strider inte mot några regler, men om man använder landstingets resurser för att ge gömda utlänningar vård som inte är akut, kan det ses som trolöshet mot huvudman (Vårdfacket 1999-09-06).

Skrivelsen i sin helhet och inte minst ovanstående avsnitt resulterade i protester och en motion till Vårdförbundets kongress, där motionärerna hänvisar till de etiska koderna för sjuksköterskor, barnmorskor och biomedicinska analytiker:

där respekten för människors lika värde och rättigheter utan åtskillnad på grund av etnisk tillhörighet, ras, trosbekännelse, ålder, kön, politisk åskådning eller social ställning är central för utövandet av hälso- och sjukvård och laboratorieverksamhet (Vårdfacket 1999-09-06).

Det finns också exempel på att innebörden i regler och föreskrifter successivt förändras.

'Samtal' finns ju inte idag som någon form av insats inom äldreomsorgen. Det finns bara 'tillsyn' att man tittar in och ser att allt är bra, att de klarat att klä sig t.ex. Lagen är ju densamma, men dess tillämpning har ju förändrats" (Deltagare i FoU-cirkel)⁷

I besparingssyfte har många kommuner formulerat egna riktlinjer, där de definierat bort vissa insatser t.ex. matinköp och städning. Pensionärer som endast behöver hjälp med dessa insatser hänvisas att köpa service av privata firmor. Den pensionär som inte har råd med detta uppmanas att söka socialbidrag för kostnaderna (Eliasson-Lappalainen & Szebehely 1998:132).

Reglers konsekvenser

Reglers och rutiners konsekvenser kan komma att innebära en ”maktutövning” gentemot medborgarna. En FoU-cirkel deltagare⁸ menar, att sökorden som skall användas i ankomstsamtal styr vad som kommer med. Vid tidsbrist lyssnar personalen endast på det som sökorden anvisar. Men den gamla vill kanske berättas något helt annat! Fenomenet kan illustreras med ytterligare ett exempel:

Jag kunde känna att jag motade folk i telefonen, och som det är ibland när klienter ringer; de vill att någon lyssnar på dem och det kan ta en timme. Då var jag ibland snar och klippa av samtalet och inte benägen att höra mer än precis det jag behövde veta för utredningen. Men för överlevnads skull, för att kunna utföra arbetet (Socialarbetare vid utredningsenheten ur Blom 1998:186).

Styrda ankomstsamtal i kombination med reducerad handlingsförmåga t.ex. genom reduktion av resursen tid, kan utgöra hinder för det goda mötet. Det goda mötet kännetecknas av att det är den enskildes berättelse som är utgångspunkt för samtalet och för ett gott bemötande behövs tid (SOU 1999:21:105ff).

Sanktioner som ger tysta regler om tystnad

Inom offentlig förvaltning bör incitamentsstrukturerna understryka och stödja de värden som ingår i vårt offentliga etos och tydliggöra tjänstemannens etiska grundrelationer. Normen blir då att incitamentsstrukturerna skall förstärka beteenden som är demokratiskt-etiskt rationella (Agevall 1998). Det reella ansvaret för helheten innebär att den enskilde visar ämbetskurage genom att reagera om, det sker något brott mot de offentliga värdena, dvs. mot det som är ont och fel inom en offentlig organisation.

Här skall den enskilde tjänstemannen vända sig till överordnade, det är både en rättighet och en skyldighet. En sådan *väckning* är alltid det första steget individen bör ta. Om inte den överordnade reagerar alls eller reagerar negativt på själva budskapet finns möjligheten för tjänstemannen att *vissla*. Detta innebär att en överordnad myndighet informeras eller att allmänheten informeras genom att information lämnas till media. Visslandet sker öppet och individen kan omedelbart identifieras av sina överordnade. Sara Wägner's information till allmänheten om att äldre vanvårdades är ett exempel på vissling. Hon visade ämbetskurage och tog sitt reella ansvar för helheten. Visslande är en oundgänglig del i en vidare diskussion om ansvar, god ledning och etik i organisationer (Lawton 1998:113).

Uppgifter kan också lämnas anonymt för publicering genom så kallade läckor – *viskning*. Det finns fler sätt för den enskilde att reagera på olagligheter och

oetiskt beteende men väcka, vissla och viska är de mest okontroversiella åtgärderna inom svensk förvaltning. Den svenska tryckfrihetslagstiftningen tar stor hänsyn till informatörer. Ämbetsmannen får alltid informera massmedierna utom i speciella fall (när det gäller rikets säkerhet eller när tystnadsplikt föreskrivits i lag). För den tjänsteman som viskar anonymt skyddas hans eller hennes anonymitet bl.a. genom att det inte är tillåtet för någon myndighet att efterforska vem som lämnat ut uppgifterna. Vikten av viskandet har framgått av de ”affärer” som avslöjats genom anonyma meddelanden från ämbetsmän (Lundquist 1998a:114).

Vi kan sammanfattande säga att ämbetskurage är en förutsättning för ansvaret inför medborgarna och inför överordnade/politikerna/lagen. Öppenheten om vad som sker i förvaltningen liksom medborgarskapsperspektivet och allmänintresset är väsentliga aspekter i en politisk-demokratiskt styrd organisation.

Väsentligt är *vilka värden* som prioriteras och belönas inom ramen för incitamentsstrukturerna. Det blir dessa värden som uppmärksammas som viktiga. Det är t.ex. viktigt att belöna ämbetskurage. En sådan belöning får en dubbel betydelse. Både ledningen som utdelar belöningen och den anställde som erhåller den kommer att utgöra goda exempel eller modeller för etiska beteenden inom organisationen. Den som belönas ger exempel på vikten av etiskt mod och styrka och den ledning som delar ut belöningen uppmuntrar andra individer i organisationen till etiskt ansvar (Cooper 1990:177f, jfr. Lundquist 1998a). En ledning som positivt lyssnar på intern kritik visar gott ledarskap.

Det förekommer dock att ämbetskurage bestraffas. Det signalerar ”tysta regler” till personalen som direkt motverkar *det reella ansvaret för helheten*. Ett problem som uppmärksammas alltmer är den tysta förvaltningen. I en studie som Arbetslivsinstitutet gjort sägs det att:

Trots att offentligt anställda i lag har rätt att öppet kritisera sin arbetsplats är rådslan och tystnaden mer utbredd där än i den privata sektorn...(Dagens Nyheter 1999-09-17).

Anställda inom offentlig förvaltning kan utsättas för sanktioner, om de gör sin plikt genom att väcka. De ses som obekväma gnällspikar och budbäraren straffas. Om de visslar händer det, att de blir utsatta för sanktioner som t.ex. utebliven löneökning, omplacering eller avsked (jfr. Lundquist 1998a). Några exempel får illustrera fenomenet:⁹

En ämbetsman upptäcker oegentligheter inom kommunen och anlitar Komrev. För detta får hon kritik av kommunens högsta politiker! ... (Smålandsposten 1999-09-22a).

[En politiker agerar i] lagens utmarker genom att offentligt ge uttryck för sin misstanke att någon kommunanställd var pressens källa (Smålandsposten 1999-09-22a).

Förvaltningschefen lämnar sin tjänst:

Avskedet sänder...en obehaglig signal till andra chefer och anställda...Frågan är vem som har civilkurage nog att nästa gång tala med Komrev eller att läcka ut för politikerna misshaglig information till tidningar om kommunen svarar med att spekulera offentligt om källor eller ge rättrådiga tjänstemän sparken? (Smålandsposten 1999-09-22a).

De berörda politikerna hade ett informationsmöte för de anställda:

Efter informationen reste sig hela personalen och gick därifrån med orden ”vi tror inte på er”, säger en som jobbar på förvaltningen men som vill vara anonym av rädsla för vilka konsekvenser det kan få att kritisera politiker öppet (Smålandsposten 1999-09-22b).

Nedanstående exempel kan illustrera hur en budbärare blir boven:

Vad får en rektor säga när han skall berätta för sin personal vad man står inför för konsekvenser av en tioprocentig budgetnedskärning på en skola på ett år?

Rektorn hade analyserat situationen för sin personal i ett tjänsteutlåtande:

... neutralt och återhållsamt i tonen, men med nödvändighet ganska förfärande i sak: tre miljoner av trettio betyder minst tio lärare. Tjänsteutlåtandet blev inte så populärt bland alla politiker...

... Plötsligt befann sig hans analys hos massmedia, som ställde frågor om konsekvenserna. Frågor som han besvarade neutralt men rakt. Han bekräftar att det kommer att handla om ett antal uppsägningar. Då får han veta att ”det blåser kring honom”. An en gång får en skolledare tecken på att det inte är populärt att svara på tilltal när massmedia hör av sig. An en gång får en skolledare veta att budbäraren är boven, fast budskapet är resultatet av beslut tagna av andra instanser (Skolledaren 9/99).

Repressalier, hot om repressalier och rutiner som begränsar yttrandefriheten är brott mot demokrativärdena inom vårt offentliga etos. Brott, som har förödande effekter på förvaltningsorganisationen eftersom förvaltningen blir tyst och risken för blind lydnad ökar. Blind lydnad innebär att en individ lyder oavsett vad handlingen innebär.¹⁰ Individerna upplever inget personligt ansvar utan bedömer sina prestationer utifrån hur väl auktoritetens önskingar uppfylls. Här kan vi tala om ett tekniskt ansvar.

Adolf Eichman, en av Hitlers vidrigaste bödlar, förnekade sin skuld och bortsåg från sitt etiska ansvar genom att hänföra ”...Varför skulle jag som en otydlig liten man ha några egna funderingar? Jag fick en order från mina överordnade och såg varken åt höger eller vänster. Ty det var inte min uppgift. Jag hade att lyda” (von Lang 1983:154 ur Lundquist 1999b:162). Här är det således lydnaden och inte olydnaden, som är ett problem.

Genom att studera några aspekter på regler och rutiner har vi sett att de inte är några neutrala instrument. De har en etisk relevans. Vi kan här tala om moraliskt imperativa, omoraliskt imperativa och amoraliskt imperativa regler/rutiner.

– *Moraliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de stödjer värdena inom vårt offentliga etos, att de bildar en kongruent styrningskedja, att de medger den autonomi, som erfordras för etiska överväganden och beslut samt inte minst att ämbetskurage belönas. Huruvida ämbetskurage belönas eller bestraffas borde vara en viktig faktor som har betydelse för den etiska kulturen inom organisationen.

– *Omoraliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de bryter mot ett eller flera värden inom vårt offentliga etos.

– *Amodaliskt imperativa regler/rutiner* kännetecknas av att de utformas och formuleras så tekniskt och neutralt att dess etiska aspekter inte uppmärksammas. Här finns också en koppling till språk och språkets betydelse för organisationskulturen.

Kultur

Individerna befinner sig i och handlar inom ramen för en kultur och en bestämd praxis. Medvetandet om detta kan hjälpa oss att förstå att en organisationskultur kan vara god eller dålig (jfr. Henriksen & Vetlesen (1997:166). Det finns två sätt att se på organisationskulturbegreppet. Det ena är att organisationskultur är en allmän metafor – en form av kollektivt arv som påverkar medlemmarna i en passiv process. Det andra synsättet är att kulturen är en organisationsvariabel som kan påverkas på ett aktivt och medvetet sätt. Organisationskulturstyrning bygger på detta sist nämnda synsätt. Några ”signaler” som kan påverka organisationskulturen ska diskuteras. Samtidigt problematiseras den blandning av marknadens logik och den demokratiska förvaltningens logik som idag sker i offentlig verksamhet (Agevall 1998:57ff). Under de senaste decennierna har idéer från den privata sektorn införts i den offentliga förvaltningen. Detta speglas bl. a. genom ett organisationsspråk, där medborgaren blir kund, enheter blir beställare eller utförare och funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet blir de övergripande måttstockarna (jfr. Lawton 1998:117, jfr. Pollitt 1993). Man talar i dag om ekonomismen som betyder att det endast är ekonomivärdena i vårt offentliga etos som beaktas och att demokrativärdena sätts på undantag.

Vad har språket för betydelse för organisationskulturen? Det fungerar som en bärare av normer och ett sätt att tänka som vägleder individen i hur hon skall uppfatta och tolka verkligheten och hur hon skall bete sig: ”Man kan säga att språket skapar förändring, samtidigt som förändring speglas i språket” (Blom 1998:214).

Om vi vill förstå organisationskulturens betydelse för individernas etiska medvetenhet måste vi kunna besvara frågor som: Förekommer begreppet etik i organisationens språk? Diskuteras etik på arbetsplatsen? Beskrivs regler och rutiner i ett etiskt språk eller i ett tekniskt, neutralt språk? Ett tekniskt, neutralt språk kan exemplifieras med det produktspråk som på vissa håll införts inom äldreomsorgen, såsom, ”produkten tillsyn”, ”produkten hygien” etc. (Eliasson – Lappalainen 1998). Vilka normer och beteenderegler kan vi utläsa i ett sådant språk? I betänkandet *Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre* påtalas särskilt att vård och omsorg ”skall karakteriseras av respekt för självbestämmande, integritet, trygghet och värdighet” (SOU 1997:51:189) och att dessa värden måste integreras i vårdens och omsorgens vardag (Ibid. s. 190). Vi måste då reflektera över vilka konsekvenser produktspråket kan ha för dessa normers integrering i vårdens och omsorgens vardag.

Blom (1998:216ff) beskriver hur många socialarbetare visade etiskt motstånd mot det nya språket som var förknippat med kund-, köp- och sälj-förhåll-

lande. De ansåg att terminologin förtingligade klienterna och att de tenderade att betraktas som handelsvaror i stället för medborgare: En socialarbetare i Bloms undersökning reflekterar över språkets makt över tanken:

På lite sikt förs ju [språket] över. Särskilt då om det kommer nya socialarbetare, nya socionomer som inte är "fostrade" i det som fanns förut, då är ju de helt fast. Dom har ju inte möjlighet till någon annan begrepps värld ens (Socialarbetare vid utredningsenhet ur Blom 1998:215).

Signalerar organisationen att etik är viktigt? Det räcker inte att på ett ytligt plan tala om vikten av etik. Det krävs också att det avsätts tid och resurser för etisk träning, möjligheter till etisk reflektion och samtal om etiska frågor. Individerna lär sig också genom budgeten hur etik värderas inom organisationen (Cooper 1990:176). Vad händer då i de slimmade organisationer, där det inte ges tid till eftertanke, reflektion eller dialog kring etiska frågor?

En annan aspekt som påverkar organisationskulturen och som är väsentlig i en politiskt demokratiskt styrd organisation är öppenheten och det reella ansvaret för helheten. Signalerar organisationen öppenhet och ansvar? Om organisationskulturen innehåller en "kod för tystnad" motverkas all rapportering av oetiskt beteende. Risker för demokratin och demokrativärdena är uppenbar! Vi kan således tala om etiskt stödjande organisationskulturer och etiskt hindrande organisationskulturer, där oetiska beteenden kan komma att institutionaliseras. De enda som kan motverka en sådan utveckling är de individer, som trots de risker de utsätts för, visar ämbetskurage (jfr. Lawton 1998:115):

Det spelar ingen roll hur många människor som valde den moraliska plikten framför självbevarelsens rationalitet – det som spelar någon roll är att några gjorde det (Bauman 1989:280).

Rum

Rummet kan innebära en geografisk avgränsning av en organisations verksamhet t.ex. en kommun eller landsting. Det kan vara hur byggnader placeras och det kan vara utformningen av lokalerna etc. Vi skall först utgå ifrån medborgarperspektivet och studera några exempel på vad organiseringsvariabeln rum kan betyda för medborgaren.

Tillgängligheten till den offentliga servicen torde vara en central aspekt. Vi kan studera närheten med hjälp av exempel från Bloms undersökning (1998:187). Där beskrivs hur "närhet" är en bärande princip för det sociala arbetet. Denna närhet betyder inte endast nära klientrelationer, utan också att socialarbetaren skall vara tillgänglig. Dessutom torde tillgängligheten vara en förutsättning för den nära klientrelationen. I den kommun som Blom studerade hade man placerat de myndighetsutövande verksamheterna centralt i staden. Följden blev ett geografiskt avstånd till bostadsområdena i ytterområdena:

Tidigare så satt vi ute i områdena, och då var det mycket lättare att titta in på kontoret eller gå hem till en person. Det var en närhet som gjorde att en relation kunde bli mer naturlig. Nu ger inte organisationen någon grogrund för relationen och det ska inte vara det heller enligt organisationen (Socialarbetare vid sociala förvaltningen ur Blom 1998:187).

Blom skriver att: "Även om det kanske inte var medvetet har centraliseringen ersatt närhetens princip med en distansens dito" (Ibid.s. 187). Tillgänglighet kan också vara att medborgaren skall kunna hitta verksamheten:

Svårigheten för den enskilde är att veta om den har kommit rätt, Vart skall jag gå? Till vilken instans ska jag gå? Är det här sociala förvaltningen? "Nej det är dit du ska gå, om du söker bistånd med något, det kan vi inte hjälpa dig med"...Det finns en osäkerhet och okunskap i vart den enskilde ska vända sig. Inte tillräcklig information till kommuninvånarna. Det är fortfarande många kommuninvånare som inte vet om den här uppdelningen (Socialarbetare – kommunal utförare ur Blom 1998:158).

En faktor som ytterligare försvårar för medborgaren att hitta rätt är att kommunen i Bloms (1998:158) undersökning inte längre använder begreppet socialtjänst, dvs. det saknas ett entydigt namn på "rummet."

Andra aspekter av tillgänglighet för medborgaren berör dels själva byggnaden, dvs. möjligheten för alla medborgare – även medborgare med funktionshinder – att kunna komma in i lokalen, dels om det finns "rum" för medborgaren när hon kommer. Inom sjukvården finns det otaliga exempel på hur patienter hänvisas en säng i korridoren, på en expedition eller i ett förrådsutrymme. Den fråga vi måste ställa är vilket budskap dessa "rum" signalerar till medborgarna?

Det finns en koppling mellan rum och kultur. Det är t.ex. inte oväsentligt hur lokalerna är utformade i ett serviceboende. Finns det eller saknas det gemensamhetsutrymmen? Hur är lokalerna möblerade? Finns det blommor och konst? Lokalerna "visar" oss kommunikationsmöjligheter men också kommunikationsmönster. Hur lokalerna utnyttjas visar kommunikationsvägar eller brist på sådana. Det gäller inte endast för medborgarna/brukarna utan även för personalen. En inte helt okänd sanktion är t.ex. att placera en "besvärlig" anställd i ett avlägset rum med oviktiga arbetsuppgifter.

Strukturering

Strukturering betyder att olika organiseringsvariabler relateras till varandra och till de resurser och preferenser som kommer till organisationen. Genom struktureringen fördelas resurser på olika organiseringsvariabler och därmed bestäms fördelningen av makt och inflytande. Här väljs några exempel utifrån en aspekt av strukturering, nämligen hur roller relateras till varandra. Samtidigt kontrasteras två relateringsprinciper som bygger på olika logiker. Vi skall se på den demokratiska förvaltningens logik och på marknadens logik. Den demokratiska förvaltningens logik bygger på samarbete, vilket framgår av en berömd formulering i § 47 i 1809 års regeringsform, enligt vilken myndigheterna skulle "räcka varandra handen" för att genomföra statsmakternas styrning. Här är tanken att genom samarbete uppnå ett allmänintresse i medborgarnas tjänst.

Marknadens logik bygger på konkurrens. Den bygger på logiken att aktörerna skall tävla utifrån sina egenintressen. En konkurrerande enhet kan inte avslöja sina konkurrensfördelar och inbjuder inte till samarbete med någon som bedriver samma typ av verksamhet. Det gäller att öka efterfrågan på den egna

verksamheten och att locka till sig kunder. Här gäller kundperspektivet – det är kunden som väljer, en nöjd kund kommer tillbaka, kunden har makt i relation till sin betalningsförmåga etc. (Agevall 1998). I denna logik finns också företagets möjlighet att välja sina kunder – de kan rikta sig till en speciell målgrupp och utesluta en annan. Vad händer då när dessa logiker blandas genom att konkurrens utifrån ett egenintresse införs i den offentliga förvaltningen som skall tjäna allmänintresset?

För att analysera hur roller relateras till varandra införs begreppet linjerutiner. *Linjerutiner* kan ses som de trådar som knyter samman organisationens olika delar i förvaltningsorganisationen. Linjerutinerna bestämmer spelplanen och de kollektiva spelreglerna. De fördelar rollerna och relaterar dem till varandra och koordinerar därmed organisationens beslutsfattande och verksamhet (Agevall 1994:116f). Dessa linjerutiner kan vara mer eller mindre sammanhållande.

Den traditionella nämnd-förvaltningsmodellen bygger på tanken om *sammanhållna linjerutiner* och syftet är att på ett entydigt sätt koordinera politikernas och förvaltningspersonalens roller vad gäller uppgifter och ansvar inför medborgarna. Olika enheter och roller relateras till varandra genom samarbetsrelationer. Grundtanken är samarbete i medborgarnas/allmänintressets tjänst.

Beställare-Utförare-Modellen innebär att de kollektiva spelreglerna blir anorlunda, genom att linjerutinerna blir mindre sammanhållande eller att de bryts. I den kommun som Blom (1998:91ff) studerade bryts linjerutinerna genom den funktionsuppdelning som gjorts av den politiska nämndorganisationen med betällarnämnder och produktionsstyrelse. Motsvarande uppdelning görs av förvaltningspersonalen. Enheterna och rollerna relateras till varandra genom kontrakt. Ytterligare en funktionsuppdelning är att socialtjänsten uppdelas i en socialnämnd och en omsorgsnämnd. Socialnämnden utreder och fattar beslut som gäller myndighetsutövning, men den gör också vissa beställningar i enskilda ärenden – särskilda avtal. Socialnämnden är i sin tur uppdelad i två utskott nämligen i ett ekonomiutskott och ett behandlingsutskott. Under ekonomiutskottet sorterar ekonomienheter och under behandlingsutskottet ligger utredningsenheter. Omsorgsnämnden har den huvudsakliga beställaruppgiften. De beställer en viss volym av generella biståndsinsatser av externa eller kommunala utförare.

Tanken med modellen är att politikerna i beställarnämnderna ska vara medborgarnas representanter eller ombud. Beställaren ska inte ha något ansvar för producentens organisation.¹¹ Den påverkan som sker på producenterna sker i princip vid utformningen av avtalet/kontraktet. Sammanhållande linjerutiner byts ut till affärsmässiga kontraktsrelationer. Därigenom, menade man, skulle det politiska dilemman, som finns i att vara ansvarig för både beställning och produktion, elimineras. Det är affärsmässiga kopplingar som skall finnas mellan beställare och utförare och all verksamhet skall konkurrensutsättas. Produktionsstyrelsen, som består av politiker, leder de kommunala resultatenheternas produktion och har till uppgift att tillvarata kommunens intressen. De har en ”produktionschef som i likhet med en VD för ett företag ska leda produktionen och vara ansvarig inför styrelsen” (Blom 1998:93).

Kontraktrelationen mellan politiker i beställarfunktionen och de politiker som finns i produktionsstyrelsen kom också att innebära en annorlunda ansvarsfördelning gentemot medborgarna. Det är beställarpolitikerna som anses representera medborgarna och vara ansvariga inför dem. Produktionsstyrelsens politiker skall tillvarata kommunens intressen. Vad innebär det? Kommunens intressen borde sammanfalla med medborgarnas. Politikens ansvar inför medborgarna skulle ju annars organiseras bort.

Funktionsuppdelningen i olika ansvarsområden för politiska nämnder med tillhörande förvaltningsenheter knyts inte åter ihop genom sammanhållande linjerutiner. Det gör att enheter med olika utgångspunkter ställs mot varandra. Vid flera tillfällen har det hänt att klienter med hjälp av socialarbetare på utredningsenheterna har överklagat ekonomienheternas avslag om ekonomiskt bistånd. De olika enheterna inom socialförvaltningen har haft olika uppfattningar om klientens behov och rätt till ekonomiskt bistånd. Socialnämnden har på detta sätt "blivit motståndare till sig själv i domstolsförhandlingar" (Blom 1998:154).

Det sociala arbete som inte innebär myndighetsutövning, dvs. råd & stöd och behandlingsinsatser är produktion som utförs av privata företag, kommunens egna utförare och kooperativ:

Domstolarna, de bryr sig ju inte om hur vi är organiserade. De tittar ju på helhetsbilden, om den här personen har fått hjälp av socialtjänsten. Då kan jag känna att den här uppdelningen...kan göra det svårt för oss. Vi kan ha situationen där vi som kollegor blir motståndare. För då säger råd & stöd: "jag tycker den här problematiken är väldigt stor".

Så skriver man ett intyg om det här. Och vi säger att: "vaddå, det där intyget, det stämmer ju med tusentals som vi har här". Då ställs ju vi som kollegor emot varandra...

Ekonomiutskottet kanske tar ett beslut enligt vårt förslag. [Klienten] överklagar; Länsrätten tycker då att det finns skäl. Socialsekreterare på råd & stöd har sagt att problemet är så allvarligt. Vi får backning i Länsrätten...Det är ju ekonomiutskottet då, som har argumenten och tycker att det här är okej; att [klienten] inte ska ha någonting. Så det är ju deras argument som vi då ska föra fram. Det innebär ju då att det blir ett väldigt spel inom socialtjänsten (Enhetschef vid ekonomienhet ur Blom 1998:155).

Lojalitetskonflikter och samarbetsproblem uppstår. Utförarna upplever lojalitetskonflikter i relation till beställaren respektive klienten. Utförarenheten Råd & stöd tycker ibland att klienten har ett större behov av ekonomiskt bistånd än vad ekonomienheten bedömt. Olika utförarenheter relateras dessutom till varandra genom konkurrens:

Mellan utförarna där det råder konkurrens är det svårt med samarbete...Det bygger ju på konkurrens och då ger man inte så gärna ifrån sig, man håller lite grand på sitt och värnar om det (Socialarbetare – kommunal utförare ur Blom 1998:164).

En konsekvens är den slutenhet som uppstår mellan enheterna – var och en håller på sitt. En slutenhet finns också inbyggd i upphandlingen som sådan. I kommunens informationsskrift finns föreskrifter om tystnadsplikt:

De enda kontakter tjänstemännen får ta, under den här perioden, förutom med den som lagt anbudet, är med de egna politikerna i Omsorgsnämnden. Beställningsar-

betet görs på politikernas uppdrag. Under hela den här perioden har tjänstemän och politiker tystnadsplikt vad gäller anbuden. Efter den här bearbetningen och förhandlingar tar Omsorgsnämnden sitt beslut om beställningar.

... För kommunala enheter blir det mera en fornsak, kommunen kan inte rent juridiskt skriva avtal med sig själv (alla utförarenheter i Produktionen hör till kommunen, som är en enda juridisk enhet). Avtalen med externa enheter blir på ett annat sätt juridiskt bindande... (Bilaga 5 i Blom 1998).

En annan viktig fråga vad gäller öppenhet – slutenhet är vilka konsekvenser upphandling med olika utförare får. Vad händer med den politiska demokratins krav på öppenhet? Vad händer personalens meddelarskydd, när en upphandling sker av privata entreprenörer? Juristen Johan Svedberg vid Nämnden för offentlig upphandling ger följande besked:

När till exempel sjukhus eller skolor privatiseras, får inte personalen behålla sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Reglerna om offentlig upphandling förhindrar krav att en köpare eller entreprenör ska garantera personalens yttrandefrihet (Arbetarskydd 1999-09-24).

Det är väsentligt att bevaka att inte demokrativärdena organiseras bort. Normen är att organiseringen av offentlig verksamhet bör understödja samtliga värden inom vårt offentliga etos.

Avslutning

Genom de exempel som redovisats kan vi konstatera att organiseringen av en verksamhet inte är ett neutralt instrument. Beroende på hur de olika organisationsvariablerna hanteras kan organiseringen såväl understödja som förhindra organisationsmedlemmarnas etiska medvetenhet och etiska ansvar:

A key question in understanding ethics and public services management is not just 'Is the manager ethical?' but, 'Has the organizational context changed so that the manager is more likely to make a mistake or be less liable to corruption, be less committed, be less professional and so on?' (Lawton 1998:14).

Denna fråga som berör alla anställda – inte endast arbetsledare och chefer – måste vi ställa betydligt oftare.

Noter

1. Lundquist (1997, 1998a) har rekonstruerat de värden som ingår i vårt offentliga etos utifrån olika auktoritativa texter såsom grundlagarna och FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna.
2. Med civilkurage menas att en individ reagerar på och försöker motverka det som hon/han uppfattar som ont och fel. För att tydliggöra att det här gäller skydd för offentliga värden och inte någon egenetik bör dock begreppet ämbetskurage användas (Lundquist 1998b:24).
3. Den tysta förvaltningen diskuteras mer ingående under avsnittet *Sanktioner som ger tysta regler om tystnad*.
4. Socialtjänstlagen 1980:620 §19 är den förvaltningsstyrning som gäller för de enskilda organisationerna. Då dessa sedan i sin interna organisationsstyrning inför regler som motverkar den äldres medbestämmande visar detta på en inkongruens i styrningskedjan (Agevall 2000).
5. Pågående datainsamling genom en FoU-cirkel i Etik i bemötande inom äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
6. Ibid. Exempel på vad den enskilde egentligen får i hjälptid beskrivs också av Szebehely (1995:120ff).
7. Pågående datainsamling genom en FoU-cirkel i Etik i bemötande inom äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
8. Pågående FoU-cirkel Etik i bemötande i äldreomsorgen under ledning av Lena Agevall och Elvi Richard, Växjö universitet.
9. Huruvida pressuttalandet är helt korrekt refererat spelar här inte någon större roll. Syftet är att det skall illustrera fenomenet – brott mot demokrativärdena.
10. Den blinda lydningen är detsamma som kadaverdisciplinens lydning – den amoraliska byråkratins lydning (Lundquist 1992:262).
11. Jfr. tidigare diskussion om "Black boxes".

Referenser

Agevall, Lena 1994. *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund: Lund Political Studies 84. Lunds universitet.

- Agevall, Lena 1998. Differentierade effektivitetsbegrepp i välfärdsstudier – en analys av effektivitet och logiker för styrning och organisering, i Agevall, Lena, Idlinge, Björn, Johansson, Conny & Ring, Hans *Demokratins mångfald*. Lund: Studentlitteratur.
- Agevall, Lena 2000. Rutiner, ansvar och etik i offentlig service, i Agevall, Lena & Klasson, Torgny (red.) *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Agevall, Lena & Richard, Elvi 1999. Pågående FoU-cirkeln *Etik i bemötande inom äldreomsorgen*. Växjö universitet.
- Arbetskydd* 1999-09-24. Nr 11. Upphandling hotar yttrandefriheten.
- Bauman, Zygmunt 1989. *Auschwitz och det moderna samhället*. Översättning Gustaf Gimdal & Rickard Gimdal. Göteborg: Daidalos.
- Bengtsson, Hans 1998. Normbildning på olika arenor i Bengtsson, Hans (red.) *Politik, lag och praktik. Implementeringen av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom, Björn 1998 *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Campbell, Colin 1993. Public Service and Democratic accountability, in Chapman, Richard A. (ed.) *Ethics in Public Service*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cooper, Terry L. 1990. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Third edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dagens Nyheter* 1999-09-17. Offentligt anställda är tystast. Yttrandefrihet. Kritik upplevs öka risken för en sämre ställning på jobbet.
- Denhardt, Kathryn G. 1988. *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. New York: Greenwood Press.
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari 1998. "Etik och moral i omsorgens vardag" dokumentation och föreläsning vid Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst. Göteborg 21-22 april 1998.
- Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta 1998. Omsorgskvalitet i svensk hemtjänst – hotad eller säkrad av att mätas? I Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Szebehely, Marta (red.) *Vad förgår och vad består? En*

- antologi om äldreomsorg, kvinnosyn och socialpolitik*. Lund: Arkiv förlag.
- Gustafsson, Rolf Å. 1994. Arbetsorganisatoriska risker med de nya ekonomistyrningssystemen, i Gustafsson, Rolf Å. (red.) *Köp och sälj var god och svälj? – vårdens nya ekonomistyrningssystem i ett arbetsmiljöperspektiv*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Henriksen, Jan-Olav & Vetlesen, Arne Johan 1997. *Nærhet og distanse. Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennisker*. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- Jackall, Robert 1988. *Moral Mazes. The World of Corporate Managers*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar 1997. *Administrasjonens makt—om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Lawton, Alan 1998. *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementation Steering. An Actor – Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1997. *I demokratins tjänst*. SOU 1997:28.
- Lundquist, Lennart 1998a. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1998b. Demokrati kräver ämbetskurage. *Socialpolitik*. December 1998 Nr. 4-5.
- Lundquist, Lennart 1999 a. Hotet mot den politiska demokratin, i *Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77.
- Lundquist, Lennart 1999b. Ämbetsmannen som demokratins väktare, i *Maktdelning*. SOU 1999:76.
- Pollitt, Christopher 1993. *Managerialism and the Public Services*. Second edition. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Rohr, John A. 1989. *Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values*. Second edition. New York: Marcel Dekker.
- Rothstein, Bo m.fl. 1995. *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, Bo 1997. Demokrati, förvaltning och legitimitet, i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Silfverberg, Gunilla 1996. *Att vara god eller att göra rätt*. Nora: Bokförlaget Nya Doxa.
- Skolledaren* 9/99. Hur ärlig får rektor vara om nedskärningar?
- Smålandsposten* 1999-09-22a. Hämndbegär i Älmhult.
- Smålandsposten* 1999-09-22b. Personal kräver svar om avgång.
- Socialtjänstlagen 1980:620
- SOU 1997:51 *Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre*.
- SOU 1999:21 *Lindquists nia -nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*.
- Szebehely, Marta 1995. *Vardagens organisering. Om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vårdfacket* 1999-09-06. Vi accepterar inte att tvingas vägra vård. Landstingets riktlinjer vållade protester. Nr. 8.

Översikter och meddelanden

EMU och demokratin

... decisions by national collectivities to integrate into transnational institutions are, in part, decisions about what kind of societies people want to live in. Being open to the world is, for many people, an important part of their self-conception as members of modern pluralistic societies, and they autonomously decide to pursue that self-conception through various international agreements and institutions. Such decisions are not a denial of people's national identity, and a highly valued exercise of their national sovereignty". (Kymlicka 1999: 118).

Inledning¹

Termen "demokrati" har som bekant en emotiv laddning som gör den retoriskt effektiv. Att kalla en ståndpunkt "odemokratisk" är ett ganska hårt tillmål. I regel anses det också vara ett konklusivt argument emot ståndpunkten i fråga.

Inte sällan möjliggörs sådana tillmålen av dold terminologisk nyordning. "Demokrati" definieras på ett sådant sätt att den sakpolitiska ståndpunkt man ogillar av begreppsliga skäl måste kallas odemokratisk. Argumentation ersätts ofta med övertalningsdefinitioner (se Stevenson 1969:210).

I en demokrati har definitionen av "demokrati" inte bara statsvetenskapligt intresse. För att möjliggöra en demokratisk "överideologi" (Tingsten 1944:57), dvs. ett värdesystem som försvarar ett demokratiskt statsskick (vad detta än innebär), krävs ett visst mått av terminologisk enighet. Ytterst handlar det om att möjliggöra det som brukar kallas ett *rationellt samtal* om både demokratin och sakpolitiken inom ramen för demokratin. Det var denna typ av överväganden som föranledde Herbert Tingsten (1944) och Alf Ross (1946) att med

emfas försvara en viss definition av "demokrati". Deras "definitionsexercis", som inte skall förväxlas med begreppsrealism, är fortfarande värd att tas på allvar.

Termen "demokrati" fungerar alltså som en "retorisk ballong" (Frändberg 1996:23), som fylls med tidsandans politiska ideal (jfr Ross 1968:85). I de politiska debatter som handlar om stora systemförändrande åtgärder ges ofta ordet "demokrati" en speciell innebörd som syftar till att framställa debatten så att den "i grunden" handlar om demokrati. Under 60- och 70-talen kopplades demokratin till samhällets ekonomiska struktur. I debatten om löntagarfonder i mitten av 70-talet åberopade både ja- och nejsidan demokratin principer för sin ståndpunkt. I debatten om ett svenskt EU-inträde i början av 1990-talet ansåg både ja- och nejsidan att de värnade om demokratiska principer (Jacobsson 1997).

Sveriges förhållande till transnationella organ (främst EU) har ersatt frågan om det ekonomiska livets organisering som den mest demokratiladdade frågan. "Delegationsdimensionen", dvs. attityder till att delegera politisk makt till s.k. övernationella organ som EU och EMU, tenderar att bryta igenom den gamla högervänsterdimensionen inom väljarkåren (Oscarsson 1998:286).

Vi står inför en demokratiteoretisk debatt som på många sätt påminner om den debatt som fördes under den "nya vänsterns" uppsving i slutet av 1960-talet. Då diskuterades demokratin förhållande till "odemokratiska" principer i näringslivet, nu diskuteras demokratin förhållande till "odemokratiska" principer i transnationella beslutsorgan. EU-medlemskapet framställs av vissa debattörer som ett grundlagsbrott; den offentliga makten anses inte längre utgå ifrån folket (se t.ex. Gustafsson 1998 och Gustavsson 1999a).²

Globalisering och europeisk integration sammanfaller med en allmän normpolitisk trend inom västliga demokratier (se T:son Söderström 1996), vilket särskilt illustreras av tillkomsten av EMU. Normpolitiken motsvaras också av en allmän "juridifiering" av politiken i rättsstatlig riktning (se Holmström 1999). Utrymmet för diskretionär demokratisk maktutövning minskar. Politiska beslut handlar mer om "questions of regulation" än om "questions of action" (Riker och Ordershook 1973:276f). Vissa frågor lyfts bort från den politiska agendan och hänskjuts till oberoende ämbetsmän (Majone 1996). I denna "delegativa demokrati" blir det *politiska* ansvaret otydligare (jfr O'Donnell 1994). Politiker är inte ansvariga för enskilda beslut, utan för de institutionella regler som beslutsfattarna lyder under.

EMU-frågan aktualiseras tydligt denna problematik. Medlemsstaterna delegerar penningpolitiken till en oberoende europeisk centralbank. Syftet är både politiskt och ekonomiskt. I svensk debatt hävdar många motståndare till EMU att en svensk anslutning strider mot demokratins principer (se t.ex. Carlén m.fl. 2000). Även från statsvetenskapligt håll har EMU:s demokratiska legitimitet ifrågasatts (Hermansson 1996 och Gustavsson 1996).

Den socialdemokratiska partikongressen beslutade i mars 2000 att driva kravet på en folkomröstning i EMU-frågan. För många som kommer att lägga sin röst i en eventuell folkomröstning är demokratifrågorna centrala. Man kan ställa (åtminstone) två olika demokratifrågor när det gäller ett svenskt medlemskap i EMU: 1. Hur kommer ett medlemskap i EMU att påverka graden av demokrati i Sverige. 2. Kan ett medlemskap i EMU rättfärdigas av "demokratiska värden"? Om man, vilket kommer att ske i denna uppsats, definierar "demokrati" naturalistiskt, är den första frågan empirisk och deskriptiv. Den andra frågan är däremot normativ. Eftersom svaret på den empiriska demokratifrågan torde vara relevant för svaret på den normativa demokratifrågan (men inte tvärtom) kommer fokus här att riktas på den empiriska demokratifrågan.

I denna artikel kommer jag att utgå ifrån ett demokratibegrepp som varit dominerande un-

der 1900-talet bland statsvetare och rättsfilosofier. Idéhistoriskt är det förknippat med en rättsrealistisk statsteori enligt vilken en stat är "a legal system in force" (Copp 1999:7). Grundbetydelsen av "demokrati" är, enkelt uttryckt, rättsligt reglerad medborgarmakt över en stat som i sin tur utövar rättsligt reglerad makt över mänskligt beteende inom ett territorium.³

Mitt val av demokratibegrepp vägleds inte av några andra normer än de som dess förespråkare åberopat, nämligen språkliga och vetenskapliga; termen "demokrati" bör ges en innebörd som anknyter till ett dominerande språkbruk och som preciserats på ett vetenskapligt fruktbart sätt (Ross 1968:84).

En viktig utgångspunkt är att demokrati inte är ett värde, utan ett sakförhållande vars existens kan påvisas oberoende av vilka värderingar man har (Tännsjö 1992:9). Även de utomdemokratiska sakförhållanden, t.ex. systemkapacitet, som kan ge demokratin ett värde (i form av autonomi) kan diskuteras sakligt. Men den sakfråga som står i centrum här är inte demokratins värde, utan dess förekomst. I fokus står demokratins styrelseskick, dvs. de legala resurser som ger medborgarna möjlighet att styra och kontrollera en stat. Indirekta effekter på andra politiska resurser (t.ex. politiskt självförtroende, politisk kunskap, ekonomiska resurser) ligger utanför min frågeställning (vilket inte innebär att de skulle vara ointressanta).

Jag gör inte anspråk på att besvara frågan huruvida Sverige *bör* gå med i EMU. Men i den mån svaret på denna normativa fråga är beroende av om och i så fall hur ett EMU-inträde inskränker demokratin i Sverige torde min diskussion vara relevant.

Vad bör man mena med "demokrati"?

Ofta hävdas att demokratibegreppet – i likhet med 'jämlighet' och 'rättvisa' – är "essentially contested" (Connolly 1993:22, Gallie 1956). Skälet är att en definition av "demokrati" antas vara ett uttryck för en politisk ståndpunkt.⁴ Inte sällan görs "demokrati" synonymt med "ett gott statskick".⁵ Att blanda ihop semantiska och politiska normer leder dock till onödigt begreppsförvirring; definitioner anger bara nor-

mer för språkbruk, inte normer för politiskt handlande.

Det finns – trots allt – en ganska betydande enighet bland statsvetare om vad "demokrati" betecknar. Mångtydigheten och värdeladdningen härrör mer ifrån politisk retorik än från statsvetenskaplig diskurs. Demokrati har ända sedan antiken handlat om folkstyre av en *stat*. Det moderna demokratibegreppet skiljer sig från det antika i fråga om grad av folkstyre, inte ifråga om begreppets allmänna deskriptiva innebörd. Vad som ändrats under historiens gång är de normativa demokratidoktriner som åberopats för att rättfärdiga ett demokratiskt styrelseskick (Bobbio 1993:27).

Det finns dock en inte oviktig dubbeltydighet i det statsvetenskapliga språkbruket. Demokrati beskrivs ofta både som en *fördelning av makt* och som en *beslutsprocedur*. Svenska statsvetare är väl förtrogna med den s.k. proceduriella konceptionen av demokrati som främst förknippas med Herbert Tingsten. "Tron på demokratin... innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällsstruktur", skrev Tingsten i en ryktbar formulering (Tingsten 1945:57).

Tingstens formulering ligger troligen bakom påståendet att demokrati är en "beslutsform" eller rentav en "beslutsteknik", som det står i Holmbergs och Stjernquists (1995:40) grundlagskommentar. Som en beskrivning av den typ av entitet som "demokrati" betecknar är betoningen på "procedurer och tekniker" för beslutsfattande dock missvisande. *Maktfördelning*, snarare än *procedur*, är demokratins "essens". "Demokrati" betecknar en viss fördelning av institutionaliserad makt i en politisk enhet (jfr Barry 1974). Fördelningsprincipen är *jämlik makt* mellan medborgare och *suverän makt* till medborgarkollektivet (Hermansson 1996:22). Ur denna maktodelningsprincip kan man härleda den beslutsprincip som vanligen förknippas med demokrati, nämligen majoritetsprincipen (se t.ex. Lively 1975:9f). Men demokrati är inte samma sak som beslutsfattande av medborgarkollektivet genom majoritetsprincipen.

Det finns inget nödvändigt samband mellan grad av demokrati och antal beslut som tas enligt

majoritetsprincipen – varken i staten eller i samhället. Om man utgår ifrån maktdimensionen i demokratibegreppet blir beslutshierarkin avgörande, inte summan av demokratiska procedurer i staten eller i samhället. Demokratiska procedurer på högre nivå kan legitimera odemokratiska procedurer på lägre nivå (Dahl 1992:43).

Alf Ross har kanske formulerat den mest koncisa idealtypsdefinitionen av "demokrati". Utgångspunkten är att "demokrati" betecknar ett statsskick (Ross 1968:82). Enligt Ross' rättsrealistiska synsätt är en stat en rättsordning som upprätthålls med tvångsmakt. Demokrati innebär, enligt Ross, att medborgarkollektivet har den suveräna makten över gällande rätt, vilken ytterst handlar om institutionaliserade lydndsrelationer mellan å ena sidan lagstiftare och å andra sidan ämbetsmän och medborgare (Hart 1961:kap. 6). Detta legalistiska synsätt bör inte förväxlas med ett formalistiskt. Demokratien måste vara ett "levande statsskick" vilket motsvaras av gällande konstitutionell rätt (dvs. en de facto verklig kommandoordning i en stat).⁶ I en demokrati ges medborgarkollektivet makt över det mest effektiva politiska instrumentet för att styra ett samhälle, nämligen en rättsligt reglerad tvångsmakt.

Ross anger tre dimensioner i demokratibegreppet (Ross 1968:94). Det demokratiska momentet, dvs. folkets inflytande på utövande av *offentlig myndighet*, kan variera med hänsyn till:

1. "*Intensitet*", dvs. med hänsyn till omfånget av den personkrets som får delta i omröstningar och val."
2. "*Effektivitet*", dvs. med hänsyn till den verkningsgrad, varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande."
3. "*Extensitet*", dvs. med hänsyn till den omfattning, vari det folkliga inflytandet och den folkliga kontrollen utsträcks till att gälla färre eller flera av statsmaktens olika förgreningar."

Graden av demokrati motsvaras, enligt Ross, av graden av folklig kontroll av olika "*statshandlingar*", vilken bestäms av värdena på de tre dimensioner som han anger i sitt demokratibegrepp: personkretsens omfång, personkretsens

maktområde och direktheten i beslutens verkan på statsmaktens handlingar.⁷ Demokratatin är maximal, enligt Ross' definition, om (1) alla medborgare har rösträtt, om (2) beslut om lagar fattas i direktdemokratiska procedurer (folkombörningar) och om (3) medborgarkollektivet har oinskränkt makt över både primär och sekundär lagstiftning (dvs. både vanlig och konstitutionell lag).⁸

Det proceduriella momentet i demokratatin följer av kravet på jämlik maktfördelning. Majoritetsprincipen är den beslutsprincip som bäst uppfyller jämlikhetskravet. Men graden av demokrati ökar inte ju fler *samhällsområden* som styrs enligt majoritetsprincipen. Demokratins extensitet är inte samma sak som utbredningen av demokratiska procedurer i samhället; extensiteten bestäms av medborgarnas makt över gällande rätt.

Om man betraktar makt som en dominansrelation, sammanfaller inte makt med aktiv styrning av samhälleliga aktiviteter.⁹ Demokratatin kan maximeras även om staten ges minimala uppgifter (t.ex. i en s.k. nattväktarstat).¹⁰ Demokrati innebär kollektivt autonomi med avseende på formandet av "statsviljan" i fråga om statens beslut och åtgärder (Ross 1968: 82,108). I Isaiah Berlins terminologi kan demokrati sägas innebära positiv frihet för medborgarkollektivet med avseende på lagstiftning (Berlin 1984:133, Sejersted 1988:131). Denna positiva frihet förutsätter också negativ frihet, dvs. frånvaro av tvång från en annan aktör, t.ex. genom maktindelning. I så måtto är demokratatin "monistisk" (Holmström 1999:61f).

Robert Dahls idealtypsdefinition av "demokrati" bygger i princip på samma dimensioner som Ross', men han lägger till ett krav som handlar om rationaliteten i medborgarnas beslut, nämligen "upplyst förståelse" (jfr Naess 1968: 11). Dahls kriterier på en fullständig proceduriell demokrati är: 1. Jämlikhet i beslutsproceduren. 2. Effektivt deltagande. 3. Upplyst förståelse. 4. Kontroll av dagordningen. 5. Inklusivt demos.¹¹

Dahl definierar demokrati som något mer än makt över en stat; demokrati är ett *insiktsfullt* utnyttjande av en maktordning. Men han föreskriver inte att demokratatin skall användas för att re-

alisera vissa värden; demokratatin kan (teoretiskt) förenas med både amoral och omoral. I så måtto rimmar hans definition med Brian Barrys (1991: 25) minimalistiska definition av en "demokratisk procedur":

By a democratic procedure I mean a method of determining the content of laws (and other legally binding decisions) such as that the preferences of the citizens have some formal connection with the outcome in which each counts equally. That is to say, I reject the notion that one should build into 'democracy' any constraints on the content of the outcomes produced, such as substantive equality, respect for human rights, concern for the general welfare, personal liberty, or the rule of law.¹²

Barry ger här ytterligare ett exempel på ett naturalistiskt demokratibegrepp. Termen demokrati uttrycker således inte något värdeomdöme, utan refererar till fördelning av legala resurser att kontrollera gällande rätt.¹³

Demokrati likställs ofta med folksuveränitet. Men folksuveränitet är inte någon garanti för sakpolitisk effektivitet. Suveräniteten gäller makten över en rättsordning som baseras på ett våldsmonopol (jfr Giddens 1985:282).¹⁴ Den makt och frihet som demokratatin ger är inte reell i den meningen att den ger medborgarna makt att "kontrollera sitt öde".¹⁵ Om det råder demokrati *hindras* inte medborgarna – varken individuellt eller kollektivt – ifrån att driva vissa politiska målsättningar om de *vill* och *kan* (Hedenius 1949:214).

Så länge demokrati handlar om fördelning av suverän makt över gällande rätt kan bara stater vara demokratiska i fullständig mening. Men vanligen beskrivs andra sammanslutningar, t.ex. kommuner, myndigheter, föreningar och andra organisationer som demokratiska. Robert Dahl talar om proceduriell demokrati i full och i snäv bemärkelse. Den senare uppfyller inte alla Dahls fem krav på proceduriell demokrati. Om inte kravet på kontroll av dagordningen, dvs. suveränitet, är uppfyllt kan inte en sammanslutning vara en fullständig demokrati. En sammanslutning som lyder under en stat kan inte vara en demokrati i fullständig mening. Inte heller statsförbund kan vara fullständiga demokratier, ef-

tersom de saknar suveränitet. (Därför är det orimligt att kräva att EU skall vara lika demokratiskt som dess medlemsstater.¹⁶)

En demokratisk stat kan, enligt Dahl (1990: 68), liknas vid en kinesisk ask, dvs. en hierarki av regulativa principer. Avgörande för om en stat är demokratisk i fullständig mening är att den största asken styrs genom demokratiska procedurer. Huruvida de mindre askarna, dvs. underordnade institutioner, styrs via andra procedurer är en fråga som avgörs i den största asken.

Samma tanke uttrycks av Ross när han hävdar att demokratins extensitet inte reduceras av "odemokratisk" maktutövning inom förvaltning och rättsväsende så länge den högsta lagstiftande instansen utgörs av medborgarkollektivet eller dess representanter (Ross 1968:91). Inte heller odemokratiska procedurer i det civila samhället, t.ex. näringslivet, påverkar graden av demokrati. Makt inom ramen för gällande rätt är underordnad makt över gällande rätt.

Varför är demokrati bra?

För att besvara frågan om demokratins värde måste man göra något mer än att definiera termen "demokrati". Man bör istället formulera en normativ teori som ger svar på frågan vilket värde demokrati har. Den amerikanske filosofen Charles Beitz skiljer mellan tre typer av normativa demokratiteorier: proceduriella teorier, folkviljeteorier, och bästa utfallsteorier (Beitz 1989:20f). Gemensamt för dessa är att de hävdar en grundläggande politisk jämlikhetsprincip inom ett demos. Alla medborgare behandlas lika i en politisk beslutsprocess. De tre teorierna ger dock denna jämlikhetsprincip olika innehåll.

Proceduriella teorier betonar alla medborgares lika villkor för politiskt *deltagande*. Demokratins värde ligger i att den ger alla medborgare samma rättigheter och möjligheter att delta i statens maktutövning. Alla medborgare behandlas lika i en *social valprocedur*. Rätten att rösta, att yttra sig, att organisera sig, att ställa upp till val o.s.v. har ett värde i sig. Denna typ av normativ demokratiteori är deontologisk till sin natur; konsekvenserna av demokratisk maktutövning är irrelevanta.

Folkviljeteorier hävdar att värdet av demokrati ligger i att allas preferenser ges lika vikt i aggregeringen av en kollektiv preferens för politiska beslut och åtgärder. Argumentet för demokrati är konsekvensialistiskt. De åtgärder som staten vidtar skall syfta till att genomföra "folkviljan" oavsett vad den vill. Demokratiska procedurer har ett instrumentellt värde i den mån de bidrar till att genomföra ett kollektivt rationellt val av offentlig politik. Demokrati antas maximera en *social valfunktion*, dvs. nå fram till det *beslut* som rangordnas högst efter en aggregering av alla medborgares preferenser.¹⁷

Bästa utfallsteorier försvarar också demokrati ur ett konsekvensialistiskt perspektiv. Men till skillnad från folkviljeteorier anlägger de ett universalistiskt perspektiv på de samhälleliga konsekvenserna av demokratiska procedurer. De försvarar demokrati i den mån den maximerar en *social välfärdsfunktion*, dvs. om demokrati förverkligar ett *tillstånd* som rangordnas högre än de tillstånd som nås med andra styrelseskick. Olika sociala välfärdsfunktioner kan härledas ur olika principer om vad som är önskvärt. Utmärkande för denna rangordning är att den grundas på en opersonlig universell princip, dvs. en princip som behandlar alla individer lika i bedömningen av ett samhälleligt tillstånd. Benthams utilitarism, Rawls' teori om social rättvisa och Hayeks variant av preferensutilitarism är exempel på bästa utfallsteorier. Även deltagardemokratiska teorier, t.ex. J. S. Mills, hör till denna kategori. Demokratins värde ligger i dess förmåga utveckla ett visst personlighetsideal (Pate-man 1970:43). Man kan också tolka den diskursdemokratiska skolan som ett slags bästa utfallsteori. Demokratins förtjänst ligger i att den möjliggör ett offentligt samtal som leder till att man upptäcker och (förhoppningsvis) lyckas implementera rättvisa principer (vilket kan ske genom normpolitisk låsning, t.ex. vid mänskliga rättigheter. Se t.ex. Habermas 1995).¹⁸

Av intresse i EMU-frågan är också en fjärde typ av normativ politisk teori, nämligen Public Choice-skolan (Buchanan och Tullock 1969). Denna teori är dock inte inriktad på att försvara demokratiska procedurer. Idealiet är att alla beslut om offentliga utgifter och inkomster fattas i enhällighet (Buchanan 1986). Marknadens krav

på "enhällighet" mellan köpare och säljare förs över till politiska beslut. Den normativa grundprincipen är paretoeffektivitet (se Majone 1996. Jfr Hardin 1999).¹⁹

Hur ställer sig dessa olika normativa teorier till ett inträde i EMU?

En utfallsteori har ett enkelt svar. Det beror på konsekvenserna. Om EMU antas maximera en social välfärdsfunktion (som kan definieras i termer av de positiva konsekvenser som låg inflation anses få) är den moraliskt försvarbar. Samma instrumentella perspektiv anlägger dessa teorier på demokratin som sådan.²⁰

Folkviljeteorier har också ett instrumentellt perspektiv på demokrati, men de måste alltid lita till ett styrelseskick som aggregerar medborgares preferenser på jämlik basis. Att folket utövar makt är dock ingen nödvändig förutsättning. En upplyst despot som tar lika hänsyn till allas preferenser skulle kunna ersätta demokratin.

På ett principiellt plan är folkviljeteorin besläktad med neoklassisk ekonomi. Demokrati utvärderas utifrån ett effektivitetskriterium. Men argumentet för marknad handlar om att nå effektiv *resursallokering* så att konsumenternas preferenser (som uttrycks i köpbeteende) maximeras. En folkviljeteori försvarar dock demokrati i den mån den på jämlik basis aggregerar individuella preferensordningar till en kollektiv *preferensordning* på ett rationellt sätt (se Elster 1992:145).

Public choice-skolans kritik av oinskränkt majoritetsstyre utgår ifrån ett slags folkviljeperspektiv. Teorin om "political business cycle", dvs. ett slags "fångarnas dilemma" inom ramen för demokratiska procedurer, går ut på att tillfälliga majoriteter i en beslutande församling fattar kortsiktiga beslut som långsiktigt har dåliga konsekvenser för alla (Buchanan 1988, Buchanan och Tullock 1969).²¹ Om valet i stället låg på en konstitutionell nivå skulle majoriteten välja en konstitution som förhindrar suboptimala utfall. Man kan säga att Public choice-skolan är ett slags "ideal" folkviljeteori i fråga om konstitutionella val. Man bör (om man är rationell) inse att självbindning är bättre än otyglad demokrati (se Brennan och Buchanan 1988:kap 9).

Detta synsätt ligger bakom många krav på konstitutionella begränsningar av den typ som

EMU bygger på (se t.ex. Majone 1996). Om EMU leder till en valuta- och penningpolitik som optimerar en social valfunktion skulle den vara legitim utifrån ett folkviljeperspektiv. Folkviljeteorier har ett rousseauanskt perspektiv på demokrati (Beitz 1989:52). Rousseau (1996) tänkte sig att majoritetsbeslutet, under ideala omständigheter, blir sådant att alla föredrar att det genomförs.²²

Om en majoritet röstar för EMU i en folkröstning skulle detta, om Rousseau har rätt, indikera att ett EMU-inträde ligger i allas intresse. Frågan är om detta är liktydigt med att inskränka demokratin. En konsekvent folkviljeteoretiker skulle inte ha några invändningar emot en sådan begränsning, om inskränkningen ökar statskicket effektivitet i den meningen att sannolikheten ökar för att de penningpolitiska besluten överensstämmer med "folkviljan".

Både bästa utfallsteorier och folkviljeteorier kan således försvara ett medlemskap i EMU även om det leder till inskränkningar av demokratin. Ur principiell synvinkel är deras förhållande till demokratin ganska oproblematisk eftersom demokrati inte ges något egenvärde.

Om man vill besvara frågan om EMU kan rättfärdigas av en normativ princip som kan sägas vara genuint *demokratisk* erbjuder den proceduriella demokratiteorin ett hårdare test. Demokrati ges i denna typ av teori ett egenvärde. Det är dock få statsvetare, om ens någon, som i demokrati ser ett absolut egenvärde som står över alla andra värden. Det rena proceduriella försvaret för demokrati kombineras ofta med ett instrumentellt försvar, som har med individers lika frihet och autonomi att göra. Så resonerar t.ex. Robert Dahl och Tingsten (Dahl 1989, kap 7, Tingsten 1933:264, jfr Beitz 1989:23).

Men låt oss för resonemangets skull bortse ifrån skillnaderna mellan de olika normativa demokratiteorierna och istället anta att demokratin bör bevaras av *något* skäl och att ett EMU-inträde inte har andra (goda) konsekvenser som undanröjer detta skäl. Man kan helt enkelt mena (av olika skäl) att ett EMU-inträde *inte* kan förordas i den mån det innebär en inskränkning av demokratin. Den normativa frågan blir då beroende av svaret på en deskriptiv fråga: leder ett EMU-inträde till en begränsning av den politis-

ka demokratin? För att förenkla frågeställningen ytterligare kommer jag att koncentrera mig på att diskutera EMU:s effekter på en av Ross dimensioner, *extensiteten*, som rör den fundamentala frågan om suveräniteten. Det vanligaste demokratiargumentet mot ett EMU-inträde går nämligen ut på att folksuveräniteten naggas i kanten eftersom makten över penning- och valutapolitiken "alieneras" (se t.ex. Gustavsson 1996). Men innan det argumentet diskuteras kan det vara på sin plats att kort beskriva vad EMU är.

Vad innebär EMU?

Den europeiska monetära unionen (EMU) innebär i korthet att medlemsstaterna i EU (utom England och Danmark), dels skapar en gemensam valuta, dels för en gemensam valuta- och penningpolitik. För detta syfte inrättas ett europeiskt centralbankssystem (ECBS) som består av medlemsstaternas centralbanker och den Europeiska centralbanken (ECB).

ECBS har fyra huvuduppgifter (Calmfors m.fl. 1996:36):

1. Att utforma och genomföra penning- och valutapolitiken i EMU.
2. Att genomföra operationer på valutamarknaden.
3. Att inneha och förvalta medlemsstaternas valutareserver.
4. Att främja ett väl fungerande betalningssystem.

ECBS har monopol på sedelutgivningningen i de länder som tillhör EMU. Mynt- och sedelframställning hanteras av medlemsländernas centralbanker enligt direktiv från ECB. ECB:s viktigaste befogenhet är att reglera styrräntan för ECBS, vilken i sin tur påverkar det allmänna ränteläget i hela banksystemet i EMU-länderna.

ECBS leds av ECB, som styrs av ett råd och en direktion. I ECB-rådet ingår ECB:s direktionsledamöter och de nationella centralbankscheferna. Direktionen består av en ordförande, en vice ordförande och fyra andra ledamöter. Direktionsmedlemmarna utses genom en överenskommelse mellan medlemsstaternas stats- eller regeringschefer på rekommendation av Ekofin-rådet, som består av medlemsstaternas ekonomi- eller finansministrar. Även ECB-rådet och Europaparlamentet skall

höras innan direktionen utses. Den väljs på åtta år och kan inte väljas om. Medlemmarna skall vara personer "vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkänd" (Calmfors m.fl. 1996:37). Direktionen består således av tjänstemän som ska utses på professionella meriter.

Ur institutionell synvinkel kan direktionen för ECB jämföras med en domstol. Den har att fatta beslut enligt fastlagda normer och utan inblandning av dem som beslutat om normerna. Varken ECB eller de nationella centralbankerna får ta emot instruktioner från någon politisk instans, varken inom EU eller medlemsländerna. Men ECB är bunden av de penning- och valutapolitiska normer som stipulerats i Maastrichtfördraget. Tjänstemännen i ECB har inte ett politiskt, utan ett professionellt ansvar att implementera de uppgifter som ålagts dem. Vilka former av tjänstemannaansvar som kan utkrävas är dock oklart.²³

Vissa kontrollmöjligheter uppstår dock till följd av kraven på insyn i ECB:s verksamhet. ECB är också skyldig att lämna en årlig rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet, Kommissionen och Europeiska rådet. Vidare har ordföranden i Ekofin-rådet och en medlem av EU-kommissionen närvarorätt vid ECB:s rådssammanträden. Den förre har också rätt att lägga fram förslag (Calmfors m.fl. 1996:260).

Medlemsstaterna kan också utöva ett indirekt inflytande på penning- och valutapolitiken inom EMU genom Ekofin-rådet (med medlemsstaternas ekonomi- och finansministrar), som har rätt att träffa avtal om eurons växelkurssystem gentemot valutor utanför EU. Men ett sådant avtal får inte strida mot den allmänna målsättningen för ECB, nämligen *låg inflation*.

Enligt artikel 3a.2 skall ECB "...ha som huvudmål att upprätthålla prisstabilitet och att, utan att detta mål åsidosätts, understödja den allmänna ekonomiska politik som bedrivs inom gemenskapen..." (Ibid). De allmänna sociala målsättningarna för EU:s gemensamma valuta- och penningpolitik får inte genomföras på bekostnad av prisstabiliteten.²⁴ ECB:s penningpolitiska instrument utgörs främst av reglering av penningmängden, styrräntor och likviditeten i banksystemet (Calmfors m.fl. 1996:37).

EMU-inträdet har förberetts av en grundlagsändring (RF 9:12). Den svenska Riksbanken har getts en självständig ställning gentemot riksdag och regering. Den skall verka för prisstabilitet på samma sätt som ECB. Genom grundlagsändringen har riksdagen delegerat genomförandet av penningpolitiken till Riksbanksfullmäktige.

Ett medlemskap i EMU innebär att Riksbanken i sin tur, via ett riksdagsbeslut, delegerar sina grundlagsreglerade uppgifter till ECB. Det långsiktiga penningpolitiska mål som delegerats till den svenska Riksbanken ändras inte i och med ett medlemskap i EMU. Eftersom medlemskapet i EU regleras i en vanlig lag (SFS 1994:1500) regleras också ett eventuellt medlemskap i EMU genom en vanlig lag. Ur nationell konstitutionell synvinkel är det lättare att gå ur EU och EMU än att ta tillbaka Riksbankens oberoende. Men ett medlemskap i EMU gör det praktiskt svårare att ändra normerna för penningpolitiken. Dels avskaffas den svenska valutan, dels överförs Sveriges valutareserv till ECB.

Hur påverkas den svenska demokratin av ett EMU-inträde?

Enligt det demokratibegrepp som är utgångspunkten för min analys innebär demokrati rättsligt reglerad medborgarmakt över en stat. Demokratiska beslut effektueras genom att ämbetsmän och medborgare i en stat lyder de beslut som medborgarkollektivet eller dess representanter fattar. Så har demokratisk makt utövats alltsedan den antika demokratin dagar.

Trots att våra dagars demokratier uppvisar stor olikhet med den direkta demokrati som infördes under antiken i Athen finns den grundläggande dominansrelationen kvar. Via en demokratisk procedur kan ett demos utkräva ansvar av dem som styr staten. I moderna demokratier har dock det direkta folkstyret (effektiviteten) minskat, medan personkretsen (intensiteten) ökat.

Ur maktsynpunkt är dock minskad effektivitet mindre allvarlig än minskad extensitet (med bevarad intensitet). Om medborgarna alierar makt genom att "abdikera" finns inga (legala)

möjligheter att avsätta eller på annat sätt kontrollera dem som fattar beslut. Delegation däremot, innebär att makten kan återkallas.

Frågan om ett EMU-inträde innebär alienation eller delegation framstår som den mest intressanta ur demokratisynpunkt. I Ross termer gäller frågan om ett EMU-inträde minskar demokratins extensitet i Sverige. Att ett EMU-inträde inte minskar intensiteten är tämligen uppenbart; rösträttsreglerna ändras inte i Sverige. Däremot kan man hävda att den svenska demokratis effektivitet med avseende på valuta- och penningpolitik minskar. Redan Riksbankens grundlagsfästa oberoende innebär att medborgarna har svårare att påverka penningpolitiken än tidigare, eftersom deras representanter är förhindrade att ge banken instruktioner.

De som hävdar att ett EMU-inträde strider mot demokratis principer hävdar dock något betydligt allvarigare, nämligen att ett EMU-inträde medför att en del av statsmakten går förlorad, dvs. att demokratis extension minskar eftersom riksdagen oåterkalleligen förlorar makten över valuta- och penningpolitiken (se t.ex. Carlén m.fl. 2000). Det skulle med andra ord inte vara fråga om delegering utan om *alienering* av penningpolitiken. Därmed skulle en "maktindelning" mellan riksdagen och ett utomnationellt organ införas (se Algotsson 2000:345).

Delegering eller alienering?

Ett minimivillkor för ett demokratiskt rättfärdigande av EMU är att den *inte* innebär alienering av makt över någon del av den svenska staten. Ur demokratisk synvinkel kan det aldrig accepteras att folkstyrelsen abdikerar, som Hermansson (1996:33) framhåller.

Distinktionen mellan alienering och delegering är dock inte glasklar (Dahl 1982:48). Ytterst handlar det om vilka kostnader som måste betalas för att återta makten över ett visst *beslutsområde*. Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan makt över politiska *beslut och åtgärder* och å andra sidan makt över *händelseförlopp*. Den makt som demokratin ger ett medborgarkollektiv är inte liktydig med makt över samhälliga skeenden. Primärt ger politisk makt bara makt över mänskligt beteende— som i sin tur kan ge-

nerera effekter som är önskvärda eller inte önskvärda, förutsedda eller inte förutsedda. Makt över penning- och valutapolitik innebär inte nödvändigtvis makt över reala ekonomiska strömmar, t.ex. valutakurser, räntor eller prisutveckling. Det kan vara så att penning- och valutapolitiken är maktlös i fråga om reala effekter, samtidigt som den kontrolleras av demokratiska institutioner. Att politiska åtgärder är ineffektiva innebär inte alienation av demokratisk makt, eftersom demokrati inte implicerar sakpolitisk effektivitet (jfr Jacobsson 1997).

Distinktionen mellan alienering och delegering är ytterst en fråga om makt över gällande rätt, vilken handlar om lydndsrelationer i en stat. Delegering kan ske genom vanlig lag eller genom grundlag. I det förra fallet kan delegering upphävas genom vanlig lagstiftning. I det senare fallet bestäms återtagandet av makten av de lagar som gäller för grundlagsändringar. Om grundlagsändringar kräver mer än majoritetsbeslut, enhällighet i extremfallet, innebär en konstitutionell begränsning av det folkvalda organets makt alienering från *demokratisk* makt. Enhällighetsprincipen anses nämligen strida mot kravet på politisk jämlikhet (Lively 1975:16f).

I Sverige stiftas grundlagar genom två enkla riksdagsbeslut med mellanliggande val (RF 8:15). Proceduren måste anses ganska demokratisk även om den förutsätter en viss permanens i preferenserna hos väljarna. En begränsning av riksdagens makt genom en grundlagsändring bör därför kunna betraktas som en delegering; makten kan återtas genom en demokratisk procedur. Att så är fallet vid delegering genom vanlig lag är mer uppenbart eftersom en vanlig lag kan ändras genom ett enkelt majoritetsbeslut. I viss mening kan man säga att delegering genom vanlig lag är mer demokratisk än delegering genom grundlag. Folkets önskemål om återtagande går lättare att tillfredsställa i förra fallet. Men delegering genom grundlag behöver inte upphäva folksuveräniteten. Avgörande är hur makten över konstitutionen är reglerad.

Ur konstitutionell synvinkel innebär EU-inträdet delegering av makt genom vanlig lag. Därmed är också EMU-inträdet reglerat i vanlig lag, eftersom det föreskrivs i anslutningsavtalet (Maastrichtavtalet). Ur konstitutionell synvin-

kel ligger det demokratiska problemet med EMU-inträdet i att det bygger på en grundlagsändring beträffande den *svenska* Riksbanken. Redan före EMU-inträdet har riksdagen delegerat makt över penningpolitiken till en oberoende riksbank som självständigt kan genomföra en viss penningpolitik med skydd av grundlagen. Frågan är om EMU-inträdet är mer problematiskt ur demokratisynpunkt än den förändring av Riksbankens ställning som redan beslutats.

I Maastrichtavtalet sägs att EMU vilar på en irreversibel process (Calmfors m.fl. 1996: 261). De länder som ingår i EMU *läser* penningpolitiken vid en gemensam målsättning. Konstruktionen av ECBS innebär att penningpolitiken i EMU ligger fast så länge Maastrichtavtalet inte förhandlas om.

Ytligt sett kan detta tolkas som att medlemsländerna inte delegerat, utan *alienerat* penning- och valutapolitiken. Men det faktum att ett avtal säger att en process är irreversibel innebär naturligtvis inte att processen i fråga är irreversibel – varken realpolitiskt eller fördragsmässigt.

Ur ett ekonomiskhistoriskt perspektiv framstår det som osannolikt att EMU kommer att vara för evigt. Europa har sett flera olika växelkurssystem komma och gå: guldmyntfot, Bretton Woods-systemet, den s.k. valutaormen och ERM-systemet. Vad historien bär i sitt sköte är svårt att sia om. I Calmforsutredningen (1996: 65) konstateras: "bildandet av en monetär union med gemensam valuta behöver inte nödvändigtvis vara ett för all framtid irreversibelt steg".

Den intressanta frågan ur ett demokratiperspektiv är EMU:s statsrättsliga status (vilken inte skall förväxlas med formalism, eftersom det är *gällande* konstitutionell rätt som avses). Har Sverige vid ett EMU-inträde av sagt sig, dvs. alienerat makten över penningpolitiken till EU? Har vi träffat ett avtal som förhindrar riksdagen att fatta beslut om ett återtagande av den nationella valutan och Riksbankens självständighet gentemot EU? Denna fråga bör, enligt min mening, besvaras nekande; den statsrättsliga kompetensen har inte alienerats (vilket inte hindrar att ett återtagande kan stöta på stora praktiska och ekonomiska svårigheter).

Maastrichtavtalet har godkänts av riksdagen genom en anslutningslag (SFS 1994: 1500). Medlemskapet i EU, liksom i EMU, vilar, som påpekats, på en *vanlig lag*. Liksom alla andra vanliga lagar kan anslutningslagen upphävas genom ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen (Melin och Schäder 1998:59). Om så sker utträder vi även ur EMU.

Det lagverk som ytterst reglerar den svenska riksdagens beslutanderätt, dvs. regeringsformen, föreskriver således inte att medlemskapet i EMU är irreversibelt. Valjarkåren kan rösta in en riksdagsmajoritet som ensidigt säger upp anslutningsavtalet med EU. Även om detta skulle strida emot folkrätten är det inte olagligt i Sverige, eftersom folkrätten inte är inskriven i svensk grundlag.²⁵

Om man vidgar det juridiska perspektivet från nationell rätt till EG-rätten så finns det inte heller något skäl att anta att anslutningen till EMU är irreversibel. Maastrichtavtalet kan omförhandlas eller upplösas av medlemsstaterna (Calmfors m.fl. 1996: 261). Både EMU som institution och dess målsättningar kan ändras i förhandlingar mellan medlemsstaterna. ECB:s stadga kan skrivas om av Ministerrådet efter godkännande av Europaparlamentet och medlemsstaternas parlament. I samband med att rådet och direktionen för ECB byts ut efter mandatperiodens slut kan instruktionerna för ECBS ändras. Andra målsättningar, t.ex. bekämpning av arbetslöshet, kan skrivas in i ECBS:s instruktioner. ECBS:s stadgar beslutas av Ministerrådet. Det är således ur EG-rättslig synvinkel fullt möjligt att den gemensamma penningpolitiken ändras inom EU – eller helt avskaffas.

De juridiska frågorna kan också betraktas ur ett rättsrealistiskt perspektiv. Då bortser man ifrån vad som faktiskt står i olika författningstexter och försöker komma fram till hur domstolar och myndigheter faktiskt kommer att bete sig (Wiklund 1999: 104). För svensk del, och det torde gälla alla andra medlemsstater, är det rimligt att anta att den yttersta kontrollen av gällande rätt utövas av regeringen och den lagstiftande församlingen. Om riksdag och regering anbefaller ämbetsmän i den svenska staten att inte lyda EG-rätten (efter ett utträde ur EU) så är det rimligt att anta att de blir åtlydda. Det finns all an-

ledning att tro att Sveriges skrivna författning motsvaras av Sveriges ”levande författning”, dvs. gällande rätt.

Så länge man inte bevisat motsatsen finns det inget skäl att påstå att ett medlemskap i EMU innebär att makten över penningpolitiken alie nerats. Det rimliga är att anta att den delegerats. Denna slutsats förutsätter dock att ”delegation” och ”alienation” definieras i termer av legala resurser. Det faktum att en beslutsbefogenhet delegerats, dvs. att den på legala grunder kan tas tillbaka, hindrar inte att ett återtagande ”i praktiken” är omöjligt (Eklund & Ådahl 1999: 68). Denna omöjlighet kan grundas på alltför höga kostnader. Men var gränsen för ”i praktiken omöjligt” går bestäms av hur stora kostnader en aktör är beredd att betala.

Det är viktigt att inte blanda ihop legala hinder med andra hinder. Ytterst begränsas alltid en aktörs handlingsutrymme av de kostnader olika handlingar ger upphov till för aktören i fråga. Kostnaderna bestäms i sin tur av en nyttofunktion som kan variera från aktör till aktör. Rättsliga regler innebär (om de motsvaras av gällande rätt) att vissa handlingar förorsakar en aktör straff (vars kostnad bestäms av aktörens nyttofunktion). Brott mot gällande rätt kan föranleda tvångsåtgärder, t.ex. frihetsberövande eller böter. Det som utmärker rättsliga kostnader för en aktör är dock inte dess subjektiva kostnader, utan att de regleras genom ett rättssystem som ytterst kontrolleras av ett politiskt maktorgan. En aktör kan dra på sig utomlegala kostnader som är mer kännbara än de legala kostnaderna.

Ett utträde ur EMU, och kanske därmed ur EU, kan förorsaka Sverige stora kostnader. Kostnaderna kan vara så stora att den svenska väljarkåren inte är beredd att betala dem. Men därav följer inte att Sverige har alie nerat statsmakt till ECB eller andra EU-organ.

Den tyska författningsdomstolen kom 1993 fram till att Maastrichtavtalet är förenligt med de demokratiska principer som är fastlagda i den tyska författningen. All offentlig makt som utövas över Tyskland av EU-organ anses vara *delegerad* – inte alie nerad. Tyskland har nämligen, liksom alla andra medlemsstater, kvar kompetenskompetensen, genom vilken EG-rättens giltighet kan upphävas. Enligt domstolen blir även

makten över penningpolitiken i Tyskland delegerad vid ett tyskt medlemskap i EMU. Domstolens beslut kan tolkas som att den anser att extensionen (i Ross demokratibegrepp) i den tyska demokratin inte reducerats; någon *konstitutivt* reglerad maktindelning med EU har inte införts (se Holmström 1999:393f för en diskussion).

Domslutet är dessutom ett empiriskt skäl att anta att det *faktiskt* är så att den tyska staten inte alienerat statsmakt till EU. Den tyska demokratin kommer sannolikt att ta sig rätten att gå ur EU och därmed EMU—oavsett om denna rätt förnekas av EG-domstolen. Till skillnad från EG-domstolen kan nämligen den tyska författningsdomstolen räkna med att dess beslut kommer att genomdrivas med tvångsmakt—en demokratiskt sanktionerad statsmakt. Därmed är saken i princip avgjord—åtminstone för Tysklands del; ett beslut i förbundsdomstolen att gå ur EMU kommer med största sannolikhet att åtydas av den tyska statsmakten. Makten över tysk penningpolitik kan i så fall tas tillbaka. Huruvida ett återtagande av de penningpolitiska befogenheterna är ekonomiskt kostsamt ändrar inte detta rättsliga faktum.

Två statsvetares ståndpunkter

Sverker Gustavsson och Jörgen Hermansson har en helt annan syn på EMU än den tyska författningsdomstolen. De har kommit fram till att EMU inte innebär delegering utan alienering av penning- och valutapolitiken och de hävdar därför, såvitt jag kan förstå, att ett medlemskap i EMU inskränker demokratin i Sverige på ett ur demokratisk synvinkel oacceptabelt sätt.

Sverker Gustavsson menar i en kritisk kommentar till den tyska författningsdomstolen att dess argumentation måste anses överskrida "gränsen till det absurda". Han anser resonemanget om delegation vara "verklighetsfrämmande"—både när det gäller penningpolitik och andra politikområden.

Hur skall ett sådant återtagande av befälsrätten över förvaltningar, nationella domstolar och centralbanker kunna åstadkommas mot bakgrund av en internationell och svårartad

turbulens på de internationella finansmarknaderna? (Gustavsson 1996:290).

Gustavssons resonemang illustrerar, enligt min mening, en förrädisk, men vanlig glidning mellan olika kategorier av restriktioner för politiskt handlande. Han blandar ihop frågan om vad man *får* göra med frågan om vad man (enligt hans uppfattning) *kan* göra. Därmed blandar han också ihop folksuveränitet och autonomi (Held 1991: 213). Rätten att återupprätta en tysk penningpolitik beskrivs som en "juridisk fiktion". Men vad han avser är marknadskrafternas (hypotetiskt) negativa reaktion på ett återtagande. Han förväxlar legal kapacitet med "reell" ekonomisk kapacitet.

Att marknadskrafter förändrar alternativkostnaderna för en viss politisk åtgärd gör inte rätten att vidta åtgärden till en "juridisk fiktion". Rättigheter kan vara reella även om bäraren av rättigheterna inte "har råd" att utnyttja dem. Uttrycket "juridisk fiktion" bör istället referera till överksamma och obsoleta lagar, dvs. till lagar som inte ingår i gällande rätt. Ett exempel är Sveriges skrivna författning före 1974 som stipulerade en maktindelning mellan kungen och riksdagen. Maktindelningen var en "juridisk fiktion" eftersom den inte stämde med vår "levande författning", dvs. gällande rätt. Ämbetsmän i den svenska staten skulle inte lyda kungen om han utnyttjade sina befogenheter enligt den skrivna författningen. I EMU-fallet skulle en "juridisk fiktion" motsvaras av att ämbetsmän i den svenska staten (t.ex. Riksbanksfullmäktige, domstolar och myntverket) skulle vägra implementera ett utträdesbeslut ur EMU därför att de har bytt "igenkänningskriterium" (Hart 1991: 97); att de inte erkänner ett upphävande av avslutningslagen från riksdagens sida. Då skulle man kunna tala om att "befälsrätten" gått förlorad. Men det har inte Gustavsson visat blir fallet. Istället hänvisar han till (hypotetiska) kostnader i form av marknadsreaktioner.

Ett demokratiskt statsskick stipulerar en mängd rättigheter vilkas utnyttjande medför varierande kostnader för dess rättssubjekt (statsorgan, juridiska personer och medborgare). Rättigheterna har därmed olika värde för olika rättssubjekt.²⁶ Den svenska riksdagen har rätt att stif-

ta en lag som avskaffar rätten för privatpersoner att färdas i bilar. Att de internationella valutamarknaderna (troligen) reagerar negativt på ett sådant beslut gör inte rättigheten att fatta beslutet till en "juridisk fiktion".

Marknadsreaktioner påverkar alternativkostnaderna för de flesta politiska åtgärder. Avgörande är den statsrättsliga kompetensen att styra statens åtgärder. Marknadskrafterna i Sverige har ytterst legitimerats av de lagar som marknaden bygger på. Att laglydigt beteende ändrar alternativkostnaderna för politiska åtgärder inskränker inte demokratin – snarare handlar det om en målkonflikt; man vill inte minska alternativkostnaderna genom att ta bort de rättigheter som ökar alternativkostnaderna. De internationella marknadskrafterna bör betraktas som en yttre restriktion för politiskt handlande som inte påverkar gällande rätt i Sverige och därmed inte heller demokratin.

Även om vi godtar resonemanget att den internationella valutamarknadens reaktioner på ett EMU-utträde avgör om vi har alienerat eller delegerat makten över penningpolitiken, är det inte säkert att den är alienerad. Den är alienerad bara under förutsättning att (1) marknadskrafterna reagerar negativt på ett återtagande och (2) att denna reaktion innebär så höga kostnader att de är omöjliga att bära. Huruvida dessa förutsättningar är förhållandevis naturligtvis en empirisk fråga. Om euron kollapsar, vilket inte kan uteslutas a priori, kan ett återtagande av makten över penningpolitiken välkomnas av marknaden. I så fall har vi inte alienerat, bara delegerat makten.

Om vi gör skillnaden mellan alienation och delegation beroende av marknadskrafternas reaktioner på ett nationellt återtagande av makt kan vi inte med säkerhet säga att makten över penningpolitiken är alienerad. Vi kan bara säga "det beror på". Gråden av alienation varierar nämligen med valutannoteringarna. Ena dagen kan det vara fråga om delegation, andra dagen alienation.

Om man betraktar den makt som enligt fördraget *inte* är delegerad till EU, t.ex. finanspolitiken, ur ett liknande perspektiv kan man inte heller vara säker på om den ("i realiteten") är alienerad eller inte. Många åtgärder, t.ex. en höjning

av skattetrycket och de offentliga utgifterna, skulle mötas med oro på den internationella finansmarknaden.

Det är stor risk, enligt Gustavssons sätt att resonera, att Sverige *redan* alienerat makten över penningpolitiken i och med Riksbankens grundlagsskyddade ställning. Marknaden skulle förmodligen reagera negativt på att riksdagen återtog den direkta kontrollen av Riksbanken. Därmed skulle det avgörande brottet mot demokratiska principer redan ha inträffat.

Men det är, som påpekats, ett kategorimisstag att blanda in marknadsreaktioner i en analys av medlemsstaternas demokratiska styrelseskick. Marknadskrafterna är både en extralegal restriktion och en resurs för staters politiska strävanden. Har man en gång (genom demokratiska beslut) sanktionerat det regelverk som ligger till grund för marknaden (både nationellt och internationellt) kan man inte hävda att negativa reaktioner från marknaden (i enlighet med dess regler) inskränker demokratin. Av samma skäl kan man inte hävda att positiva reaktioner från marknaden *utvidgar* demokratin.

Gustavsson (1996:292) hävdar att ett EMU-inträde innebär ett brott mot Dahls krav på kontroll av dagordningen, eftersom "kriteriet folkets yttersta beslutanderätt" inte är uppfyllt i fråga om EMU.²⁷ Men det tycks som om Gustavsson blandar ihop "beslutanderätt" med vad han anser vara en "realistisk option". Han anför inget argument för att *beslutanderätten* inte kan tas tillbaka. Om det är så att ett återtagande av beslutanderätten vållar oro på valutamarknaden är det förmodligen ett oklokt beslut. Men höga alternativkostnader för beslut inom ramen för en rättighet innebär inte att rättigheten är avskaffad. Folksuveräniteten varierar inte med extralegala kostnader för olika åtgärder. Samma iakttagelse gör Brian Barry (1974:495) när det gäller demokrati: "System capacity is, surely, in itself neither democratic nor undemocratic, since it refers to the range of options open to those who set the policy of the country – whoever they may be." (Däremot kan man säga att en stat blir mer autonom ju större dess systemkapacitet är. Se Held 1991:213, jfr Carlsnaes 1993).

Den principiella skillnaden mellan alienation och delegation handlar om obstruktion mot po-

litiska beslut inom en stat – inte om andra alternativkostnader. Ett demos har alierat beslutarätt till en annan aktör om denne med tvång kan förhindra ett återtagande av beslutarätten. Det tyska folket alierade makten över den tyska staten till Hitler 1933 därför att Hitler med tvång kunde hindra demokratis återinförande enligt den ”rättsordning” som blev gällande. Någon motsvarande ”avhandling av demokratin” (Gustavsson 1996:288) har inte skett i och med ett inträde i EU eller i EMU.

Om man håller fast vid att demokrati handlar om folklig kontroll av en stat, dvs. en rättsordning, påverkas inte graden av demokrati av att staten i vissa lägen saknar resurser att genomföra vissa mål. Inte heller begränsas demokratin av ett realpolitiskt beroende av andra stater. Demokratin erbjuder i själva verket ett sätt att kollektivt värdera och tackla de nya villkoren för politiskt handlande som globaliseringen medför (Kymlicka 1999: 118). Avgörande är att statsmaktens beslut, givet de restriktioner som gäller (resurser, marknadskrafter m.m.), fattas enligt demokratiska procedurer. De flesta beslut och åtgärder som genomdrivs i en demokrati leder till en förändring av alternativkostnaderna för åtgärder enligt andra beslut. Om demokrati innebär maximalt handlingsutrymme (autonomi) kan demokrati kräva att man låser sig vid status quo, eftersom en förändring kan vara ”irreversibel”.

Jörgen Hermansson (1996) undersöker EMU:s demokratiska status utifrån tre aspekter: uppkomst, procedur och konsekvenser. Han konstaterar (med hänvisning till Hitlers makt-tillträde) att en politisk ordning som uppstår genom en demokratisk procedur inte behöver vara demokratiskt försvarbar. Det faktum att EMU-inträdet sker på demokratisk väg innebär således inte att det kan godtas ur demokratisk synpunkt. De indirekta konsekvenserna av EMU skulle kunna vara en källa till ett demokratiskt försvar, om de är goda för demokratin. Eftersom sådana konsekvenser är osannolika eller osäkra, enligt Hermansson, återstår proceduren (i ECB om jag tolkar honom rätt) som det avgörande kriteriet på EMU:s demokratiska legitimitet. Då proceduren för beslut om valuta- och penningpolitik inte är demokratisk i ECB kommer Hermansson

fram till att EMU inte kan förordas på demokratiska ”grunder” (Hermansson 1996: 38). Detta skulle kunna tolkas som att ett EMU-medlemskap är neutralt i förhållande till demokratiska principer. Men Hermansson tycks hävda att det strider mot demokratiska principer.

Avgörande för Hermanssons bedömning av EMU:s demokratiska legitimitet är dess ”arbets-sätt” (Hermansson 1996:26). En institution får generellt sett, enligt detta synsätt, sin demokratiska legitimitet via den procedur enligt vilken institutionen ifråga fattar beslut. Rättsväsendet som inte arbetar enligt demokratiska procedurer får sin legitimitet genom andra procedurer (Hermansson 1996: 38). Att vi har domstolar skulle, om jag förstått Hermansson rätt, bero på att vi erkänner andra principer än demokratis.

När man diskuterar en institutions *demokratiska* legitimitet måste man dock skilja mellan den procedur genom vilken makten över institutionen utövas och den procedur genom vilken institutionen fattar beslut. *Beslutens* legitimitet bestäms av det normsystem som gäller för institutionen i fråga. Men *institutionens* politiska legitimitet bestäms av de normer som gäller för styrelseskicket i den *stat* där institutionens beslut får laga kraft. Domstolar och förvaltningsorgan är demokratiskt legitima trots att de fattar beslut enligt ”odemokratiska principer”, om de har inrättats och kan avskaffas enligt den demokratiska procedur som styr statsmakten.

Det är beslut i den ”största asken”, för att använda Dahls (1990:68) metafor, som får sin demokratiska legitimitet via en demokratisk procedur. Däremot kan beslut i de ”mindre askarna” få sin legitimitet enligt ”odemokratiska” procedurer samtidigt som dessa ”mindre askar” i sig är fullt demokratiskt legitima. Vissa ”odemokratiska” institutioner är mer eller mindre nödvändiga i alla demokratier för att effektuera och därmed stärka folkstyret.²⁸ Att vi har domstolar behöver inte betyda att vi tillåter en inskränkning i demokratin därför att vi hyllar ickedemokratiska värden, utan att vi vill genomföra demokratiska beslut enligt legalitetsprincipen. Demokratiska procedurer i ”de mindre askarna” (som domstolsväsendet och förvaltningen i allmänhet) kan hota både legitimiteten och effektiviteten i de beslut som fattas i den största asken.

I Hermanssons demokratibegrepp framstår proceduren hos enskilda institutioner som viktigare än makten över dessa institutioner (och därmed dess procedurer). Om man beaktar den *hierarkiska* dimensionen i demokratins princip kan man inte ställa samma demokratiska krav på alla institutioner i ett samhälle.²⁹ Strängt taget kan man inte veta något om en institutions demokratiska legitimitet utan att känna till dess plats i en makthierarki.

Frågan är hur man skall se på en riksbank som ges grundlagsskyddat oberoende. Är den att likna vid ett "överhus" som har politisk makt, utan att dess ledamöter kan avsättas? Om man betraktar en oberoende riksbank som ett organ som består av *ämbetsmän*, inte politiker, som agerar utifrån normer som riksdagen bestämt är den inte mer odemokratisk än en författningsdomstol som ges grundlagsskydd.

Hermansson (1996:35) hävdar dock att en avgörande skillnad mellan en oberoende författningsdomstol och ECB är att den förra har till uppgift att skydda demokratin medan ECB "*de facto* är en politisk institution" och "är tänkt att fungera som om den hade sitt mandat från marknadens aktörer". För det första är det inte säkert att en författningsdomstol bara har till uppgift att skydda demokratin; dess uppgift kan vara att skydda vissa rättigheter och därmed begränsa demokratin (som USA:s Högsta domstol). För det andra är det knappast så att en oberoende riksbank, i EU eller i medlemsländerna, bara agerar på mandat från marknaden. Den agerar (om den fungerar) på mandat från dem som är ansvariga för dess tillkomst och fortsatta existens. Om Sverige fattar beslut om medlemskap i EMU efter en folkomröstning agerar ECB på mandat av de svenska väljarna – inte på mandat av marknaden. Att marknaden (som består av både konsumenter och producenter) gynnas av EMU är en annan sak; det är det som är dess syfte.

Hermanson tycks blanda in penningpolitiska normer i diskussionen av den demokratiska legitimiteten av en oberoende riksbank. Det faktum att de gällande penningpolitiska normerna för en oberoende riksbank (och ECBS) gynnar "marknadens aktörer" torde vara irrelevant ur Hermanssons eget proceduriella perspektiv. Frågan

är om den demokratiska legitimiteten skulle vara större om målsättningen vore låg arbetslöshet istället för låg inflation. Man kan hypotetiskt tänka sig att 80 procent av medlemsstaternas väljare sluter upp kring en valutaunion som åläggs att driva en penningpolitik i syfte att minimera arbetslösheten.³⁰ Utifrån Hermanssons argumentation skulle även en monetär union med en sådan målsättning vara lika odemokratisk.

Men oavsett innehållet i de penningpolitiska normerna ges en oberoende centralbank ett *professionellt* uppdrag vars innehåll härrör från demokratiska, valda organ. Om man däremot betraktar en oberoende centralbank som en "politisk ordning" där individer kan agera utifrån sina personliga politiska uppfattningar är bristen på politiskt ansvarsutkrävande mer problematisk. Så är det dock inte tänkt. Det ligger inte inom ECB:s beslutsområde att välja målsättning för sin egen verksamhet. De beslut som fattas inom ECB är instrumentella till sin natur.³¹ Om det vore så att en oberoende centralbank fick ett öppet mandat att välja penningpolitisk målsättning vore ett politiskt ansvarsutkrävande mer befogat.³² Därmed inte sagt att det inte finns utrymme för politiska hänsyn i ECB:s åtgärder, vilket är ett problem ur demokratisk synvinkel. Men detta problem är inte unikt för ECB. Alla förvaltningsmyndigheter kan bedriva politik i en begränsad omfattning.

Men det är inte ECB:s möjlighet att agera utanför sina instruktioner som Hermansson främst oroas över. Inslaget av abdikation, dvs. alienering, från penning- och valutapolitiken i EMU blir större än om man inför oberoende nationella centralbanker, eftersom ECB är en "federal" institution, menar han. Men frågan är om man kan betrakta ECB som en "federal" institution. Man bortser då ifrån den *konstitutionella* innebörden av begreppet federation. En överstatlig *beslutsordning* blandas ihop med en federativ författning.³³ ECB ingår inte i en federativ statsbildning, utan i ett statsförbund.

Så länge ett utträde ur EMU tillåts enligt gällande konstitutionell rätt i Sverige (vilket innebär att de svenska ämbetsmännen lyder ett utträdesbeslut av den svenska väljarkåren eller dess representanter) är det svårt att hävda att den

svenska väljarkåren "abdikerat" från valuta- och penningpolitiken.

EMU kan betraktas som ett penningpolitiskt redskap för demokratin i Sverige. Syftet är att skapa förutsägbarhet och förtroende hos marknadens aktörer genom ett slags kollektiv självbindning av medlemsstaternas demos. Självbindningen avser dels ett institutionellt val: en gemensam oberoende centralbank, dels ett normpolitiskt val: låg inflation.

Hermanssons argument för att ett EMU-inträde skulle innebära abdikation istället för självbindning bygger, liksom hos Gustavsson, på en förväxling mellan olika typer av restriktioner för politiska åtgärder. Att en åtgärd "i praktiken" är svår att genomföra innebär inte att man abdikerat från makten att fatta beslut om dess genomförande. Man kan fortfarande ha makt över sin självbindning samtidigt som de utomlegala alternativkostnaderna ändrats till följd av att man bundit sig. Att *inte* gå med i EMU innebär också en form av självbindning som ökar alternativkostnaderna för andra politiska åtgärder (särskilt om Sverige tvingas gå ur EU).

Som tidigare påpekats är inte makt över penningpolitiska instrument samma sak som penningpolitisk effektivitet. Att stå utanför EMU och göra Riksbanken ansvarig inför riksdagen ökar den omedelbara demokratiska kontrollen över penningpolitiken. Men handlingsutrymmet för en effektiv penningpolitik kan ändå vara mycket begränsat. Om man gör bedömningen att EMU faktiskt leder till en högre grad av måluppfyllelse, än något annat tillgängligt institutionellt alternativ, är det rationellt att gå med EMU. Det kan t.o.m. vara så att ett medlemskap i EMU ökar graden av demokrati om beslut om inträde och utträde sker genom en folkomröstning. Penningpolitiken delegeras då direkt av väljarkåren till ECB som, till skillnad från riksdagsledamöter, har ett *bundet* mandat att föra en viss penningpolitik. EMU skulle (i likhet med en grundlagsskyddad riksbank) kunna vara ett *instrument* för väljarna att neutralisera kortsiktiga politiska opinioner i riksdagen. Å andra sidan innebär naturligtvis EMU att väljarkåren binder sig själv vid vissa penningpolitiska normer under lång tid. Men förutsatt att detta är det som väljarkåren vill är det svårt att hävda att det skul-

le innebära en abdikation av makten över penningpolitiken.

Ett dilemma med demokratisk självbindning är att varje generation vill binda framtida generationer, utan att vara bunden av tidigare generationer (Elster 1984:93). Denna självbindningsproblematik ställs alla kollektiva subjekt inför. Det kan tyckas vara ett demokratiskt problem att den majoritet som först beslutar om självbindning får möjlighet att realisera sina preferenser på bekostnad av framtida majoriteters möjlighet att genomföra andra preferenser. Detta är ett moraliskt problem om man vill ge alla lika stor möjlighet att realisera olika politiska mål.

Men demokrati innebär inte lika stor chans för framtida majoriteter att realisera olika mål. Demokrati handlar strikt sett inte om målrealisering, utan om lika makt över statsmakten. Huruvida man med hjälp av staten kan nå de mål man ställer upp beror på förhållandet mellan resurser och yttre restriktioner vilket bl.a. bestäms av vilka åtgärder som vidtagits tidigare.

Alla offentliga åtgärder som vidtas i en demokrati för att nå ett visst mål har konsekvenser för framtida majoriteters möjlighet att med hjälp av staten nå *andra* mål. Strängt taget innebär de flesta åtgärder en förändring av alternativkostnaderna för andra åtgärder i framtiden. Att t.ex. införa kärnkraft binder "de facto" framtida generationer vid vissa kostnader. Beslut om att genomföra frihandel och marknadsekonomi skapar också restriktioner för framtida generationers handlingsutrymme. Men därav kan man inte dra slutsatsen att dessa åtgärder är odemokratiska.

Om man föreskriver att demokratier inte får minska handlingsutrymmet för framtida generationer begränsar man handlingsutrymmet för den nuvarande generationen på ett sätt som strider mot demokratiska principer. Det som är principiellt orimligt för en demokrat är att frånta framtida generationer deras legala resurser att styra staten.

Resonemanget kan te sig "formaljuridiskt". Men det handlar i grunden om reella lydnadsrelationer i den svenska staten, dvs. *gällande* rätt. Premissen är att demokrati avser medborgarmakt över en *rättsordning* – inte om ekonomiskt oberoende av marknadskrafter. Ett minskat eko-

nomiskt handlingsutrymme för en stat till följd av demokratiska beslut är förenligt med demokrati. Det är också förenligt med rationalitet.³⁴ Bland anhängarna till EMU har både ekonomiska och politiska mål åberopats. Huruvida dessa mål kommer att uppnås må vara osagt. Men det finns, enligt min mening, inga skäl att påstå att ett EMU-medlemskap innebär en politisk abdikation av riksdagen och regering i fråga om makt över penning- och valutapolitiska åtgärder.

Både Gustavsson och Hermansson skulle kunna nyansera och förtydliga sin, som jag uppfattar det, normativa kritik av ett EMU-inträde om de bytte ut "demokrati" mot "autonomi" eller "systemkapacitet". Definitioner avgör naturligtvis inte vad man bör göra, men det är (med tanke på ordens makt över tanken) inte en oväsentlig skillnad mellan att döma ut ett EMU-inträde som en aliering av demokratisk makt och att påstå att det minskar vår möjlighet att föra en självständig penning- och valutapolitik. (Huruvida det faktiskt blir så är en annan sak.)

Sammanfattande konklusion

EMU-inträdet kan vara omoraliskt eller orättvist gentemot framtida generationer, men den som företräder ett strikt proceduriellt försvar för demokrati torde känna sig lugn: framtida generationer har tillgång till samma demokratiska procedurer som vi. Huruvida demokratin kommer att ha samma värde som nu vet vi inte – men det påverkar inte graden av demokrati. Oavsett om vi avstår ifrån EMU eller går med kan vi ge några garantier för att demokratin i Sverige kan realisera de mål som framtida generationer vill nå. Att ett inträde i EMU skulle försämra möjligheterna till målrealisering i framtiden är inte alls självklart. Ett utanförskap är lika osäkert i det avseendet.

Både Hermansson och Gustavsson, liksom många andra EMU-kritiker, grundar sin bedömning av EMU:s demokratiska status på en, enligt min mening, "innehållslig" demokratidefinition.³⁵ De inkluderar ett krav på demokratiska procedurer i *implementeringen* av en penningpolitisk målsättning. Dessutom tycks de inkludera ett krav på penningpolitisk autonomi, dvs.

en möjlighet för Sverige att *självständigt* kunna genomföra penningpolitiska mål.

Om man lägger in krav på både nationellt oberoende och sakpolitisk effektivitet i demokrati-begreppet uppstår en fundamental dubbeltydighet i termen "demokrati". Slutsatser beträffande EMU:s demokratiska status blir därmed beroende av en bedömning av empiriska konsekvenser av EMU som kan tala både för och emot EMU:s demokratiska legitimitet.

Möjligheten att bedriva en nationell penningpolitik är inte samma sak som penningpolitisk effektivitet. Om den svenska staten går in för att självständigt kunna kontrollera priser och räntor i Sverige kan det långsiktigt leda till effektivitetsförluster i ekonomin som långsiktigt urholkar penningvärdet. Omvänt kan en mellanstatlig valutaunion innebära möjlighet till en mer effektiv penningpolitik. Vad är då mest demokratiskt – det penningpolitiska oberoendet eller effektiviteten i målrealiseringen?

Dömer man ut ett penningpolitiskt instrument som EMU utifrån en föreställning om att nationell penningpolitik ger större handlingsutrymme, måste man naturligtvis belägga att denna föreställning är riktig. Men ekonomer tvistar om möjligheten att på egen hand driva en målrationell penningpolitik – oavsett vilka mål man har (Eklund & Ådahl 1999:150f). Om det är så att vi blir beroende av EMU:s penningpolitik även om vi står utanför och om vi kan påverka EMU:s penningpolitik om vi är med i EMU, talar Hermanssons och Gustavssons demokratiargument (dvs. autonomiargument) för att vi bör gå med i EMU. Huruvida vi därmed har alierat makten över penningpolitiken blir också, enligt deras synsätt, en empirisk fråga. Om vi kan gå ur EMU utan att valutamarknaden protesterar har vi inte alierat makten över penningpolitiken. Och omvänt: om valutamarknadens reaktioner gör det "realistiskt" att gå ur har vi alierat makten över penningpolitiken.

Glidningen mellan krav på demokratiska beslutsprinciper och krav på handlingsutrymme gör att ett utdömande av EMU som odemokratiskt blir osäkert av empiriska skäl och dessutom motsägelsefullt. Om det visar sig att valutamarknaden reagerar så negativt på att vi inte går med i EMU så att *det* handlingsalternativet

inte är en "realistisk option", är också ett utanförskapen "juridisk fiktion". Bevarandet av demokratin i Sverige (som Gustavsson och Hermansson ser det) kan då visa sig vara en "juridisk fiktion" eftersom alternativkostnaderna är för höga för detta alternativ. Om man definierar demokrati i termer av två dimensioner, demokratiska procedurer och systemkapacitet, som av empiriska skäl inte kan maximeras samtidigt får vi ett demokratibegrepp som är tämligen intetsägande.³⁶ Helt olika politiska system kan vara lika demokratiska. Sverige i EMU kan vara demokratiskt om det är det mest effektiva systemet i termer av autonomi; Sverige utanför EMU kan också vara det mest demokratiska i termer av beslutsprocedurer i de penningpolitiska institutionerna.

Om man istället håller fast vid att demokrati betecknar en statsrättsligt reglerad fördelning av makt över en stat blir frågan om EMU:s förhållande till demokratin tydligare. Min slutsats är att demokratis extension inte minskar om ett demos använder statsmakten till att långsiktigt delegera makt till organ som inte tillämpar demokratiska beslutsprinciper. Demokratin tillåter också åtgärder som minskar det reala politiska handlingsutrymmet, t.ex. till följd av ett mellanstatligt samarbete. Värdet av ett bibehållet handlingsutrymme måste vägas emot den nytta som ett minskat handlingsutrymme ger. Denna avvägning är en "inomdemokratisk" fråga, så länge inte handlingsutrymmet begränsas av att folket "abdikerar" från makten. Man kan uttrycka det så att demokratin tolererar alla åtgärder om kostnaden för att genomföra dem inte består i att demokratiska fri- och rättigheter begränsas eller upphävs.

På frågan huruvida ett EMU-inträde är förenligt med en fortsatt folksuveränitet är svaret ja. Däremot innebär ett EMU-inträde minskad effektivitet (i Ross' mening, dvs. "den verkningsgrad varmed medborgarna kan göra sina synpunkter gällande"); medborgarna binder upp sig vid en viss penningpolitik. Ett annat demokratiproblem är om beslutet att gå med i EMU bygger på "upplyst förståelse".

Ett beslut om medlemskap bör föregås av en genomgripande informationskampanj och debatt. Om en känsla av maktlöshet breder ut sig

till följd av att man inte förstått konsekvenserna av ett EMU-inträde hotas dess demokratiska legitimitet. Samma känsla av maktlöshet kan dock breda ut sig om en nationell valutapolitik blir verkningslös. Men känslan av maktlöshet bör inte underbyggas av en föreställning att EMU-medlemskapet innebär att en del av folksuveräniteten gått förlorad. Suveräniteten kan användas på två sätt: att gå med i EMU eller att stanna utanför. Vilket beslut som är klokast är en annan fråga. Folksuveränitet är nämligen förenligt med dåliga politiska beslut.

Mats Lundström

Noter

1. Denna artikel är skriven inom ramen för projektet "Demokrati och mångkulturalism" finansierat av HSF. En tidigare version har presenterats vid en konferens inom det statsvetenskapliga nätverket för europaforskare i Göteborg i april 1999 och vid Nordiska statsvetenskapliga förbundets möte i augusti i Uppsala 1999. Jag vill tacka Magnus Brothén och Johannes Lindvall för värdefulla kommentarer.

Ett särskilt tack riktas till Donald Söderlind för hans tålmodiga granskning av manuskriptet.

2. K-G Algotsson (2000:345) hävdar t.o.m. att Sverige efter EU-anslutningen fått ett nytt statsskick: "Två motstridiga grundelement, demokratins majoritetsstyre och vertikal maktindelning, inrymmer numera i den svenska författningen".

3. Med smärre variationer har detta demokratibegrepp formulerats av Tingsten (1945), Ross (1968), Næss (1968), Dahl (1989;1992), Bobbio (1989), Elster (1988) och Barry (1991). Se Lundström 2000b för en diskussion.

4. Jack Lively (1976:2) t.ex. hävdar att "any attempt to define 'democracy'...must involve some commitment to political positions:ome positive evaluation of the justification proffered for different kinds of political systems". Just denna uppfattning bestrids av Ross (1968:84f.). En definition bör bara vägledas av vetenskapliga och språkliga normer. I logisk mening har Lively fel. Hans definition av demokrati i termer av "politisk jämlikhet" implicerar inte ett ställningstagande för politisk jämlikhet. Se Tännjö 1992:7 för en diskussion.

5. Så tycks SNS Demokratiråd ha resonerat när de definierat "demokrati" i termer av medborgarstyre,

rättsstat och handlingskraft. Vad de avsett att formulera är av allt att döma inte en definition av en term, utan normativa principer för ett gott statsskick. (Se Petersson m.fl. 1996:kap. 1)

6. Uttrycket "levande statsskick" användes av Axel Bruswitz (1920) för att beteckna gällande konstitutionell rätt i Sverige under den tid då den skrivna författningen bröts till förmån för demokratisk parlamentarism. Se Lewin 1996:28f.

7. Frågan är hur ett demokratiindex skall konstrueras utifrån Ross' tre dimensioner. Om man kräver att en stat skall ha ett positivt värde på alla dimensioner bör det bli ett multiplikativt index. Och om de tre dimensionerna är empiriskt oberoende av varandra, kan många olika statsskick uppvisa samma grad av demokrati. Se Hedenius 1977:146f för en diskussion.

8. Som exempel på inskränkt extension nämner Ross maktindelning mellan kung och parlament eller mellan parlament och ett "överhus" som utses genom arvsrätt (Ross 1968:94). Maktindelningen kan dock vara mer eller mindre ultimativ beroende på om den kan upphävas genom legala metoder. En konstitution består både av sekundär och tertiär lag. Den förra anger normer för stiftande av vanlig lag; den senare anger normer för stiftande av grundlag. Om maktindelningen avser makt att ändra författningen är den mer djupgående, än om maktindelningen sker inom ramen för en författning som ensidigt kan ändras av medborgarkollektivet. Den förra anger normer för stiftande av vanlig lag; den senare anger normer för stiftande av grundlag. Grovt sett kan man skilja mellan tre nivåer av maktindelning: 1. Inom ramen för vanlig lag (t.ex. den maktindelning mellan riksdagen och EU-organ som följer av EU-anslutningen). 2. Inom ramen för sekundär lag (t.ex. den maktindelning som finns mellan Riksbanken och riksdagen). 3. Inom ramen för tertiär lag (t.ex. den maktindelning som förelåg mellan kung och riksdag enligt 1809 års regeringsform).

9. Detta maktbegrepp formuleras av Beitz (1989:10) så här: "Power is a counterfactual notion. In attributing power to someone, we imply that there is some possible world in which her action (or omission) will change the future course of events by converting an outcome she does not want, but that would occurred if she had not acted (or had acted otherwise) into an outcome she wants. Having power she has the potential to make a difference. However, the world in which one's power makes a difference need not be the actual world – one can have (and exercise) power without getting what one wants, and one can get what one wants without exercising power (or by ex-

ercising it superfluously: when the desired outcome would have occurred anyway)." En liknande tanke formuleras av Barry (1992:272). Jfr Dahl 1982:22.

10. Hermansson (1994:30f) ställer demokrati mot nattväktarstat på ett sätt som enligt min mening är missvisande – eller åtminstone oklart. Uttrycket nattväktarstat refererar till statens omfång (minimal stat) medan "demokrati" refererar till makten över rättsordningen. Demokratin är, som Hedenius framhåller (1949:209) förenlig med "nästan vilken konkret politik som helst... ekonomisk laissez-faire och långt gående socialism, underlåtande av statlig välgörenhet och långt gående socialpolitik: stöd åt den friaste andliga odling och en kyrklig-reaktionär kulturpolitik, militarism och avrustning". "Man kan kämpa för vilka som helst av dessa ideal och ändå vara en fullkomlig demokrat."

11. I en "polyarki" motsvaras dessa principer av sju institutioner: 1. Valda maktthavare. 2. Fria och rättvisa val. 3. Allmän rösträtt. 4. Allmän valbarhet. 5. Ytttrandefrihet. 6. Informationsfrihet. 7. Organisationsfrihet. Definitionen av "polyarki" kan betraktas som en klass- eller realdefinition av "demokrati" så som ordet används för att beskriva moderna stater. Se Dahl 1989:222.

12. Barry inkluderar dock i demokratibegreppet utfall som "are required by democracy itself as a procedure". Huruvida detta är ett semantiskt nödvändigt villkor kan dock diskuteras. (Se Lundström 2000a.)

13. Hart (1960:59f.) anger två villkor för att en rättsordning skall kunna anses vara gällande. För det första skall ämbetsmän i staten omfatta ett "igenkänningskriterium" som säger vilka sekundära lagar (dvs. konstitutionella normer) som är legitima. För det andra skall allmänheten på det hela taget rätta sig efter primära lagar (dvs. vanliga lagar). En demokrati kan beskrivas som en stat där ämbetsmän accepterar och lyder beslut som fattats enligt ett "demokratiskt igenkänningskriterium" (dvs. en demokratisk författning) och där medborgarna i det stora hela rättar sig efter de lagar som stiftas.

14. Enligt det klassiska suveränitetsbegreppet (som formulerades av Jean Bodin) är suveränitet "final political authority" (Beitz 1991:238). Suveräniteten kan vara intern och extern. I det förra fallet avses auktoritetsförhållandet mellan suveränen och medborgarna; i det senare fallet avses auktoritetsförhållandet mellan en suverän och andra suveräner, dvs. mellan stater. Men i båda fallen handlar det om ett statsrättsligt förhållande, inte om makt i allmänhet. Suveränitet har inte med systemkapacitet eller fak-

tiskt handlingsutrymme att göra. Jfr den s.k. "suveränitetskalkylen" i den s.k. *Suveränitetsutredningen* (SOU 1994:12:10) som bygger på en sammanblandning av suveränitet och sakpolitisk effektivitet. Utredningen menar att en reducerad formell suveränitet kan uppvägas av en ökad "reell" eller "faktisk" suveränitet, vilket betyder ökad möjlighet att genomföra politiska beslut i Sverige. Men om formell suveränitet kan betraktas som ett formellt rättsförhållande, kan reell eller effektiv suveränitet betraktas som faktiska möjligheter att effektuera detta rättsförhållande (se Carlsnæs 1993:73). Reell suveränitet betyder då inte "en stats reella rörelse- eller handlingsfrihet" med avseende på demokratiska beslut i allmänhet som påstås. Se Ruin m.fl. 1994:10. David Held (1991:213) gör en viktig distinktion mellan autonomi och suveränitet – en distinktion som har relevans för EMU-frågan: "For I take sovereignty to mean the political authority within a community which has the undisputed right to determine the framework of rules, regulations and policies within a given territory and govern accordingly. Sovereignty should be distinguished from state 'autonomy', or the state's actual capacity to act independently in the articulation and pursuit of domestic and international policy objectives. In effect autonomy should refer to the ability of nation-states to act free of international and transnational constraints, and to achieve goal once they have been set."

15. På denna punkt misstär sig Karl-Göran Algotsson. Han hävdar att "demokrati rimligen måste ha att göra med faktisk makt att påverka utvecklingen" (Algotsson 2000:60). Därmed bygger han, ironiskt nog, in en effektivitetskomponent i demokratibegreppet på samma sätt som många EU-anhängare gjort (Se Jacobsson 1997 för en kritik). Graden av demokrati bestäms av makten över en stat, inte makten över "utvecklingen". Men *värdet* av demokrati kan naturligtvis påverkas av möjligheten till makt över "utvecklingen".

16. Jörgen Hermansson menar att (1999:37, not 40) att jag (Lundström 1999) skulle hävda att det är ett "logiskt tankefel" att ställa frågan om EU är demokratiskt eller inte. Detta är ett missförstånd. Jag har aldrig menat att det är ologiskt att ställa frågan om EU är demokratiskt styrd. Vad jag hävdar är att bara en stat kan vara en fullständig proceduriell demokrati enligt Dahls fem kriterier. (Se Lundström 1999: 52.) Kravet på kontroll av agendan bör rimligen tolkas som ett krav på den suveränitet som per definition tillkommer stater, dvs. självständig jurisdiktion över ett territorium. På denna punkt delar jag Sverker

Gustavssons uppfattning (Se Gustavsson 1996). Men även om EU inte kan vara en fullständig proceduriell demokrati kan man naturligtvis ställa frågan om EU är mer eller mindre demokratisk. Däremot är det enligt min mening ett tankefel att, som SNS Demokratiråd gör, ställa samma demokratiska krav på alla territoriella nivåer, dvs. kommuner, stater och statsförbund. (Se Petersson m.fl. 1998:64).

17. Enligt Arrows omöjlighetsteorem är dock ett sådant beslut omöjligt att nå fram till om man håller fast vid krav som är rimliga för demokrati och rationalitet. Se Beitz 1989:72 f. för en kritisk diskussion.

18. Det proceduriella momentet i diskursdemokratin är inte enbart inriktad på jämlik maktutövning utan även på ett utfall i form av ett slags moralisk konsensus om liberala politiska principer. Se t.ex. Cohen (1998: 187) som skriver: "...democracy, on the deliberative conception, is a substantive, not simply procedural, ideal and that the substance comprises egalitarian and liberal political values." Jfr Nelson 1980. Se Elster (red) 1998 för en diskussion.

19. Public choice-skolan har traditionellt haft en "nyliberal" högerstämpel på sig (King 1987:kap. 6). Men idéhistoriskt är den besläktad med anarkismen, vars grundprincip är förbud mot tvång av individer (jfr Wicksell 1967)

20. Jfr van Parijs (1997) som hävdar att EU:s s.k. demokratiska underskott inte skall mätas mot formella demokratiska principer, utan mot mål som EU:s demokratiska stater har med sitt medlemskap. Huruvida det råder ett "demokratiskt underskott" beror, i detta perspektiv, på om EU är funktionellt eller inte. van Parijs förordar social rättvisa som ett utvärderingskriterium. Se van Parijs 1996 för en diskussion om förhållandet mellan demokrati och social rättvisa.

21. Detta problem är dock inget hinder för kollektivt rationella beslut, i den meningen Arrow avsåg. Kollektivt rationella beslut kan vara beslut som leder till suboptimala utfall, t.ex. i ett fångarnas dilemma. Se Danielsson 1986:76 för en diskussion.

22. I så måtto var Rousseau inte olik en Public choice-teoretiker som vill undvika ett fångarnas dilemma (se Runciman och Sen 1965, jfr Hermansson 1984).

23. Professor Lars Svensson föreslår i en intervju (SvD 99-03-27) att en oberoende expertgrupp bör kunna avsätta direktionen för ECB. Ett liknande förslag har framförts av Lars Calmfors 1999. Men ingen av dem föreslår ett politiskt ansvarsutkrävande.

24. I artikel 2 i Maastrichtfördraget sägs EU:s allmänna målsättning med den monetära unionen vara:

...främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och ickeinflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna (Calmfors m.fl. 1996:33).

25. Denna analys tycks även motståndarna till EU göra. I en skrift med titeln "Ut ur EU" (se www.mp.se) som Miljöpartiet presenterade under partiveckan i Sundsvall före valet 1998 formuleras en strategi för Sveriges utträde ur EU. Under rubriken "Hur skall utträdet gå till?" påtalas att det inte finns någon utträdesparagraf i EU:s grundläggande fördrag, vilket Miljöpartiet kritiserat. Vidare sägs: "Vi har på olika sätt drivit kravet på utträdesparagraf, bland annat i en namninsamlingskampanj 1996. Miljöpartiets företrädare har framfört det i EU-parlamentet med stöd av Gröna Gruppen. Det beror inte på att vi tror att det faktiskt skulle vara omöjligt att lämna EU utan utträdesparagraf, utan för att vi anser att det är viktigt att proceduren och villkoren kring ett utträde är reglerade på förhand – inte minst för att omöjliggöra osaklig skräckpropaganda från dem som motsätter sig utträde." (s. 13. Min kursiv.) Miljöpartiet hävdar att den svenska väljarkåren kan "utkräva ansvar av de politiker som förde in Sverige i EU – bedöma om deras löften och prognoser om EU-medlemskapet har hållit och med valedeln belöna eller bestraffa dem därefter. En grundbult i representativ demokrati är att väljarna i efterhand skall bedöma hur politikerna skött sig." (s. 5). EU-inträdet har således inte, enligt Miljöpartiet, ändrat de demokratiska spelreglerna i Sverige. Samma analys görs i Lundström 1998.

26. Se Rawls (1993:326) för ett analogt resonemang angående medborgerliga fri- och rättigheter: "The difference between liberty and the worth of liberty is, of course merely a definition and settles no substantial question."

27. Dahl (1992:43) skriver att hans kriterium innebär att folket skall ha "reella möjligheter" att återkalla varje fråga till sitt beslutsområde. Jag tolkar honom så att ingen kan förhindra folket att ta tillbaka *beslutanderätten*. Dahl skriver i detta sammanhang: "Att säga att vissa frågor bör placeras utom räckhåll för Folkets sista ord – i den meningen att Folket bör förhindras att alls behandla dem – är följaktligen detsamma som att säga att i dessa frågor är Folket inte

kvalificerat att bedöma sin egen kompetens och sina begränsningar" (Ibid. s. 43.)

28. Dahl (1990:72) skriver i polemik mot dem som likställer folkstyrelse med demokratiska procedurer: "...rule by the people requires not only one form but many forms, including, paradoxically, nondemocratic forms of delegated authority." Jfr Ross 1968:91.

29. På denna punkt tror jag att SNS Demokratiråd gör ett analogt misstag när det hävdar att "samma demokratiska grundkrav gäller på alla territoriella nivåer" (Petersson m.fl. 1997:64). Demokratirådet kräver med andra ord att svenska kommuner, den svenska staten och EU skall uppfylla samma demokratiska krav.

30. I en intervju i *Ordfront Magasin* 4/99 (s. 62) beklagar Amartya Sen att EMU bara skall verka för lågt penningvärde men inte för låg arbetslöshet. I princip har han dock inget emot EMU. Dess största förtjänst ligger dock på det politiska planet. EMU kan "verka för europeisk enighet som i mina ögon är mycket värdefullt, mycket viktigt".

31. Se Dahl (1989:67f) för en diskussion om experters roll som förmedlare av instrumentell kunskap i en demokrati.

32. Se Snyder (1998:108) som skiljer mellan "legitimacy within technical task specific limits; conditional legitimacy, for example legitimacy which is conditional on future developments such as the emergence of more overtly political institutions of governance; and legitimacy *tout court*." Den senare formen av legitimitet avser, vad jag kan förstå, EMU:s effekter på EU:s legitimitet i sin helhet. EU:s institutionella struktur kan behöva omförhandlas till följd av EMU. Men även denna förändring måste härröra ur medlemsstaternas demokratiska procedurer. Om EU blir en federal stat får EMU sin "tekniska" legitimitet ur demokratiska procedurer i ett nytt demos.

33. Se Lundström 1999 för en diskussion.

34. Även på denna punkt ställer jag mig frågande till Hermansson (1996:6) som hävdar att ett EMU-inträde inte kan försvaras på "rationella grunder". EMU är en t.o.m. en "skrivbordsprodukt" skriver Hermansson. Men Hermansson har bara velat visa att EMU inte är bra för den svenska demokratin.. En analys som avser att visa att ett EMU-inträde inte är rationellt har gjorts av Elgemyr och Malmnäs (1997).

35. En s.k. innehållslig definition av "demokrati" utmärks av att den inkluderar ett möjligt utfall av en demokratisk procedur i definitionen av "demokrati". Definitionen av "demokrati" blir därmed för snäv i

förhållande till en proceduriell definition. Se Elvander 1975 för en diskussion.

36. Att utvidga demokratibegreppet till något mer än medborgares makt över en stat är ganska vanligt. SNS Demokratiråd (Rothstein m.fl. 1995:122f) definierar "demokrati" som ett additivt index. Värden på 13 indikatorer som tillsammans mäter medborgarstyre, rättsstat och handlingskraft summeras till ett totalvärde på grad av demokrati. Konsekvensen är att graden demokrati kan vara konstant, trots att medborgarstyret minimeras. I boken *Size and Democracy* (1973:21) anger Dahl och Tufte "system capacity" och "citizen effectiveness" som två dimensioner i demokratibegreppet. I en kritisk recension påpekar Brian Barry (1974) att om systemkapacitet är ett kriterium på demokrati ökade graden av demokrati i Nazityskland när systemkapaciteten ökade till följd av erövringskrig. På motsvarande sätt minskade graden av demokrati i Storbritannien när landet förlorade sina kolonier. Systemkapacitet är varken demokratisk eller odemokratisk; den bestämmer handlingsutrymmet för en stat – oavsett hur den styrs, hävdar Barry. I en senare artikel av Dahl (1994) hävdas dock att det är en "trade off" mellan demokrati och systemkapacitet. Om denna tes är riktig kan inte demokrati analytiskt implicera systemkapacitet. Systemkapacitet är snarare ett "democratic value" menar Dahl. Han anser att Danmark "made a positive contribution both to democratic values and the European Community" när landet efter en folkomröstning accepterade Maastricht-avtalet (Dahl 1994:34). I en ännu senare artikel (Dahl 1999) antyder han dock att delegationen av demokratisk makt till internationella organisationer (inklusive EU) har gått för långt. Samtidigt hävdar han att den systemkapacitet som nås kan legitimeras minskad grad av demokrati.

Sammanblandningen mellan demokrati och systemkapacitet tycks också finnas i Fritz Scharpf's demokratibegrepp: "Demokrati syftar till kollektivt självbestämmande. Den måste således uppfattas som ett tvådimensionellt begrepp som relaterar systemets Inflöde (inputs) och Utflöde (outputs). På insatssidan kräver självbestämmandet att policybeslut direkt eller indirekt härrör från medborgarnas autentiska preferenser och att regeringarna därför måste hållas ansvariga inför sina medborgare. På resultatssidan innebär självbestämmandet emellertid effektiv kontroll över ödet. Demokratins skulle bli en meningslös ritual om regeringarnas policybeslut inte kunde öka effektiviteten när det gäller att uppnå mål och undvika faror som medborgarna kollektivt bryr sig om." (Scharpf 1998:105.) För det första frångår Scharpf det dominerande statsvetenskapliga språk-

bruket enligt vilket demokrati är ett statsskick. För det andra, vilket kan vara skälet till det förra mistaget, blandar han ihop frågan vad som gör demokrati meningsfull med frågan om hur man skall definiera "demokrati". Via en definition av demokrati kommer han fram till EU ökar graden av demokrati i medlemsländerna eftersom effektiviteten ökar. Jfr Barrys (1974) kritik av Dahl och Tufte (1973) ovan.

Referenser

- Algotsson, K-G. 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen*. Stockholm: Norstedts.
- Algotsson, K-G. 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Barry, B. 1974. "Size and Democracy", *Government and Opposition*. 9. No. 4, 492-503.
- Barry, B. 1991. *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press.
- Beitz, C. 1989. *Political Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Beitz, C. 1993. "Sovereignty and Morality", i Held, D (ed.) *Political Theory Today*. Oxford: Polity Press.
- Berlin, I. 1984. *Fyra essäer om frihet*. Stockholm: Timbro.
- Bobbio, N. 1993. *Liberalism och demokrati*. Stockholm: Daidalos.
- Brennan, B. och Buchanan, J. 1988. *The Reason of Rules*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusewitz, A. 1920. "Författningens inre utveckling", *Forum* 5/1920.
- Buchanan, J. & Tullock, G. 1969. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Buchanan, J. 1988. *Maktens gränser*. Stockholm: Ratio.
- Calmfors, L. (m.fl.) 1996. *Sverige och EMU*. SOU 1996:158. Stockholm: Fritzes.
- Calmfors, L. 1999. "ECB, penningpolitiken och demokratin", *Ekonomisk debatt*, 27, 5-18.
- Carlén, S (m.fl.) 2000. "Godtroget om ECB", *Aftonbladet* 2000-01-11
- Carlsnæs, W. 1993. "Sweden Facing New Europe: Whither Neutrality?", *European Security*, 2, 71-79.
- Cohen, J. 1998. "Democracy and Liberty" i Elster, J (red) 1988.
- Copp, D. 1999. "The Idea of a Legitimate State", *Philosophy & Public Affairs*, 28. No 1.
- Dahl, R. 1980. *After the Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

- Dahl, R. 1992. "Demokrati som procedur", i Dahl, R. (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Dahl, R. 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109, 23-34.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1999. "Kan internationella organisationer vara demokratiska?", i *Bör demokratin avnationaliseras?*, Demokratiutredningens skrift nr 21. SOU 1999:11. Stockholm: Fritzes.
- Dahl, R. och Tuftes, E. R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Danielsson, S. 1986. *Filosofiska invändningar*. Stockholm: Thales.
- Eklund, J. och Ådahl, M. 1999. *Vad betyder EMU?* Stockholm: SNS Förlag
- Elgemyr, A. och Malmnäs, P.-E. 1997. "EMU-frågan som beslutsproblem", *Tidskrift för politisk filosofi*, 2.
- Elster, J. 1984. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. 1985. *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. och Slagstad, R. (eds.) 1988. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. 1992. "Marknaden eller torget. Tre slags politisk teori", i Dahl, R. (m.fl.) *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Elster, J. (red) 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elvander, N. 1975. "Demokrati och socialism", i Elvander, N (red). 1975. *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Frändberg, Å. 1996. "Begreppet rättsstat", i Sterzel, F. (red). *Rättsstaten—rätt, politik och moral*. Rättsfondens skriftserie 31. Uppsala: Justus Förlag.
- Føllesdal, A. och Koslowski, P. (red) 1997. *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer Verlag.
- Giddens, A. 1985. *The Nation State and Violence*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gustafsson, A. 1998. "Vad händer med demokratin i Sverige?". *Svenska Dagbladet* 1998-05-08.
- Gustavsson, S. 1996. "Myntunionen som demokratiskt problem", i *Skall Sverige ansluta sig till valutaunionen EMU?*, Stockholm: Brevskolan.
- Gustavsson, S. 1999a. "Svårt att förklara demokratiförlusten", *Arbetet*, 1999-12-14
- Gustavsson, S. 1999b. "Europeiska planer utan verklighetsförankring", *Ord & Bild*, 3/1999.
- Habermas, J. 1995. *Diskurs, rätt och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Hardin, R. 1999. *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hedenius, I. 1949. "Filosofiska skäl för demokratin", i Ross och Koch, (red). *Nordisk demokrati*. Stockholm: Bonniers.
- Hedenius, I. 1977. *Filosofien i ett föränderligt samhälle*. Stockholm: Bonniers.
- Held, D. 1991. *Democracy and the Global System*, i Held (red) 1991).
- Held, D. (ed.) 1991. *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Hermansson, J. 1984. "Modern rationalistisk teoribildning och Rousseau om allmänviljan", *Statvetenskaplig tidskrift*, 87, 343-350.
- Hermansson, J. 1994. "Hur kan demokrati rättfärdigas", i Sannerstedt och Jerneck (red) *Den moderna demokratis problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Hermansson, J. 1996. Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen. Bilaga till SOU 1996:158. Stockholm: Fritzes.
- Hermansson, J. 1999. "Om att tämja folkmakten", i *Maktindelning*, Demokratiutredningens forskarvolym 1. SOU 1999:76. Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, E. och Stjernquist, N. 1995. *Vår författning*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmström, B. 1999. *Domstolar och demokrati*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalensis.
- Jacobsson, K. 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Kelsen, H. 1955. "Foundations of Democracy", *Ethics*, Vol. LXVI, No. 1. Part II.
- King, D. 1987. *The New Right*. Chicago: The Dorsey Press.
- Kymlicka, W. 1999. "Citizenship in an era of globalization: commentary on Held", i Shapiro, I. och Casiano, H.-C. (red) 1999. *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, L. 1996. *Votera eller förhandla?* Stockholm: Fritzes Förlag.
- Lively, J. 1975. *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lundström, M. 1993. *Politikens moraliska rum. En studie i Hayeks politisk filosofi*. Stockholm: Almqvist och Wiksell International.
- Lundström, M. 1991. "Maktutredningens 'vetenskapliga' liberalism", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 94, 161-169.
- Lundström, M. 1998. "EU-inträdet och demokratin i Sverige", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningen, Skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Lundström, M. 2000. "The Moral Standing of Democracy.", Berggren, N, Karlsson, N. och Nergelius, J

- (red). *Why Constitutions Matter*. New York: Transaction Publishers. (Under utgivning).
- Lundström, M. 2000b. "Finns det ett opartiskt demokratibegrepp", uppsats framlagd vid en konferens i politisk teori vid Karlstads universitet 26 april 2000.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, G. 1998. "Reglemas legitimitet", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningen, skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Melin, M och Schäder, G. 1998. *EU:s konstitution*. Stockholm: Norstedts.
- Myrdal, G. 1968. *Objektivitetsproblemet i samhällsvetenskapen*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Næss, A. 1968. *Demokratisk styreform. En presiseringsmeny*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nelson, W. N. 1980. *On Justifying Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Newman, M. 1996. *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst & Company.
- O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, 55-69.
- Oscarsson, H. 1998. *Den svenska partirynden*. Göteborg Studies in Politics 54. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- van Parijs, P., 1996. Justice and Democracy: Are they Incompatible?, *The Journal of Political Philosophy*. 4. 101-117.
- van Parijs, P., 1997. "Should EU become more democratic?" i Føllesdahl, A. och Koslowski, P (red) 1997.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, O. 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O. 1993. *Svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, O. (m.fl.) 1996. *Demokrati och ledarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O. (m.fl.). 1997. *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Popper, K. R. 1972. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rasmussen, H. 1986. *On Law and Policy in the European Court of Justice*. Dordrecht: Nijhoff.
- Rawls, J. 1980 (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. 1989. "Rättnis fördelning", i Sen, A. (m.fl.) *Idéer om rättvisa*. Stockholm: Tiden.
- Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Riker, W. H. & Ordeshook, P. C. 1973. *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall
- Ross, A. 1968 (1946). *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens Förlag.
- Rothstein, B. 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rousseau, J.J. 1994 (1762). *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och kultur.
- Runciman, W.G. och Sen. K.A.. 1965. "Games, Justice and the General Will", *Mind*, 74, 554-562.
- Ruin, O. (m.fl.) 1994. *Suveränitet och demokrati*. SOU 1994:12. Stockholm: Fritzes.
- Scharpf, F. 1998. "Välfärdsstaten, den ekonomiska integrationen och demokratin", i *Demokrati på Europeisk nivå*. Demokratiutredningen, skrift nr 7. SOU 1998:14. Stockholm: Fritzes.
- Scruton, R. 1983. *A Dictionary of Political Thought*. London: Pan Books.
- Sejersted, F. 1988. "Democracy and the rule of law: some historical experiences of contradictions in the striving for good government", i Elster och Slagstad 1988.
- Snyder, F. 1998. *EMU Revisited: Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?* EU Working Papers LAW No. 98/6. European University Institute. Badia Fiesolana, San Domenico.
- Stevenson, C. 1969 (1944). *Ethics and Language*. New Haven: Yale University Press.
- Södersten, B. 1997. "Begränsa demokratin!", *Dagens Nyheter*, 1997-12-14.
- T:son-Söderström, H. 1996. *Normer och ekonomisk politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tham, C. 1999. "Vi borde hoppas att EMU misslyckas", *Dagens Nyheter* 1999-02-22.
- Tingsten, H. 1933. *Demokratiens seger och kris*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, H. 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.
- Tännsjö, T. 1992. *Populist Democracy—a Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wiklund, O. 1999. "Om politikens juridifiering och juridikens ideologisering", i *Löser juridiken demokratins problem?*, Demokratiutredningens skrift nr 23. SOU 1999:58. Stockholm: Fritzes.
- Wicksell, K. 1967 (1896). "A New Principle of Just Taxation", i Musgrave, R och Peacock, A. *Classics in the Theory of Public Finance*. New York: St. Martin's Press.

Litteraturgranskningar

TORKEL NYMAN: *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1999.

Frågan hur parlamentarismen infördes i Sverige har varit föremål för stor uppmärksamhet bland statsvetare och historiker under 1900-talet. Torkel Nymans avhandling *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt* (Acta Universitatis Upsaliensis, 1999) är det senaste försöket att tolka den process som utmynnade i att vårt statskick de facto är parlamentariskt alltsedan 1917. Det sker på ett nytt och annorlunda sätt. Som framgår av avhandlingens titel är det kommittéväsandets roll i parlamentariseringsprocessen som uppmärksammas.¹

Regeringens politiska beroende av parlamentet brukar framhållas som det mest centrala kriteriet på ett parlamentariskt styrelseskick, men därutöver har också, för svenskt vidkommande, väljarnas (indirekta) inflytande över regeringsbildningen och statschefens opolitiska ställning pekats ut som centrala parlamentarismkriterier.² Till det fundamentala baskriteriet – att riksdagen har förtroende för regeringen – fogar Torkel Nyman också en styrningsdimension. En parlamentarisk styrelse förutsätter, menar han, att regeringen lyckas genomföra sina politiska intentioner. En sådan parlamentarisk praxis förelåg enligt Nyman redan innan parlamentarismens formella genombrott 1917. Men den tog, visar han, omvägen via kommittéväsandet.

Den boströmska regeringsperioden och den "levande författningen"

Ganska snart efter den tid som behandlas i avhandlingens råde enighet om att 1809 års RF bestod av en samling döda bokstäver. Så alls icke under denna period. Det var maktindelningstanken – inte parlamentarismen – som föreskrevs i författningen. I och med representationsreformen 1866 sjösattes emellertid en institutionell ordning som kom att innebära ett avsteg från den etablerade konstitutionella principen. Den nya tvåkammarriksdagen bäddade för en parlamentarism. Regeringen fick stegvis en självständigare ställning gentemot konungen och blev samtidigt alltmer beroende av riksdagen (von Sydow 1997). Det talades om en diskrepans mellan regeringsformen och "den levande författningen".

Men fastän konungen och hans rådgivare i stigande grad tvingades ta hänsyn till opinionen i riksdagen var det omöjligt att föreställa sig en regering som konungen själv inte kunde acceptera. Under Erik Gustaf Boströms statsminister-tid accepterades regeringen och dess politik så till den grad att konungen i praktiken kan sägas ha retirerat från sin konstitutionella plikt (att "styra riket"). Rollen som statschef blev närmast ceremoniell. Trots att det förelåg en åsiktsmot-sättning mellan Oscar II och Boström i den upprivande tullfrågan blev Boström kungens absoluta favorit bland statsministrar. I synen på statskicket råde enighet mellan dem: båda ville undvika parlamentarism.

Boström var storgodsägare men den förste icke-adlige statsministern i svensk politik och är måhända bara av det skälet en intressant historisk gestalt. Han var statsminister under två perioder mellan 1891 och 1905. Ett avbrott skedde 1900-1902, då Fredrik von Otter, som tidigare ingått i Boströms ministär, blev regeringschef. Den von Otterska ministären kallades av samti-

da bedömare för ”en regering Boström utan Boström”. Det är alltså högst rimligt att se denna 14 år långa period som en i huvudsak av Boström präglad politisk period och den kan sålunda benämnas för den boströmska regeringsperioden.

Politiken präglades under Boströms regeringsår av samförstånd och kontinuitet, något som Nyman menar var en konsekvens av en medveten politisk strategi. Boström lanserade den så kallade *rikspolitiken*, vars innebörd (bland annat) var nationell samling. Nyman analyserar hur samförståndet och kommittéväsendet, två särdrag i svensk parlamentarism, betingats varandra. Genom politiseringen av de samförståndsgenererande kommittéerna – dels via valet av kommittéledamöter, dels via den styrning av kommittéerna som skedde genom direktiven – banades väg för ett ökat beroende av riksdagen. De ledande riksdagsledamöterna gjordes delaktiga i och indirekt ansvariga för politiken. Samtidigt tillskansade sig regeringen en möjlighet att förverkliga de egna målsättningarna.

Den tidiga parlamentarismforskningen har tagit fasta på politiska motsättningar som manifesterats i samband med ett antal sakpolitiska konflikter (tullstriden, försvarspolitik, unionsstriden, rösträttsfrågan och borggårdskrisen), kort sagt på kriser och omvälvande händelser. Nyman menar att forskarna var präglade av Karl Staaffs teori om ”det levande statsskicket”. Enligt detta synsätt bar maktodelningsprincipen i 1809 års RF på en självmotsägelse. Kungen skulle (med hjälp av lojala statsråd) styra riket, men eftersom kungaljala statsråd i längden kunde förväntas få svårt att erhålla förtroende i riksdagen skulle resultatet förr eller senare, menade Staaff, bli ineffektivitet och handlingsförlamning. Ty riksdagen hade den beskattande och anslagsbestämmande makten och delade den lagstiftande makten med kungen. Om den legislativa statsmakten allt som oftast hindrade kungens förslag från verkställighet skulle kungamaktens legitimitet skadas. Styrelsens auktoritet skulle följaktligen drabbas om kungen ignorerade riksdagen.

Kungen kunde undvika denna utveckling genom att utse statsråd som var förankrade i riksdagsopinionen. Konsekvensen skulle därmed bli, menade Staaff, att kungen inte skulle välja

rådgivare som i första hand passade riksdagens majoritet, snarare än sådana som han själv uppskattade. I författningens maktodelningsprincip fanns med andra ord embryot till parlamentarismen. I förlängningen av denna process skulle statschefens inblandning i regeringsbildningen rentav komma att uppfattas som inkonstitutionell; den formella lydelsen i 1809 års RF stod alltså i potentiell konflikt med ”den levande författningen”.

Trots sin övertygelse om den levande författningen lyckades dock aldrig forskarna bevisa förekomsten av en sådan, konstaterar Nyman. ”Statsrådets sammansättning kom aldrig att följa riksdagens opinionsförskjutningar.” Forskarna tvingades därför att ”framställa parlamentarismens genombrott som en regelrätt kapitulation från kungamaktens sida” (s. 200). Nymans kritik mot den tidigare forskningen påminner om anekdoten om den berusade som tappat sin nyckel, och som letar efter den under gatlyktan enbart av det skälet att det är ljusast där.

Att undvika parlamentarism

Under de boströmska regeringsperioderna förändrades alltså det sätt på vilket kommittéväsendet användes. En expansion av detta skedde och genom att låta kommittéerna avspegla riksdagsopinionen kom riksdagens inflytande att öka. Intentionen bakom denna förändrade kommittépolitik var att hålla spjårn mot partipolitisering och ett beroende av de opinioner som dominerade i riksdagen, kort sagt att undvika en utveckling mot parlamentarism. Men kommittépolitiken tog med tiden en annan inriktning. Initiativet i beredningsarbetet gled successivt över till riksdagen. Ett närmande skedde mellan den legislativa och den exekutiva makten. ”Boström var inte längre mannen att tygla samspelet mellan regering och riksdag”, skriver Nyman när han sammanfattar Boströms andra regeringsperiod.

Nyman anför belägg för sin tes. Han visar hur kommittépolitiken gjorde regeringen alltmer beroende av riksdagen i och med att alltflertunga riksdagsledamöter anlätades i kommittéarbetet. Men argumentation kunde ha varit mer övertygande på denna centrala punkt. Man skul-

le kunna närma sig frågan från det motsatta hålet och ställa frågan om det i själva verket kanske var så att kommittépolitiken var *framgångsrik* i förhållande till dess intentioner och således bidrog till att *fördröja* parlamentarismens genombrott. Kanske hade en annan strategi framtvingat en konfrontation mellan den lagstiftande och den exekutiva statsmakten, och kanske hade en sådan utveckling kommit att tydligare och tidigare framtvinga en parlamentarisering?

Nymans visar hur perioden före parlamentarismens definitiva genombrott under 1910-talet var mer händelserik än vad som tidigare varit känt. Från att ha varit ett i huvudsak administrativt beredningsorgan till regeringen omvandlades kommittéväsendet till att bli en central politisk institution. Antalet kommittéer ökade snabbt, snabbare än antalet propositioner, vilket är ett tecken på att kommittéväsendets expansion var ett resultat av en medveten politisk strategi, och inte av strukturella förhållanden. Vidare ökade antalet politiska beredningar på bekostnad av de rent administrativa. Även bakom detta fanns en medveten regeringspolitik. Motsättningarna, inte minst när det gällde den segslitna tullfrågan, skulle motverkas. Riksdagen fick en mer aktiv roll i formuleringen av politiken. Kommittéerna fungerade som substitut för (institutionaliserade) partier. Genom att politisera kommittéväsendet försökte alltså Boström undvika en annan form av politisering, den via partier, som ansågs skadlig. I det avseendet lyckades han.

Genom att studera hur de politiska beredningarna initierats anser sig Nyman finna belägg för att det var en medveten politisk strategi från Boströms sida att styra utvecklingen—att ”förbättra sitt systeminflytande”. I huvudsak var det regeringen som initierade beredningarna. Men vad som talar mot tesen är att det inte enbart var regeringen som på detta sätt förde upp nya ärenden på dagordningen. I många fall var det riksdagen som initierade kommittéerna. Graden av styrning från regeringens sida varierade beroende på typ av fråga. I de frågor Boström prioriterade—tullar, försvar, jämvägsfrågor—styrde han i direktiven, i andra av honom mindre prioriterade frågor, i vilka han saknade en bestämd stånd-

punkt (t.ex. social- och skattepolitik), var direktiven i regel helt öppna.

Boströms kommittépolitik var enligt Nyman framgångsrik såväl när det gäller systeminflytande som systemstabilitet. Med det förre avses regeringens möjligheter att förverkliga sina politiska målsättningar, med det senare avses regeringens möjligheter att skapa kontinuitet och stabilitet i det politiska systemet. Genom att styra sammansättning och innehåll i beredningarna satte han sin prägel på politiken, och genom kommittépolitiken överbyggades motsättningar varigenom nederlag undveks. ”Sammantaget kan konstateras att kommittéväsendet var en framgångsrik metod för att överbygga motsättningar och bringa framgång åt den förda politiken” (s. 171). Trots att konflikterna ökade totalt sett minskade andelen parti- och kammarreservationer bland utskottsbetänkanden som föregåtts av politiska kommittéer.

Med tiden förändrades bilden. Den boströmska rikspolitiken led tunga nederlag, bland annat i röststräfsfrågan. Initiativet försköts alltmer från regeringen till riksdagen, samtidigt som det skedde en polarisering. Partiväsendet bröt fram på bred front. Riksdagsledamöterna blev i stigande grad partirepresentanter och därmed undergrävdes förutsättningarna för den boströmska rikspolitiken.

*

Torkel Nyman har definitivt tillfört ny och viktig kunskap till forskningen om den svenska parlamentarismens framväxt och särdrag. Diskussionen om kommittéväsendets för- och nackdelar i en parlamentarisk beslutsprocess—för såväl regeringens som det politiska systemets handlingskapacitet—är både övertygande och skarpsinnig och har relevans inte enbart för den tidsperiod som uppmärksammas. Den innehåller flera träffsäkra reflektioner av allmängiltig karaktär. Själva framställningen är dessutom förtjänstfull. Nyman redovisar sina resultat pedagogiskt och klagrovanligt.

En övergripande brist i avhandlingen är emellertid avsaknaden av kumulativitet. De egna resultaten borde genomgående, på ett bättre sätt, ha relaterats till den samlade kunskapsmängden inom forskningsområdet. I Nymans fall är det den tidiga parlamentarislitteraturen som upp-

märksammas. Senare forskning behandlas mer styvmoderligt, mest i förbigående. Mot bakgrund av att det i senare forskning i några avseenden finns andra iakttagelser om parlamentariseringen än de som Nyman redovisar, hade en mer ambitiös diskursanknytning varit motive-rad. Här följer några exempel.

Rikspolitik och parlamentarism

Några av de centrala begreppen i avhandlingen kunde använts på ett mer pregnant sätt. Nyman uppmärksammar för det första inte att begreppet "rikspolitik" används på två delvis olika sätt i litteraturen. Dels åsyftades samförståndspolitik eller "samlingspolitik" – det är på detta sätt som Nyman använder begreppet (s. 24). Dels syftade begreppet även på en uttalad och erkänd ledarställning för statsministern i regeringsarbetet och i den samhälleliga opinionsbildningen – med rikspolitik kunde således även avses en "sammanhållen regeringspolitik". En sådan sammanhållen politik var vid tiden före Boström någonting okänt (von Sydow 1997). Nymans avhandling skulle ha vunnit i skärpa om författaren insett begreppets dubbla innebörd. Själva det faktum att det var först under Boströms regeringsperiod som uttrycket "regering" började användas säger åtskilligt om relationerna mellan kungen och dennes "rådgivare", som de formellt kallades.

För det andra består "parlamentarismen" enligt Nyman (s. 21) av tre led: förutom (i) själva regeringsbildningen (som Nyman inte studerar) också (ii) det löpande förhållandet parlament – regering och (iii) ansvarsutkrävande. Dock tillkommer senare (s. 22) ytterligare ett led i Nymans parlamentarismkonception, nämligen det politiska genomförandet. "Regeringens förmåga att styra och leda den politiska utvecklingen" ("systeminflytande") och att i det sammanhanget "skapa stöd för den förda politiken" ("systemstabilitet"). Dessa båda krav sågs vara de yttersta tecknen på en fungerande parlamentarism och får därför fungera som mätinstrument i den fortsatta analysen. En kritisk betraktare kan invända att det möjligen är tveksamt om detta verkligen skiljer parlamentarism från andra styrelseskick. (Även i maktindelningssystem har ju den exekuti-

va makten en styrande och legitimitetsskapande funktion.)

Nåväl. Regeringens möjlighet att styra må vara ett centralt parlamentarismkriterium, men på denna punkt demonstrerar ändå Nyman en viss okänslighet inför den kontext han undersöker. Regeringens styrbenägenheten var minst sagt låg under hela 1800-talet. Regeringen styrde genom medling, det handlade inte om att styra i meningen "förverkliga ett politiskt program". De flesta statsråden uppfattade sig själva som ämbetsmän snarare än politiker. Rådgivarnas konstitutionella uppgifter var två: dels att förbereda Kungl. Maj:t beslut genom utredning, förredragning och omdöme/rekommendation, dels att verkställa dessa beslut genom kontrasignation, samt utfärdande och uppsikt över utförandet. I båda dessa uppgifter var ämbetsmannarollen tydligt framhävd. Enligt Boström skiljde sig statsrådets mandat inte från andra höga ämbetsmän på annat sätt än att statsråden i RF ålagts att också självständigt bilda sig en egen uppfattning om "de kungliga beslutens förenlighet med folkviljan". Att driva egna ståndpunkter och utöva personligt ledarskap var således ingenting som statsråden uppmuntrades till i dåtida statsrätt. Mer handlade det om att undvika att statsmakten drogs in i lågsinnad intressekamp – det som vi i dag skulle kalla för politik.

I Departementshistorikommitténs betänkande skriver Daniel Tarschys: "1800-talets ministrar föredrog ämbetsmannens kapp framför statsmannens. Ämbetsmän hade de varit innan de kallades till kungens rådsbord och ämbetsmän förblev de i det kollegialt organiserade statsrådet [...] Man kan hesitera något inför begreppet "styrning" som en beskrivning av 1800-talsregeringens förhållningssätt till statsförvaltningen. Självfallet styrdes riket i den meningen att Kungl Maj:t behandlade ärenden, förelade riksdagen propositioner, äskade och förmedlade anslag, antog resolutioner, avlät remisser, inkrävde rapporter, stadfäste stadgar, gjorde utnämningar, beviljade nåd, bekräftade privilegier, kringssände cirkulär och utfärdade kungörelser för uppläsning från predrikstolen. Allt detta ingick i den ordinarie rulljansen som år efter år sysselsatte den lilla skaran av expeditiönschefer, expeditiönssekreterare, kanslistar och kopister

vid Kungl. Maj:ts kansli – färre än hundra under större delen av seklet” (Tarschys 1990, s. 226). Statsråden var, konstaterar Tarschys, inte precis några kraftfulla befälhavare på kommandobryggan, utan snarare passiva medpassagerare.

Vidare framhåller Nils Stjernquist (1996) att ”regera” på den tiden innebar att medla mellan kamrarna, regeringen skulle leda riksdagens arbete. Alldeles enkelt var inte detta då varje ledamot – särskilt i den första kammaren – ville vara sin egen herre.

Vid sekelskiftet förekom – vilket inte uppmärksammas i avhandlingen – en omfattande kritik mot att regeringen var *för passiv* i sin kommittépolitik. Riksdagen begärde utredningar och regeringen tillsatte dem. Man befarade att regeringen höll på att nedsjunka till ett expeditionskollegium. Kommittéväsendet beskrevs som en ny statsmakt, ”icke avsedd och utan ansvar”. Det var fel, menade kritikerna att man redan under kommittéarbetet fördjupade sig i de politiska förutsättningarna och därmed föregrep sig på regeringens och riksdagens politiska roll (Meijer 1956). Debatten visar att Nyman har fel när han påstår att kopplingen kommittépolitik-parlamentarism ej tidigare uppmärksammats.

Om parlamentarismen säger Nyman vidare att den ytterst handlar om att ”ta ställning till statsministern, inte till regeringens program eller sammansättning” (s. 22). Nymans något formalistiska utgångspunkt tycks emanera från den nuvarande regeringsformens regler när det gäller regeringsbildning och den skiljer sig från andra forskare (bl.a. Stjernquist 1996 och von Sydow 1997) som också betonar att de övriga statsrådets parlamentariska förankring (de bör men måste inte vara riksdagsledamöter) är en viktig indikator på förekomsten av parlamentarism. Även här demonstrerar Nyman en viss okänslighet. Statsråden behövde inte ha någon som helst koppling till riksdagen, menar han (s. 46). Men faktum kvarstår: statsråden var konstitutionellt ansvariga inför riksdagen för sina råd till kungen. De kunde ställas inför riks rätt för att de givit felaktiga råd.

Nymans avhandling har också en vidare ambition. Den syftar till att kartlägga den svenska parlamentarismens särdrag. De speciella särdrag som finns i ett land med parlamentariskt

styrelsesätt kan förklaras av de omständigheter som låg bakom detta styrelsesätts framväxt. Den svenska parlamentarismen kan inte förstås genom att studera konflikter och ”tillfälliga motsättningar” under den fas som den vuxit fram, menar Nyman. Så långt är resonemanget övertygande. Men vad som också brukar sägas vara utmärkande för svensk parlamentarism, sedan den väl blivit etablerad, är den reciproka relationen mellan den legislativa och exekutiva makten. I viktiga frågor samverkar regering och riksdag på ett annat sätt än vad fallet är i t.ex. England. Makten ligger naturligtvis ytterst hos parlamentet, men den politiska ledningen kommer – i motsats till den engelska parlamentarismen – inte enbart eller kanske inte ens i huvudsak från regeringen utan också i hög grad inifrån parlamentet, genom det samarbete som uppkommer i utskotts- och kommittéväsendet. Denna omständighet uppmärksammas inte av Nyman. Det är regeringens styrförmåga som tentativt står i blickpunkten, när Nyman nalkas frågan om parlamentariseringsprocessens kausala mekanismer. I praktiken är det dock det växande inflytandet för riksdagen som det handlar om.

När Nyman visar hur centrala riksdagsledamöter i allt högre grad, via kommittéväsendet, involverades i beredningsarbetet hade det varit möjligt att problematisera denna politisering ytterligare. Hans Meijer visar i sin avhandling om kommittépolitik och kommittéarbete (1956) att det vid denna tid fanns två helt olika sorters riksdagsledamöter – ”lekmän” och ”yrkespolitiker”. För lekmännen var den borgerliga sysslan den egentliga livsuppgiften. Så icke för yrkespolitikerna: för dessa var i stället politiken deras yrke, ungefär på det sätt som gäller för dagens riksdagsledamöter. Det var framförallt dessa yrkespolitiker som var beredda att åta sig kommittéuppdrag. Och det var naturligtvis dessa yrkespolitiker som var de centrala aktörerna i riksdagen. Annorlunda uttryckt var rekryteringsurvalet begränsat och att det råkade bli centrala riksdagsledamöter som hamnade i kommittéerna behöver kanske inte i sig uppfattas som ett belegg för att det var fråga om en medveten politik.

Alternativa förklaringar

Det finns ett operationaliseringsproblem när det gäller att studera parlamentarismen av samma typ som finns även inom andra områden: för att fånga företeelsens hela komplexitet krävs ett så samlat och heltäckande grepp som möjligt. Även om tesen om kommittéväsendets betydelsefulla roll för statsskicket parlamentarisering får anses vara belagd kan man nog inte, som Nyman i sin kritik mot den tidigare forskningen faktiskt tenderar att göra, bortse från att även andra aspekter kan vara relevanta i sammanhanget. Tre alternativa angreppssätt framstår som centrala när man vill få förståelse för det sätt på vilket parlamentarismen fungerar: *regeringsfrågan* i vidare mening (hur regeringar bildas, verkar och avgår, samt hur oppositionspartier agerar i regeringsfrågan) är en sådan, en annan är *regeringens sammansättning och styrelseformer* (hur regeringsarbetet internt bedrivs, förvaltningsmässiga frågor inom exekutivmakten) samt *samarbets- och konfliktmönster mellan regeringen och riksdagen* (vardagsarbetet i riksdagen; partigrupper, utskottsarbete). Om en fullödlig analys av parlamentarismens skall ske måste samtliga tre infallsvinklar beaktas, menar von Sydow (1997) i en kritik mot tidigare forskning. Kommittéarbetet tangerar två av dessa tre angreppssätt (de båda senare). Men inte på ett uttömmande sätt.

Nymans studie handlar framförallt om den tredje infallsvinkeln – relationerna mellan riksdag och regering. Det relativa inflytandet över den förda politiken varierar mellan legislatur och exekutiv, över tid och mellan länder. Diskussionen kompliceras av att riksdagen inte bara, statsrättsligt sett, är en institutionell aktör utan samtidigt också en arena – ett politiskt forum där regering och opposition möts. Kamrardualismen ledde den närmaste 25-årsperioden efter representationsreformen till en maktförskjutning från riksdag till regering. Regeringen utövade makt genom att medla mellan kamrarna. Åtminstone fram till sekelskiftet, därefter stärkte riksdagen sin ställning vilket blev början till slutet för "rikspolitikern" (i den andra meningen av begreppet).

Min kritik riktar sig inte mot att Nymans uppläggning är för snäv. Tvärtom demonstrerar han

en sällsynt god förmåga att begränsa sig.³ Men denna välmotiverade avgränsning får naturligtvis konsekvenser för vilken typ av slutsatser som är möjliga att dra. Och även om Nyman på ett övertygande sätt visar att kommittéväsendets roll för parlamentarismens framväxt var större än vad som tidigare varit känt, är det tveksamt om den boströmska kommittépolitiken *förklarar* parlamentarismens framväxt på det sätt Nyman gör gällande. Avhandlingens resultat falsifierar inte andra förklaringar. Jag skall peka på fem alternativa förklaringar.

1. *Konflikternas roll*. Att konflikt snarare än samförstånd var den viktigaste orsaken till parlamentarismens slutgiltiga genombrott 1917 torde vara ovedersägligt, liksom att det allt starkare trycket från rösträttsrörelsen och de radikala samhällsströmningarna bidrog till ett nytänkande i synen på riksdagens inflytande under den tid som studeras i avhandlingen.

2. *Regeringens emanciperings fråga från statschefen*. De ständiga regeringskriserna under 1880-talet gjorde den allt åldrigare monarken frustrerad. Innan Boströms utnämning antecknade han: "Det är ett tungt och högst obehagligt arbete för den konstitutionelle regenten att liksom gå omkring med håven och gång efter annan få ett bleklagt nej, mera eller mindre inklätt i granna fraser och lojala försäkningar, samt ledsagat av 'underdåniga' häntyndningar och råd med avseende på andra personer som – 'icke hade någon ursäkt, de, att avböja ett så ärofullt tillbud'" (Torbacke 1990). Först i och med den av Oscar II så varmt uppskattade Boström (1891) fick den snart 70-åriga monarken en viss ro. Boström gavs fria händer. Kungamakten blev närmast ceremoniell under 1890-talet, skriver von Sydow. Den fråga som jämte unionsfrågan dominerade under hela Oscar II:s regeringstid var försvarsfrågan. En omfattande omläggning av försvaret skedde – från det gamla indelningsverket till en på allmän värnplikt baserad arméorganisation. Det var Boström som löste denna segdragna fråga. Efter att i början av sin statsministerperiod ha baxat igenom 1873 års försvarskompromiss gav kungen honom fria tyglar, skriver Simon Boëtius (1925): "När Boström efter riksdagens av-

slutning erhöll företrädare dekorerade han honom med sina egna serafimerordeninsignier; från denna tid omfattade han Boström med ett oinskränkt förtroende, som gav honom en fullständig ledarställning inom ministären och friare händer än hans företrädare vid partiella förändringar i denna, och sådana förekom mycket ofta under Boströms statsministerskap. Urtimans utgång var ej blott av betydelse för försvaret utan ock för realiserande av *det slags parlamentarism*, varav konung Oscar hoppades en lösning av tidens konstitutionella fråga” (min kurs).⁴

Det är värt att notera att Stjernquist betonar helt andra drag i Boströms regeringskonst än dennes kommittépolitiska strategi som avgörande för parlamentariseringsprocessen: det faktum att Boström i sin gärning tydligare än någon tidigare statsminister markerade sin ställning som *regeringschef* och att han på ett mer framgångsrikt sätt än någon av sina företrädare lyckades få till stånd en sammanhållning inom regeringen, också gentemot kungen. Regeringen börjar göra upp innan konseljen och framstår för första gången som ett kollektiv. Som framhållits tidigare är det under Boströms regeringstid som begreppet ”regering” började användas. Emancipationen från kungen var tydlig.

3. *Partistrukturen* blev mer enhetlig efter tullstriden. Det skedde en polarisering efter nya linjer. Två högerorienterade partier fick majoritet i vardera kammaren. De protektionistiska partierna samarbetade över kammargränserna. Detta underlättade för Boströms rikspolitik. Gång på gång skapade han majoriteter i kritiska situationer. Parlamentariseringstendenserna har sin grund i hur partiväsendet utvecklades i riksdagen, skriver von Sydow (1997, s. 93).

4. *Riksdagens ställning* blev överhuvudtaget allt starkare vid denna tid. Under hela perioden var regeringen beroende av riksdagen för sin sammansättning och politik. 1900-1905 var regeringarna särskilt svaga, beroende på det motstridiga majoritetsläget i kamrarna. Riksdagen tog vid denna tid över det politiska initiativet mer och mer. Enskilda statsråd avgick efter att ha lidit nederlag i riksdagen. Den första av de båda boströmska regeringsperioderna (1891-1900)

hade däremot regeringen en stark bas i båda kamrarna samtidigt; det parlamentariska stödet var dock i flera fall följden av att en långtgående anpassning skedde till den opinion som fanns i kamrarna. Nymans bidrag kan sägas handla om hur detta gick till, men i hans framställning tenderar skogen att skymmas av alla träd.

5. *Ärendexpansion*. Det skedde en omfattande ärendexpansion vid denna tid. Tidigare forskare har hävdad att kommittépolitikens expansion var en följd av ett ökat reformarbete och allmän statlig expansion, snarare än att Boström hyste någon speciell förkärlek till kommittéer (Hesslén 1927). Nyman avfärdar tesen något lättvindigt. Om det varit ärendemängden som förklarat kommittépolitikens förändring borde det ha återspeglats i den reguljära departementsorganisationen, menar han (s. 82). Nyman verkar dock inte ha uppmärksammat ett centralt resultat i en tidigare studie av kommittéväsendet. Meijer (1956) hävdar att den omfattande ärendexpansionen helt enkelt inte var möjligt att hantera inom den reguljära departementsorganisationen. För regeringen var det betydligt enklare att finansiera extraordinär beredning via kommittéväsendet än att få till stånd en utbyggnad av den ordinarie förvaltningen. I stor utsträckning handlade expansionen om att täcka arbetskraftsbristen inom departementen.

Först vid sekelskiftet kom antalet propositioner att öka fortare än antalet kommittéer, vilket Nyman i sin iver att rädda sin egen tes uppfattar som ett belägg för att Hessléns tes (om att strukturella orsaker låg bakom expansionen) är fel. Men mycket talar för att det handlar om en fördröjningseffekt. Enligt Meijer tar den kraftiga stegringen av antalet kommittéer sin början med Arvid Lindmans regering 1906 och tendensen är stigande t.o.m. 1908. Om Nymans tes om en icke avsedd parlamentarisering vore korrekt ter det sig egendomligt att den konservativa, anti-parlamentariske Lindman fullföljde denna politik. Om motivet för Boström var att undvika parlamentarism borde väl han såväl som en nära politiskt allierad (som Lindman) ha varit uppmärksam på effekterna av kommittépolitiken.

Avslutning

I Nymans avhandling formuleras en spännande alternativteori om parlamentarismens framväxt. Tesen är rimlig, även om beläggen och argumentationen kunde varit starkare. En vidgning av ämnet så att fler infallsvinklar behandlades skulle behövts, liksom en mer omfattande anknytning till tidigare bidrag inom den forskningsgenren som Nymans avhandling ingår i. Dock är det uppenbart att ingen framtida forskare kan gå förbi denna alternativa och på det hela taget rimliga tolkning av denna delvis förbisedda men viktiga tidsperiod i svensk politisk historia.

Tommy Möller

Noter

1. Denna anmälan är en sammanfattning av min fakultetsopposition den 1 juni 1999.
2. Se von Sydow (1997). Förutom dessa tre "mest centrala kriterier" använder von Sydow följande kriterier för att fastställa parlamentarismens ställning: statsrådets nära förankring i parlamentet (som ledamöter), kollektiv ansvarighet i regeringen, premiärministerns dominerande ställning i denna, möjlighet att utkräva misstroendeförklaring för riksdagen och rätt för regeringen av avgå genom kabinetsfråga (ömsesidiga instrument för att fastställa parlamentets position), samt slutligen oppositionens systemlojalitet – förutom granskning av regeringen skall denna vara beredd att överta regeringsmakten. Se även Stjernquist (1996) för en utförlig diskussion om den svenska parlamentarismens kännetecken.
3. Möjligen vill jag sätta ett litet frågetecken för avgränsningen att ej uppmärksamma kommittéarbetets kunskapsmässiga effekter. Även om den må vara arbetsmässigt motiverad är det ändå en viktig komponent när det gäller den institutionella förklaringen till samförstånd som därmed utlämnas. Om det finns en kognitiv samsyn är det lättare att komma samman om lösningar.
4. Stjernquist ifrågasätter emellertid bilden av en allt passivare regent under Bostroms regeringstid. Stjernquist menar att Oscar II ofta spelade medlarens roll, inte minst när det gällde unionsfrågan. Vidare att hans inflytande i försvarsfrågan var utomordentligt stark. "Självt betraktade Oscar II sig som eminent sakkunnig när det gällde marinen, och den uppfattningen delades av många. Det sades att han var den

egentlige sjöförsvarsministern och att departementschefen var hans adjutant" (Stjernquist 1996, s. 252).

Litteratur

- Boëtius, S. (1925), *Sveriges historia till våra dagar. Trettonde delen. Oscar II*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söners förlag.
- Hesslén, G. (1927), *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse*. Uppsala: A. B. Lundequistiska bokhandeln.
- Lewin, L. (1996), *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Meijer, H. (1956), *Kommitépolitik och kommittéarbete*. Lund: C. W. K. Gleerup.
- Stjernquist, N. (1996), *Tvåkamartiden. Sveriges riksdag 1867-1970*. Stockholm: Sveriges riksdag, 1996.
- von Sydow, B. (1997), *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Tarschys, D. (1990), "Regeringens styrförmer." *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Departementshistoriekommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Torbacke, J. (1990), "Statschefen och regeringen." *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Departementshistoriekommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.

SVERKER HÄRD: Den godtyckliga demokratin. En studie av olika metoder att tillgodose kravet på proportionell rättvisa. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 135.

Sammanfattning¹

Vilka rättvisa metoder finns för att väga samman väljarnas preferenser? Skulle den politiska makten fördelats på ett annat sätt om valsystemet utformats efter andra principer, och i så fall hur? Detta är de empiriska huvudfrågeställningar som Sverker Härd arbetar med i sin doktorsavhandling "Den godtyckliga demokratin. En stu-

die av olika metoder att tillgodose kravet på proportionell rättvisa”.

I preciseringen av dessa huvudfrågeställningar utgår författaren från Social Choice Theory och närmare bestämt kollektiv beslutsteori, vilken innebär att kollektivets preferensordning ska vara rationell på samma sätt som individens. Att detta inte är problemfritt har visats bland annat genom Arrows kända omöjlighetsteorem, som innebär att varje kollektiv preferensordning löper risk att antingen vara inkonsistent eller också ett resultat av att någon individ har fungerat som diktator.

Avhandlingens övergripande ambition anges till att empiriskt pröva den kollektiva beslutsteorin och få kunskap om dess relevans i svensk politik. Teoriutvecklingen består i att vidga den kollektiva beslutsteorin till att omfatta inte endast val av segrande alternativ utan också fördelning av mandat och sammansättning av parlament.

Kollektiv beslutsteori har enligt författaren blottlagt tre fundamentala problemområden i det kollektiva beslutsfattandet. Det första är cyklicitetsproblemet, alltså att i det fall valet står mellan mer än två alternativ finns det för varje vinnande alternativ i en majoritetsomröstning en majoritet som fördrar ett annat alternativ. I synnerhet gäller detta om preferenserna inte är endimensionella (typ vänster-höger). Det andra problemet är manipulationsproblemet, alltså risken för strategiskt agerande, och det tredje—och för avhandlingen mest centrala, är godtycklighetsproblemet. Godtycklighetsproblemet avser olika beslutsreglers oförmåga att på ett entydigt sätt utse en vinnare; olika beslutsregler leder till olika segrande alternativ. När det gäller valsätt innebär detta att vad som är ”folkets vilja” inte enbart beror på medborgarnas preferenser utan också på vilken metod som används för att aggregera de individuella preferensordningarna. Detta menar författaren kan uppfattas som ett grundskott mot demokratins bärande idé om folkviljans förverkligande.

På sidan 19 specificeras den teoretiska utmaningen för avhandlingen. Författaren skriver att ”Den kollektiva beslutsteorin med Riker som förgrundsgestalt, har utifrån godtycklighetsproblemet utmanat den bärande idén i de flesta de-

mokratikonceptioner. ... De demokratiska beslutsregler som står till buds är oförmögna att entydigt formulera folkviljan. Invändningen mot denna utmaning har varit att den teoretiska slagsidan varit alltför kraftig och att det saknas empirisk forskning som klargör den kollektiva beslutsteorins relevans.” Denna avhandling är enligt författaren ämnad att åtgärda denna brist, genom att de facto tillämpa kollektiv beslutsteori på ett empiriskt material.

Författaren har också en ambition att ge ett bidrag till den författningspolitiska debatten i Sverige, och då främst debatten kring konstitutionella tekniker som förslagits och tillämpats för att realisera den bärande idén om folkviljans förverkligande. Författaren vill råda bot på att rättvisespekten — i betydelsen proportionalitet — har kommit i skymundan för diskussionen om valsystemets förmåga att skapa handlingskraftiga regeringar med beslutsförmåga och effektivitet.

Studiens utgångspunkter är därmed demokratins bärande idé om folkviljans förverkligande, och att folkviljan är inte bara betingad av medborgarnas preferenser utan också av verktyget som används för att avtäckta den.

På s 23f sammanfattas studiens tre övergripande syften.

1. Att bidra till ett brobygge mellan två forskningsområden, nämligen mellan forskning om kollektiv beslutsteori och empirisk valforskning
2. Att introducera begrepp och analysinstrument från kollektiv beslutsteori i en bred policyinriktad författningspolitisk debatt
3. Att balansera debatten genom att lyfta fram begreppen rättvisa och proportionalitet.

Det empiriska tillvägagångssättet för att uppfylla detta syfte är såväl originellt som ambitiöst. Sverker Härd konstaterar att för att den kollektiva beslutsteorins empiriska relevans ska kunna testas och olika beslutsregler kunna läggas till grund för alternativa valsystem krävs information om väljarnas hela preferensordning, vilket finns i valundersökningarnas så kallade gillarogillarskala. Denna skala innebär att intervjupersonerna ombeds placera in partierna på en så kallad sympatiskala där 0 anger ogillar mycket starkt till 10 gillar mycket starkt. Härd använder denna skala för att tillämpa olika beslutsregler

för att fastställa stödet för de olika partierna. Avhandlingens bärande empiriska idé innebär alltså att kontrafaktiskt gå tillbaka till valen 1982, 1985, 1988 och 1991 och så att säga räkna om resultaten.

De beslutsregler som tillämpas empiriskt utvecklas och definieras utifrån tre grundläggande demokratiska kriterier: jämlikhet, neutralitet och monotonitet. Dessa tre proceduriella kriterier framhålls, menar författaren, inom modern konstitutionell teori som krav som bör ställas på demokratisk besluts metod. Vidare definieras tre principiellt olika kategorier av beslutsregler: binära metoder, ordinala metoder och utilitaristiska metoder, samt en fjärde som är en kombination av dessa. Utifrån dessa proceduriella kriterier och de tre principiella kategorierna utvecklas besluts metoderna för att kunna tillämpas vid fördelning av mandat till riksdagen. Totalt urskiljer författaren 11 olika kollektiva besluts metoder. Av dessa väljer författaren ut fyra vals system som är utvecklingar av den kollektiva beslutsteorins besluts metoder och som dessutom uppfyller de demokratiska kriterier som uppställts tidigare.

Proportionella flertalsmetoden innebär att mandat fördelas proportionellt i förhållande till andelen röster, förstapreferenser, varje parti erhåller. Valsystem enligt acceptmetoden innebär att ett partis andel av mandaten är densamma som partiets andel av de totala antalet acceptröster. Valsystem enligt bordametoden innebär att varje partis bordapoäng relateras till den totala bordapoängsumman, och innebär att ett partis andel av mandaten är densamma som partiets andel av den totala bordapoängsumman, och slutligen vals system enligt den normerade nytto metoden som innebär att varje parti ges en poängsumma genom att väljarnas nytto värden summeras och mandat fördelas i proportion till varje partis andel av den totala poängsumman.

Den empiriska analysen omfattar två delar. För det första testas de fyra olika metoderna för att fördela riksdagsmandat. För det andra riktas intresset mot väljarkårens rangordningar, varvid ytterligare två beslutsregler läggs till de fyra, nämligen Copelands metod som utser som vinnare det alternativ som i jämförelse med vart och ett av de övriga alternativen flest gånger erhåller

majoritetens stöd, och rangordningen sker utifrån antal vinster. Maximinmetoden jämför partierna parvis och beräknar det minsta stöd varje parti erhåller i jämförelse med vart och ett av de övriga partierna. Det parti placeras först i väljarkårens kollektiva rangordning som har det högsta minimala väljarstödet. Därefter rangordnas partierna med avseende på hur högt det minimala väljarstödet är.

Som en tes för analysen anges att valet av beslutsregel spelar mindre roll om samtliga preferensordningar är lika sannolika, alltså att det inte finns något systematiskt mönster. Detta leder till frågor om vilka underliggande strukturella faktorer – politisk dimensionalitet, politisk struktur och kultur etc – som har betydelse för den kollektiva beslutsteorins empiriska relevans. På så sätt kopplas kollektiv beslutsteori också till mer traditionell analys av partisystem och politisk dimensionalitet.

På sidan 72 illustreras analysmodellen. Av denna framgår fem relevanta konsekvenser av vals systemet för det politiska arbetet. Den första är mandatfördelning och de följande fyra är följder av mandatfördelningen, nämligen fragmentering, partiblock, maktfördelning och rangordning. Denna bild kan sägas resa fem frågor, eller fem beroende variabler för den fortsatta analysen.

För att förstå skillnaderna mellan olika beslutsreglers fördelning av riksdagsmandat menar författaren också att det är nödvändigt att studera problematiken på både parti och individnivå. Härd introducerar för detta ändamål benämningen rangfördelning, vilken avser frekvensen av väljarkårens olika rangordningar av partiet, och lanserar utifrån dessa fördelningar fyra typer: evig förlorare, ljum och lagom, ständig vinnare och älskad och hatad. Författaren pekar på nödvändigheten av frågor rörande hur partiernas strategier påverkas av rangfördelningarna.

I en diskussion om Sverige som fall resonerar författaren om betydelsen av strukturen eller dimensionaliteten i väljarnas preferenser. Utifrån detta kommer författaren fram till att det är nödvändigt att jämföra Sverige med andra länder med avseende på godtycklighetsproblemet empiriska relevans. Detta leder till att Norge

väljs som jämförelseland (alternativ som anges är USA, Norge, Danmark, Finland, Holland, Tyskland och Storbritannien), trots att Härd anger att det med denna jämförelse saknas variation i de centrala variablerna partisystem, politisk kultur och politisk flerdimensionalitet. Det slutliga valet anges varit beroende av tillgång på databaser.

Det mest slående resultatet konstaterar författaren är skillnaden mellan den proportionella flertalsmetoden, som bara räknar individernas förstapreferenser, och de övriga valsystemen som i varierande grad utnyttjar mer information om individernas preferensordningar. Däremot är skillnaderna överlag små mellan de senare. Skillnaden återfinns framförallt mellan system som använder förstapreferens och de som använder preferensordningarna. Den största skillnaden återfinns för socialdemokraterna och även moderaterna, som förlorar på "preferensordningssystem".

Vid jämförelsen mellan analysen av det norska stortingsvalet 1993 och det svenska riksdagsvalet 1988 framkommer i huvudsak samma mönster. Arbeiderpartiet får svagare stöd när fulla preferensordningar används. Däremot är skillnaderna för övriga partier något mindre än i det svenska exemplet.

Nästa steg i analysen är att se till de politiska konsekvenserna av alternativa valsystem.

Vad gäller fragmentering konstateras att den proportionella flertalsmetoden genererar en riksdag som är mindre fragmenterad än vad som skulle vara fallet om något av de andra valsystemen tillämpades. Däremot är graden av fragmentisering likartad för samtliga "preferensordningsvarianter". Författaren konstaterar att det samma framkommer om man ser till antalet effektiva partier.

På s 120 konstateras att graden av fragmentering och splittring påverkar riksdagens handlingskraft och att därmed den proportionella flertalsmetoden kan sägas skapa bättre förutsättningar för en handlingskraftig politisk ledning. Mot detta synsätt reser författaren invändningen att stora partier i sig kan ses som koalitioner, och att problemet med handlingskraft med den proportionella flertalsmetoden förskjuts från den parlamentariska arenan till partiarenan. Förfat-

taren summerar resonemanget om det skulle blivit annorlunda med att konstatera att något av valsystemen baserat på preferensordningar skulle inneburit att riksdagen i Hermanssons terminologi skulle karakteriserats mer av konkurrens och mindre av konfrontation.

Efter detta konstaterande går författaren vidare till att också inkludera partiernas ideologiskt grundade samarbetsmönster, eller det som i dagligt tal kallas blockpolitik, genom att fastställa valsystemens betydelse för centrala partigrupperingar. Slutsatsen är att blockpolitiken och blockens inbördes storlek skulle blivit annorlunda med något av preferensordningsalternativen. Det socialistiska blocket skulle genomgående varit mindre och det borgerliga större. Inte heller skulle s+c uppnått majoritet. Författaren konstaterar att förutsättningarna för det parlamentariska spelet och koalitionsbildning skulle blivit annorlunda.

Nästa aspekt av "Skulle det blivit annorlunda" gäller den formella maktfördelningen, operationaliserad med hjälp av Banzhafs maktindex, som fokuserar på partiernas betydelse vid omröstningssituationer. Indexet tar fasta på om partiet förändrar en koalition till vinnande. Indexet har som grundantagande att alla koalitioner är lika sannolika, och beräknar summan av sannolikheterna för de koalitioner i vilka partiet är avgörande, alltså förändrar koalitionen från ickevinnande till vinnande. Slutsatsen är att maktfördelningen blir jämnare när något av de alternativa valsystemen tillämpas. Socialdemokraternas dominans försvinner och de övriga partierna flyttar i huvudsak fram sina maktpositioner. Förändringarna i makt är större än vad som framgår av analysen av mandatfördelningarna.

Det sista steget i den kontrafaktiska analysen är att fastställa hur de olika valsystemen och beräkningsgrunderna "återspeglar folkviljan" i termer av väljarkårens rangordning av partierna. De frågor som författaren menar att en sådan analys reser är om olika rangordningstekniker leder till olika kollektiva rangordningar, om rangordningarna är cykliska, hur rangordningen ser ut inom blocken samt huruvida det finns någon motsättning mellan condorcetkriteriet och bordakriteriet.

Författaren sammanfattar analysen av väljarkårens rangordningar med att de olika rangordningsteknikerna i grova drag ger liknande kollektiva rangordningar. Socialdemokraterna placeras i allmänhet främst, och vänsterpartiet sist. Socialdemokraterna är varje år Condorcetvinnare. Däremot är folkpartiet bordavinnare 1985. I vad mån rangordningarna är cykliska diskuteras inte.

I sammanfattningen av slutsatserna av den empiriska analysen återknyts resultaten till den konstitutionella debatten. "En av undersökningens utgångspunkter var att det finns behov av en konstitutionell debatt som inte ensidigt lyfter fram valsystemets uppgift att generera handlingskraftiga regeringar. Detta är snarare ett problem för regeringsbildningen och parlamentarismen. Valsystemets primära syfte i en representativ demokrati är att formera en riksdag som på ett rättvist sätt återspeglar väljarnas önskemål. Med rättvisa menas här proportionalitet... verkligheten, dvs väljarnas inställning till de politiska partierna, är helt enkelt mer nyanserad än vad den enkla majoritetsmetoden förmår uttrycka." (s. 161)

I kapitel sju redovisas resultaten av analysen av partiernas rangfördelningar, alltså frekvenserna av väljarkårens olika rangordningar av partiet. Författaren motiverar denna analys med att partiernas rangfördelningar bidrar till förklaringen varför utfallet av alternativa valsystem blir annorlunda ... "indikationer på underliggande förklaringsfaktorer eller mönster som i sin tur måste förklaras" (s 164). Fokus i den partivisa analysen är vilken metod; vilket "valsystem", som är mest gynnsamt för partiet, hur metoderna skiljer sig åt och utvecklingen över tid. Partiernas rangfördelningar prövas sedan som förklaringar till det övergripande mönstret i valsystemens olika mandatfördelningar.

Utifrån dimensionerna form och skevhet beskrivs partiernas rangfördelningar, vilket ger en bakgrund till de tidigare resultaten av analyserna av vilken betydelse ett preferensordningsbaserat valsystem skulle få för bilden av väljarkårens preferenser. En positivt u-formad rangfördelning innebär att partiet oftast placeras i mitten av preferensordningarna – är ljummet och lagom. En negativ U-fördelning däremot innebär att

partiet oftast paceras antingen främst eller sist – det är älskat eller hatat. Ett parti som oftast placeras i rangordningens övre halva är ständig vinnare – det faller någorlunda väl ut i mandatfördelningen oavsett valsystem. Partier som oftast placeras i rangordningens nedre hälft – ständiga förlorare – missgynnas av samtliga valsystem.

Socialdemokraterna och moderaterna är av kategorin älska-hata, och gynnas generellt av valsystem där endast förstapreferens räknas. Ny demokrati hör också till denna kategori, liksom vänsterpartiet även om författaren inte nämner det. Lagompartier är kds, centerpartiet, folkpartiet och miljöpartiet. Dessa partier gynnas generellt av valsystem med fulla preferensordningar som grund. Kapitel åtta slutligen summerar slutsatserna och återknyter till studiens utgångspunkter om att valsystemets uppgift att tillsätta parlament som på ett rättvist sätt representerar folket kommit i skymundan.

Diskussionspunkter

Sverker Härd tar sig i sin avhandling an ett centralt problem inom det statsvetenskapliga fältet. Att "all offentlig makt ska utgå från folket" är i de flesta demokratiuppfattningar förhållandevis självklart, men ledet från denna portalparagraf till de faktiska mekanismerna för hur detta ska gå till är inte lika självklart. Mekanismerna handlar om olika konstitutionella utformningar – allt från utformningar av de demokratiska valen till organisation av parlament och förvaltning. Som framgått av sammanfattningen begränsar sig Härds studie till en aspekt, nämligen till utformningen av valinstitutionen och närmare bestämt till frågan vad som ska förstås med folkviljan och hur den kan fastställas.

Detta är ingen ny problemställning – tvärtom har den diskuterats alltsedan demokratin uppstod. Härd tar emellertid diskussionen längre än de flesta. Frågan hur man ska fastställa folkviljan behandlas i allmänhet helt abstrakt och teoretiskt.

Genom sitt kontrafaktiska tillvägagångssätt, med hjälp av valundersökningarnas frågor om väljarnas inställning till de politiska partierna, lyckas Härd testa och jämföra olika tekniker för

att fastställa folkviljan. Tillvägagångssättet att kombinera kollektiv beslutsteori med empirisk prövning är tämligen unikt, och vill jag mena, ett bidrag till vårt ämne. Som Hård skriver på sidan 19 – ”kollektiva beslutsteoretiker har valt att redovisa resultat på ett tekniskt och för demokrati-praktiker otillgängligt sätt” vilket inneburit att teori och praktik inte alltid gått hand i hand. En första kritikpunkt rör emellertid frågan om hur empiriskt relevant kollektiv beslutsteori egentligen kan förväntas vara för det svenska partisystemet.

Sverker Härds ambition går emellertid utöver att jämföra olika teoretiskt härledda tekniker för att fastställa folkviljan. Hans syfte är att utifrån dessa jämförelser ge bidrag till den konstitutionella debatten om olika vals-system liksom att bygga en bro mellan forskning om kollektiv beslutsteori och empirisk valforskning. Min diskussion och kritik av Härds avhandling uppehåller sig framförallt kring frågan hur väl Hård uppnår dessa vidare syften.

Problemsställningens relevans

Problemställningens fokus på att testa den empiriska relevansen av kollektiv beslutsteori är något oklart motiverad. Centralt i Arrows' omöjlighetsteorem är det så kallade cyclicitetsproblemet. Detta är detsamma som voteringsparadoxen, alltså att i alla fall där mer än två alternativ står mot varandra finns det alltid en majoritet mot det segrande alternativet. Denna problematik bygger emellertid på att det inte finns några grundläggande strukturer, utan att alla kombinationer av alternativ är lika troliga. Om så inte är fallet – om det finns ”entoppiga” strukturer så faller cyclicitetsproblemet. Jörgen Hermansson för i kapitel 7 i boken *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik* resonemang om beslutsmetoder och voteringspel som ligger i linje med Härds. Hermansson summerar med följande: ”När det väl har konstaterats att majoritetsmetoderna, liksom alla andra besluts-system, lider av vissa svagheter som teoretiskt sett är ofrånkomliga, finns det emellertid anledning att fråga om dessa svagheter i praktiken föranleder några problem. Det kan nämligen bevisas att en majoritetsmetod fungerar tämligen väl i des-

sa båda avseenden under förutsättning att aktörernas preferenser följer vissa mönster. Vanligen krävs att preferenserna ska vara en-toppiga, men andra mer allmänna restriktioner är tillräckliga.” (s. 243)

Vi vet från den empiriska väljarforskningen att det finns en relativt entoppig grundläggande struktur i svensk politik, nämligen vänster-högerdimensionen. I Henrik Oscarssons avhandling om väljarnas uppfattning om konfliktstrukturen i svensk politik konstateras att det är vänster-högerdimensionen som dominerar, vilket också konstaterats i flera andra studier. Denna diskussion om vad som faktiskt är känt om strukturen i väljarnas preferenser diskuteras överhuvudtaget inte i Härds avhandling, vilket gör det en smula oklart *varför* det är relevant att testa den kollektiva beslutsteorins empiriska konsekvenser eftersom cyclicitetsproblemet utifrån Hermanssons slutsatser knappast kan antas vara relevant i det svenska fallet. Eftersom dessutom ett av avhandlingens syften anges vara att bygga en bro mellan den empiriska valforskningen och den teoretiska kursen om beslutsregler framstår denna bristfälliga genomgång av tidigare kunskap som bekymmersam.

Det som jag uppfattar som studiens *verkliga* fokus är istället godtycklighetsproblemet i den kollektiva beslutsteorin, nämligen att olika beslutsregler leder till olika segrande alternativ. Som Hård skriver på sidan 16 ”Vad som är folkets ”vilja” beror alltså inte enbart på medborgarnas preferenser utan också på vilken metod som använts för att aggregera de individuella preferensordningarna.” På s 17 skriver författaren att ”ett valresultat helt enkelt inte med säkerhet kan sägas vara en rättvis återspeglning av väljarnas preferenser”.

Bidraget till den konstitutionella debatten

På s. 12 anges att ”Undersökningens övergripande ambition är att empiriskt pröva kollektiv beslutsteori och få kunskap om dess relevans i svensk politik”. På sidan 20 anges att avhandlingen syftar till att ”balansera och nyansera den partipolitiskt präglade konstitutionella diskussionen och nyttiggöra den abstrakta kollektiva

beslutsteorins begrepp inom ramen för pågående konstitutionell debatt. Vad gäller bidraget till den konstitutionella debatten behandlas själva debatten ganska sparsamt, vilket gör det något oklart hur bidraget förhåller sig till den tidigare debatten.

Vad som står klart är dock att den konstitutionella debatten aktualiserats av problemet med svaga regeringar, och vad som i allmänhet uppfattas som problematiskt är den höga graden av proportionalitet i det nuvarande svenska valsystemet. Då Härds bidrag till debatten är att föra in rättvis representation som överordnat kriterium snarare än handlingskraft och effektivitet, kan det ifrågasättas om det är till den konstitutionella debatt som faktiskt finns i Sverige som Härds bidrag syftar. Om det är att bidra till den existerande konstitutionella debatten vill jag ifrågasätta om studiens inledande avgränsningar är rimliga, alltså att avhandlingens överordnade kriterium och utgångspunkt är rättvis representation och inte handlingskraft och effektivitet. Jag menar att bidraget till debatten är mindre relevant då bidraget innebär att diskutera valsystem utan att också ta in andra krav som brukar ställas på ett valsystem, exempelvis att valsystemet ska underlätta formerandet av effektiva och handlingskraftiga regeringar.

Definition och operationalisering av valsystem

Författaren menar att ett av avhandlingens centrala bidrag är att använda de kollektiva beslutsreglerna som grund för valsystem. Författaren behandlar emellertid kursen om valsystem mycket sparsamt och någon egentlig definition av vad som avses med ett valsystem ges inte. På sidan 21 i avhandlingen beskrivs det svenska valsystemet i termer av proportionella flertalsmetoden, antal mandat och antal valkretsar, jämkade uddatalsmetoden samt utjämningsmandat och 4-procentspär. När Härd däremot på sidan 54-56 redogör för de alternativa valsystem som ska användas för den kontrafaktiska analysen är det emellertid endast beslutsmetoden för att översätta röster till mandat som behandlas.

Om vi därför tar hjälp av Arend Lijpharts klassiska bok *Electoral Systems and Party Systems (1994)* finns följande definition av valsystem: "Electoral systems defined as methods of translating votes into seats" (s12) vilken specificeras i fem dimensioner:

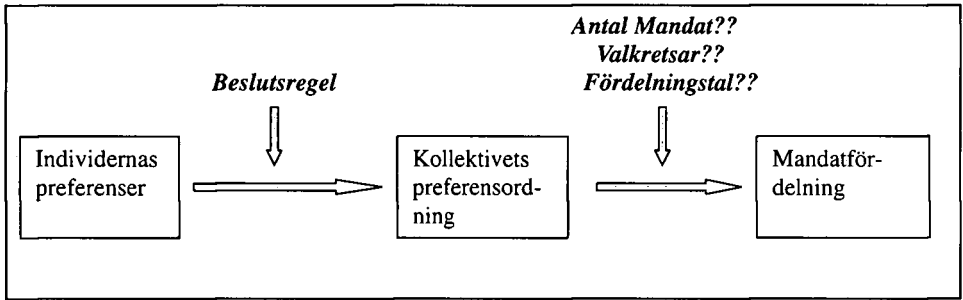
- 1) Electoral formula: majoritarian formulas, PR, and semi-proportional
- 2) District magnitude: number of representatives elected in a district
- 3) Electoral threshold
- 4) Assembly size
- 5) Ballot structure: categorical or ordinal".

Vad Härd tycks avse med "valsystem" är alltså med Lijpharts terminologi ovan "the electoral formula" snarare än hela valsystemet. Om det är hela valsystemet som avses tycks analysen bygga på två odiskuterade grundantaganden, nämligen för det första att Sverige består av en enda valkrets och för det andra att det står ett mycket stort antal mandat på spel. Denna oklarhet med vad som egentligen ska förstås med "valsystem", och författarens ganska problematiserade hållning till detta återspeglas också i diskussionen om mandatfördelning.

Givet att definitionen av valsystem är mycket snäv och isolerar just tekniken för att beräkna och fastställa stödet för de politiska partierna, finns en oklarhet vari skillnaden mellan de teoretiska beslutsreglerna och mandatfördelning egentligen ligger.

På sidan 54 anges att det i första delen av den empiriska analysen testas olika metoder att fördela riksdagsmandat, och att de metoder som ska testas är proportionella flertalsmetoden, acceptmetoden, bordametoden och normerade nyttometoden. Fördelningen av riksdagsmandat beräknas genom att andel av mandat motsvaras av andel av väljarstödet beräknat med respektive metod. Detta menar jag inte är en fullgod operationalisering av mandatfördelning, eftersom vissa begränsande faktorer för proportionalitet måste beaktas. Mitt resonemang kan illustreras med figur 1.

De olika beslutsreglerna tillämpas för att fastställa hur bilden av kollektivets preferensordning är beroende på vilken beslutsregel som används. När Härd tar resonemanget vidare till att diskutera hur mandatfördelningarna skulle bli



Figur 1. Förhållandet mellan individers preferensordningar och mandatfördelning.

vit givet viss beslutsregel missar han helt det andra ledet, nämligen hur en kollektiv preferensordning översätts till mandat. I allmänhet diskuteras i detta led en rad faktorer som påverkar grad av proportionalitet i mandatfördelningen, såsom antal valkretsar, antal mandat och fördelningstal. Om andel av preferenser ska kunna likställas med andel av mandat så som Härd gör är en rad faktorer konstanthållna. Vilka dessa är diskuteras inte.

Jag vill därför starkt ifrågasätta om det egentligen är olika metoder för mandatfördelning som studeras och därmed olika valsystem. Min slutsats är att det är olika beräkningsmetoder för att fastställa den kollektiva preferensordningen som analyseras, och egentligen vare sig valsystem eller alternativa mandatfördelningar.

Urval av olika beräkningsgrunder för att fastställa den kollektiva preferensordningen

I kapitel 4 specificeras den empiriska analysmodellen, och den empiriska relevansen diskuteras, inte minst genom att det här förs in frågor om effekter av olika beräkningsgrunder som grund för mandatfördelning. De effekter det handlar om är framförallt fragmentering, balans mellan de politiska blocken och maktbalans. Det är väldigt bra, eftersom dessa effekter är centrala i den konstitutionella debatten. Det är däremot något oklart hur analysen av dessa effekter förhåller sig till diskussionen om att fokus i studien ligger på rättvis fördelning av mandat och *inte* handlingskraft och effektivitet, och att det är rättvis fördelning som ligger till grund för urvalet av

beslutsregler. Om problemställningen gällt hur fragmentering, balans mellan blocken och maktbalans påverkas av olika beslutsregler som grund för mandatfördelning, borde ett bredare urval av beslutsregler legat till grund för analysen. I synnerhet gäller detta eftersom den konstitutionella debatten faktiskt främst handlat om huruvida kraven på regeringens handlingskraft och effektivitet är skäl att överväga valsystem med mindre grad av proportionalitet. Att inga renodlade pluralitets- eller majoritetsvalsätt är inkluderade i analysen försvagar relevansen i bidraget till den konstitutionella debatten.

På sidan 53 urskiljer författaren totalt 11 olika kollektiva beslutsmetoder av fyra typer: binära, positionella, utilitaristiska och kombinationer. Utifrån denna "population" av beslutsregler väljer författaren ut "valsystem som är utvecklingar av den kollektiva beslutsteorins beslutsmetoder och som dessutom uppfyller de demokratiska kriterier som uppställts tidigare" (s 54). De demokratiska kriterierna utesluter merparten av dagens existerande valsystem. Den normerade nyttometoden inkluderas emellertid trots att den inte uppfyller grundläggande demokratikrav med motiveringen att det "...eftersom syftet också är att få veta mer om hur mandatfördelningen påverkas av inhämtande av ytterligare information om de individuella preferensordningarna" (s 54). Kriterierna för urval av beslutsregler är med andra ord inte konsekvent tillämpade. När Härd diskuterar urval av beslutsregler är vidare de alternativa beslutsreglerna samtliga av ordinal karaktär, alltså bygger på väljarnas rangordning av partierna snarare än förstapreferensen. Som jag ser det är det denna fråga – om man

endast ser till förstapreferens eller till väljarnas hela preferensordning som är den grundläggande skiljelinjen mellan de olika beräkningsgrunder som problematiseras och testas, snarare än helt olika valsystem. Och som anges ovan menar jag att urvalet av beslutsregler är för begränsat i och med att fyra olika beslutsregler baserade på preferensordning inkluderas, men ingen baserad på den enkla majoritetsregeln.

Empirisk analys

Sverker Härd är förtjänstfullt tydlig i hur själva beräkningarna har gått till. Inte minst är tydligheten i motiveringar för olika gränsdragningsbeslut positiv. Naturligtvis kan man diskutera en och annan gränsdragning, men jag avstår med hänvisning till att motiveringarna finns. Förtjänstfullt är också resonemanget om att när det gäller flertalsmetoden utgå från vilket parti som får högst poäng snarare än vilket man röstat på. På så vis hanteras problemet med taktikröstning av olika slag. Den empiriska analysen är vidare konsekvent och kronologiskt presenterad. Huvudresultatet är att de olika beräkningsgrunderna har betydelse på så vis att de olika beräkningssätten baserade på preferensordningar klart ger annat resultat än flertalsmetoden i alla de avseenden som studeras; alltså mandatfördelning, fragmentering, blockpolitik och maktfördelning. Däremot skiljer sig preferensordningsberäkningarna förhållandevis lite åt. Studiens slutsatser hade sannolikt blivit i stort sett desamma om endast en av preferensordningsmetoderna jämförts med proportionella flertalsmetoden. Någon egentlig slutsats om skillnaderna i mandatfördelning mellan *acceptmetoden*, *bordametoden* respektive *normerad nytta-metoden* presenteras inte.

För att något sätta in fallet Sverige i ett bredare perspektiv motiveras en jämförelse med något annat politiskt system. Som tidigare nämnts är Sverige känt för att ha en tydlig vänster-högerdimension som strukturerar väljaropinionen. Frågan är alltså om de resultat som framkommer i analysen av effekter på mandatfördelning av att använda andra beräkningsgrunder är generella. I synnerhet är det relevant att ställa frågan om det är det svenska partisystemets endimensionalitet

som förklarar utfallet när andra beslutsregler tillämpas. En sådan komparation är mycket relevant för att klargöra effekterna av olika beräkningsgrunder. I synnerhet är det relevant att ställa frågan vilka effekter beslutsregler baserade på rangordning får i flerdimensionella partisystem som exempelvis det nederländska. När jämförelsen ska göras med ett annat politiskt system, väljer emellertid författaren Norge som jämförelsefall, trots att det norska partisystemet är snarlikt det svenska. Författaren tycks medveten om att detta val inte kan förväntas tillföra analysen särskilt mycket. Motivet att ändå inkludera Norge anges vara tillgången på data (s 99f). Detta är enligt mig ett mycket svagt argument, eftersom de flesta valundersökningar från olika länder är tillgängliga genom svensk samhällsvetenskaplig datatjänst (SSD). Föga förvånande konstaterar författaren att analysen av Norge visar på i huvudsak samma resultat som analyserna av Sverige (s. 117f.). Min slutsats är därför att jämförelsen med Norge hade kunnat utelämnas utan att någon väsentlig kunskap gått förlorad.

Modellen för också in partiernas rangfördelningar. Syftet med detta är att belysa vissa mönster i partiernas väljarstöd som kan användas som förklaringar till de skillnader i mandatfördelning som ger sig till känna på systemnivån. Detta är mycket intressant, och häri ligger en tydlig ambition att tillföra den "empiriska valforskningen" ett i stort sett nytt sätt att beskriva partiernas opinionsstöd på aggregerad nivå.² Denna analys skulle lätt kunna föras vidare till diskussioner om exempelvis det svenska partisystemets konfliktlinjer, partistrategier eller ideologiska vindar. Häri vill jag påstå att Härds avhandling ger ett spännande bidrag till den empiriska valforskningen, även om Härd själv inte för analysen vidare.

Teoretisk kuriositet eller empirisk relevans

Det empiriska tillvägagångssättet innebär att hypotetiskt låta väljarna återvända till valbåset, och där avge en rangordning av partierna snarare än en röst på sin förstapreferens. Utifrån skillnaderna i beräkning av folkviljan diskuteras vilken betydelse beräkningsgrunden har för mandat-

fördelning, fragmentering, blockpolitik och maktförhållanden.

Naturligtvis innebär ett sådant kontrafaktiskt tillvägagångssätt att en rad förutsättningar hålls konstanta. Exempelvis har jag varit inne på detta med valkretsindelning och metod för att överföra andel av röster till antal mandat. Här förutsätts som tidigare nämnts fullständig proportionalitet i denna överföringsteknik, vilket vi inte har idag. En annan typ av förutsättningar är att väljarnas preferensstruktur inte påverkas av beräkningsgrunden. En tredje, som är av stor relevans för diskussionerna om blockpolitik och maktfördelning är att partiernas strategier inte förändras. Sammantaget innebär detta alltså att den empiriska analysen äger rum i en mycket abstraherad verklighet. Men eftersom författaren själv i kapitel 4 ställer frågan om "teoretisk kuriositet eller empirisk relevans" är mitt svar att den faktiska empiriska relevansen är något svår att fastställa. På frågan om hur en faktisk förändring av beräkningsmetoden för att fastställa folkviljan eller den kollektiva preferensordningen skulle påverka mandatfördelning eller i förlängningen svensk politik har vi ännu inget tydligt svar, eftersom ett sådant svar skulle behöva väga in också de förutsättningar som Härd konstanthåller.

Slutomdöme

Sverker Härd visar i sin avhandling att beslutsmetoderna i kollektiv beslutsteori kan överföras till mandatfördelning och att det gör skillnad, framförallt om man går från beslutsregler baserade på förstapreferens till beslutsregler som tar fasta på preferensordningar. Studien är å ena sidan grundligt och väl genomförd. Genomgången av olika beslutsregler liksom det empiriska arbetet med att räkna fram preferensordningar med olika tekniker är originellt, omfattande och pedagogiskt. Jag vill dock hävda att studien å andra sidan i vissa, inte helt oviktiga avseenden är teoretiskt väl snäv, beroende på att författaren inte alltid förhåller sig till den aktuella diskursen. En grundligare definition och mer problematiserad operationalisering av valsystem och mandatfördelning hade stärkt studiens validitet, och grundligare genomgång om vad

som är känt rörande väljarnas preferensordningar och partiernas rangfördelningar skulle tydliggjort studiens relevans för den empiriska valforskningen. Detta till trots vill jag hävda att Härds avhandling är ett väsentligt bidrag till vår kunskap om förhållandet mellan beslutsregler och folkviljan. Att "folkviljan" inte bara är betingad av medborgarnas preferenser utan också av verktyget som används för att avtäckas den står i och med Sverker Härds doktorsavhandling helt klart.

Maria Oskarson

Noter

1. Denna anmälan baseras på min fakultetsopposition på Sverker Härds disputation vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet den 29 oktober 1999.
2. Ett liknande tillvägagångssätt användes dock av Mikael Gilljam i uppsatsen 'Partiellsvenskan' 1991.

Litteraturförteckning

- Gilljam, Mikael (1991) "Partiellsvenskan" i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Politiska opinioner*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen och Institutionen för journalistik och masskommunikation, SOM-rapport 6.
- Hermansson, Jörgen (1990) *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna genom Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 109. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lijphart, Arend (1994) *Electoral Systems and Party Systems. A Study of twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Oscarsson, Henrik (1998) *Den svenska partirynden. Väljarnas uppfattningar av konfliktstrukturen i partisystemet 1956-1996*. Göteborg Studies in Politics 54, Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen

CECILIA ÅSE: *Makten att se – om kropp och kvinnlighet i lagens namn*, Malmö: Liber, 2000.

Som opponent på Cecilia Åses avhandling *Makten att se – om kropp och kvinnlighet i lagens namn* vill jag i denna recension koncentrera mig på några teman och frågor som hennes arbete aktualiserar och som jag menar är viktiga att förhålla sig till innanför all feministisk forskning. Allra först vill jag dock säga något om avhandlingens syfte, angreppssätt, material och metoder.

Utgångspunkten – eller kanske riktigare uttryckt den bakomliggande förståelse utifrån vilken avhandlingsprojektet formats och genomförs – är att erfarenheter av underordning ytterst är kroppsliga. Maktordningar tar kroppen i besittning, vilket gör kroppen till maktordningens nav. Det som är vi själva – vår kropp – fås att legitimera vår egen underordning.

Den underordning Cecilia Åse önskar utforska är kvinnoförtrycket. Att leva som kvinna, hävdar hon, innebär med nödvändighet att förhålla sig till de innebörder som ges kvinnokroppen i det samhälle och den tid man lever i. Kvinnors kroppar och utseende är – som hon så vackert uttrycker det – själva centrum för kvinnlighetens regelverk.

Hennes övergripande fråga handlar därför och sålunda om hur det göres, om "hurets mekanik". Hon önskar synliggöra de praktiker eller mekanismer som är verksamma i underordningen av kvinnor.

Nedslagsfältet är det svenska polisväsendet. Via en analys av utsagor önskar Åse försöka urskilja och förstå de mekanismer som verkar när kvinnokroppen formas till att bekräfta och berättiga underordning. Källmaterialet består av allt tryckt material från de viktigaste aktörerna och institutionerna innanför det svenska polisväsendet (till dessa hör den parlamentariska nivån, utredningsväsendet, rikspolisstyrelsen och Svenska polisförbundets stockholmsavdelning) under perioden 1950-98. Materialet är från den tidpunkt då en diskussion om kvinnor i polistjänst inleddes och fram till idag. Även om detta källmaterial är av konventionell statvetenskaplig karaktär, så gäller det väl knappast för hennes

analysmetod. Åse ger alla utsagorna samma status – utformningen av en ficka på en polisuniform ges samma tyngd som en formulering i Svensk författningssamling (hennes eget exempel, s 27). Någon hierarki eller rangordning göres sålunda ej i tolkningsarbetet. Någon föreställning om kausalitet mellan olika texter eller mellan olika tidpunkter ligger inte heller bak analysen. Tvärtom är analysen ett försök på att rycka loss utsagorna från deras textuella och tidsmässiga sammanhang för att studera dem, som hon säger, "som ett nätverk av utsagor" om kropp och underordning. Åse är inte ute efter att svara på frågor om könsmaktordningens orsaker eller ändringar men dess "hur", hur könsmaktordningen göres.

Via källmaterialet kommer hon fram till fyra underordningsmekanismer som är verksamma och som belyser detta "hur", dvs hur kön och underordningen skrives in i den kvinnliga (polis-) kroppen. Dessa mekanismer är: avskiljande, glappet, formande och sexualisering.

Så långt om avhandlingens utgångspunkter, syfte och uppläggning. Låt mig så kort säga något om innehållet i bokens olika kapitel.

I kapitel med titeln *Inledning* presenteras och diskuteras de grundläggande utgångspunkterna och begreppen, särskilt hur man kan förstå underordning, kropp och kön och sammanhangen här emellan. Efter en genomgång av olika feministiska positioner, hävdar Åse sin egen. Kön förstår hon som en levd kategori, där kroppen inte ses som statisk materia och inte heller som fritt flytande diskurs. Kroppen är, som hon uttrycker det, det ting som samtidigt är oss själva. I detta kapitel motiveras också polisväsendet som empiriskt nedslagsfält. Polisväsendet är en institution där föreställningar om legitim makt och politisk ordning kommer till uttryck. Frågor om politisk ordning, våld och fysiskt beskydd, löper där samman med frågor om kroppslighet och politisk subjektskap. En uniformerad polis är en symbol för ordningsmakten. I enskilda polis gestalter tar den legitima makten form – på gator och torg. Det är därför, hävdar hon, som polisen utgör ett fruktbart fält för en analys av kvinnokropp och underordning. (Att det är svårt för kvinnor – och andra underordnade grupper att dra detta symboliska lass, beror på att deras

kroppar har behäftats med betydelser som svårligen låter sig förenas med symboler för politisk ordning.)

I kapitel 2 *Att analysera kvinnokropp och underordning* behandlas hur analysen gått till och varför. Hon intar här en markant och tydlig position; texterna behandlar hon som ett nätverk av utsagor där hon ej är ute efter att förstå orsaker eller ändring. Vidare framhåller hon att teori och empiri gått hand i hand genom hela analysen. Mekanismerna är generade ur materialet men hon hade ej sett dem om hon ej haft den teoretiska utgångspunkt hon har om underordning, kropp och kön. Till sist framhålles att framställningen är utformad utifrån hennes teoretiska förståelse; mekanismerna hänger ihop och utsagor kan tolkas som uttryck för flera mekanismer, vilket medför att texten är uppbyggd som ett kalejdoskop. Färgerna är desamma men mönstret ändras och blir hela tiden annorlunda.

I kap 3 t o m 6 redogörs för den empiriska analysen, där varje mekanism får sig tilldelat ett kapitel. Mekanismerna i dessa kapitel illustreras eller belägges med hjälp av textcitater och/eller bilder. Ofta är det motiveringar rörande utformningen av uniformen som utgör illustrerande exempel.

I kapitel 3 *Avskiljande* belyses hur kvinnor avskiljes från en könsmissigt ospecificerad helhet och hur denna helhets osynliggjorda (manliga) kön blir till norm. Här urskiljer Åse två moment – benämningen och det manliga tilltalet. I benämningen handlar det om att undvika kvinnokönets osynliggörande snarare än om att aktivt synliggöra kvinnors könstillhörighet. Benämningen är en makthandling som gör kvinnor till avvikare samtidigt som det de avviker från förblir obenämnt och osynligt. Det manliga tilltalet leder till en förståelse av normens könsspecificitet. Det är för att det manliga könet är norm som det ser ut som om män inte finns.

Kapitel 4 *Glappet*, handlar om underordningsmekanismen av görandet "trots att". Kvinnor är poliser trots att de är kvinnor. Glappet verkar i upprättandet av motstridiga fenomen, i motsägelser och ambivalens. Det handlar om att dölja något – kvinnlighet – som därmed samtidigt också göres betydelsefullt. Och ansvaret

härför lägges på kvinnorna och till kvinnokroppen.

Kapitel 5 *Formande* handlar om görande av kvinnlighet, i bemärkelsen upprättande av vad det är i kvinnligheten som gör att kvinnor inte kan bli riktiga poliser. Bestämningen av kvinnor som en "särskild resurs", bekräftar att de inte är "riktiga" poliser. Kvinnor formas som omhändertagande men inte som våldsutövande

Kapitel 6 *Sexualisering*, den sista underordningsmekanismen, verkar i att kvinnor förvägras subjektstatus och betraktas med den manliga blicken

Kapitel 7, till sist, *Kvinnokropp, förståelse och ansvar* är en uppsummering av bokens innehåll. De paradoxer, den ambivalens och den motsägelsefullhet när det gäller kvinnliga poliser som har lyfts fram genom hela analysen är ett uttryck, hävdar hon, för en krock mellan köns- och ordningsmakt; kvinnliga poliser är underordnade som kvinnor samtidigt som de som poliser ska vara överordnade. Därav allt "styrande och ställande" med kvinnliga poliser.

Utgångspunkter för min kritik

Som utgångspunkt för min kritik, både för *vad* jag kommer att ta upp men också för *hur* jag gör det ligger följande värdering av avhandlingen.

Detta är ingen liten eller lätt avhandling, som man vid första intrycket kanske kan tro – och som jag själv trodde då jag fick den i mina händer. Antalet sidor (111 sidor exklusive summary och litteraturlistor), tema och tematisering gav mig ett intryck av att det skulle bli en lätt match. Det visade sig tvärtom vara ett stort, imponerande och övertygande arbete.

Det är ett *stort* arbete i bemärkelsen att det vi tar för givet när det gäller vad kön är, här detaljerat dissekeras och löses upp. Cecilia Åse får oss att se inte bara att det göres men också hur. Denna grundliga genomgång av "detaljernas" roll i görandet av kön, visar hur vetenskap kan bedrivs och vad slags kunskap vi då kan få. Men det illustrerar också hur viktigt just det konkreta, materiella och dess textliga uttryck är att undersöka och belysa om vi vill förstå dominans- och underordningsprocesser.

Det är ett *imponerande* arbete i det avseendet att det är så noggrant och konsekvent genomfört. Här råder ingen tvekan och ingen tid spilles på ursäkten, kanske etc. Åse har tagit en position – som är långtifrån traditionell, särskilt skulle jag tro innanför statvetenskaplig forskning – och den står hon för och följer konsekvent med syfte att låta angreppssättets resultat övertyga oss. Det är synnerligen imponerande för en forskare på doktorsgradsnivå och visar på en säkerhet av sällsynt slag.

Det är ett *övertygande* arbete för att hon förutom att vara så noggrann och konsekvent, visar prov på en reflekterande förmåga. Hennes resonemang är kunniga och genomtänkta och mättade med innehåll. Det märks att hon förstår vad hon skriver om, fastän detta – det naturliga som vi tar för givet – visar sig vara mycket mer svår-förståeligt än vad vi kanske hade tänkt oss vid blotta blicken. Hon borrar med andra ord djupt och hennes sätt att argumentera övertygar.

Det är sålunda en i flera avseende rik avhandling med meningar mättade med innebörder. Det är en kompakt text som därför är långt ifrån lättläst men som å andra sidan ger utdelning, när man läser om meningar och avsnitt flera gånger.

Som det stora, imponerande och övertygande arbete det är, kan vi förvänta att det får betydelse i forskningen och förståelsen av kön framöver. Det kan komma att användas både metodologiskt – så här kan vi gå fram när vi vill studera hur kön göres – och teoretiskt.

Det är mot denna bakgrund jag utformat min kritik och opposition. Avhandlingens betydelse men också dess perfektion har gjort att jag tyckt det var viktigt att skärskåda den kritiskt men det har också gjort det till ett krävande arbete – här är inga uppenbara fel och brister i traditionell mening, inget man som opponert lätt kan kasta sig över. Men det är just arbetet ”slutna fulländhet” som hos mig provocerat fram grundläggande frågor om angreppssätt, förståelser och syfte med kunskapsproduktion. Avhandlingen har tvingat mig att tänka efter – vilket jag naturligtvis är tacksam över – och det säger i sig också något viktigt om en annan effekt av ett arbete av detta slag. Det provocerar helt enkelt fram motstånd och tvingar fram frågor och ställningstaganden. Det är en del av dessa mer grundläggande

de kunskapsteoretiska tankar, som alltså avhandlingen kan ge upphov till som jag här vill ta upp till diskussion.

De frågor och teman jag önskar ta upp grupperar sig runt två infallsvinklar.

För det första, en diskussion på Cecilia Åses premisser – dvs den typ av invändningar och synpunkter som kan resas om vi accepterar eller tar Åses angreppssätt som utgångspunkt. För det andra, ett ifrågasättande eller diskussion av perspektivet som sådant.

En diskussion på hennes premisser

När Cecilia Åse tolkar innebörden av utsagor, använder hon kvinnoforskningens förståelser som en typ av sanningar som hon belägger empiriskt och som i sin tur då understödjer teorin. Detta gäller t ex teorin om den manliga blicken. Begreppen göres härmed till doxa, menar jag. De kanoniserar istället för att undersökas, specificeras eller ifrågasättas. Detta blir för mig problematiskt då vi med flera av dessa begrepp och perspektiv haft mer kunskapspolitiska än teoretiska avsikter. Begreppen uttrycker en önskan om att vi skulle fokusera på och se något nytt. Låt mig ge tre exempel

”Bedömningen av hur hon framstår är dock inte hennes egen. Det avgörs av en betraktande man. Kvinnan är ansvarig för mannens uppfattning om henne själv. Hennes egen blick faller inget avgörande” (s 7). Leder inte detta till en förenklad analys som snarare stänger än öppnar för vidare utforskning? Dessutom är det väl just mekanismen att få den underordnade gruppen att stå för kontrollen och underordningen av dem själva som kännetecknar grundläggande dominans- och underordningsmekanismer? Frigga Haugs arbete som Åse bygger på visar just hur sexualiseringen av kvinnokroppen upprätthålles av kvinnokollektivet. Är den manliga blicken ett fruktbart analysredskap? Isåfall, på vilken analysnivå?

”Kvinnors kroppar och utseende är själva centrum för kvinnlighetens regelverk” (s 7). Det är en vacker och tankeväckande formulering men likaväl något som kanske borde specificeras och ifrågasättas. Lacquers arbete som Åse senare refererar till visar att kvinnlighetens re-

gelverk före upplysningstiden och det moderna, hade sitt säte i det sociala könet och ej det biologiska könet. Kroppen betraktades som lik (dvs det var en manskropp som kvinnan avvek ifrån men hon ansågs ej ha en annan kropp eller ett annat kön eller sexualitet). Det är först i och med liberalismen då kvinnor tillerkännes individstatus och kvinnan betraktas som principiellt socialt lik mannen (mannen är normen) som kroppen ges betydelse som olik. Att ojämlikhet består kan nu när vi tillerkännts social likhet legitimeras med biologisk olikhet. Åses påstående gäller med andra ord bara för en viss tidsperiod. Därför borde det ha formulerats som en fråga för vidare utforskning istället för som ett påstående.

”...inte kan bli bekräftade som kvinnliga subjekt av att vara poliser. Att vara ordningspoliser gör dem inte kvinnliga – utan tvärtom” (s 70). Här tycks Åse utgå ifrån att kvinnliga subjekt önskar bekräftelse som kön. Idag talas det mycket om att de yngre generationerna ser på sig främst som individer, ej kön. Jag säger inte att deras subjektivitet inte är könad, vilket den naturligtvis är om än på ett annat sätt än vad som gäller för tidigare generationer kvinnor. Jag säger bara att det inte behöver vara en ambition hos unga kvinnor av idag att få sin könsidentitet bekräftad just här eller i detta avseende. Kanske vill de just vara poliser för att få bekräftat eller leva ut andra sidor?

Ivern att bekräfta teoretiska utsagor framstår ibland som något tendensiös och omotiverad. Text på s 64-65, där skratta med (kvinnlige poliser) göres om till att skratta åt, dvs glädje förvandlas till åtlöje utan att materialet ger underlag härför.

Låt oss så – tills vidare – lämna begreppen och analysredskapen och se på frågor rörande huruvida de teoretiska förståelserna passar för metod och material. Passar handen i handsken?

Materialet utgöres av textutsagor – traditionellt statvetenskapligt material, säges det. Att arbeta med text inbjuder till textanalytiska metoder av olika slag och till reflektioner vad man kan säga något om utifrån texterna. Som samhällsvetare infinder sig också frågan om texter kan säga något mer än om kulturella föreställningar och diskurser. Kan vi utifrån textanalyser av olika slag säga något om huruvida de efterle-

ves och/eller har den innebörd i det levda livet som texten anger?

För mig framstår det som om Cecilia Åse inte bara önskar belysa textnivån men vill få in materialiteten, dvs att texterna också har ett liv, att de lever och efterlever. Och det är klart att rent logiskt måste de ju också ha en viss materiell förankring. Hade diskurserna ingen betydelse, så fanns de ju ej. Men vilken betydelse de har i det levda livet kan vi ej utläsa enbart och ibland inte ens alls utifrån texterna. En diskussion härav och sålunda vilket värde hennes texter och textanalys har för en förståelse av kvinnounderordning inom polisen, saknas i avhandlingen.

Vidare, Cecilia Åse inför begreppet kön som levd kategori och framhåller det som en central utgångspunkt i hennes förståelse av kön. Borde inte denna utgångspunkt resulterat i en utforskning av hur texterna lever? Kanske göres uniformen med andra innebörder än det texterna ger uttryck för? Och vad skulle isåfall spänningen mellan text och levd text ha kunnat säga oss om hur kön göres? För mig framstår det som det är en spänning mellan teoretisk utgångspunkt och material och metod. En spänning som borde ha diskuterats i avhandlingen.

En diskussion av perspektivet som sådant

Cecilia Åse säger att hennes syfte inte är att studera orsaker eller ändring, dvs inte förändring i ”hur” det göres eller varför. Därför bestäms ej heller vem som säger vad eller när det säges. Detta innebär att texternas band till tid, relationer, institutioner, mm klipptes av. De ställes fritt, på egna ben. Lokaliteten inte bara avsåges, den osynliggöres också. Och detta ger materialet och analysresultaten en generaliserande karaktär, som hon i och för sig fränsäger sig syftet med men som jag menar följer med just det angreppssätt hon valt. Detta blir för mig till dels en paradox; hur kön göres studeras detaljerat samtidigt som den historiska kontexten osynliggöres. Detta leder, menar jag, till bl a följande.

För det första, hur kön göres *essentialiserar* istället för att det kontextualiserar historiskt och relationellt. För det andra, väcker det frågor om huruvida man kan studera ”hur” okontextuellt,

utan att hamna i ren textanalys. Vill man veta något om den sociala innebörden, så måste väl relationer, institutioner och levd erfarenhet tas in i analysen? Innebörden av hur blir en annan om vi lämnar det rent textliga. Jag vill inte påstå att något perspektiv är riktigare eller att perspektiven utesluter varandra men jag saknar en diskussion av de kunskapsmässiga konsekvenserna av det perspektiv Åse valt.

Att välja kontinuitet som perspektiv istället för ändring, som Åse här gjort ger en viss typ av bild. Min fråga är om inte samma material kunde ha analyserats utifrån ändring och då åtminstone delvis gett en annan bild? Kvinnors uniform och roll i polisen är under konstant ändring även om Åse underkommunicerar, tycker jag, ändringarna genom att beskriva hur de går i kontinuitetens riktning (bekräftande och upprätthållande av kvinnounderordning). Men man kunde väl med samma material givit en bild av det kvinnliga könet som det farliga könet och som en revolutionerande kraft (kvinnlige poliser medför ett synliggörande och därmed ifrågasättande av (köns-)normer, bl a tack vare s k jämställdhetsideologi). Jag saknar att relativiteten av den bild som här producerats inte tematiseras. Det skulle inte göra den inte mindre viktig. Utan relativisering blir den dock sårbar, då en framställning av det som den enda bilden provocerar fram motbevis. Det är en fruktbar bild men inte den enda!

Att välja kontinuitet och upprätthållande perspektivet när text tolkas innebär vidare indirekt en reproduktion av kvinnan som objekt och offer. Vill man beskriva kvinnor som subjekt inte bara i egen underordning men också i revolt här emot, så hade det krävt ett annat angreppssätt som synliggjorde t ex just kampen om definitionsmakten. Och det hade givit en annan bild av såväl kvinnor inom polisen som dominans- och underordningsprocesser inom polisen, tror jag. Det är en brist att detta objekt och offer perspektiv inte problematiseras och diskuteras.

Till sist. Detta är en framställning där allt hänger ihop och låter sig förklaras enligt det perspektiv Åse utgått ifrån. Här finns inga spänningar, Åse verkar ha svar på allt, det är inget hon undrar över eller ej kan svara på. Det är i det avseendet en sluten – om än imponerande vackert och genomtänkt – framställning – som här

presenteras. Som sådan stänger den dock mer än den öppnar för vidare utforskning och nya frågor. Om man inte som jag låter sig fruktbart provoceras av just detta; Åse inbjuder till motföreställningar genom att ej öppna för dem.

Det jag här har tagit upp handlar om stora kunskapsteoretiska och kunskapspolitiska frågor. Det är det hennes avhandling inbjuder till. Min kritik här skall sålunda förstås även som ett uttryck för en uppskattning av den stora intellektuella insats som hennes avhandling utgör. Den är en vital injektion som kommer att skapa debatt och oro i olika läger, det är jag övertygad om. Men det är väl det vi vill, att det ska få några konsekvenser och lämna några spår. Och det kommer hennes arbete att göra.

Karin Widerberg

PETER SELF: *Rolling Back the Market. Economic Dogma and Political Choice*. London: MacMillan Press 2000.

Dagens politiska och samhällsvetenskapliga debatt handlar allt oftare om vad en globaliserad ekonomi betyder för villkoren och möjligheterna för nationellt politiskt beslutsfattande. Debatten handlar dels om den faktiska innebörden och utbredningen av fenomenet globalisering, dels om denna globalisering har en gynnsam eller ogynnsam inverkan på samhället. Ljusa framtidsscenarier ställs mot hotbilder, vilket grundas i olika synsätt på förhållandet mellan välfärd, demokrati och marknadsekonomi. Detta förhållande ses av vissa debattörer som ett möte mellan skilda värdesystem, där den demokratiska sfärens betoning på allmänintresse, jämlikhet, och solidaritet, ställs gentemot effektivitet, vinstmaximering och egenintresse i den ekonomiska sfären (jfr Ingelstam 1999:107). *Rolling Back the Market. Economic Dogma and Political Choice* av Peter Self (1919-1999), utkommen kort före författarens bortgång, kan ses som ytterligare ett inlägg i denna debatt.

Peter Self var professor i Public Administration på London School of Economics and Poli-

tical Science 1963-82. Efter pensioneringen därifrån var han Visiting Fellow vid Australian National University i Canberra till sin bortgång. Ett av Sells tidiga forskningsteman och ämnet i hans genomslagsbok *Cities in Flood* (1957) var stadsplanering, så även i *Planning the Urban Region* (1982). Bredare frågor om offentlig förvaltning var därefter ett huvudtema hos Peter Self; han skapade utbildningar i "Public Administration" och "Urban and Regional Planning Studies" vid LSE som fortfarande är livaktiga (Jones 1999). Bland hans vetenskapliga produktion på detta område återfinns böcker som t ex *Administrative Theories and Politics* (1972) där Self diskuterar administrativa dilemman och teoretiska fundament bakom olika sorters förvaltningssystem. Under 1970-talet och framåt blev Sells forskning alltmer inriktad på förhållandet mellan social välfärd och den fria marknadens krav, vilket diskuterar i böckerna *Political Theories of Modern Government* (1985) och *Government by the Market* (1993). Ett centralt ämne för Self var de utmaningar den offentliga förvaltningen möter i tider av privatiserings- och effektiviseringskrav. Han menade att vissa samtida administrativa doktriner gick så långt i sin effektiviseringsiver att de inte överensstämde med sunda marknadsidéer, och han försvarade värdet av begreppet "public interest" som en utgångspunkt för politiker och förvaltning (Self 1995).

I *Rolling Back the Market* rör sig runt sambanden mellan grundläggande neoklassisk nationalekonomisk teori, marknadssystemet i praktiken, och populärvetenskapliga ekonomiska dogmer. Peter Self betonar att boken inte handlar om nationalekonomisk teori i sig, utan om den inverkan vissa ekonomiska dogmer har på synen på politikens möjligheter i dagens västerländska samhälle. Detta breda och övergripande angreppssätt utgör både bokens svaghet och dess styrka; kopplingen mellan teori, dogmer och praktisk politik lyfts förtjänstfullt fram, medan stringensen i analysen av de olika kategorierna försvagas.

De ekonomiska dogmer Self kritiserar beskrivs som förenklade, till och med förvrängda, handlingsorienterade bilder av verkligheten, baserade på neoklassisk nationalekonomisk teori. Exempel på en ekonomisk dogm är tron att välfärdsfunktioner bör underordnas marknadens krav, vilket enligt Self är en orimlighet då de sociala och politiska sfärens funktioner och bör fungera i enlighet med andra värden än den ekonomiska sfären gör. Ett annat exempel är att tillväxt kan liknas vid en flod där varje droppe är lika mycket värd, vilket skulle betyda att all tillväxt är bra oavsett hur den har tillkommit eller vad den består av. Dogmer som dessa leder till vad Self kallar en "ethics of consumerism" och har använts som grund för välfärdsstatens nedmontering. Man kan dock fråga sig om inte den praktiska politiken alltid kräver att teorier förenklas för att bli användbara. Är det inte *substansen* i de teorier och dogmer som Peter Self kritiserar som är hans huvudfiende snarare än det faktum att förenklingar av teoribyggen används för att formulera och motivera den förda politiken?

Vidare menar Self att dagens västerländska marknadssystem inte är så ekonomiskt effektivt som det ofta hävdas, eftersom det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv har kostsamma bieffekter. Self skriver att han är socialdemokrat och att boken inte skall ses som en diskussion av marknadsekonomin vara eller icke vara, utan snarare som en analys av baksidorna med dagens välfärdsstat, framför allt i de anglosaxiska länderna. Sells resonemang och värderingar går i linje med flera andra samtida samhälls- och globaliseringsdebattörer, t.ex. med den inflytelserike franske sociologen Pierre Bourdieus tankar (även om inga referenser till Bourdieu återfinns i boken). Det Self kallar dogmer benämner Bourdieu *doxa*; en doxosof är följaktligen en person som "uttrycker politiska problem i samma ordalag som affärsmän, politiker eller politiska journalister brukar göra" genom användandet av "begrepp eller teser *med hjälp* av vilka man diskuterar, men *om* vilka man inte alls diskuterar" (Bourdieu 1998:23). Det är enligt Bourdieu nödvändigt att försvara sig mot sådan *doxa* "genom att analysera den och försöka förstå de mekanismer som på en gång skapar och genomdriver den [...] man bör också argumen-

tera emot denna *doxa* utifrån empiriska fakta” (Bourdieu 1998:47). Detta för över till hur Self belägger sina teser rent empiriskt. På grund av bokens vittomfattande tema är empirianvändningen nästan med nödvändighet problematisk. I en recension menar Richard N. Cooper att Selves empiriska belägg är svaga eftersom han selektivt lyfter fram exempel från USA, Australien och Storbritannien som visar på baksidorna med privatiseringar, och ställer dem mot slående positiva exempel från bland annat Tyskland, Japan och Sverige. Cooper menar vidare att utelämnandet av t.ex. det franska exemplet är problematiskt eftersom den franska regeringen, åtminstone i retoriken, framhäver många av Selves föreslagna åtgärder, som t.ex. stöd till småskaligt jordbruk (Cooper 2000). Self gör det följaktligen lätt för sig genom att välja empiriska exempel som stödjer hans argumentation, vilket naturligtvis försvagar analysens trovärdighet.

II

Kritiken av neoklassisk nationalekonomisk teori är ett av *Rolling Back the Markets* bärande element. Kritiken som framförs är dock inte ny, utan snarare mycket välbekant. De problem Self framhåller med detta teoribygge är dess antaganden om rationalitet, perfekt konkurrens, fullständig information och allmän jämvikt, vilka han menar är alltför verklighetsfrämmande för att vara godtagbara ens som teoretiska antaganden. Vidare framhåller Self frånvaron av icke-kvantifierbara variabler, bortseendet ifrån sociologiska och institutionella faktorer som påverkar aktörernas preferenser och ekonomiska beteende, samt frånvaron av fördelningsaspekter som särskilt problematiskt. Han kritiserar också antagandet att den makroekonomiska nivån fungerar likadant som mikronivån. En viktig del av Selves kritik av neoklassisk teori är att den avviker från den klassiska ekonomiska teoribildningen, framför allt vad gäller vikten av det sociala kittet i samhället. Poängen med Selves resonemang är dock inte att vi helt skall göra oss av med neoklassiska ekonomiska modeller, eftersom de kan ge vissa insikter om verkliga förhållanden. Huvudproblemet enligt Self är, så som vi tidigare nämnt, att teorin används preskrip-

tivt, det vill säga görs till ekonomiska dogmer, även om detta inte varit avsikten hos teorins upphovsmän. En teori som skall ses som en idealtypskonstruktion behandlas således som en socialt och etiskt önskvärd föreskrift av inflytelserika aktörer. Man kan med annan terminologi säga att problemet är att heuristisk teori används som om den vore realistisk teori (vilket i och för sig inte är ovanligt). Teorins formella logiska konstruktion kan tyckas intellektuellt tilltalande, och det kan enligt Peter Self vara svårt för icke-ekonomer att uppfatta de underliggande värderingar som inte är explicit uttryckta.

Vi ställer oss frågande till varför Self inte mer ingående lyfter fram den forskning som uppenbarligen ligger mer i linje med hans egna utgångspunkter. Ekonomiska skolbildningar som t.ex. keynesiansk teori om välfärdsstaten och tredje vägen-idéerna hade kunnat lyftas fram mer som kontrast till den neoliberala skola Self kritiserar. Han målar upp en mörk framtid för Storbritanniens tredje vägen-politik; "[i]ncreasing conflict between the economic orthodoxy and the social goals of left-centre politics seems inevitable, and it will be difficult to prevent the hard element in its ideology – the strong commitment to global capitalism – from dominating over the soft element – the search for new means of social integration” (Self 2000:180-1). Self ser s.k. ”social economics” som inkluderar välfärdstest och fördelningsaspekter i forskningen som en lovande utveckling, men påpekar att det kanske är överdrivet optimistiskt att tro att någon ny form av socioekonomisk teori skulle kunna inkorporera hittills utlämnade faktorer i ett allmänt ramverk. Ändå menar Self att lösningen finns i en mer diversifierad debatt: “A widening of the economic framework will increase the variety of underlying value judgements and assumptions [...] A world in which conflicts between social values are specifically recognised and debated is very preferable to one where dominant beliefs rest upon the supposed support of a neutral science” (Self 2000:246). Detta allmänna intersubjektivitetskrav är givetvis inte svårt för oss att sympatisera med.

III

Selfs utgångspunkt för diskussionen om tillståndet i förvaltningen av välfärdsstaten är att alla människor har vissa grundläggande behov (vilket inte ter sig särskilt kontroversiellt). Problemet hos både neoklassiska ekonomer och välfärdsekonomer tenderar enligt Self att vara att dessa behandlar behov som om de vore subjektiva preferenser, "as a matter of personal choice not of physical or psychological urgency or priority" (Self 2000:82-83). Behov är dock inte enbart subjektiva utan ett biologiskt och psykologiskt faktum som är reellt möjligt att mäta. Här refererar Self till Maslows behovstrappa som leder från basala biologiska behov till "högre" behov som t ex självförverkligande. Self medger att synen på behov, till viss mån även biologiska behov, är kulturellt varierande, men trots detta borde basala behov ges social prioritet på grund av deras fundamentala betydelse för individen. Self påpekar att ett välfärdssystem helt igenom baserat på behov lämnar lite utrymme åt individernas valmöjligheter. Han betonar dock att det i dagens västerländska samhälle är behovskriteriet, inte preferenskriteriet, som är negligerat. Denna diskussion av behov kontra preferenser ter sig i våra ögon något ofruktbar. Mer intressant och fruktbar blir framställningen när Self kommer in på konkreta frågor om den offentliga förvaltningens konkreta roll. Self betonar att de grundläggande behoven i första hand bör tillfredställas genom *offentlig service*. Han fruktar att om "public services get dismantled or eroded, and market provision takes over, social co-operation gets weaker and the impulse to a selfish or self-protective form of individualism grows" (Self 2000:97). Offentlig verksamhet kan i och för sig inte möta individens preferenser så precis som marknaden men har istället en potential att vara mer effektiv, jämlik samt ge en känsla av kollektiv trygghet och ömsesidig samverkan. Offentliga åtgärder är dock till sin natur ofta mer komplexa och långsiktiga och framstår därmed inte som effektiva i marknadsmässiga termer. Att förändra grundskolan med syfte att få fler ungdomar att gå vidare till universitetsstudier är t.ex. en åtgärd som visar om den är lyckad först efter många år.

Self skisserar en pessimistisk bild av dagens västerländska välfärdssamhälle och menar att det framförallt i de anglosaxiska länderna finns "a declining sense of social responsibility for the general welfare of society and for its future" (Self 2000:89). En situation karaktäriserad av budgetunderskott, hög arbetslöshet, ekonomisk osäkerhet och ökade ojämlikheter används som en förevändning för att skära ner på de offentliga utgifterna. Som motivering fungerar den ekonomiska dogm som säger att den offentliga sektorn har blivit för stor, både personal-, funktions- och kostnadsmässigt. Enligt denna dogm innebär den politiska processen i sig en förvridning av individuella intressen och att offentlig sektor är mindre effektiv: dels kostnadsmässigt, dels konsumentprecisionsmässigt. Enligt Self har det i de anglosaxiska länderna skett dramatiska förändringar som påverkat förvaltningens organisation, funktion och status under de senaste tjugio åren. Dessa förändringar kan ses som en reaktion på den starka position som västerländska byråkratier utvecklat, dels genom sin personella och resursmässiga storlek, dels genom en organisation med viss anställningstrygghet som i kritikernas ögon framstår som trögrörlig. Lösningen är en mindre offentlig sektor, och att den kvarvarande delen bedrivs i mer marknadsmässiga termer. Self menar att detta synsätt visar på en oförståelse gentemot vissa grundläggande aspekter av ett demokratiskt välfärdssamhälle och att det uttrycker ett förakt gentemot arbeten i offentlig sektor. Även om granskning och utveckling av den offentliga sektorn är nödvändigt, är idéerna om privatisering snarare ett ideologiskt korståg som förstör kompetensen och integriteten i förvaltningen vilket enligt Self underminerar den demokratiska kapaciteten i samhället. Frågan är dock om inte Selfs egen bild av den offentliga förvaltningen är en idealisering av en organisation i behov av förnyelse.

Samtidigt är det när Peter Self rent konkret beskriver och analyserar hur den offentliga förvaltningen förändrats som han är i sitt esse. Han beskriver ett scenario med drastiska nedskärningar av antalet anställda, där den personal som är kvar har fått känna av en minskad anställningstrygghet. Decentraliserad ledning har bidragit till större frihet för lokala chefer att besluta om

sådant som tillsättningar, lönesättning och personalutveckling. Self menar även att man kan se en "politisering" av förvaltningen genom att man snarare än att fylla centrala funktioner med interna experter anställer utomstående (ofta affärsmän) eller anlitar konsultbyråer. Detta har lett till att tjänstemän i dagens läge allt mer blir bedömda utifrån sina politiska ställningstaganden och sin anpassningsförmåga snarare än sitt byråkratiska kunnande och sin integritet. Self menar att detta leder till "can-do" tjänstemän "dedicated to quick implementation as measured by superficial targets" (Self 2000:105). Denna inställning har inte minst framkallats genom användandet av ekonomiska incitament som individuell lönesättning eller korttidskontrakt.

Self påpekar att den nödvändiga kommunikationslänken mellan förvaltning och politiker försvinner när offentlig verksamhet läggs på entreprenad. Utföraren, det vill säga det kontrakterade bolaget, påtalar knappast missförhållanden till beställaren. Self ställer sig också kritisk till att anlita privata konsulter för att utvärdera offentlig verksamhet och han menar att "to take policy advice, sometimes an external option can be useful, but market consultants are not specialist in complex issues of the public interest" (Self 2000:115). Att hantera olika intressegrupper opartiskt och att tillämpa lagar lika för alla är "long strived for, essential features of modern, democratic administration, which have no parallel within business because they relate to the special legal status and powers of government" (Self 2000:107). Detta administrativa ideal har i och för sig aldrig blivit helt igenom förverkligat och det kommer alltid att existera en spänning mellan starka politikernas önsningar och principerna för en rättvis förvaltning. Det intressanta i denna kritik är att den förutsätter att det finns en *specifik* etik för den offentliga verksamheten. Det grundläggande dilemma som följer ur resonemangent ovan blir således hur den offentliga förvaltningen skall kunna förändras och utvecklas i samklang med den offentliga etikens principer. Diskussionen påminner till stor del om Lennart Lundquists resonemang i *Demokratis väktare* (1998) där de offentliganställdas roll och ansvar i samhället diskuteras. Lundquist påpekar att förvaltningens centrala position kan ut-

göra både ett hot och en möjlighet för demokratin. Hans tes är att det bästa sättet att tillvarata förvaltningens och ämbetsmännens potential är att erkänna deras funktion som "demokratis väktare". Han menar att denna funktion har underminerats av den utveckling som Self mer konkret beskriver. Lundquist kallar den bakomliggande ideologin för ekonomism. En intressant parallell mellan Self och Lundquist är att båda betonar vikten av att erkänna de offentliganställdas specifika kunnande och betydelse.

IV

Resonemanget om välfärdsstatens förvaltning kan, enligt Self, inte förstås utan att påverka från en alltmer globaliserad ekonomi tas med i analysen. *Rolling Back the Market* innehåller därför också en diskussion om den globala ekonomins dynamik. Helt i linje med det tidigare resonemanget om välfärdsstaten menar Self att en global marknad där ett fåtal multinationella företag dominerar på vissa områden, underminerar nationell och lokal demokrati, eftersom utrymmet för politiskt agerande är litet och kortsiktig ekonomisk spekulation premieras. Trots detta menar Self, något motsägelsefullt, att den globala ekonomin är ett resultat av politiska val och att politiker således inte är helt och hållet i händerna på odefinierbara globala marknadskrafter. Politikernas manöverutrymme är betydligt mindre begränsat än vad många i globaliseringsdebatten vill låta påskina. Detta kan jämföras med de kända globaliseringsdebattörerna Paul Hirst och Grahame Thompson som hävdar att talet om en global ekonomi är överdrivet eftersom den nationella ekonomiska basen och regionala handelsblock är fortsatt betydelsefulla och att "the scope for national and bloc policy (and therefore for active reform) is far greater than the pessimists who believe in the dominance of world market forces allow" (Hirst och Thompson 2000:50). Hirst och Thompsons teser stärker således Selfs resonemang om att det finns utrymme för politiskt agerande. Liknande påståenden hittar vi hos Bourdieu (1998:116) som menar att otrygghet i till exempel anställningsförhållanden "inte är ett resultat av någon ekonomisk ödesbestämhet styrd av 'globalise-

ringen', utan av en *politisk vilja*". I den svenska debatten finner vi sådana tankar hos bl a Johan Ehrenberg i *Globaliseringsmyten* (1998) där han beskriver "maktlöshetssjukan" som spridits bland de folkvalda.

Denna maktlöshet, vare sig den är verklig eller inbillad, är ett demokratiskt problem som i högre grad borde uppmärksammas. Urban Strandberg framhåller "[a]tt den demokratiska statsmaktens representanter framställer sig som maktlösa gentemot omvärlden, inte minst gentemot anonyma och demoniserade marknadskrafter, är ingen bra utgångspunkt för en vital demokrati" (1999:158). Samtidigt menar Strandberg att den svenska statsmaktens ekonomisk-politiska handlingskraft till följd av avregleringen av valutamarknaden minskat till förmån för marknadens aktörer (1999:159). Det är i denna kontext viktigt att klargöra vilka aktörer som har makten att definiera globaliseringens karaktär och hur dess följder för politikernas handlingskraft ser ut. Här hade vi gärna sett att Self utvecklat sina tankar om att globaliseringsdiskursen används för att legitimera viss politik som den enda möjliga, särskilt mot bakgrund av den livliga samhällsdebatt som pågår om globaliseringens för- och nackdelar. Sells bok utgör en kontrast gentemot de debattörer som hävdar att politikerna de facto är maktlösa inför globala ekonomiska krafter (t ex Forrester 1998), och gentemot de som anser att globaliseringen har genomgående positiva effekter för demokrati och välfärd (t ex Jonung 1999). Self nämner de svenska socialdemokraternas erfarenheter som ett exempel på att regeringar i i-länder med en vilja att motverka baksidorna av en global ekonomi misslyckats. Liksom på det nationella planet visar Self här förtjänstfullt på spänningen mellan den kortsiktiga tidshorisonten i den ekonomiska sfären jämfört med det längre tidsperspektivet i den politiska sfären.

Det mest fundamentala problemet är, enligt Self, bristen på politiskt ansvar på det internationella planet. Eftersom internationella organ har mycket liten förmåga att påverka internationella förhållanden så måste fokus för politiskt agerande vara att stärka de enskilda staternas handlingskapacitet. Istället för att konkurrera om vem som har det mest attraktiva företagsklima-

tet menar Self att "the state is essential for protecting social and community values which are being persistently undermined by global capitalism" och att "the state should do all it can to assist the decentralisation of the economy" (Self 2000:224). I samma anda menar Hirst och Thompson att "the key issue at the moment is to restore confidence in the governance capacities of the nation-state and of trade blocs like the EU" (Hirst och Thompson 2000: 58). Self ser miljörelsen, tankar om hållbar utveckling, och feministiska strömningar som lovande visioner för framtiden. Han menar att även om dessa visioner i dagsläget är orealistiska och svår genomförbara har de ett värde eftersom de visar på baksidorna av dagens system, och ger riktlinjer för en framtida utveckling; "guidelines for challenging the pragmatism and complacency of conventional political and economic beliefs" (Self 2000:188). Han påpekar emellertid svårigheterna att definiera och skilja på ekonomisk tillväxt och genuint hållbar utveckling. Några konkreta handlingsåtgärder föreslås på det internationella planet, t ex ett internationellt avtal mot skatteparadis och en så kallad Tobin-skatt på internationella finansiella transaktioner. Diskussionen av de konkreta handlingsstrategierna blir dock lidande av det breda och övergripande angreppssättet, och de åtgärder som rekommenderas framstår som alltför naiva. Boken ter sig i sin helhet mer övertygande i analysen av förvaltningen på det nationella planet än gällande frågorna på det internationella planet, även om dess plan i praktiken är sammanlänkade.

V

I *Rolling Back the Market* målas en bild upp av ett samhälle som förändras i fel riktning. För att leda utvecklingen i en mer önskvärd riktning pekar Peter Self ut vissa konkreta åtgärder. För det första skall den lokala demokratin stärkas och välfärdsstaten värnas. Vidare skall åtgärder vidtas för att åstadkomma ökad mångfald i den samhällseliga debatten, så att de värderingar som Self kritiserar inte tillåts bli allenarådande. Sells förslag till lösningar förefaller emellertid tämligen tama i ljuset av den bild han målar upp av dagens samhälle. Räcker verkliga politiska in-

satsar som ökat partistöd för att skapa en livaktigare och mer mångfaldig samhällsdebatt? En fråga som kan väckas i anslutning till detta är hos vem ansvaret för förändring egentligen ligger. Self hävdar att det finns utrymme för politiskt agerande på nationell nivå trots trycket från en global ekonomi. Intressant nog nämner han inte i detta sammanhang tjänstemännen i den förvaltning som han menar har drabbats speciellt av det förändrade samhällsklimatet. Dessa tjänstemän borde, i enlighet med Sells resonemang om förvaltningens unika kunskaper, ha ingående kännedom om konsekvenserna av den förda politiken på ett mycket konkret plan. En fruktbar koppling Self gör är nämligen just den mellan normativa idéer om välfärd och konkreta förvaltningsstrukturer. Att tydliggöra och betona denna koppling är ett fruktbart sätt att blottlägga ideologier och värden i till synes administrativt neutrala problem.

I och med att kritiken av neoklassisk teori (och praktik) som förs fram känns igen från många håll finner sig ofta en känsla av att Self slår in öppna dörrar. Som vi tidigare påpekat använder Self sporadiska empiriska exempel från olika länder men menar att situationen är mest allvarlig i de anglosaxiska länderna. Han tar ibland upp exemplet Sverige som ett slags ideal, ibland som ett misslyckande, men gör inga mer systematiska jämförelser. Som läsare hade det varit önskvärt att kunna värdera hans normativa utsagor i ljuset av empiriska iakttagelser som tillsammans hade kunnat utmytna i konstruktiv teoribildning. Utifrån Sells påstående att etablerade ekonomiska teorier har förenklats och missbrukats uppstår även den klassiska frågan om vilket ansvar en forskare har för hur hans eller hennes teorier används. Hur hade Sells analys av kopplingen mellan teori och dogmer sett ut om de teorier som ligger mer i linje med hans egna värderingar utgjort grunden för dogmerna och den förda politiken?

Peter Sells breda analys har således både fördelar och nackdelar, men sett som en kritik av den globala ekonomins baksidor och av vissa negativa drag hos de västerländska välfärdsstaterna, är *Rolling Back the Market* en bok som övertygar. Den främsta styrkan i *Rolling Back the Market* ligger i analysen av utvecklingen

inom förvaltningen de senaste decennierna där Self täcker in allt från abstrakta teorier till tillståndet för den lokala sophämtningen. Boken kan användas dels som en lättillgänglig, om än förenklad, introduktion till kritik av neoklassisk nationalekonomisk teoribildning, dels som en översikt över kritiken av den förda politiken i de västerländska välfärdsstaterna. Den har också ett värde i sin problematisering av förhållandet mellan teoribildning och värderingar, vilka alltid måste uppmärksammas i samhällsvetenskaplig debatt och forskning.

Magdalena Bexell – Stina Hall

Referenser

- Bourdieu, Pierre, 1998. *Moteld. Texter mot nyliberalismens utbredning*. (Svensk översättning 1999), Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Cooper, Richard N, 2000. "Book Review (Rolling Back the Market)", *Foreign Affairs*, Vol. 79, Issue 3, May/June 2000.
- Ehrenberg, Johan, 1998. *Globaliseringsmyten*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Forrester, Viviane, 1998. *Den demokratiska terrorn*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Hirst, Paul och Thompson, Grahame, 2000. "Global myths and national policies" i Holden, Barry (red.) *Global Democracy. Key debates*. London och New York. Routledge.
- Ingelstam, Lars, 1999. "En krympt agenda?" i Amnå, Erik (red), *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83.
- Jones, G W, 1999. "An Obituary: Peter Self 1919-1999", *Public Administration*, Vol. 77, No. 3, 1999.
- Jonung, Lars, 1999. "Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige" i *Globaliseringen och demokratin*, SOU 1999:56.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratis väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Self, Peter, 1995. "The Consequences of Reorganising Government on Market Lines", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 54, Issue 3, September 1995.
- Strandberg, Urban, 1999. "Ekonomisk politik som demokratiskt problem", i Amnå, Erik (red), *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83.

Till redaktionen insända skrifter

- Erik Amnå – Stig Montin, red, 2000. *Towards a New Concept of Local Self-Government*. Oslo: Fagbok-förlaget.
- Marianne Antonsen – Torben Beck Jørgensen, red, 2000. *Forandringer i teori og praksis – skiftende bil-leder fra den offentlige sektor*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zygmunt Bauman, 2000. *Globalisering*. Lund: Stu- dentlitteratur.
- Hans Branner – Morten Kelstrup, red, 2000. *Den- mark's Policy towards Europe after 1945*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Francis G. Castles, 2000. *Förnyelse i offentlig politik – en internationell jämförelse*. Stockholm: SNS För- lag.
- Svante Cornell, 2000. Kaukasus, konflikthård i storpo- litiken. *Världspolitikens Dagsfrågor* 8 2000.
- Helene Marlene Dahl, 2000. *Fra kilder til eget tøj – Diskurser om professionalism, omsorg og køn*. Aarhus: Politica.
- Lawrence Ben Efana, 2000. *Entrepreneurship in Learning and Science Culture of Sub-Saharan Afri- ca (SSA) University Organisations*. Occasional pa- per series 14 2000. Åbo: Åbo Akademi.
- Erik Oddvar Eriksen – Jarle Weigård, 2000. *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Vivianne Forrester, 2000. *Det økonomiske bedrag*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Marcus Glader, 2000. *Research and Development Co- operation in European Competition Law*. CFE wor- king paper series No. 6. Lund: Centre for European Studies.
- GRUS nr. 59, 1999. Diskursanalyse praksis.
- Jens Guldager, 2000. *Nærkontakt med det offentlige. Et liv som bistandsklient*. Köpenhamn: Hans Reit- zels Forlag.
- Erik Jørgen Hansen – Bjørn Hjorth Andersen, 2000. *Et sociologisk værktøj. Introduktion til den kvantita- tive metode*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Bertel Heurlin – Hans Mouritzen, red, 2000. *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*. Köpenhamn: Da- nish Institute of International Affairs
- Jon Hovi – Arild Underdal, 2000. *Internasjonalt sam- arbeid og internasjonal organisasjon. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jan-Magnus Jansson, 2000. *Från Regeringsformen till Grundlagen*. Helsingfors: Söderström & C:o.
- Steen Just, 2000. *Statistiketik*. Frederiksberg: Sam- fundslitteratur
- Anders Jägerskog, 2000. Vattnet i Mellanöstern – en källa till konflikt eller samarbete? *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 2000.
- Bengt Lindell, 2000. *Alternativ tvistlösning. Särskilt medling och skiljeförfarande*. Uppsala: Iustus.
- Sven-Åke Lindgren, 2000. *Ekonomisk brottslighet. Ett samhällsproblem med förhinder*. Lund: Studentlit- teratur.
- Helena Lindholm Schulz, 2000. Det palestinska själv- styret i skuggan av konflikten i Mellanöstern. *Världspolitikens Dagsfrågor* 9 2000.
- Krister Lundell, 2000. *Religion och demokrati. En stu- die av 109 stater i tredje världen*. Åbo: Åbo Akade- mi.
- Lizelotte Lundgren Rydén, 2000. *Ett svenskt dilemma. Socialdemokraterna, centern och EG-frågan 1957- 1994*. Göteborg: Historiska institutionen.
- Isabella Petersson, 2000 *The Convention on the Pro- tection of the European Communities' Financial in- terests*. CFE working paper series No. 4. Lund: Centre for European Studies.
- Marika Sanne, 2000. *Skrivråd för statsvetare*. Lund: Studentlitteratur.
- Johan Schmidt, 2000. Ovisst framtid för Colombia och dess grannar. *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 2000.
- Maria Strömviik, 2000. *Do Numbers matter? The EU's Common Foreign and Security Policy and the Dy- namic Effects of Enlargement*. CFE working paper series No. 5. Lund: Centre for European Studies.
- Jakob Swiecicki, 2000. EUs östutvidgning i stort och smått. *Världspolitikens Dagsfrågor* 7 2000.
- Michael Tapper, 2000. *Hollywood Horror: Europe as American Dystopia*. CFE working paper series No. 7. Lund: Centre for European Studies.
- Torbjörn Vallinder, 2000. *Nio edsvurna män. Jury och tryckfrihet i Sverige 1815-2000*. Stockholm: Carls- sons.
- Mats Wiklund, 2000. USA och arvet efter Clinton. *Världspolitikens Dagsfrågor* 6 2000.

Abstracts

DAVID NAURIN: *Det nya styrelseskicket. En studie av "medialobbying" i det post-korporativa Sverige* (THE NEW SYSTEM OF GOVERNMENT. A STUDY OF "MEDIA-LOBBYING" IN POST-CORPORATIVE SWEDEN).

Political scientists agree that corporatism is declining in Swedish politics. The tights between interest groups and the state are loosening, and the number of actors involved in politics has increased dramatically in the last decades. Leaving corporatism behind does not necessarily imply that organised interests, in total, will have less impact on Swedish politics. It is widely believed, at least implicitly, that interest groups have compensated the loss of institutionalised influence, through corporatist channels, by using other paths of influence – media relations and informal lobbying.

In this essay the well-established assumption that "medialobbying" is a new important form for exercising power in Sweden, is analysed theoretically and tested empirically. Research on agenda-setting and interest groups in the US shows that media has a vital role for organisations in a pluralist political system, much more so than in a system of corporatism. On the other hand, there are research-results claiming that organised interests often have difficulties in changing their dominant political strategies and tactics. Hence, theoretically, it is an open question whether Swedish groups have managed to adapt to the new pluralist environment, for example by developing their media strategies.

The empirical study suggests that the importance of interest groups' media activities has been somewhat exaggerated. The author also finds that the relations between journalists and organisations may be better described as "mediacorporatism" than "medialobbying", due to the high degree of institutionalisation.

LENA AGEVALL: *Hur välfärd organiseras – spelar det någon roll?* (HOW WELFARE IS ORGANIZED – DOES IT MATTER?)

In this article it is argued that organization matters when the individual's ethics is concerned and that it is important to have a normative approach (our public ethos) in studies of how to organize public administration/services. Without a normative approach we have no references to which we can relate our empirical findings or our assessment of the consequences of different processes of organization.

By using an organizing-variables-model (*role, procedure, culture, room* and how these variables are combined – *structuring*), it is possible to account for the complexity, ambiguity and contradiction in the organizing process, and it is possible to recognize and ask questions about ethical issues. It is the individual organizational member who acts and makes decisions, but members are doing it within the structure of the organization. The organizing process is important because it both restricts and enables the individuals' ethical consciousness, their possibilities of ethical deliberations and their awareness of ethical responsibility and accountability.

The article provides a theoretical analysis and gives examples of how each organizing variable has an impact on ethical consciousness in public organizations.

MATS LUNDSTRÖM: *EMU och demokratin* (EMU AND THE DEMOCRACY).

This article addresses the question of the compatibility of democracy and membership in the European Monetary Union. The author draws on a mainstream legalistic conception of democracy advocated by several prominent political scientists, like Herbert Tingsten, Alf Ross, Brian Barry and Robert Dahl. Democracy is analytically linked to statehood. The question of sovereignty therefore becomes crucial. Does mem-

bership in the EMU alienate power over monetary policy or does it merely mean that monetary policy is delegated?

The conclusion is that monetary policy is not alienated, but delegated. There is no reason to believe that the member states in the EMU alienate their legal power to pursue their own monetary policies, albeit this would be practically difficult. Practical difficulties should, however, not

be confused with alienation of legal powers to take political measures. The crucial question is whether the actual command relations within the state are changed or not. The author maintains that hypothetical negative reactions from the market forces on a withdrawal of membership in the EMU (and the EU) do not affect the degree of democracy in the member states.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Daniel Naurin är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Fil dr Lena Agevall är verksam vid institutionen för samhällsvetenskap i Växjö.

Fil dr Mats Lundström är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Docent Tommy Möller är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

Fil dr Maria Oskarson är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Karin Widerberg är professor i sociologi i Oslo.

Magdalena Bexell och Stina Hall är verksamma vid statsvetenskapliga institutionen i Lund.

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 parentesssystemet. 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

Box 52, SE-221 00 Lund
Sverige

TIDSKRIFT