

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Dag Anckar: Tre synpunkter på maktutredningen

Mogens N Pedersen: Maktutredningens "Missing Link" – eller: Hvor er den socialdemokratiske magtelite blevet af?

Krister Ståhlberg: Funderingar kring det svenska maktprojektet

Sven Eliaeson: Between Ratio and Charisma – Max Weber's Views on Plebiscitary Leadership Democracy

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Guy-Erik Isaksson: Det finska riksdagsvalet 1991

Stein Kuhnle, Lars-Göran Stenelo & Bo Särilvik: Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Uppsala

LITTERATURGRANSKNINGAR

Rebecca Grant & Kathleen Newland, eds: Gender and International Relations. Anm av Pauline Stoltz och Anders Uhlin

Per Jansson: Säkerhetspolitikens språk. Anm av Tom Bryder

Lena Lindgren: Local Government Goes South. Anm av Göran Hydén

Ann-Sofie Nilsson: Den moraliska stormakten. Anm av Karl Magnus Johansson

Kim Salomon: Refugees in the Cold War. Anm av Utz McKnight

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

4 1991

Årgång 94

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Mikael Gilljam, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Rune Premfors, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 2795 65-6)

Prenumerationspriset för 1992 är 150 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

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

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

Tel. 046/1097 76 (Lundquist), 1089 39 (Sannerstedt), 1089 46 (exp)

ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i februari 1991

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Dag Anckar</i> : Tre synpunkter på maktutredningen.....	295
<i>Mogens N Pedersen</i> : Maktutredningens "Missing Link" – eller: Hvor er den social- demokratiske magtelite blevet af?.....	305
<i>Krister Ståhlberg</i> : Funderingar kring det svenska maktprojektet.....	313
<i>Sven Eliaeson</i> : Between Ratio and Charisma – Max Weber's Views on Plebiscitary Leader- ship Democracy	317

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Guy-Erik Isaksson</i> : Det finska riksdagsvalet 1991.....	341
<i>Stein Kuhnle, Lars-Göran Stenelo & Bo Särilvik</i> : Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Uppsala.....	349

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Rebecca Grant & Kathleen Newland</i> , eds: Gender and International Relations. Anm av Pauline Stoltz och Anders Uhlin.....	356
<i>Per Jansson</i> : Säkerhetspolitikens språk. Anm av Tom Bryder	359
<i>Lena Lindgren</i> : Local Government Goes South. Anm av Göran Hydén	363
<i>Ann-Sofie Nilsson</i> : Den moraliska stormakten. Anm av Karl Magnus Johansson.....	364
<i>Kim Salomon</i> : Refugees in the Cold War. Anm av Utz McKnight	368

LITTERATURNOTISER	371
-------------------------	-----

ABSTRACTS	372
-----------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

Tre synpunkter på maktutredningen

AV DAG ANCKAR

1. Inledning

Den svenska maktutredningen överlämnade i juni senaste år sitt huvudbetänkande. Det är publicerat i serien Statens offentliga utredningar (SOU 1990:44), men innehåller inga egentliga åtgärdsrekommendationer. Det kallas i följeskrivelsen till statsministern "huvudbetänkande", men på det tryckta dokumentets pärm möter läsaren benämningen "huvudrapport". Dokumentet är ett uttryck för att svenska samhällsvetare och statsvetare är betrodda av den politiska makten i sitt land; det avspeglar också, ställvis, svårigheten i den balansgång betroddheten medför, vacklandet mellan statsvetarprofessionens krav och principer och politikprofessionens uttalade eller outtalade önsknings- och förväntningar (Hermansson & Rothstein 1989).

Dokumentet omtalas här i fortsättningen med beteckningen MUR. Det är i själva verket en omfångsrik bok. Dess sidantal är 454, bilagor inräknade, och boken bygger på ett aktningvärt antal böcker, delrapporter, undersökningar och förundersökningar. Dessa är förtecknade i MUR; det framgår bl a att utredningens bokserie inkluderar 23 nummer. Detta innebär att en utomstående betraktare som är anmodad leverera en kommentar till utredningens arbete har en väldig rikedom av material att ösa ur. I själva verket är rikedomens alltför stor. Den kan, med den tid som står till förfogande för och kan anslås för en kommentar, inte bemästras. En kommentar måste därför bygga på punktvisa nedslag i den uppsjö av möjligheter som står till buds, och jag skall i det följande göra tre sådana nedslag. De är inte alla av samma slag. Det första tar formen av en allmän fundering i anslutning till några av utredningens huvudresultat om svensk demokrati; de två senare uppehåller sig vid vad jag vill beteckna som anmärkningsvärda luckor i utredningens sätt att uppleta och avhandla problem. Tonen i dessa nedslag vill vara kritisk.

Det tonläge som eftersträvas gör det desto angelägnare att inledningsvis säga det som måste sägas: av det maktutredningen utträttat måste man vara mäktigt imponerad. En särskild eloge förtjänar utredningens ordförande, statsvetardocenten Olof Petersson. Ansvar för projektets ledning och genomförande har inte hindrat ett eget skriv- och forskningsarbete: Petersson har ensam och med medarbetare skrivit sex av de böcker som ingår i utredningens bokserie. Dessa sex böcker har utkommit under åren 1987–1990, dvs under en tidsrymd av fyra år. Denna alldeles häpnadsväckande prestation måste vara ganska unik, särskilt som böckerna ingalunda är hast- eller hafsvärk. De är tvärtom mejlade produkter, med egna och kanske litet ovassa profiler. Peterssons stil är på samma gång pregnant och elegant, flytande och koncentrerad. Den är anpassad till den bildade allmänhetens nivå, och därför innehållsligt litet tunn i de olika genomgångar av teoretiska betraktelsesätt och konceptioner som föranstaltas. Allmänt skall om utredningen sägas att den å ena sidan bearbetat och analyserat stora mängder av befintlig kunskap och information om det svenska samhället och svenska samhällsförändringar, och att den å andra sidan med egna forskningsinsatser framtagit och ordnat ett avsevärt mått av ny kunskap och information. Resultatet har blivit en bred och i forskning förankrad skildring av svenskt samhällsliv, i vilken opinionsbildningen, genussystemet, kapitalägandet, de organiserade intressena, den representativa demokratin, den offentliga sektorn, marknadsmakten, makteliten och internationaliseringen avtecknar sig som särskilda undersökningsblock. Det ligger i sakens natur att de enskilda arbeten som färdigställts inom utredningen skall granskas med sträng och kritisk blick, och det är likaså naturligt att projekttotaliteten skall få omilda översyner. Sådana i själva verket oundgängligt viktiga inslag i den reception utredningen fått och får

skall emellertid inte skymma det faktum att utredningen fullgjort ett mäktigt kraftprov, som de medverkande har heder av.

2. RF 1974: redan förlegad?

”Det var den bristande överensställningen mellan regeringsformens stadganden och det faktiska statskicket, som aktualiserade författningsreformen”, skriver Erik Holmberg och Nils Stjernquist i en kommentar till tillkomsten av den svenska regeringsformen av år 1974 (1988, 28). Den gamla regeringsformen var från år 1809 och var i centrala avseenden obsolet: den återspeglade ett sedan länge svunnet statskick, den kunde inte fylla sin informativa uppgift, dess ålderdomlighet åstadkom oklarheter i rättsläget. Den kunde i stora delar inte tillämpas – ”det blev på modet att med gillande underton understryka skillnaden mellan regeringsformens bokstavliga föreskrifter och det faktiska läget”, skriver de nämnda författarna i en annan kommentar (1980, 3). Sverige var i behov av en ny författning och fick en sådan. Vid läsningen av MUR finner sig emellertid osökt tanken att den nya regeringsformen, knappt tjugo år efter sin tillkomst, redan är föråldrad. Den ter sig väl inte antikverad, som sin föregångare. Men, det intrycket smyger sig på en, den är otidsenlig. Intrycket härrör ur vad MUR har att säga om demokrati.

I en bilaga till MUR avtrycks utredningens direktiv. I den floskelbemängda text man där inhämtar kan man se att utredningen förutsätts ”breda och fördjupa kunskapen om den svenska demokratis villkor” samt belysa frågan ”om samhällsutvecklingen totalt sett närmat sig det svenska demokratiska idealet”. Formuleringarna väcker onekligen förvåning. Finns, frågar den konstnerade läsaren, en särskild svensk demokrati, ett särskilt svenskt demokratiskt ideal? Kan ett så allmänt och i både tid och rum löst förankrat begrepp som ”demokrati” faktiskt ges en snäv etnocentrisk bestämning? Här kommer MUR till läsarens undsättning. En explikering av utredningens direktiv ges, baserad på ett särskilt längre inlägg i frågan, levererat av Johan P Olsen i dennes egenskap av medlem av utredningens ledningsgrupp (Olsen 1990). Olsen karakteriserar och belyser i detta inlägg en samhällscentrerad och en individcentrerad demokratitradition och demokratisyn, och konstaterar att det demokratiska ideal som utmålas i utredningens direktiv i viktiga avseenden innebär en anslutning till den samhällscentrerade synen. Det är fråga om en

syn som tillskriver folket en kollektiv identitet och som betonar den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv: beroendet och samhörigheten mellan samhällsmedlemmarna understryks, den enskilde förutsätts ta ansvar genom att delta i en gemenskap. Allmänintresset skall överflygla särintressen, solidaritet är viktig, det gemensamma bästa sätts i centrum, befolkningen som kollektiv skall ha största möjliga inflytande över samhällsutvecklingen. Inflytandet utövas via deltagande i kollektiva beslutsprocesser: demokrati är flertalsstyre inom ramen för sådana processer, och förutsätter ett centrum för makt. Den maktutövning som här bedrivs skall gärna vara omfattande: det offentliga är instrumentet för främjandet av kollektiva behov och en kollektiv hänsyn (Olsen 1990, 24–28; MUR 14–15). Det är en demokratisyn av denna art som enligt utredningens direktiv är typisk för Sverige. Uttryckligen är fråga om ”är” – synen har inte bara präglats utan präglar Sverige. ”Så såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige”, fastslår direktiven. Frågan hur samhällsutvecklingen relaterar till detta ideal får därmed en klang av otålighet och oro: äro vi ej ännu framme, finnes moln vid horisonten?

Ett centralt resultat i MUR är att en oro är befogad. Frågan om samhällsutvecklingen närmat sig det svenska demokratiska idealet besvarar MUR sålunda nekande: ”De nu pågående förändringsprocesserna innebär att samhället inte närmar sig utan tvärtom avlägsnar sig från den svenska modellens kollektivistiska demokratiideal”. Den kollektivistiska demokratimodellen ger ingen god beskrivning av samhällets faktiska styrelsesätt i dag – den passar i detta avseende ”bättre på Sverige för ett par decennier sedan än på dagens samhälle” (MUR, 403). Utvecklingen har, slår MUR fast, gått i riktning mot ett mer individorienterat ideal, som bygger på en föreställning om en suverän individ snarare än en föreställning om ett suveränt folk. I en sådan konception framhävs den enskilde individens särart och den privata sfärens utrymme. Människorna skall ha frihet att ordna sina egna förhållanden utan inblandning, och individer och minoriteter skall beredas skydd mot kollektiva beslut: i stället för kollektiv enhet kommer personlig frihet. Utvecklingen är synlig i ett antal omständigheter. Det politiska beteendet antar drag som är ägnade att ifrågasätta gamla bindningar och politiska mönster: klassröstningen är på retur, sambandet mellan partisystem och sociala skiljelinjer uppluck-

ras, engagemanget i de politiska partierna stagnerar, den politiska orienteringen är mot nya frågor och nya sociala rörelser. Den politiska kulturen blir annorlunda: expertstyrets auktoritet är på tillbakagång, samförståndskulturen eroderar, liksom tron på problemlösning genom offentlig expansion och storskalig politik. Medborgarna blir annorlunda: den stigande utbildningsnivån har höjt deras förmåga att utöva inflytande och hävda sina rättigheter, deras krav blir mer differentierade, deras uppfattningar om den egna politiska kompetensen blir andra, de blir mer självständiga och oberoende. Ytterligare omständigheter tillkommer. Den svenska modellens epok är slut, och en viktig uppgift som förestår är att finna en balans mellan det som varit och det som är, en metod att kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap (MUR, 407–409).

Sådana metoder brukar man staka ut i författningsdokument, som ju skall tillhandahålla de övergripande regelsystem som sätter den politiska processens ramar. Här aktualiseras då problemet med regeringsformens tidsenlighet. Den tillkom efter ett mycket omfattande utredningsarbete, igångsatt redan på 1950-talet, och efter långvariga politiska förhandlingar och förvecklingar (tex Westerståhl 1976). Den är därför rimligtvis initierad i, framväxt ur och ett uttryck för ett värderingsklimat i vilket den sk svenska demokratimodellen ännu satt i högsätet. De samhällsförändringar som maktutredningen iakttagit och beskrivit är, på ett ungefär, att tidfästa till 1970-talets inmarsch. Den svenska modellens vändpunkt kan naturligtvis inte tidsbestämmas på något alldeles exakt vis. ”Det synes ändå som om det tidiga 1970-talet i flera avseenden varit avgörande”, heter det i varje fall i MUR, där det yttermera påpekas att de år som sedan dess förflutit har bekräftat att vändpunkten inte föranleddes av tillfälliga krisfenomen utan av en generell och djupgående samhällsförändring (MUR, 393). Slutsatsen blir då att regeringsformen slutligt tillkom i en tid då flera av dess ideologiska hörnstenar började vittra sönder, i en tid då det värdeklimat som dominerat och färgat det utrednings- och förhandlingsarbete som framtog dess bärande principer började dra sina sista suckar. Över författningar finns och skall finnas en air av tidlöshet; samtidigt är de ofrånkomligt färgade av och barn av sin tid. Och dagens tid är, säger alltså MUR, en annan än gårdagens.

Här ges varken tid eller rum för en systematisk katalogisering av de författningsreformer som

MUR borde ha i sitt kölvatten. Till en del har väl hithörande frågor ventilerats i nyare svensk politisk debatt, och en del sådana reformer som MUR aktualiserar har i själva verket förtecknats i ett förslag, kallat ”En ny grundlag” (ENG), utgivet år 1988 av AB Timbro och sammanställt av ett antal privatpersoner som verkat i samarbete med Timbro Ide. I det dokumentet heter det, med en formulering som precis träffar det jag här vill säga, att ”vår gällande grundlag står främmande för problemen i tiden” (ENG, 8). De konkreta reformförslag som ENG för fram innehåller en del underligheter, som tanken att den svenska statsministern borde utses av folket i val – en sådan suktan efter en folkvald exekutiv kan, det är i varje fall en finländsk betraktare benägen att tro, visa sig vara kontraproduktiv. I andra avseenden är emellertid tankegångarna i ENG i samklang med de resultat och tolkningar som MUR för fram. Utvecklingen mot en mer individcentrerad demokratiordning förutsätter sålunda att majoritetens rätt att bestämma kringgårdas av ett ordentligt minoritetsskydd, manifesterat i ett system med kvalificerade majoriteter, som i och för sig kunde föras längre än ENG gör och som, varför inte, kunde kompletteras med den ordning som råder i Finland, där en till en tredjedel av riksdagsmännen uppgående minoritet har rätt att lämna lagförslag vilande. Nödvändigheten att minska den offentliga sektorns och politikens rätt att blanda sig i och bestämma om folks liv och leverne riktar uppmärksamheten mot liknande ordningar, och dessutom mot ett skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna som går längre än de kompletteringar som på denna punkt gjorts till RF 1974, ett skydd som bl a inkluderar ett ordentligt värn för äganderätten. Utvecklingen mot alltmer självständiga och oberoende medborgare förutsätter, om politisk vanmakt och alienation skall undvikas, att mekanismer, tex folkomröstningar och folkinitiativ, inrättas som kan kanalisera en självständighet och ett oberoende. Orienteringen mot nya frågor och nya grupper synes peka på nödvändigheten att underlätta partibildning och att lägga systemet med en röstspärr till handlingarna. Etc, etc.

I en år 1976 offentliggjord kommentar till den forskning som föranstaltats kring och kan förväntas uppstå kring den nya svenska grundlagen, har Nils Stjernquist noterat att en delavsikt med den nya författningen är ”att revidera det politiska systemet, att åstadkomma reformer”. Den motsatta utvecklingen, där skeenden inom det

politiska systemet reviderar den nya författningen, är dock inte främmande för Stjernquist. "Givetvis kommer även under 1974 års RF utvecklingen att ha sin gång", skriver han. "Praxis kan komma att utveckla sig i annan riktning än den avsedda", förutskickar han. "Men jag tror", konkluderar han, "att man, på samma sätt som man i allmänhet gör i svensk lagstiftning, kommer att vara angelägen att efter hand revidera regeringsformen och undvika den konstitutionella vanvård, som tidigare rått i vårt land" (Stjernquist 1976, 68). Framtiden får väl utvisa om Stjernquist här gissar rätt. Att ett tryck mot en revidering vuxit fram får nog, i ljuset av de resultat MUR framtagit, anses vara ganska klart. MUR undviker frågan, och förtjänar härför kritik. I betänkandet konstateras att författningar får konsekvenser för politikens resultat och följaktligen för samhällets maktfördelning och att just detta för till att författningsfrågorna blir ett viktigt fält för politisk maktkamp (MUR, 198). Utredningens avhållsamhet på denna och andra punkter från avgivandet av konkreta åtgärdsrekommendationer får, och med detta kan man sympatisera, kanske tolkas som en tvekan att kasta sig in i en sådan maktkamp. Man kan dock ställa frågan om en sådan sympatisk tvekan är berättigad. Har man fog i egen forskning för en definitiv konklusion, borde den kanske läggas fram, även med risk för att den betraktas som någon form av partsinlaga. En viktig uppgift för statskunskapen är, lär oss Leif Lewin i sin installationsföreläsning, "att höja respekten för det empiriska kunskapssökandet genom att allt emellanåt rapportera till vilka slutsatser om den goda styrelsens organisation, som den statsvetenskapliga forskningen kommit" (Lewin 1972, 28). I en sådan rapportering kunde MUR med fördel ha gått några steg längre.

3. Drabbad av Sverige?

En genomgång och utvärdering av svensk statskunskap för en tid sedan gjorde gällande att disciplinen i sin svenska tappning var särskilt aktiv och framgångsrik på organisations- och partistudiets område – omdömet utgick från en jämförelse med situationen i andra nordiska länder (Eliasson & Pedersen 1984, 79–82). Jag har i ett sammanhang vågat gissningen att den svenska positionen återspeglar en tendens hos svensk statskunskap att vara samhällsintegrerad och införstådd med det politiska systemets organisering och normer i en utsträckning som inte finns i and-

ra nordiska länder – intresset för partier skulle enligt denna tanke ha att göra med en respekt för partisystemet och en tro på partiväsendets roll och funktion i svensk demokrati (Anckar 1988, 62). Vare härmed hur som helst, i en svensk utredning om samhällets och demokratins maktförhållanden har man rätt att förvänta sig ett särskilt uppmärksammande av partiaspekten och frågan om partiers makt. Det är nog litet svårt att se att MUR lever upp till sådana förväntningar.

I MUR finns, tacknämigt nog, ett sakregister. Söker man i det under uppslagsorden politiska partier och partisystem hänvisas man i första hand till betänkandets sjätte och nionde kapitel, vilka avhandlar frågor i anslutning till "medborgarna och politiken" och "makteliten". Hithörande frågor får även en grundlig behandling i "Medborgarnas makt", en av de tyngsta böckerna i maktutredningens bokserie. Det finns då, kunde man tycka, föga anledning att klaga över att partifrågor inte uppmärksammas i maktutredningen. Den tar tvärtom upp väsentliga frågor i sammanhanget – den pekar, som här redan framhållits, på partisystemets lösare samband med sociala skiljelinjer och den sociala konfliktstrukturen, den uppmärksammar väljarnas minskade förtroende för partier och politiken och människornas stagnerande engagemang i partierna. Det finns emellertid aspekter av partiernas plats i politiken som kunde och borde ha fått mer framträdande platser på utredningens problemkarta, aspekter som generellt ligger litet i lä inom partiforskningen. Partistudiet har, som bl a två nordiska iakttagare noterat, en märkbar slagsida. Frågor gällande partier i val och väljarbeteende är mycket uppmärksammade – "intresserar vi oss däremot för vad partier gör, hur deras handlande påverkar samhälleliga beslutsprocesser och deras resultat, har vi genast ett åtskilligt knapphändigare kunskapsunderlag att falla tillbaka på" (Karvonen & Lindström 1983, 18–19). MUR har inte gjort särskilt mycket för att bredda detta kunskapsunderlag, och försummelsen är i ett särskilt avseende anmärkningsvärd, för att inte säga häpnadsväckande.

Innan försummelsen här utpekats, måste det noteras att utredningens direktiv är mycket tystlåtna i frågor som gäller partier och partimakt. Utredningen ges i direktiven uppdraget studera fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra olika områden av svenskt samhällsliv, nämligen näringslivet, den offentliga sektorn, organisationerna och opinionsbildningen. Om par-

tierna säger direktiven, i en kort passus om vikten att studera organisationer, blott en sak: de är "demokratins bas" (MUR, 416). Här borde direktiven ha tagits mer på orden än avsikten med dem var: "demokratins bas" borde, i en utredning om makt och demokrati, ha blivit föremål för en ordentlig genomlysning. Att så inte skett väcker nog hos en utomstående betraktare ett intryck av att utredningen i en utsträckning som inte är riktigt tillbörlig har respekterat uppdragsgivarens intentioner, tonfall och tyngdpunktsplaceringar. Intrycket förstärks därav, detta är den häpnadsväckande försummelse jag talar om, att utredningens ringa intresse för partiets handlande medför ett negligierande av den socialdemokratiska hegemonin och den socialdemokratiska maktapparaten. I ett diskussionsinlägg, skrivet under maktutredningens gång, signalerade Erik Allardt oro på just denna punkt. "Mer än något annat samhälle i världen är Sverige ett socialdemokratins samhälle", menade Allardt, och han konstaterade att det är mycket vanligt att man ute i världen antar att det råder en socialdemokratisk hegemoni i Sverige. Frågan om så verkligen är fallet ville Allardt i varje fall i princip lämna öppen, men han var redo att påstå "att den svenska Maktutredningen inte kan lämna denna fråga obesvarad" (Allardt 1989, 104). Detta har utredningen dock kunnat.

Att Allardts ovan angivna karaktäristik av Sverige som socialdemokratins land är riktig kan väl knappast någon bestrida. Det socialdemokratiska partiet har, kortare perioder oräknade, dominerat svensk regeringspolitik och svenskt politiskt liv alltsedan det tidiga trettioalet. Formerna har varierat, samarbetsparterna likaså, men resultatet har nästan alltid varit det enahanda samma: socialdemokratisk hegemoni. För den som betraktar Sverige utifrån är framför allt denna företeelse den intressanta, och den väcker ett stort antal frågor. Dessa kan inte här förtecknas och systematiseras, men några exempel kan ges. För det första: hur är det möjligt att den socialdemokratiska rörelsen varit så framgångsrik just i Sverige, att dess grepp om makten varit så jämnt och stadigt? Vilka särskilda omständigheter har spelat in, gör de det längre? För det andra: hur har partiet hållit sina motspelare i schack? Partiet har vid olika tillfällen drivit in kilar mellan de borgerliga partierna genom att erbjuda nära samarbete med något av dem (Ruin 1968, 332-333); vilka andra medel, taktiker och strategier har kommit till användning, och hur har dessa varierats i olika

typer av situationer? För det tredje: hur ser den socialdemokratiska maktapparaten ut? Vilka är dess förgreningar in i byråkrati och organisationsvärld, i den privata och den offentliga sektorn? Hur driver inom maktapparaten förvaltningen och organisationerna sina intressen gentemot partiet och vice versa; hur säkrar och främjar apparaten genom olika metoder för styrning och kontroll sina intressen inom den offentliga politikens olika sektorer och fält? För det fjärde: hur ser den interna partidemokratin ut i socialdemokratisk tappning? Vem har haft partiets makt, hur har partiet styrts, hur har interna konflikter motats och överbyggts, hur har partiapparaten utbyggts, ansats och vårdats? Slutligen, för det femte: vilken är den socialdemokratiska maktens internationella dimension? Hur ser exporten och importen av idéer, resurser och strategier ut, vilken är bytesbalansen? Vi vet att svenska socialdemokratiska pengar vandrat över Bottniska viken i någon slags rättfram smuggeltrafik i syfte att inverka på den finska socialdemokratins frammarsch i val; av vilket isberg är detta toppen? – Allt detta och mycket därtill har MUR lämnat i fred, och kronan på verket saknas därmed: en volym som från olika vinklar kartlägger, analyserar och förklarar den socialdemokratiska makten. Luckan är stor och kännbar.

Jag har här pekat på maktutredningens uraktlåtenheter vis-a-vis socialdemokratins maktapparat och maktställning av den enkla anledningen att jag finner dem ytterligt konfunderande. Finge Finland en maktutredning i norsk och svensk efterföljd, vore det alldeles otänkbart att den kunde eller skulle bortse från de stora partiernas ageranden och intressen. (Däremot kan det nog tänkas att den skulle präglas av en viss förskrämhet inför presidentmaktens manifestationer). Enastående är den svenska maktutredningens uraktlåtenhet dock inte. Svensk statskunskap har många beundrare, och jag skall be att få inräkna mig bland de mest oförbehållsamma. Åtminstone ett förbehåll skall jag dock göra, och det gäller många om än naturligtvis inte alla svenska statsvetares i forskningstystnad eller överslätanden manifesterade bindningar, outtalade och ibland uttalade, till den sk rörelsen och de mål den vill driva. En sådan företeelse skall man ju inte anpassa sig till, lämna i fred eller hysa särskilda känslor för. Man skall, därför att den är eller i varje fall har varit viktig och bestämmande, vända den ut och in och dissekera den grundligt och kritiskt. Delar av den svenska statskunskapen vill

inte göra detta, och är därmed på något sätt hemfallna till själv censur, till en flathet inför makten. Inom denna del hör maktutredningen hemma. Den är i detta avseende, för att använda ett uttryck som stämplat av en finlandssvensk iakttagare med lång erfarenhet av svenskt samhällsliv, "drabbad av Sverige" (Alopaeus 1983).

Om den svenska modellen och dess demokratisyn är i omvälvning, hur går det då med den socialdemokratiska makten? Den är väl delvis framsprungen ur, manifesterad i och präglad av modellen; om modellens giltighetsområde krymper, lossnar då det socialdemokratiska greppet om den politiska makten? Eventuellt håller just detta på att ske i Sverige. Det faktum att det socialdemokratiska maktinnehavet tillsvidare fortsatt, låt vara i mer haltande form och med avbrott, visar i varje fall på en betydande anpassning till de samhällsförändringar som träffat Sverige sedan 1970-talets inbrott. Denna anpassningsförmåga har väl konkretiserats i nya strategier, i nya metoder för att kvarhålla och etablera makt. Vilka förskjutningar som skett kan jag inte spekulera kring, men det är väl, tex, rimligt att tro att utvecklingen motiverat ett annorlunda, strängare och mer bevakande förhållningssätt från det offentliga gentemot det privata. Vare härmed emellertid hur som helst, så har maktutredningen försummat frågan vad de samhällsförändringar den iakttagit, registrerat och understrukit kommit och kommer att innebära för den politiska hegemonin och den politiska maktkampen. Det är inte heller sökt att efterlysa resultat som säger något om hur de ändrade politiska strategierna inverkat på samhällstillståndet i stort.

I sammanhanget är det lämpligt att, mer i förbigående, notera ännu en försummelse. Den har att göra med de arenor på vilka partier verkar. Utredningens direktiv är på ett direkt uppseendeväckande sätt förtegrna om de centrala politiska institutionerna och deras relationer till varandra och till omvärlden. Frågan om parlamentarismens gestaltning och om riksdagens allmänna betydelse får sålunda inte uppmärksamhet. Det får den nog, men ganska i förbifarten, i MUR. Att utredningen ganska långt repeterar direktivens förtegenhet kan både ursäktas och förklaras med att det finns en hel del annan statsvetenskaplig forskning i Sverige som sysslar med just dessa problem och frågeställningar. Försummelsen är därför inte stor. I vilken mån det som sägs i MUR

är i full samklang med denna övriga forskning kan man ibland undra. Utredningen hävdar bl a att riksdagens betydelse ligger i politikutformningens initialskede, medan riksdagen däremot är mindre aktiv i beslutsprocessens besluts- och genomförandestadier (MUR, 250). Nyare forskningsrön synes hävda om inte en ändring så i varje fall en glidning på denna punkt (Sannerstedt & Sjölin 1990).

4. Fångar kontakter makt?

Om termen demokrati har sagts att den till följd av användning i olika betydelser och sammanhang förlitits till den grad att den inte längre lämpar sig i vetenskaplig analys. Samma har sagts även om maktbegreppet, vars betydelse på motsvarande sätt är omtvistat. En färsk lärobok i politisk teori särskiljer två huvudgrupper i mängden av föreslagna maktdefinitioner, nämligen interaktionsdefinitioner där makt blir en relation mellan en maktutövare och ett objekt för maktutövningen, och beslutsdefinitioner i vilka makt blir en förmåga att vara avgörande i omröstningar (Lane & Stenlund 1989, 48). Sätten att i forskning angripa maktföreteelsen blir naturligtvis olika vid olika val mellan dessa huvudgrupper och de många undergrupper i vilka de sönderfaller.

Maktdebattens brokighet har, säger maktutredningen, givit viktiga erfarenheter för de undersökningar som utredningen låtit föranstalta – den har aktualiserat ett sökande efter osynlig makt, den har pekat på möjligheten att uppfatta makt som en bytesrelation, den har fäst utredningens uppmärksamhet på betydelsen av opinionsbildning och symboler, den har inspirerat till antagandet att makt har ett nära samband med frihet och har därmed styrt utredningen mot en fokusering på medborgarskapets problematik (MUR, 17–21). Det är en betydande förtjänst hos maktutredningen att den inte tvekat att gå i närmkamp med det undanflyende maktbegreppet och dess implikationer, och ansträngningarna får i olika avseenden sägas vara krönta med framgång. Sålunda har teoretiska instrument och dimensioner som är lämpade för studiet av institutioners makt och maktrelationer mellan institutioner mejslats fram av Olof Petersson i hans välformulerade volym om "Makt i det öppna samhället", och denna vinning är ingalunda den enda. Det blir dock min mening att vinningarna främst har varit på det teori- och modellutvecklande planet, medan frågetecken står att rita vid de empiriska analyser i vilka utredningen ingått.

Frågetecknen gäller härvid inte korrektheten i analyserna som sådana, utan den ansats som valts. I den saknar man ett inslag.

Inslaget har att göra med ett grävande i konkreta beslutsprocesser, med en lokalisering av beslutspunkter på vilka makt utövas. Det har karaktäriserats av Krister Ståhlberg i en tämligen färsk framläggning av den problematik man står inför när man vill uttala sig om samhällsliga institutioners inflytande eller makt. I det han anknyter till föreställningen om parlamentens deklinerande makt, skriver Ståhlberg att man, när man i en strängare mening vill ta ställning till frågan om parlamentets inflytande, bör "kunna peka på att ett händelseförlopp, en beslutsprocess, i något väsentligt avseende förlöpt annorlunda när parlamentet ingripit än om parlamentet inte hade ingripit". Utpekandet inkluderar ett framtagande av en förändringsaktör: "Bakom händelseförloppets ändrade bana står då någon grupp inom parlamentet, en grupp som uppfattas vara den egentliga aktören" (Ståhlberg 1990, 165). Forskningsgreppet anknyter, som Ståhlberg påpekar, till Robert Dahls redan på 1950-talet formulerade uppfattning enligt vilken makt skall undersökas så att man granskar olika aktörers deltagande i beslutsfattandet och försöker isolera de olika intressen som aktörerna har och vill driva. I den mån dessa intressen präglar de slutliga besluten har aktörerna makt. Uppfattningen anger ma o en infallsvinkel där uppgiften är att dissekera beslutsprocesser och försöka fastslå vem som bidragit med vilken tyngd och på vilket sätt till att besluten fått det innehåll de fått.

Maktutredningen är naturligtvis mycket medveten om denna infallsvinkel. Sålunda presenteras och diskuteras olika perspektiv på makt bl a i en av Petersson redigerad volym om "Maktbegreppet", som inledde utredningens bokserie. I utredningens slutrapport påpekas att maktforskningen "undan för undan kartlagt den politiska beslutskedjan allt längre bakåt", och att inte endast beslutsfattandet härvid uppmärksammas utan även de tidigare stadier då frågor och uppfattningar utkristalliseras (MUR, 19). Påpekandet görs i anslutning till ett referat av den kritik som fokuseringen på konkreta beslutsfrågor väckt, en kritik som tagit fasta på maktens andra ansikte och maktens tredje dimension (MUR, 18–19). Att utredningen tagit intryck av denna kritik är alldeles klart och manifesterat bl a i ett bokarbete om "Makten över tanken"; det är också naturligt och helt i sin ordning att så skett.

Oklart är väl i vilken mån kritiken föranlett utredningen att avstå från grävandet i beslutsprocesser och i stället anlägga andra perspektiv och strategier, där maktens utforskande sker med tillhjälp av kartläggningar av nätverk och kontakter. I den mån så skett har barnet nog kastats ut med badvattnet: att ett angreppssätt kan kritiseras för att det inte täcker allt, betyder inte att sättet är värdelöst i sig. Det täcker en del och en viktig del: det har en kärna som fångar väsentliga drag av maktens förekomst och utövning.

Med detta har givetvis inte sagts att utredningen startat i fel ända eller gått tillväga på ett felaktigt sätt. Den kontaktforskning som utredningen bedrivit har varit arbetsdryg och resultatrik. Den har bl a visat – en av Petersson gjord presentation för en bredare allmänhet skall citeras – "att antalet parter och aktörer ökar. Medan gårdagens maktstruktur omfattade ett fåtal stora organisationer bildas dagens maktstruktur av ett större, och ökande, antal organisationer. En direkt följd är att antalet partsrelationer och konfliktytor ökat" (Petersson 1990, 498). Det skall också sägas att utredningen väl egentligen inte haft goda alternativ i valet av tillvägagångssätt. Torbjörn Larsson har i en recension av Peterssons studie av "Maktens nätverk" gjort påpekandet att kontaktstudier är tvivelaktiga maktstudier och att Petersson i medvetande härom med sitt val av metod varit tvungen att skjuta maktbegreppet i bakgrunden (Larsson 1990, 202). Påpekandet äger sin riktighet. Men hur, det kan man fråga, borde Petersson och hans utredning då ha gått tillväga? Det angreppssätt som här efterlysts är ju, det måste medges, inget egentligt alternativ. Antalet beslutsprocesser som kan rullas upp och intensivstuderas inom ramen för en och samma forskningssatsning är med nödvändighet begränsat och greppet är därför inte lämpat om man vill skapa en helhetsbild – det tillåter nedslag i en totalitet, men nedslagets antal kan inte bli så stort att man genom dem behärskar helheten. Fråga blir snarast om fallstudier, och sådana syftar ju närmast till tankestruktureringar och hypoteskonstruktioner, inte till en generell och mer eller mindre definitiv kunskap. Med fallstudier hade utredningen kunnat förfina och bearbeta teorier om maktutövandets strategier och situationer, men den hade inte kunnat behandla och hantera den frågeställning om makt och inflytande inom det svenska samhällslivets olika delar som direktiven föreskrev att den skulle behandla.

Att ett särskilt inslag här efterlysts innebär allt-

så inte ett ifrågasättande av maktutredningens sätt att studera makt. Vad jag efterfrågar är inte ett alternativt tillvägagångssätt, men nog ett kompletterande tillvägagångssätt, en metod som på vissa särskilda för ändamålet utvalda punkter hade gått in i den politiska maktens nätverk och sett hur de konkret arbetar. Vad som efterlyses är m a o kött på benen, blyxtbelysningar av den kamp mellan intressen som försiggår i den politiska processen och präglar det som kommer ut ur processen. Vilka processer som kunde och borde ha studerats kan jag inte ha någon mening om, men som en viss förebild kunde Leif Lewins i olika avseenden stora arbete om "Ideologi och strategi" (1984) ha tjänat. Framställningen är där koncentrerad till några stora stridsfrågor i svensk politik under hundra år, valda med ganska oöbehandlade kriterier, och den förmedlar en mycket god bild av intressebrottningar och politiska manövrer i Sveriges politiska historia. Det är ingen repetering av Lewins ambition och i rationalistisk teori formade design som här efterfrågas, men nog ett försök i samma allmänna riktning, ett försök att med illustrationer visa på maktens utövande och dettas kollisioner. Insikten att kunskap om kontakter endast på ett ganska dimmigt sätt för till kunskap om makt, och att makten har ansikten och dimensioner som blott nöjaktigt eller kanske inte alls kan undersökas empiriskt, borde ha framtingat, inte undanträngt, en ambition att ta ett handfast grepp om den del av makten som tillåter ett sådant.

5. Slutord

Den kritik som anförts ovan i tre punkter har varit av ett speciellt slag. Den har varit inriktad på luckor snarare än brister, den har varit mer upptagen med vad maktutredningen inte gjort än med vad den gjort. Den har därmed inte varit särskilt konstruktiv, och den kan i varje fall i stora delar motas med påpekandet att maktutredningen, sina onekligen stora resurser till trots, inte kunnat beakta allt och undersöka allt. Selektivitet har varit påkallad, även anbefalld i utredningens direktiv. Ändå skall här, som ett slags slutord, ännu en anmärkning i samma anda göras. Den är att utredningen inte gjort tillnärmelsevis fullt bruk av de möjligheter till komparation som funnits och även legat nära till hands, inte minst i form av den norska maktutredningen och dess resultat. Delvis hänger detta förstås samman med utredningsuppdragets på Sverige inriktade natur, och det är en klar nackdel med de natio-

nella maktundersökningarna och de olika forskningssatsningar som vuxit och växer fram inom dem och i deras utkanter att de förutsätter en etnocentrisk uppläggning med en markerad inriktning på det egna landets problem och förhållanden. Åt detta står förstås inte mycket att göra. Det är att begära en hel del om man förväntar sig att den offentliga politikens företrädare vid utdelandet av forskningsuppdrag vore besjälade av en omsorg om vetenskapens kumulativitet. Deras bevekelsegrunder är andra, och de skapar för forskningen ett svårhanterligt dilemma, av vilket man inte kan göra mer än det bästa möjliga. Maktutredningen har gjort närapå detta. Den har gjort ett gott arbete, som i vissa stycken kunde ha varit bättre.

(Manuskriptet har avslutats och ingivits i januari 1991.)

Referenser

Enskilda arbeten i maktutredningens bokserie som kort omnämnts i texten har inte förtecknats nedan.

- Allardt, Erik (1989). Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (92), Nr 2, 101–104.
- Alopaeus, Marianne (1983). *Drabbad av Sverige*. Brombergs: Stockholm.
- Anckar, Dag (1988). Tankar kring nordisk statskunskap, särskilt svensk. *Politologen* (17), Nr 2, 53–76.
- Eliassen, Kjell A & Pedersen, Mogens N (1984). *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning*. Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Uppsala.
- En ny grundlag. *Ett förslag* (Ulf Brunfelter et al, 1988). AB Timbro: Stockholm.
- Hermansson, Jörgen & Rothstein, Bo (1989). Politikens teser och vetenskapliga argument. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (92), Nr 3, 193–199.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1980). *Grundlagarna med tillhörande författningar*. P A Norstedt & Söners Förlag: Stockholm.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1988). *Vår författning*. 7:e upplagan, Norstedts Förlag: Stockholm.
- Karvonen, Lauri & Lindström, Ulf (1983). Bakom och bortom partier. Ingår (13–22) i Lauri Karvonen & Ulf Lindström, red: *Bakom och bortom partier*. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 88: Åbo.
- Lane, Jan-Erik & Stenlund, Hans (1989). *Politisk teori*. Studentlitteratur: Lund.
- Larsson, Torbjörn (1990). *Recension* av Olof Petersson: Maktens nätverk. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (93), Nr 2, 197–203.

- Lewin, Leif (1972). *Statskunskapen, ideologierna och den politiska verkligheten*. Rabén & Sjögren, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Nr 62: Uppsala.
- Lewin, Leif (1984). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. P A Norstedt & Söners Förlag: Stockholm.
- Olsen, Johan P (1990). *Demokrati på svenska*. Carlsons: Stockholm.
- Petersson, Olof (1990). Den svenska modellen under förändring. I. *Finsk Tidskrift* (114), H 8, 494–501.
- Ruin, Olof (1968). *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Bonniers: Stockholm.
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats (1990). Sverige-förändrade partirelationer i en aktivare riksdag. Ingår (89–130) i Erik Damgaard, red: *Parlamentarisk förändring i Norden*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Stjernquist, Nils (1976). Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (79), Nr 1, 58–69.
- Ståhlberg, Krister (1990). Elitstruktur och utrikespolitisk aktivitet i riksdagen 1950–1983. Ingår (164–187) i Lauri Karvonen & Krister-Ståhlberg, red: *Festskrift till Dag Anckar*. Åbo Akademis förlag: Åbo.
- Westerståhl, Jörgen (1976). Författningsutredningen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (79), Nr 1, 2–11.

Maktudredningens "Missing Link" – eller: Hvor er den socialdemokratiske magtelite blevet af?

AV MOGENS N PEDERSEN

Når man holder den vægtige hovedrapport fra Maktutredningen i hånden; når man dernæst ser ud over alle de mangfoldige rapporter og bøger, der allerede er udkommet som resultat af udredningens virke; og når man her oven på tænker sig lagt alle de publikationer, som stadig er på vej, – så kan man ikke andet end at imponeres, hvis man da ikke bliver helt tynget mod jorden. Man må absolut tage hatten af for den projektorganisation, som ikke alene har formået at gennemføre en betydelig forskningsindsats, men også har vist sin effektivitet ved at føre så meget af arbejdet helt frem til den kritiske publikationsfase. De godt 28 mkr, der er blevet bevilget, er ikke bare en formidabel sum penge, men det er tilsyneladende også penge, der er blevet givet godt ud. Der er grund til at gratulere ikke mindst den ordførende, Olof Petersson, samt udredningens hovedsekretær, Anders Westholm. De to herrer har på toppen af det organisatoriske projektarbejde skrevet en stor del af rapporterne, herunder nogle af de mest læseværdige.

Jeg har endnu ikke haft mulighed for at skabe mig et overblik over det store projekts mange dele og skal derfor nøjes med at gøre nogle få og ret enkle betragtninger, som er faldet mig ind ved læsningen af SOU 1990:44.

Maktudredningen har udfyldt den svenske forskningsprofil

I begyndelsen af 1980erne gennemførte undertegnede sammen med professor Kjell A Eliassen en såkaldt inventering af svensk forskning omkring emnet "Svensk samhällsorganisation och förvaltning". Arbejdet var et opdrag fra HSFR, som bad os om at "främst avse vilka områden som är väl täckta och vilka som är eftersatta, kvantitativt och kvalitativt." Vi blev også bedt om at "beakta i vad mån forskningen producerat

resultat och data som ger underlag för jämförelse, särskilt med övriga nordiska länder."¹

Hovedresultatet af denne inventering var, at svensk forskning i forhold til nabolandenes forskning stod relativt stærkt på nogle områder, hvor der i forvejen fandtes en særlig svensk forsknings-tradition. Udforskningen af interesseorganisationerne og partierne, samt studier af vælgeradfærd udgjorde sådanne traditionelle kerneområder. Hertil kom i løbet af 1970erne en række arbejder om den offentlige sektors problematik, samt en opblomstring af udforskningen af enkelte områder af offentlig politik, med andre ord: policy-studier, – de sidste ofte gennemført i et sektor-forsknings-regi.

På den anden side var det dengang heller ikke svært at identificere nogle områder, hvor svensk forskning var relativt svag. Der fandtes kun få eksempler på forvaltningsforskning i bred forstand, og udforskningen af Riksdagen var ret ujævn i emnedækningen. Elitestudier fandtes knapt nok, og undersøgelser af elite-masserelationer og af andre politiske kontaktmønstre var der heller ikke mange af. Der var som nævnt rigeligt med vælgeradfærdsstudier, men ingen generelle studier af politisk deltagelse, græsrods- og anden lignende aktivitet. Pudsigt nok var svensk forskning dengang, sammenlignet med de andre nordiske lande, relativt tilbagestående med hensyn til kvindeforskningen. Og så var der vel først og fremmest den i forhold til dansk og især norsk forskningsprofil særlige ejendommelighed ved svensk forskning, at den kun i beskedent omfang havde beskæftiget sig med det svenske samfunds magt-aspekt og med makro-studier af svenske politiske beslutningsprocesser.

Moderne politologisk forskning baserer sig i høj grad på omfattende dataindsamling og dertil knyttet empirisk analyse. Endnu ved indgangen til 1980erne kunne det fastslås, at udenfor valg-

forskningen og kommunalforskningen var der ikke foretaget større satsninger i Sverige. Der manglede fortsat grundlæggende dataindsamling vedrørende en række politiske fænomener som f.eks. kontakterne mellem interesseorganisationer og offentlige myndigheder, regeringens arbejdsgang og arbejdsformer, embedsmænds arbejdsopgaver og rolleopfattelser, rekruttering til de forskellige politiske institutioner etc.

Jeg har kun omtalt denne "inventering", fordi den giver en vis mulighed for at sætte Maktudredningens arbejde ind i et historisk og i et nordisk perspektiv.

Her ved afslutningen af arbejdet kan det nemlig fastslås, at et stort antal af de "huller", der kunne identificeres omkring 1980, nu er blevet dækket ind med omfattende forskningsprojekter. Svensk politologisk forskning er i det mindste med hensyn til bredden i profilen kommet på linie med den norske og man er nu langt foran dansk forskning, der i de senere år af mange grunde er blevet mere og mere fragmenteret og mindre grundforsknings-orienteret.

Regeringen bad i sit direktiv til Maktudredningen om at få løst nogle specifikke opgaver. Med i købet har man fået en vældig grundforskningsindsats, som vil blive stående, når svenske politikere er blevet færdige med at diskutere om "den svenske model" er gået i opløsning eller ej.

Maktudredningens arbejde skal imidlertid ikke alene vurderes ud fra dens bidrag til at udfylde nogle af de huller, der vitterlig engang fandtes i den svenske forskningsprofil, specielt inden for statskundskaben.

Man har løst en stor del af den stillede opgave, men er det hele opgaven?

Lige så vigtigt er det, om arbejdet kan siges at være lykkedes på egne præmisser, dvs. om det store projekt har opfyldt de krav og ønsker, der blev opstillet ved arbejdets start. Det spørgsmål skal der nok være mange svenskere, der vil udtale sig om, og jeg skal nøjes med at gøre nogle få bemærkninger.

Den første kan knytte an til den nævnte inventering. I den blev der nemlig også peget på nogle særlige træk ved svensk samfundsforskning, bl.a. det relativt stærke indslag af sektorforskning og den lange tradition for et nært samarbejde mellem forskere og myndigheder, herunder forskernes – i sammenligning med nabolandene – stærke engagement i offentligt udredningsarbejde.

Det er svært for en dansk at læse Maktudredningens direktiv som andet en bestilling afgivet til forskningsverdenen af en af sektorerne i det svenske samfund, og vel at mærke ikke den mindst betydningsfulde. Ja, der er muligvis belæg for at hævde, – omend det ikke kan læses ud af SOU 1990:44, – at det er den dominerende sektor, der har afgivet bestillingen. Jeg taler om den svenske arbejderbevægelse.

Betragtet udefra er det et klassisk socialdemokratisk demokrati-ideal, der opstilles og gøres til målestok for projektet. Dette demokratiske ideal fordrer af borgerne, at de deltager aktivt på mange måder: "Genom att vara aktiv på många områden – i allmänna val, som förtroendevalda i politiska församlingar, som medlemmar i föreningar och folkrörelser, i boendesammenslutningar och fackföreningar på arbetsplatserna osv – deltar medborgarna i formandet av framtiden. *Så såg och ser alltså det demokratiska idealet ut i Sverige.*"²

Og videre hedder det sammesteds: "Det demokratiske idealet i Sverige utgår från tanken att demokratin, den sociala tryggheten och den effektiva produktionen ömsesidigt förstärker varandra och utgör varandras förutsättning". Det er muligt at alle svenskere tænker sådan. I andre lande forbinder man oftest denne slags udsagn med en bestemt politisk-ideologisk forestillingsverden.

Jeg skal ikke harcellere over, at en bestemt politisk retning på samfundets vegne bestiller en undersøgelse, eller over at svenske forskere har påtaget sig at udføre en konsulentopgave for regeringen. Jeg skal kun stilfærdigt gøre opmærksom på den særlige vinkling af projektet, der dermed har været lagt op til fra starten. Regeringen har som noget helt centralt forventet, at Maktudredningens forskere skulle befatte sig med spørgsmålet om "medborgarnas möjligheter att forma sina levnadsvillkor",³ samt med det vurderende spørgsmål "om samhällsutvecklingen totalt sett närmar sig det svenska demokratiska idealet?"

Der er til gengæld andre ting, man ikke har bedt udredningen om at tage op til undersøgelse, eller som man kun har nævnt perifert og i forbifarten, – mere herom straks nedenfor.

Har man så løst den stillede opgave?

Svaret må nok overvejende blive et ja. Dels må det fremhæves som positivt at hovedrapporten har gennemført en sober diskussion af direktivets udformning, indhold og implikationer, herunder også af dets noget selvgratulerende karakter. Man har "skåret opgaven til" på en forsvarlig og

hæderlig måde. Dernæst er der i de enkelte kapitler givet en god analyse af de enkelte momenter, iøvrigt som hovedregel indledet med en kortfattet gennemgang af eksisterende teori's stade. På den måde får rapporten næsten lærebogens karakter, hvilket kan være fortjenstfuldt i mange sammenhænge.

Nogle, men heldigvis de færreste, kapitler er tung læsning. Nogle af kapitlerne redegør for omfattende empiriske undersøgelser, i et enkelt tilfælde (kap 4) endda foretaget ved hjælp af en ny og ret kompliceret metode. Det er desværre ikke altid, at der er megen saft tilbage i konklusionerne, når man når til vejs ende med præsentationen. Jeg savnede f.eks. efter læsningen af kapitlet om "de organiserade intressen" en problematisering af en mængde forhold. Hvorfor undrer man sig ikke over den store medlemstilslutning til fagbevægelsen? Hvorfor diskuteres begrebet *organisationstvang* f.eks. ikke? Er det fordi det ikke eksisterer i Sverige? Den magtesløshed, der knytter sig til dette begreb, er dog en af de vigtigste i et moderne samfund af vestlig type. Her som flere andre steder i rapporten føler man savnet af en international sammenligning, der kunne sætte de svenske fænomener ind i et mere generelt perspektiv.

En del af rapporten virker iøvrigt også skuffende på utredningens egne politiske præmisser. F.eks. er noget så vigtigt og centralt som drøftelsen af den svenske Riksdags relative magtposition, herunder parlamentets initiativ-aktiviteter og anden deltagelse i lovgivningens tilblivelse, meget stedmoderligt behandlet. I realiteten bygger diskussionen på Magnus Isbergs snart gamle afhandling, der tilblev under andre parlamentariske vilkår end dagens. I sammenhæng hermed er drøftelsen af parlamentarismens vilkår også ganske utilfredsstillende og kort. Der findes, – kan jeg som dansk sige med stor styrke, – mange varianter af den særlige parlamentariske situation, man benævner mindretalsparlamentarisme. Magtens relative placering varierer i overensstemmelse hermed. Igen savner man den komparative perspektivering. Den kan man så heldigvis finde andetsteds.⁴

Den største mangel er dog fraværet af en analyse af den rolle som de svenske partier spiller på forskellige niveauer, ikke bare som folkebevægelser, men, nok så vigtigt, som centrale aktører i spillet om den politiske magt. Når man ikke har gjort så meget ud af analysen af de svenske partiers virke, hænger det muligvis sammen med, at

partiproblematikken har fået tildelt en meget beskeden plads i regeringens direktiv. Men kan det fritage en Maktudredning for at analysere – og analysere i dybden – partierne som centrale aktører i det svenske demokrati og i det svenske samfunds magtrelationer? Jeg mener nej, og har hermed også fremført min primære kritik af SOU 1990:44.

Partier er nu engang organisationer, hvis særkende det er, at de søger legitim opnåelse af magt og kontrol over samfundet. Det er også gennem disse private organisationer, at det bliver muligt for de folkevalgte at udøve og at vedblive at udøve magt. Og det er, ikke mindst vigtigt, ved hjælp af disse organisationer at de valgte politikere i et betydeligt omfang er i stand til at kontrollere den politiske magts arvefølge. Jeg lever i et land, hvor partierne er godt på vej til at ophøre med at løse folkebevægelsens opgaver, men hvor de så sandelig stadigvæk formår at operere på de andre dimensioner.⁵ Jeg ville gerne kunne have læst noget nyt og spændende om hvorledes det er lykkedes for de svenske partier at forblive så vel forankrede som folkebevægelser med masser af medlemmer og – på papiret i det mindste – ganske høj aktivitetsfrekvens blandt medlemmerne. Jeg ville også gerne have kunnet læse om rekrutteringsvejene i svensk politik, og her nok især om arbejderbevægelsens kanaler til at uddanne, afprøve, rekruttere – og de-rekruttere. Og jeg havde gerne set en behandling af legitimeringsmekanismerne og af de problemer, der er forbundet med disse. Det er muligt, at man kan læse om disse spørgsmål andetsteds i Maktudredningens samlede *oeuvre*. Men i SOU 1990:44 får man ikke meget at vide om disse forhold, og i særdeleshed står der altså ikke meget at læse om Socialdemokratiets og den samlede arbejderbevægelses særlige position. Udover de bemærkninger, der gøres i det centrale kapitel 9 om Makteliten (nærmere herom nedenfor), så kan man læse – meget kort –, at der hersker en asymmetri i partisystemet, og at der eksisterer en socialdemokratisk dominans. Ja, Socialdemokratiet karakteriseres som et "närmast statsbärande parti".⁶ Selv om bestillerne af Maktudredningen sikkert ved en del om dette i forvejen, havde det dog gjort hele hovedrapporten mere overbevisende for den almene læser, om denne karakteristik var blevet fremanalysert over mindst ét, centralt kapitel. Så ville vi, der sidder på sidelinien, også have fået en mere dækkende karakteristik af magtens placering i det svenske samfund.

Hvor mange magteliter er der mon?

Blandt de mest interessante afsnit i SOU 1990:44 regner jeg det lange kapitel 9 om *Makteliten*. Det gør jeg, fordi der i dette kapitel gives en foreløbig præsentation af resultaterne af den første egentlige elite-undersøgelse i Sverige. Uagtet at jeg her vil gøre nogle kritiske anmærkninger til denne del af Maktudredningens arbejde, må det fastslås, at der er tale om en stor og grundlæggende kortlægning, som man vil komme til at vende tilbage til igen og igen.

Forskerne har interesseret sig for to store spørgsmål, nemlig dels spørgsmålet om hvorvidt samfundet styres af én eller flere magteliter, og dels spørgsmålet om eliternes karakter, i særdeleshed om de er åbne eller lukkede.⁷

Elitestudiers evige metodiske problem er et rent Catch-22-spørgsmål: For at finde ud af noget om magteliten – eller eliterne –, herunder hvem der i detaljer udgør eliten – eller eliterne – bør man vide, hvem man skal spørge og identificere gennem den opsporende undersøgelse. Men: For at vide, hvem man skal spørge, har man behov for at vide noget om, hvem eliten består af, hvorledes den afgrænses.⁸

Efter en sober diskussion af dette og andre metode-problemer har Anders Westholm og hans team valgt en vel nem løsning, nemlig anvendelse af en klassisk, ren positions-metode, uden supplement af nogen anden metodisk tilgang. Man har med andre ord *à priori* bestemt sig for, hvilke statuspositioner, der skal definere elitebegrebet. Man har feks tilsyneladende valgt at udelade svensk forsknings fremmeste folk, med mindre de da på undersøgelsestidspunktet beklædte administrative ledelsespositioner.⁹

Konsekvensen af dette metodiske valg, hvis præmisser iøvrigt er ret diskutabile,¹⁰ er at undersøgelsen som helhed i realiteten afskærer sig selv fra at identificere og afgrænse den eller de svenske magteliter. Til gengæld bliver man i stand til at give en yderst sober beskrivelse af, hvorledes en lang række høj-status-kategorier i det svenske samfund er rekrutteret. Man kan fortælle, hvem deres fædre var, hvor de er opvokset, om de er mænd eller kvinder, hvor gamle de er etc. På traditionel vis og i overensstemmelse med regeringens direktiv er det primært graden af lighed og social repræsentativitet, man benytter som målestok. Man beskriver også dele af de politiske holdninger, der karakteriserer omtalte sociale kategorier, og man får afdækket partisympatier m.v. Denne del af undersøgelsen er solid og vel gen-

nemført, men giver på den anden side for det meste også kun de ventede resultater.

Dér, hvor argumentationen bliver mindre overbevisende er i den overordnede påstand om, at Sverige styres af to eliter. Det er, som om man her har glemt de mange advarende ord, der i indledningen til kapitlet er blevet sagt om magtelite-undersøgelserne og deres metodik. To magteliter? For det første siger rapporten ikke ret meget om, hvad disse to, iøvrigt vagt afgrænsede, grupperinger gør, når og hvis de styrer Sverige. For det andet savner man en diskussion af de to blokes relative indflydelse. For det tredje må det siges, at selve påstanden om de to eliter hviler på et ret tyndt dokumentationsmæssigt grundlag, nemlig dels en henvisning til svensk historie, og dels en henvisning til, at den socialdemokratiske rekrutteringsprofil er stærkt repræsenteret inden for politik, organisationsliv og til dels også forvaltning, men ikke i så udpræget grad i andre sektorer. Ja, men er der noget at sige til, at man finder et sådant rekrutteringsmønster i et land, der til forskel fra de fleste andre lande har haft et stort og organisatorisk vidtforgrenet arbejderparti i dominerende position i adskillige generationer? Det er måske mere interessant, at indehaverne af de flesta højstatus-positioner, ganske uanset arten, tilsyneladende tænker så ensartet over politiske spørgsmål, som de gør. For mig er det nok allermost interessante træk det store antal offentlige sympatisører og partimedlemmer, der findes i disse grupper. Det træk er vist enestående for Sverige.

I kort sammenfatning er jeg altså endnu ikke ganske overbevist om eksistensen af to såkaldte magteliter i det svenske samfund. Der mangler tilstrækkelig dokumentation for hypotesen. Den kommer forhåbentlig i det fortsatte arbejde med projektet. En sådan yderligere dokumentation måtte baseres på mindst tre forskellige typer data: oplysninger om rekrutteringsveje og -måder, herunder analyser af eliteuddannelserne, graden af åbenhed, gennemtrængelighed, personel stabilitet (udskiftningsfrekvenser), professionalisering m.v.; mere omfattende oplysninger om politiske holdninger, politisk stil og kultur; samt en kortlægning af netværk, kontaktmønstre og personrelationer inden for og mellem de forskellige højstatuskategorier. Man tør vel bl.a. gå ud fra, at der også i det svenske politiske liv findes "familier"?

Endelig må det siges, at man, såfremt man iøvrigt måtte acceptere Maktudredningens påstand om de to magteliters eksistens, må undre sig over,

at denne ejendommelighed ikke analyseres mere grundigt i en undersøgelse af magt og demokrati. Analysen af arbejderbevægelsens relative magtmæssige placering burde, som allerede nævnt, have haft en større vægt i det samlede projekt.

En særlig "Svensk Model"?

For en iagttager fra et naboland er der yderligere nogle spørgsmål, der naturligt trænger sig på, når man lægger den vægtige slutrapport fra sig: Hvad er det for et billede Maktudredningen tegner af det svenske samfunds politiske aspekt? Er det et veltegnede billede? Fremhæver det de forhold, der fortjener at blive bemærket? Er det et statisk billede, der tegnes, eller har man blik for de centrale udviklingstendenser? Disse spørgsmål vil nu blive kort diskuteret.

Maktudredningens slutrapport gør meget ud af at tale om "den svenske model". Både i det indledende kapitel og i den afsluttende diskussion er det denne skabning, der er i fokus.

Som dansk kan man fra starten ikke andet end betragte denne konstruktion med mistænksomhed. Hvorfor? Fordi vi stakkels danskere altid bliver slået i hartkorn med svenskerne, – såmænd også, når vi ikke fortjener det . . . Det er en kendt sag, at jo længere man bevæger sig bort fra Skandinavien, desto smukkere og enklere synes de nationale stereotyper at blive, og jo større er sandsynligheden for at forestillingen om en "svensk model" bliver udstrakt til nabolandene, herunder Danmark. Der kan også påvises en tendens til at man i internationale sammenhænge opererer med forestillingen om "den skandinaviske model", eller "den skandinaviske velfærdsstat", og at denne forestilling overvejende baseres på iagttagelser af svensk politik. Enten dette nu skyldes amerikanske forskeres dovenskab/tilbøjelighed til at generalisere for hurtigt fra den svenske case, eller der er tale om en usalig tilbøjelighed til at man i den fjerne angelsaksiske verden bare slår disse smålande sammen under én hat af ren og skær vankundighed og trang til idealisering.

Det er derfor ikke uden betydning for os andre i nabolandene, hvorledes Maktudredningens forskere har valgt at karakterisere det svenske politiske samfund, og hvilke udviklingstendenser, de mener at kunne identificere. Så sikkert som Amen i kirken vil disse træk nemlig blive henregnet også til andre nordiske lande, ikke mindst så snart Maktudredningens slutrapport bliver publiceret på engelsk, – og det gør den uden tvivl, når man kender svenskerne ret . . .

Hvad hjælper det så, at Maktudredningens ordførende ved et andet tilfælde har afvist at sammenfatte den nordiske politik form i "någon enkel pedagogisk modell"?¹¹

Man må derfor spørge, hvad forfatterne egentlig mener, når de bruger udtrykket "den svenske model"? Taler de om nogle træk ved det svenske politiske system, der er helt unikt svenske, eller er deres billede af Sverige mere eller mindre sammenfaldende med det billede, der kan tegnes af f. eks. dansk eller norsk politik? Da spørgsmålet vistnok ikke stilles i SOU 1990:44, må det stilles her.

En "svensk model"? Ja, bortset fra de tilfælde hvor "den svenske model" nærmest antager kød og blod og ved reifikation bliver til en handlende størrelse, der "har varit framgångsrik vad gäller att hålla nere antalet individer i marginella positioner och vad gäller att minska inkomstskillnaderna mellan dessa och resten av befolkningen"¹², så er der vel nærmest tale om en type¹³, sammensat af ikke mindre end elleve, meget blandede, karakteristika, hvoraf nogle kan opfattes som dimensioner.

Leder man efter definitionen i rapporten, finder man den fremstillet som en karakteristik af "det svenska samhällssystemet i allmänhet och den svenska välfärdsstaten i synnerhet". Sagt helt præcist (p. 21–22): "Denna beteckning underförstår att det svenska samhället i jämförelse med andra länder uppvisar vissa särdrag, utmärks av vissa egenskaper eller en viss kombination av egenskaper."

Andetsteds siges, at "det moderna Sverige har kommit att präglas av en speciell tolkning av demokratin och av en uppsättning institutioner som kan sammanfattas under namnet den svenska modellen."¹⁴ En udtryksmåde, der læst sammen med adskillige antydninger af, at "modellen" ikke længere har det så godt, peger i retning af, at "modellen" vurderes som noget positivt. Ja, man tvinges til at stille "den svenske model" ved siden af direktivets "svenska demokratiska idealet." Indimellem fristes man ligefrem til at sidestille de to. Det er måske uretfærdigt mod forfatterne, men jeg synes ganske enkelt ikke, at man i Maktudredningens hovedrapport har formået at holde den empirisk funderede karakteristik helt fri af påvirkning fra direktivets ideologiske formuleringer. Nå, min læsning er måske biased af mit forhold til det svenske sprog, jvf. nærmere herom nedenfor.

Jeg har mindst to indvendinger mod Maktud-

redningens omtale af "den svenske model".

For det første må jeg hævde, at den beskrivelse, der gives af den, med lige så stor ret kunne hæftes på beskrivelsen af store dele af nabolandenes måde at drive politik på. For eksempel har dansk politik i store dele af det 20. århundrede også kunnet beskrives med de ord, som man bruger om svensk politik, og de spændinger, som har eksisteret i Sverige mellem de forskellige egenskaber, har lige fuldt kunnet iagttages i Danmark. Har jeg ret i denne observation, er det så rigtigt at sige at Sverige "utmærks av disse egenskaber eller denne kombination av egenskaber"?¹⁵ Er det rimeligt at bruge udtrykket "svensk model", når der er tale om karakteristika, der i mere eller mindre udtalt grad kan findes i et større antal mindre europæiske demokratier? Det er jo tæt på, at det eneste virkelige unikke svenske træk, nemlig eksistensen af et meget stort, for ikke at sige dominerende, parti, der har haft en forholdsvis lang periode i regeringsposition, bliver helt glemt.¹⁶

Hvis vi accepterer, at de elleve træk indgår i beskrivelsen af det svenske politiske samfund omkring midten af det 20. århundrede, omend de måske ikke eksklusivt er knyttet til det svenske system, så bliver det andet spørgsmål, man må stille, om det er rigtigt, at den svenske model har nået et vendepunkt? Eller sagt mere prosaisk og enkelt: I hvilket omfang er disse elleve træk ikke længere beskrivende karakteristika?

Dette spørgsmål gøres til genstand for en længere og tankemættet drøftelse i hovedrapportens sidste kapitel om "Makt och demokrati under förändrade villkor." Et gennemgående træk i kapitlet er påpegningen af den svenske offentlige sektors vækst, og af at denne sektors størrelse skaber en kvalitativt ændret situation for det politiske system. Tiden og pladsen tillader ikke en nærmere drøftelse, så jeg vil nøjes med at sige, at selv om jeg kan nikke til meget af det, der siges om tendenserne i den svenske – og dermed nok også andre – velfærdsstat(er), så er der her i nogen grad tale om en friere drøftelse, om udsagn, der ikke i strikte forstand følger af de foregående kapitlers fremlægning af dokumentation. Analysen af den politiske udvikling er ikke ført igennem tilstrækkelig dybtgående til, at der er belæg for at fremsætte en dødsformodningskendelse over "den svenske model". Derfor kan ræsonnementerne jo for så vidt være gode nok. Spændende er dette afsluttende kapitel ihvertfald.

Tilbage bliver i ens bagehoved, når man lægger

rapporten fra sig, om Maktudredningens forfattere har gjort helt op med sig selv og hinanden, om der er sket så store ændringer, at modellen ikke længere "passer"? Hvor meget – og hvad – skal der egentlig til, for at forfatterne vil ophøre med at tale om "en svensk model" eller "den svenske model"? Er der ved at opstå en ny, eksklusiv "svensk model"? Disse spørgsmål får man altså ikke klare svar på.

En semantisk slutbemærkning

Jeg vil gerne afslutte denne omtale af SOU 1990:44 med nogle bemærkninger, der knytter an til svensk politisk sprogbrug. Det siges så rigtigt i kapitlet om Opinionsbildingen, at "den som själv lever mitt i en särkultur riskerar att bli hemmablind. För den tillfälliga besökaren kan många subtila yttringar passera oupptäckta."¹⁷ Som lidt mere end en tilfældig besøger har jeg lyst til at gøre nogle få antegninger om et forhold, der i mange år har mystificeret mig.

Enten man nu vil kalde det særligt udmærkende ved et politisk samfund for en "model", eller tale om "det særligt typiske", – eller man foretrækker at bruge mere belastede udtryk som "herskende ideologi" eller "den politiske formel," så gælder det, at dette karakteristiske samtidig også indeholder en mængde u håndgribelige træk, som man ikke har garanti for at finde, selv om man bruger mange millioner kroner på at lede det op gennem empiriske undersøgelser.

I hovedrapportens kapitel om opinionsdannelsen og i Olof Peterssons tidligere bog om metaforernes makt findes efter min opfattelse noget af det mere spændende, der er kommet ud af Maktudredningens virke. Studiet af sproget og dets billeder giver nemlig væsentlige bidrag til forståelsen af den svenske stats formlære. Det svenske sprog er ganske afslørende med hensyn til de politiske vilkår på den østlige side af Øresund.

Jeg erindrere om, at det grønlandske sprog har vældig mange ord for sneens forskellige farver og former. Det er selvfølgelig, fordi man har brug for disse ord deroppe, hvor det sner så meget, og hvor man indtil fornylig har levet af at gå på jagt.

Der er på samme måde store forskelle med hensyn til politisk sprogbrug på tværs af landegrænser, og disse forskelle afspejler uden tvivl substantielle forskelle i politisk kultur og stil. De er nok endda at betragte som interessante indikatorer for en typedannelse. Jeg vil tro, at man ville kunne komme meget længere, hvis man forsøgte at sammenligne sprog- og metafor-brug på tværs

af landegrænser. Lad mig afslutningsvis give et par beskedne eksempler.

Vidste læseren f. eks. at ordet ”korporatisme” ikke findes i den nyeste udgave af den mest udbredte danske ordbog? Og at ordet endnu i en helt up-to-date dansk fremmedordbog forbindes med Mussolinis statsform, – og ikke med den store diskussion, som siden 1970’erne er foregået internationalt, herunder også – og i særdeleshed – i Sverige om den korporative problematik? Det er såmænd symptomatisk, at Per Olov Enquist, som vel véd bedre, systematisk fik stavet ordet forkert (”kooperativ stat”), da han skrev en kronik om ”Angsten for den stærke stat” i Danmarks største middagsblad.¹⁸ Korporatisme har i Danmark været betragtet som enten en fascistisk museums-genstand eller som endnu ét af politologernes underlige ord. Korporatisme som muligt politisk problem har simpelthen ikke været undergivet en seriøs diskussion i den danske offentlighed. Er fraværet af brugen af en sådan term i ét lands politiske diskurs og den samtidigt så flittige brug i nabolandet ikke et meget sigende træk om forskelle i politisk kultur og stil?

Er det ikke også forunderligt, at et så gængs svensk ord som ”sambhällsorganisation” kun med besvær lader sig oversætte til andre nordiske sprog?¹⁹ Ordet ”samförståndskultur” er iøvrigt heller ikke let at omsætte til f. eks. dansk.

Det er som om man uden for Sverige ikke har brug for nær så mange udtryk for kollektiv politisk handlen, som svenskerne åbenbart har det, – hvad grunden så end måtte være ...

For en del år siden afstedkom den danske journalist Mogens Behrendt en del furore med en meget negativ bog om Sverige.²⁰ Det var iøvrigt just denne bog, som fik Per Olov Enquist til at skrive sin kronik. *Fallet Sverige* knyttede an til den lange tradition for at udenlandske iagttagere formulerer negativ eller positiv kritik af det svenske samfunds måde at fungere på (Huntford, Enzenberger, Anton m. fl.), – den tradition, som Maktudredningen nu også synes at skrive sig ind i. Indefra, vel at mærke.

Der er et sted i Mogens Behrendts bog en lille passage, som jeg har lyst til at gengive her til slut. Det drejer sig om et sted, hvor forfatteren fortæller om en samtale han engang havde med en chef for en kommunal fritidsforvaltning et sted i en svensk provinsby:²¹

Han administrerede nogleogtyve millioner kroner til fritidsaktiviteter på kommunens budget. Det syntes han

selv var pænt. Han nævnte alle byens kommunale fritidsaktiviteter. De var imponerende. Og dertil kom folkebevægelsernes arrangementer.

Jeg syntes jeg kunne høre noget norrlandskt i hans dialekt.

”Hvor kommer du fra?” spurgte jeg.

”Ja, jeg kommer fra sporten,” sagde han.

Den passage er for en udenlandsk iagttager mindst lige så informativ som en hel hoben forskningsrapporter.²² Den fortæller en masse om et af de ægte træk ved den svenske ”model”.

Først når svenskerne ophører med at tale på denne særlige måde, vil jeg føle mig fuldt overbevist om, at det svenske demokrati-ideal har ændret sig fra et overvejende kollektivistisk til et overvejende individualistisk ideal ...

¹ Kjell A Eliassen & Mogens N Pedersen, Svensk samhällsorganisation och förvaltning. HSFR: Brytpunkt-serien, 1984. Se også samme forfatteres artikel i *Politologen*, Nr 1, 1984, pp 9–15.

² SOU 1990:44, p 412. Min udhævelse.

³ SOU 1990:44, p 413.

⁴ Se f. eks. Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, jvf. også Ian Budge & Hans Keman, *Parties and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

⁵ Se nærmere et særnummer af *Politica* (Nr 3, 1989), hvori bl a findes en artikel om de danske udviklingstendenser af forfatteren til disse betragtninger.

⁶ SOU 1990:44, p 202.

⁷ SOU 1990:44, p 303.

⁸ Jvf. hertil også SOU 1990:44, p 308.

⁹ Det er dog muligt for videnskaberens dyrkere at komme i betragtning, såfremt de lader sig rubricere som ”kulturpersonligheder” inden for litteratur, teater, film, kunst eller musik, jvf. SOU 1990:44, p 312.

¹⁰ Således henvises der til informationsomkostninger og integritetsproblemer ved den såkaldte ”snowball-metode”, som man har undladt at benytte sig af, jvf. SOU 1990:44, p 309.

¹¹ Olof Petersson, *Folkstyrelse och statsmakt i Norden*, Uppsala: Diskurs, 1984, p 138.

¹² SOU 1990:44, p 243.

¹³ Forstået som ”a special compound of attributes”, jvf. Lazarsfeld & Barton, ”Qualitative Measurement in the Social Sciences”, i Daniel Lerner & Harold D Dasswell, *The Policy Sciences*. Stanford, 1951, pp 155–92.

¹⁴ SOU 1990:44, p 41.

- ¹⁵ Læseren bedes undskyldte, at jeg her har givet citatet fra hovedrapporten (p22) en lille sproglig drejning, jvf. iøvrigt ovenfor.
- ¹⁶ Det siges dog – i forbifarten – at den periode, i hvilken disse træk blev udviklet ”huvudsakligen sammanfallit med socialdemokratins politiska dominans”, se SOU 1990:44, p26.
- ¹⁷ SOU 1990:44, p45.
- ¹⁸ Ekstrabladet, 12. marts 1983.
- ¹⁹ Se drøftelsen af dette spørgsmål i Eliassen & Pedersen, op cit (1984a) pp13–14, sammenholdt med Dick Ramströms drøftelse af begrebet i Arvedson et al (red) Land i olag, Stockholm: SNS, 1982, pp57 ff.
- ²⁰ Mogens Behrendt Tilfældet Sverige, København: Chr Erichsen, 1983. Også udkommet på svensk: Fallet Sverige, Stockholm: Bonniers, 1983.
- ²¹ Mogens Behrendt, op cit, p36.
- ²² Formuleringen har pudsigt nok sin modsvarighed i SOU 1990:44, p355, hvor f.eks. kategorien ”kulturpersonligheder” omtales som ”kulturen”. Jeg tvivler på, at man ville bruge samme formulering i nabolandene.

Funderingar kring det svenska maktprojektet

AV KRISTER STÅHLBERG

När jag går till att kommentera det svenska maktprojektet, sker det mot bakgrunden av två begränsningar. Jag har inte varit i tillfälle att ta del av hela det enorma underlag som projektet producerat. Knappast är det ens rimligt att förutsätta att det finnes någon person som ägde förutsättningar att insiktsfullt beröra hela bredden av frågor som tangerats inom projektet. Jag utgår även ifrån att det svenska projektet, mer än mången annan forskningshelhet, inbjuder till funderingar kring ämnet snarare än till detaljerad genomgång av enskilda resultat. Just denna senare omständighet uppfattar jag som en av projektets starka sidor. Vid talrika tillfällen har jag haft anledning att låna syntetiserande tankegångar eller tolkningar ur projektet.

En rätt utbredd uppfattning bland samhällsforskare gör gällande att vi sällan på ett ingenjörsmässigt sätt förmår lösa samhällsproblem. Snarare består vår roll i att bidra till en konfundering på "högre nivå". Härvid tänkes samhällsforskningen mestadels tala till makten via många svåröverskådliga indirekta kopplingar. Maktprojektet förefaller i detta avseende intressant och speciellt. Till projektets starka sidor hör att en rad rätt traditionella politologiska studier som sådana och i syntetiserad form delges uppdragsgivarna på ett tankeväckande sätt. Ur forskningssociologiskt perspektiv vore jag inte överraskad om det visade sig att maktprojektet haft mer än brukligt direkt genomslag hos makthavare. Till det bidrar, antar jag, det svenska valresultatet och den troligen åtföljande självvrannanskan inom socialdemokratin. De perspektiv som maktprojektet erbjuder på den svenska modellens utveckling blir dubbelt relevanta. Å ena sidan pekas på trender inför framtiden som har relevans för tolkningen av utrymmet för kommande politiska linjeringar. Å andra sidan pekar trenderna på bakomliggande förklaringar till problem för det svenska politiska etablissemanget i allmänhet och det socialdemokratiska i synnerhet.

Bakgrunden till funderingar av detta slag bildar ett genomgående inslag i projektet, nämligen strävan till förenkling och suggestivitet – dock mestadels, det bör påpekas, med bibehållen koppling till det forskningsmässigt motiverade. För mig, som skriver inom en kultur med påtaglig dragning åt stilistiskt "tyskeri", känns det angeläget att framhäva den föredömliga klarheten inte minst hos de verk som bär projektledarens, Olof Peterssons, signatur.

Politologiskt inriktade maktundersökningar på nationell nivå för, om något, tankarna till makro-nivån. Det är inte lätt att finna exempel på studier som utgående från sedvanliga begreppsliga maktdefinitioner, ofta mikro-orienterade, skulle ha tecknat en trovärdig bild av maktstrukturen i ett samhälle. Därför förefaller det viktigt att förankra maktprojekt av detta slag i begreppsbildning på makro-nivån. Mitt intryck är att projektet inte riktigt lyckats i denna strävan. Det blir t ex inte riktigt klart vad den svenska modellen egentligen uttrycker om vi granskar den såsom en maktstruktur. Är det t ex givet att alla kännetecken för modellen är relevanta ur ett makt-perspektiv?

I den svenska projekthelheten har jag inte funnit särskilt många spår av det grepp som ingick i det norska maktprojektet. Jag tänker särskilt på en systematisering av samhällets styrtyper eller styrsfärer, det som JP Olsen, kallat för "models of governance". I anslutning till dessa styrformer blir det särskilt den korporativa statens ställning och den byråkratiska statens ställning som jag gärna hade sett mer om.

Det finns naturligtvis en hel del skrivet om makt inom projektet. Men kanske det just därför är viktigt att påpeka att jag ändå inte riktigt kommit underfund med hur projektets olika delar knyter samman till en bild av den svenska maktstrukturen. Antagligen är det inte helt missvisande att påstå, att projektets intressanta resoneringar

de delar innehåller mycket som är hämtat utanför projektets egentliga undersökningar. Flera av de mest intressanta delarna av projektet hade kanske, om jag något tillspetsar det, kunnat skrivas utan projektets delstudier.

I och för sig är detta ingen kritik av enskilda prestationer inom projektet. Men det jag frågar mig är hur systematiskt och strategiskt de olika delarna av projekthelheten har planerats?

För att tolka och förstå resultat som rör makro-nivån är det naturligtvis fördelaktigt om vi kan jämföra resultaten för det egna samhället med resultat från andra samhällen eller om vi kan jämföra vårt samhälle nu med vårt samhälle då.

Trots att jag naturligtvis är medveten om det arbetsdryga i dylika jämförelser i tid eller över samhällen, saknar jag flera systematiska inslag av detta slag i projektet. I den utmärkta delstudien "Medborgarnas makt" ingår ett bra exempel på hur viktiga tex jämförelser över tid är. Det systematiska intresset i väljarbeteende som präglat den svenska politologin under de senaste decennierna har här åter burit god frukt.

De reflektioner av jämförande slag som ingår i projektet kunde alltså – sagt med den osäkerhet som en ofullständig insyn i det svenska forskningsläget för med sig – gärna ha varit flera. Särskilt gäller detta eftersom det i projektet argumenteras kraftigt för just den förändring som den svenska modellen genomgår. Det är just dessa es-säistiska synteser av iakttagelser som jag upplevt som det verkligt intressanta i projektet. Men frågan kvarstår, hade det varit möjligt att mera systematiskt bygga in de jämförande perspektiven i projektet. Kunde i det rumsliga perspektivet det norska maktprojektet ha erbjudit jämförelsepunkter?

I förbigående måste jag uttala förhoppningen att det i Finland vore möjligt att genomföra några av projektets bärande delstudier. Jag föreställer mig att det vore möjligt att i förhållandevis snabb takt replikera medborgarundersökningen, nätverksstudien samt elitundersökningen. Redan dessa tre parallella undersökningar vore antagligen tillräckliga för att hjälpa till att skilja drag i de svenska resultaten som bör förstås mot bakgrunden av just svenska förhållanden från drag som måste förstås mot bakgrunden av det västerländska samhällssystem som våra länder representerar. Särskilt intressant vore ju att finna drag i våra samhällen som uttryckligen skall förstås mot bakgrunden av en eventuell särskild nordisk modell.

Vad jag bl a är ute efter i föregående kommentarer kunde kanske illustreras i förhållande till elitundersökningen. Som huvudresultat anges att Sverige inte styrs av en eller av flera eliter, utan av två eliter. Uppfattningen stöds, sägs det, av resultaten rörande eliternas härstamning. Vi får två grupper av eliter, de med övervägande borgerlig rörelsebakgrund och de med övervägande arbetarrörelsebakgrund.

En rent metodisk fråga kunde här kanske ställas i förbigående. Är det inte sannolikt att vi åtminstone i alla nordiska länder skulle erhålla samma resultat som i den svenska elitgrupperingen? Ligger det inte så att säga i tillvägagångs-sättets logik. Vi delar in härstamningen i två grupper. Vi söker gruppens andelar i a priori specificerade eliter och delar sedan upp dem enligt samma grund som vi klassificerat härstamningen, dvs vi delar in eliterna enligt majoritetsmönster rörande härstamningen. Är det rimligt att vänta sig att vi får annat resultat än det att arbetarrörelsen mestadels består av sådana som har arbetarbakgrund.

Ett resultat av detta slag bygger rimligen på antaganden som kunde ifrågasättas. Är det härstamning som är avgörande för maktutövningen? Kunde inte, om vi granskade centrala politiska linjedragningar, helt andra konstellationer uppstå elitgrupperna emellan? Särskilt frågar jag mig om inte en granskning av detta slag förbiser den betydelse som tex förvaltningen i vid mening kan ha såsom förslagsställare och fastställare av den offentliga dagordningen. Frågan är alltså om elitgranskningen säger något om motorn och tyngdpunkten i maktutövning i Sverige.

Detta för naturligtvis tankarna till det ofta upprepede önskemålet att det socialdemokratiska Sverige borde ha granskats närmare i sömmarna. Det önskemålet är det lätt att instämma i. Det intressanta mot bakgrunden av mitt påpekande ovan är emellertid att ställa frågan vad socialdemokratin i Sverige eventuellt representerar. Har vi här att göra med en elit som uppträder som aktör och som följaktligen fastställer utgångspunkterna för andra gruppers handlande? Eller, utgör socialdemokratin snarare ett koordinerande nätverk som träder i funktion före den officiella och formella samordningen av ärenden i den politiska processen. Eller vidare, är kanske socialdemokratin bara en arena via vilken det slutliga formella stödet för beslut i riksdagen säkerställs.

Det har rörande maktstudier ofta påpekats att erhållet resultat är förbundet med undersökning-

ens tillvägagångssätt. Vi kunde då fråga oss om inte maktstrukturen i Sverige tecknats på ett annorlunda sätt om utgångspunkten hade varit några sektorfallstudier av viktigare politiska linjdragningar? I en sådan granskning kunde vi förvänta oss att betydelsen av härstamning och partitillhörighet nedtonas till förmån för grupperingar kring stridsfrågorna bland de närmast berörda.

Betoningen av den tudelade eliten för oss till projektets nätverksstudie. I den sammanfattas resultatet på ett fascinerande sätt genom associationerna till Odin, Tor och Frej. Vi finner här, ma o en tredelning. Denna indelning särskiljer grovt taget förvaltningens värld som väsentlig. Står inte detta resonemang i ett visst motsatsförhållande till elitresultatet om vi granskar resultaten ur just maktutövandets perspektiv?

Vad som dessutom slagit mig i just nätverksstudien är en tveksamhet att analysera resultaten mot bakgrund av diskussionen om en segmenterad förvaltning. Den bild som tecknas av kontaktmönstren verkar ju i många avseenden följa det vi förväntar oss utgående från kompetensbeskrivningar. Innebörden av det måste vara att kontaktmönstret långt struktureras av sakområden. I en recension av nätverksboken pekade jag på utbildningssektorn som ett exempel. Skolfolk har kontakter med skolfolk. Just kontaktmönster av detta slag tycker jag pekar mot att makten befinner sig just där och att andra aktörer kanske är beroende av vad som framställs och föreslås inom dessa segmenterade omgångsmönster.

I nätverksstudien kunde man även fästa sig vid kombinationen symboler, politiker och massmedia. Detta mönster som framhävs kanske pekar på att politiken, inklusive socialdemokratien, kanske inte spelar den styrande roll vi så ofta tänker oss. Det är inte omöjligt att partierna i själva verket har något av förklararens och marknadsförarens uppgifter inom den totala maktstrukturen.

I kartläggningar av detta slag måste förenklingar göras. En sådan är naturligtvis att registrera kontakter som på något sätt likvärdiga. En intressant fråga är om slutsatserna vore annorlunda om kontakterna viktades. I den dahlska beslutsinriktade varianten av maktstudier är det grundläggande att skilja mellan den betydelse olika frågor har. Enligt en sådan föreställning har vi ju även byggt upp den grundläggande samhällshierarkin. Jag frågar mig om ett systematiskt utnyttjande av hierarkiserade beslutsområden, a priori uppställda, hade varit möjligt?

Det är säkert ingen tillfällighet att det trendiga nätverksbegreppet utnyttjats inom projektet. Begreppet är direkt relaterat till det övergripande tolkningsmönster som görs. Jag tänker på argumenteringen kring samhällets eftersläpande självförståelse (i Makt, 1991). Argumenteringen har utförligt drivits i den lysande essän "Makt i det öppna samhället" (1989). Vi är, om jag förstått det rätt, på väg att övergå från det vertikala samhället till det horisontala samhället.

Onekligen finns många resultat inom projektet som kan tas till täckning för en sådan uppfattning. Betonandet av utträde snarare än lojalitet eller protest pekar i den riktningen. Men frågan är ändå om tolkningen sammanfattar huvudmönstret i resultaten.

Vore det inte möjligt att tolka tex nätverksstudien så att den pekar på klart hierarkiserade strukturer som bestämmer kontaktmönstren. Trots att alternativt politiskt deltagande blivit vanligare, gäller fortfarande att det traditionella deltagandet är starkt. I val deltar en överväldigande del av de röstberättigade. Traditionella partier samlar en överväldigande del av de avgivna rösterna. Jag antar att svenskarna helt övervägande ser på egna TV-sändningar och läser svenska tidningar osv.

Det är riktigt att vi genomlevt en period under vilken dereglering utgjort ett slagord. Men om jag förstått tex det svenska frikommunförsöket rätt, har inte resultaten som beledsagats av slagordet varit överhövan stora. Likartade har erfarenheterna varit tex Danmark och Finland – allt medan reglerna förenklas eller slopas ökar mängden reglering. Det skulle inte förvåna om den europeiska integrationen ytterligare lassade på regelbördan. Samtidigt skapas en ytterligare hierarkisering.

Ändå har jag varit benägen att i den idealtypiska sammanfattningen av det vertikala och det horisontella samhället se en viktig uppdelning som svarar mot vissa drag i utvecklingen. Det förefaller tex klart att kommunaliseringen av den offentliga verksamheten skapat långt flera aktörer än tidigare och även lokala nätverk. Trots centrala regler får vi i framtiden räkna med betydande lokal variation, antingen för att reglerna görs mer allmänna eller för att de lokala beslutsfattarna helt enkelt struntar i centrala regler. På motsvarande sätt är det antagligen riktigt att det finns en djupnående klyfta mellan det förverkligade och det möjliga medborgarskapet, en klyfta som pekar på allt mer bångstyriga medborgare.

Frågan är ändå om inte argumenteringen till

förmån för det horisontella alternativet skall uppfattas som lika mycket präglat av normativa överväganden som av empiriska belägg. Det är antagligen för att jag stöder en utveckling i horisontell riktning som jag funnit argumenteringen så givande.

Vad en övergång i horisontell riktning antagligen kommer att innebära är att den offentliga tjänsteproduktionen alltmera kommer att präglas av valfrihet för konsumenter och konkurrens mellan producenter. Om vi kallar detta för privatisering, kommer den offentliga sektorn till stora delar att privatiseras, en utveckling som framför allt helt kommer att förändra den kommunala förvaltningen.

I detta perspektiv är resultaten ur den stora medborgarundersökningen intressanta. Det måste onekligen vara tankeväckande för det offentliga att lägga märke till att sektorer sådana som skola, hälso- och sjukvård samt barntillsyn erhåller lägre påverkansupplevelser än de mera marknadsorienterade sektorer som är föremål för granskning. Struktureringen av medborgarskapets handlingsvägar är överhuvudtaget ett spännande grepp som projektet skall ha tack för.

Trots att jag bara indirekt fördjupat mig i den projektargumentering som gör gällande att den demokrati mår illa som låg till grund för pro-

jektets uppdrag, medan en kanske mer klassisk västerländsk individualistiskt inriktad demokrati mår bättre, vågar jag förutspå att resultatet kommer att uppfattas som centralt och förutseende i fortsatt svensk demokratidebatt. På denna, för den nordiska välfärdsstaten, centrala punkt står vi inför djupa omprövningar, inte bara pga det "yttre" tryck som den europeiska integrationen stärker, utan även pga det "inre" tryck som knappast är så väsensskilt från flera av de grunder som bidragit till att de östliga systemen kollapsat och lagt i dagen sin långvariga oförmåga till förnyelse.

*

Många av mina synpunkter tangerar det problematiska i att inte den offentliga förvaltningen utgjort någon del av projektet. Jag har fäst mig vid den rätt klara tyngdpunkten på mer snävt politologiska perspektiv i projektet. Härvid är jag medveten om att en förvaltningsstudie ursprungligen planerades som del av projektet. Men ur det att studien inte blivit av följer naturligtvis inte att den svenska maktstrukturen kan tecknas huvudsakligen eller bara utgående från de mer politologiska studier som genomfördes. En viss skevhet av det slaget präglar åtminstone mitt intryck av resultaten.

Between Ratio and Charisma – Max Weber’s Views on Plebiscitary Leadership Democracy

BY SVEN ELIAESON

Max Weber and Politics

General

In Germany Weber for a long time – until the recent work on the *Max-Weber-Gesamtausgabe* really got started, with the resulting vitalization of German Weberology – remained largely a controversial political character. Weber has served many purposes, as the cultural Hero who might have saved Germany from the disasters of the Weimar-republic, had he only lived longer; as a typical representative of the unawareness among German intellectuals of the dangers of the authoritarian rule, in accordance with the peculiarities of the German societal development (*deutscher Sonderweg*); and as a founding father of the new Federal republic after the last war, inspiring the Heuss brothers.

In the United Kingdom the methodological aspects of Weber have been highly appreciated, sometimes also here in an even hagiographic manner, regarding him as an up-to-date-guide to modern research procedure.

In the USA the main role of Weber seems to have been in pioneering several substantial fields of research, such as the sociology of religion, theory of administration and bureaucracy, industrial sociology, and so forth, although there is a tension between empiricist and theoreticist interpretations of Weber in the New World.

A scholar whose work is so rich that it can be interpreted in so diversified directions is not that easy to grasp. In *methodological* matters Weber emerges both as a positivist, supporting the theoretical side in the controversy over method, and an antipositivist, launching the method of interpretative understanding (*Verstehen*). In *politics* he is both pioneering parliamentary democracy in Germany, as well as forestalling authoritarian

Nazi rule, depending on whether the functional or romantic irrational aspects of his crucial concept of plebiscitary leadership democracy is stressed.

Evidently a balanced account of Weber is also a rare thing in the literature; there is still a sheer lack of dependable standard handbooks on Weber. His picture has been only partly painted and his production portioned out in bits and pieces.¹

Intellectual migrations is an important background factor to this scattered appearance of Weber. Its role has been discussed by H S Hughes (1975), Martin Jay (1973) and others, but exactly how this variable should be treated remains unclear. For example: both Marcuse and Bendix were German *emigrees* but played very different roles in relation to Weber, as indicated by their respective contributions to the 1964 congress in Heidelberg, dedicated to the centenary of Weber’s birth. In general, those with a serious scientific interest in Weber seem to be unaware of his contributions to the ordered discussions in and on politics, and those who take up these very aspects sometimes seem to regard them as a reason to neglect Weber scientifically or even criticize them as a sort of substitute for scientific criticism.

In this essay I will rather try to stress the rational or at least functional element in Weber’s political analysis, especially his typological approach to charismatic, plebiscitary, leadership.

In Reinhard Bendix’ authoritative book on Weber’s substantial sociology a rather retouched Weber is presented. “At his hands Weber’s nationalism and his emphasis on the role of charismatic leadership in a democracy appear far too blend and reassuring. The sharpness of the tone and the brutality and desperation of the thought

have been flattened out; what emerges is a Weber cut down after forty years to the mild and well-ordered measure of America in 1960",² HS Hughes writes in a review.

On the other hand, it remained for a long time an obvious risk, as Bendix points out, that Weber's scientific writings in Germany would have been totally put *ad acta* and left to foreign judgement only. However, that impression certainly no longer stands, since German Weberology indeed catches up rapidly in the wake of the MWG-efforts and the debate on Weber's *Gesamtdeutung*, initiated by FH Tenbruck's thorough article in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (1975), with contributions by W Mommsen, W Hennis, W Schluchter etc.³

The problem of science vs politics in Weber's production is, at least in practice accentuated when the very subject is political. Furthermore, there is no clear line of demarcation between Weber's political and scientific writings in the field of politics. In *Wirtschaft und Gesellschaft* (*WuG*) Weber treats political matters in a purely classificatory manner, outlining his ideal-types of different forms of legitimacy, like Carl von Linnæus viewed flowers in nature. In his war-time articles in the *Frankfurter Zeitung* Weber conceives of political, affairs in an empirical and scientific way, but here his aim is the normative one, to give policy recommendations to the leaders of the country. Thus these so called *tagespolitische Kommentaren* (comments on current politics) are value-oriented. We might take them as examples of "normative empirical theory" (i. e. instrumental means-end-analysis), applied on a situational level. There is, moreover, a third level of analysis in Weber's political writings, as when he writes about Germany and Russia in World politics, a sort of conjectural analysis neither ephemeral daily politics, nor scientific classification only, rather analyses with a "middle-range" time-horizon of – let's say – a couple of decades. Maybe the famous East of Elbe-studies on the Polish migrant farm workers in the Eastern border area is the best example of this sort of middle-analysis in the political sphere.⁴

The boundaries between the different types of analysis is not that clear after all. Joh. Winckelmann has argued that some of Weber's articles, for example those collected under the common title "Parlament und Regierung in neugeordneten Deutschland", should be seen as a draft (*Rohentwurf*), preliminary version, for *WuG*. In Winckelmann's editions of Weber's *WuG* they are conse-

quently included as appendix. Accordingly, moreover, Winckelmann tried to compose a *Staatssoziologie* (sociology of the state) from both Weber's political and scientific writings. This undertaking has been much criticized, by Mommsen and others, as an "Icarian flight". Since *WuG* is merely a *torso* and Weber himself never elaborated the political level in *WuG* systematically, there is some leeway for extrapolation, indeed complicating the modern evaluation of Weber.⁵

Weber – a frustrated politician

Weber's call for value-freedom (*Wertfreiheit*) has often been misinterpreted. Although he does use the term it is in reality qualified to mean value-relation. (*Wertbezogenheit*). Weber did not, for example, say that scientists should not take normative stands. On the contrary, the methodological consequence of his value-theory is that the scientist should and must adopt normative stands – not necessarily his own – in order to conduct empirical investigations. But values and facts are not to be mixed. Weber's position is doubtful from a methodological perspective, since it seems to exclude the possibility of pure empirical explanatory theory, as WG Runciman (1972) and others have pointed out. However, we do not recognize the naive positivist Weber who Alvin Gouldner (1964) and others attack.⁶

Right or wrong, Weber's methodology still marks a "break" or at least transition in relation to both earlier forms of inductivist and empiricist historicism, as well as to natural law normativism. Moreover, Weber's procedure is well in line with a long tradition of normative empirical theory, to be distinguished from purely explanatory empirical theory, the former still dominating in modern economically inspired policy analysis, its roots originally stemming from Hobbes and Machiavelli.⁷

In consistence with Weber's reactions against "Systemsucht" we do not find any theory "proper" in Weber's production, although he nevertheless is a most important classic in what is conveniently referred to as "political theory", inspiring both Michels and Schumpeter in their reflections on competitive elites.⁸

Weber simply had the intellectual strength and honesty to unite strong political commitments with unbiassed search for truth – and keep these inclinations apart!

Weber's political values

Weber was a dedicated liberal even if he was pessimistic about the future of liberalism. He was concerned with the problems of freedom (*freiheitliche Ordnung*, is here a typical German term with a certain intrinsic ambiguity) in an age of growing bureaucratization. However, he despised the nostalgic visions of classical liberalism. In the days of Weber there were some tensions revealed between vision and reality which the classics were lucky to be unaware of. Historically speaking, mass democracy – a fairly late phenomenon – and individual rights are two different “projects”. Moreover, since this secularized views on democracy left no room for the normative metaphysics of the “democratic spirit” he saw no necessary connection between democracy and freedom and/or equality.

Weber's special kind of liberalism has been characterized in different ways. Sometimes he is labeled a “pessimistic liberal”, a “liberal in despair”, an “aristocratic liberal” (Mommsen 1974) etc.⁹ Weber's national liberalism is adjusted to the particular German circumstances, i. e. the experience of late industrial development “from above” and old fashioned forms of authoritarian government, less adaptable to modern complex society. There is, however, no doubt that Weber is a dedicated liberal – of sort. Given the ensuing development in the field of normative democratic theory, the term “elitistic liberal” might be appropriate. Weber realized earlier than most others the conflict between participation and efficiency, a conflict generating much of later debate, for instance the famous American discussion between Dahl and others on the role of political apathy.

It is just as clear that all his life Weber was a nationalist and that the self-interest of the power-state was a most central concern to him. In his inaugural speech in Freiburg this is endorsed (1895), but also in his early investigations on the farm-workers East of the river Elbe, as well as his contributions during the war to the *Frankfurter Zeitung*, where his analyses seemingly had the national interest as their point of departure. Moreover, Weber's own political activities reflect the same priorities.

It might be a problem how the preferences were to be divided between Weber's liberalism and his nationalism. This problem, further, could be seen as somewhat hypothetical, since it is only acute to the extent these presumptive values were

to collide in a concrete analysis. Nevertheless, since Weber's whole methodological procedure rests on value-relation and his philosophy of value does not provide us with any scientific method for the proper choice between the values serving as points of departure in alternative analyses, adjusted to competing value-hierarchies, it is quite illuminating to scrutinize Weber's own value-hierarchy, in order to understand his policy recommendations and the degree to which they are scientifically well-founded.

David Beetham, in his authoritative study on *Max Weber and the Theory of Modern Politics* (1974, especially p 14 and p 54), speaks of a certain ambivalence between Weber's nationalism and his liberalism. This might be correct. A more important reason for Weber's desperation, however, is the tensions between liberal values and changing reality; after all it seems pretty clear that the national values are prior to other values in Weber's personal (as well as cultural significant) value-hierarchy. The would-be-value-dualism was at least nothing Weber himself was much plagued by. It is more of a retrospective construction, since liberalism and nationalism are not supposed to mix to well – any longer.

Weber's basic consistency is further indicated by his instrumental way of looking at imperialism, as a means to national unity and harmony between the great powers in Europe. In a certain sense imperialism might be understood as the opposite to (normative) liberalism, although it is of course equally possible to argue that it is an utmost consequence of liberalism as well. In the case of Weber, one might suggest ethnocentrism and unawareness of a coming nation building also among the colonies. Europe's dominance was taken for granted. In this respect Weber was old-fashioned.

We could, in passing, observe certain similarities between Weber and Lenin concerning imperialism, their normative attitudes in fact being the main difference. Empirically they are both modifying the liberal doctrines, as confronted with reality.

Beetham writes: “The character of Weber's nationalism was more subtle than Mommsen allows, while on the other side Weber's defenders fail to make clear what kind of 'liberalism' he was committed to, and ignore the tension between this liberalism and his other values” (p 14). This is a problematic passage, since it could easily cause misunderstandings. At first sight one is inclined

to say that Beetham misinterprets Weber's relationship to liberalism, as well as that of his critics – and that of his defenders. Still he catches an actual dividing-line between Weber's moralistic critics and defenders, both being inhibited to exceed the normative level of interpretation.

I am not sure there is that much of tension between Weber's liberalism and nationalism, although there is a disharmony between classical liberalism and Weber's variation of national liberalism. It is, again, important to note that Weber's critics have no intention to discredit his "liberalism" by some sort of "guilt association" (with ugly "jingoist" nationalism). Rather their criticism could be characterized as varied expressions of "moralistic liberalism", even if J P Mayer, in central respects anticipating this line of criticism against Weber, was more of a Christian than a liberal (Mayer 1944).

Weber's defenders, moreover, display a certain tendency to retouch Weber on the very points where he diverges too obviously from the doctrines of classical (normative) liberalism (for instance Loewenstein 1966). The *Auseinandersetzung* following Mommsen's famous dissertation (Mommsen 1959) to quite some degree is about to which extent Weber could truthfully be referred to as a founding father of the "liberal", in the original sense, restoration after "Stunde Null" in the newly born Federal Republic. This is clearly a tacit dimension in recent German debate. The fragile tradition of constitutional liberalism lacked founding fathers in Germany – so it was necessary to create them out of ashes. Weber is a most crucial character in this context, since he evidently tried to introduce more modern, "democratic", forms of government in imperial Germany, in a mode adaptable to the German scenario, i. e. the prevailing peculiar anti-Enlightenment romantic and authoritarian creed. The 48ers, moreover, the old liberals from the national parliament in Frankfurt, were not much to build on, since they represented a failure, while Weber was merely unfulfilled.

As we will return to later these crucial points of *retouché* coincide with the points where Wolfgang Mommsen attacks Weber.

How would Weber's views differ, had he been only a nationalist and not a liberal at all? Putting the question that way is both revealing and somewhat distorting, since Weber is certainly never a passionate value-rational nationalist and the impulses from the Anglo-Saxon constitutional liber-

alism, as we will also return to, are predominantly to be understood on the cognitive level.

The classics are victims and vehicles, often used for purposes transcending their own horizon. This is not necessarily wrong but in the case of Weber it is not easy to integrate him in a fragile tradition of natural-law-inspired liberalism which in Germany got discredited already in the 1848 debacle, therefore to Weber naturally appearing as rather a negative example. Weber's value-philosophy, moreover, points in the same direction. Natural law is a tradition Weber transcends.

David Beetham's general perspective seems accurate: that more attention should be paid to the empirical, cognitive, content of Weber's political thinking.

Even if Weber could be seen as an example, one of many, of romantic reactions against Enlightenment – in that sense moreover representative of a constitutive element in *deutscher Sonderweg* – he nevertheless also introduces a rational mode of dealing with politics, be it in a political or scientific context.

My general perspective is that Weber is more rational (instrumental, functional) and coherent than is usually recognized in previous interpretations of, to mention a few examples, Karl Löwith (1939/40), J P Mayer (1944), G Lukács (1953), W Mommsen (1959).

True, Weber has a bourgeois activist inclination, which, however, not really violates his basic instrumentalism, rational means-end analysis.

As a dedicated national liberal of the post-1848-generation he might have to control his daemons when analyzing political topics, a self-control required by his scientific creed.

The Roots of Weber's Views on Politics

Weber was an outsider in his *milieu*, in the sense that he was not a "preservationist". He proposed a functional modernization of the old fashioned German *Obrigkeitsstaat*. He strived for the introduction of parliamentarianism, although – naturally – in a form adjusted to the peculiar German historical experience: i. e. rapid industrial growth brought about "from above", state idealism and authoritarianism, as interdepending factors. Weber's political writings reflect the German predicament, a result of "die verspätete Nation", to use Plessner's term, i. e. the typical delay in national awareness, ultimately caused by the 30-years war and prolonged fragmentation,

as well as a result of Romantic anti-Enlightenment creed, a resistance to Western rationalism in its purest forms. Cause and effect are not easily separated here, resulting in a voluminous debate on what makes German history different from that of the neighbouring nations. Anyway, Weber of course had to adjust his suggestions, in order to make them adaptable to his own country.

Power politics

The very concept of *Machtpolitik* is in itself something which obviously is not exclusively characterizing the German peculiar experience. However, it is a strong tradition there, partly due to the lack of democratic experiences. Bismarck and von Clausewitz go hand in hand promoting naked *Realpolitik*, a concept rather well characterizing a basic streak in Weber's thinking, even if he would not endorse the very term himself, since it in his days had special connotations.

Even if the tradition of *Machtpolitik* was especially vital in Germany almost all responsible actors in the international scene belonged to this tradition, one way or another, until the Second World War.

However, Weber's a-ethic realism, together with his naked "brutal" language, made him of course an easy target, "sitting bird" for a sort of moralizing normatively based denunciation.

In general, the normative controversies in the early Weber renaissance have obscured Weber's empirical qualities, as an analyst of political realities. As his political values have been more in focus he has for long been a neglected pioneer in substantial subject matters like the problematic relationship between the elite and the masses.

The theme of Weber and *Machtpolitik* was discussed at length at the Heidelberg centennial in 1964, where Raymond Aron delivered a lecture, stimulating the lot of comments from Mommsen and others.¹⁰

We cannot go into details here, especially since this theme falls partly aside our main concern, domestic leadership. However, since the topic of Weber's relationship to *Realpolitik* as well as to *Geopolitik* has a bearing on the theme of rationality vs irrationality in his political thought, as well as on his way of conceiving of the relationship between the different classes in German society, there will be reasons to return to the matter. It is, for instance, hardly possible to discuss the legacy of Bismarck without due consideration

of the proper relationship between (power) policy and domestic policy.

The roots

It is after this general introduction high time to return to Weber himself and the two more constitutive background factors, providing points of departure for his analysis of politics, in so far also – especially – his charismatic leadership concept: i. e. the legacy of Bismarck and the British example.

The frustration that Weber's way of conceiving of political realities causes is not too hard to understand. Like Machiavelli and Hobbes before him, he has become the victim of selective perception, many reacting emotionally for or against Weber, in projecting his analyses into the sphere of political philosophy, while his real intellectual centre of gravity is more on the cognitive level. Value-rational (ideological) thinking is easily provoked by a scholar with Weber's uncompromising scientific instinct, allowing him unbiased empathy into the rational calculus of even the worst of his enemies. Natural law moralists have constitutive difficulties in understanding the scientific – programmatic – a-moralism which facilitates instrumental policy science, which in fact is an accurate label for both Machiavelli and Weber.

Some general remarks

Weber pleaded for general and equal franchise and wanted to replace the anachronistic Imperial rule with responsible government, preferably with parliamentary forms. Weber belonged to the "Left" in the sense that word was used at the time, as a common label for liberals and socialists, that is those who worked for a further step, from constitutionalism to democratization. However, in the Prussian-dominated Germany not even the constitutional step was firmly established. "Extraordinary" rule was less extraordinary than in other countries, for one thing, and some typical middle age traditions, like private courts as a basis for political murders, to take an example significant as late as in the 20s, seemed to be more common in Germany than for instance in the United Kingdom. Moreover, the meaning of the concept "liberal" appears as somewhat more complex in Germany than in most other countries, because of the illiberal hegemony, following the debacle of 1848.¹¹

Although, again, Weber in his *milieu* was a

“democrat” he was free from the value-rational, ethical and ideological, normative motives, inspiring most other proponents of democratic rule and today, moreover, part of the “overrideology” of democracy in most Western states. Weber appears as resistant to such natural natural law inspired modes of thought.

Weber, however, was in favour of democracy and an abandoning of the hazardous personal rule of the (last) *Kaiser*, rather for instrumental reasons than because of extra-scientific value inclinations.

Two clarifications should be made at once, in order to avoid popular misunderstandings. First, there is a development in Weber’s political orientation, from his early liberal-bourgeois militancy, as manifested in his youthful trumpet-sounds in *Freiburger Antrittsrede* (see below note 13), to speak with Golo Mann, to his much smoother and more moderate attitudes, for example vis-à-vis the German Social Democrats, in his mature days. In fact, his Burg Lauenstein encounters in 1917 indicates that he was on good speaking terms also with the radical revolutionaries, Mühsam and Toller, whose life he later saved.

Weber’s early contacts with the Christian political leader and social reformist Friedrich Naumann contributed to give Weber a better understanding for at least the motives of the Social Democrats, although Weber is still to be characterized more as an adherent of the *realpolitische* than the *sozialpolitische* orientation within the *Verein für Sozialpolitik*, with its “miserabilism”, as the more anti-state-interventionist Weber expressed it. Weber had been counselling Naumann for several years and found his idealism naive. Although these contacts also were a possibility for Weber to influence actual politics, he was himself to some extent influenced by the reformatory thoughts within Naumann’s *nationalsoziale* party, a social liberal party formation at the turn of the century, that characteristically wanted to educate the people to make it more mature for political responsibilities and – for the same purpose – to advance its welfare.¹²

Development, however, does not exclude continuity, which I would suggest after all to be the most striking feature of Weber’s thought. From the point of view of the national self-interest it also became more and more adequate to plead for a sort of consensus with the more and more powerful labour-movement, in order to anticipate a dangerous situation, with instability and unfore-

seeable alternatives, class-struggle turmoil. All his life Weber is a national liberal even if he is more “rightist” in his early years. Naturally Weber’s personal political values, for the relevance it might have, were subject to change throughout his life – but the basic continuity of instrumental reason is more noteworthy from a methodological perspective.

Secondly, we must note that in Weber’s famous inaugural speech in Freiburg in the mid 90s there is, admittedly, a certain mix-up of the political and scientific aspect. At least there is no distinct demarcation. Now, the very occasion of an inaugural speech is not quite to be equalled with seminar-room activities, having rather the character of academic celebration. Nevertheless, Weber’s speech has a most vigilant political creed. It can be read as a programmatic declaration of bourgeois activism.

We should carefully note, however, that Weber’s interest in the problems of objectivity of social science peaks a decade later, when his methodological production really gets started, after his recovery from the mental problems following his Father’s death. Moreover, even if Weber’s inaugural speech has the character of a political program, it does not necessarily follow from this that it contradicts his principal views on science vs politics, later elaborated. Weber’s political points of view are most explicitly stated, well in line with the value-philosophical ideal he (and Machiavelli as well as Gunnar Myrdal) stood for; what we might characterize as “normative empirical theory”, with its typical lack of natural law and its utilization of means-end rationality.¹³

”Ich bin ein Mitglied der bürgerlichen Klassen, fühle mich als solches und bin erzogen in ihren Anschauungen und Idealen. Allein es ist der Beruf gerade unserer Wissenschaft, zu sagen, was ungern gehört wird, – nach oben, nach unten, und auch der eigenen Klasse, – und wenn ich mich frage, ob das Bürgertum Deutschlands heute reif ist, die politische leitende Klasse der Nation zu sein, so vermag ich *heute* nicht diese Frage zu bejahen.” (*GPS* 1958, p 20). This central passage in *Freiburger Antrittsrede* is illustrative.

Weber’s aim is to make the unpolitical German bourgeoisie aware of its political responsibilities. From the scientific aspect he might have chosen a more suitable occasion for this. On the other hand, it must be admitted that his significant value-aspects, normative points of departure, are

most explicitly revealed; well in accordance with secular instrumental scientific procedure. His analysis is political – but not really suffused with extrascientific normativism. It is all lucid.

If we restrict our concern to the pure cognitive level I would suggest that even if differences naturally are at hand in several respects, due to a changing reality, the most striking impression after all is the continuity between the “young” and the “mature” Weber. If we compare *Freiburger Antrittsrede* (officially “Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik”) with “Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland”, his most important *Entäusserung* during the war, we will in both cases find the national concern as uppermost value and, moreover, the legacy of Bismarck providing the starting point, the problem formulations. The British model appears as a paradigm to learn from.

The Legacy of Bismarck

One might say that Bismarck really overshadows all later German politics, in his making of Continental European history in fact providing the main political elements in *deutscher Sonderweg*. Of course the roots of the peculiar German Development could be traced much, much, further back in history – for instance the 30-years war causing the typical delay in national development – but during Bismarck’s long rein the realities of policy making those were to be taken into account around the turn of the century were shaped.

It is sometimes jokingly noted that there are two types of Germans, one which always speaks of Goethe, the other always about Bismarck. However, this is no real contradiction: the unpolitical and state-interventionist attitude in fact supplementing each other well.

Bismarck had not done anything to facilitate his succession, resulting in a vacuum, a crisis of leadership, after his downfall. The Prussian Junkers were still sitting in unaltered estate. On traditional grounds, with traditional legitimacy, in Weber’s terminology, they exercised an unproportional power. Their members provided the dominating recruitment basis for both the military officer corps as well as the state officials, the *Beamtentum*. Moreover, they did not exactly exercise this power in the interest of the whole nation. Their activities were rather determined by class egoism. Without Bismarck being at the helm nobody really controlled their power.

The Junkers’ lack of responsibility is the main target of Weber’s criticism in his investigations of the farm workers East of the river Elbe. Those enormous investigations were sponsored by the *Verein* and published during the 90s (recently all republished in the *Max Weber-Gesamtausgabe*).

The echoes of this early engagement in what we might today call *policy science* are evident in the *Freiburger Antrittsrede*. It was, according to Weber, better to employ the Junkers, since the Polish labour force had lower material expectations than had the German, i. e. worked for lower wages. However, the short-sighted interests of the Junkers did not at all coincide with the best interest of the new German *Reich*. Its boundaries in the east, with czarist Russia, were weakened, as a consequence of Junker class egoism. Increase of the heterogeneity in the population did hardly harmonize with the state-interest, which rather called for further Germanization. Weber simply recommended an end to this *Gastarbeiter*-inflow. Partly this stand – aside from the interest of the state to achieve ethnic homogeneity, especially in the border areas – also reflects a certain “Russophobia” in Weber’s political thinking, as Beetham rightly has indicated (Beetham 1974, a whole chapter dedicated to Weber’s analyses of Russia).

Weber’s analyses basically in a coherent way express the primary goal to stabilize the new Germany as a nation. The Prussian Junkers, alas, were less receptive to the national task than the more successful British aristocracy.

Weber wished for a responsible and instrumental – *modernized* if we want – leadership of the nation, more “tuned in” with the common interests of the whole German nation. The general crisis in agriculture made the double loyalties of the Junkers an acute problem, since they were both carrying the structure of the central administration, as Prussian bureaucrats, and being threatened as a class with eroding material basis. The means at their disposal for fighting for survival were thus on a collision-course with vital state-interests, according to Weber.

Weber’s actual general problem was: which force would now be called in to take up the fallen mantle after Bismarck, the greatest Junker, the utmost founding father of the new German nation, who had recently fulfilled the unification of the most of Germany in a way pretty similar to Lincoln’s unification of the USA. Bismarck had no doubt been efficient in most instances, albeit a

victim of his own aparliamentarian system: his forced resignation, soon after Wilhelm II:s ascendance, created an enormous vacuum.

The industrialization of Germany had been a very rapid process. The custom tariff union and other arrangements created the preconditions for a growth in the economy that left the oldfashioned political system far behind, because of the typical lack of bourgeois political break-through, revolution as “modern capitalization in feudal guise”. This is one factor contributing to the so called *deutscher Sonderweg*, as already Veblen had observed.¹⁴ Germany was all of a sudden a world-leading industrial power, lagging behind their competitors in political development.

Bismarck had kindly made the unpolitically minded German Bourgeois classes part of the economic process, including providing them some of its fruits, without delegating any of his power. The German Bourgeoisie was certainly no driving force, as compared with other Western countries. It was rather detached to performing a political role and grateful to the wordly power already institutionalized. The *Bürgers* were *Untertanen*, subjects to rule. The state-interventionist transition “from above” was the natural way in Germany, due to its history. The traditions and pre-requisites to be found in France and England, where radical changes had long ago made new groups parts of the political game, simply were not at hand. The German Bourgeoisie had never “chopped off a king’s head”, as Weber regrettingly expressed its apolitical predicament. It was politically inhibited and apt to rely on others’ authority. Ever since the total debacle of 1948 in Frankfurt, where the authority of the parliament just faded away – as being more of a speaking than an acting institution – German development had been more and more depending upon the state of Prussia, imposed upon more and more Germans, to their benefit. The legacy from Napoleonic modernization in Westphalia worked the same direction, modernizing from above and destroying the old German system of representation. The French and the British had a state to build their nations on; in Germany it must first be created, a task where the liberal bourgeoisie failed.

After 1871 the lack of political education, to borrow Lawrence Scaff’s (1973) term, still created enormous unforeseen problems. No parliamentary institutions were established, in a way matching the democratization in other Western

countries (i. e. there were both parliament and franchise – but the *Kanzler* was responsible for his actions to the *Kaiser*). The short and most unhappy history of German liberalism is of course an important part of the political vacuum. It should be added that the cultural aspect of the *Sonderweg* originally also involves a reaction against the Enlightenment, of which liberalism is a part.

The labouring classes were not as yet integrated into the German society. Bismarck neutralized them politically, utilizing a combination of Draconian anti-socialist laws and reformatory social policy. “Zuckerbrot und Peitsche” was Bismarck’s characteristic expression for this “package deal”. Even if the German workers did not cope with Germany’s political development either, they too received some fruits of the industrial growth. The standard of living of the workers was not lagging behind that of the neighbouring countries. However, their political significance was restricted, predominantly to being subject to anticipating reactions, i. e. welfare reforms. Prussian social policy under Bismarck was pioneering in bringing about pension funds and insurance-systems etc. This should be pointed out since it is sometimes forgotten that the modern welfare state – not only in Germany – has a feudal, patrimonial, background as well as a “de Tocquevillian” background of mass democracy, in which the socialist mass movement obtains a substantial stake in exercising the power of taxation, utilizing the right to vote.

The power structure in Germany, however, did not correspond at all to the active forces in society. It was in that sense corrupt, outdated. In the political vacuum after Bismarck the lack of real responsible leadership became increasingly acute, resulting in an uncontrolled power exercised by the state bureaucracy, which was the body coming closest to filling this vacuum. Hence the Junker influence automatically grew even stronger. Against the background of rapidly changing socioeconomic structures this very influence, moreover, became ever more anachronistic. The Junker-recruited *Beamten* embodied Prussia as an *Obrigkeitsstaat*.

The ongoing industrialization and the growth of the working class gave more and more significance to the so called *Arbeiterfrage*, the problem of how to treat the workers, integrate this new class into the nation. It was still an open question

which way the labour movement would choose: the revolutionary, the trade-unionist, or the reformist, as has been thoroughly scrutinized by Guenther Roth (1963).

One aspect of *die verspätete Nation*, was, further, the typical German lack of regional integration. The new German *Reich* after Königgrätz was a fruit of Bismarck's so called *kleindeutsche Lösung*, that is, roughly ten millions ethnic Germans in the Hapsburg empire were simply left aside. Their task was to "neutralize" some 20 millions Slavonians. There were, moreover, considerable tensions within the Prussia-dominated new Imperial Germany. Bavaria was tricked into Germany through the provoked French declaration of war; Bismarck's purpose with the game around the famous Benedetti-dispatch in Ems. A lot of Bavarians were separatists and some would have preferred a union with Austria instead. Prussians have never been very popular in Bavaria, they are aliens there. There is to be true, a certain ambivalence in the Bavarian attitudes to Bismarckian *Reichsgründung*. There is only one Bismarck monument in Bavaria – but the first one. Separatism was also a reality in the predominantly Catholic *Rheinland*. The province of East-Prussia, moreover, had never been a part of the old German Reich, now, however, being naturally included in the newly created nation. German unification in a sense was created from outside. During the *Gründerjahre* there was not much of common national awareness; the creed of the nation-building efforts was rather Prussian state-idealism than spontaneous nationalism. It was not, after all, a long time since Fichte had to teach the gospel of a nation, stimulated by the Napoleonic turmoil. There was, thus, plenty of space and mission for the sort of nationalism of which Weber himself was a propounder. Many university professors, as being "cosmopolits" within Germany, so to speak, felt a special responsibility for the national creed, to some extent then also incarnating it, since they never rooted enough in one place to become attached to a certain region. Weber himself was a good example of this, borned in Erfurt, with roots in Bielefeld, raised in Berlin, positions in, among other places, Freiburg and Heidelberg, ending up in Munich, after a period in Vienna. This is rather typical than exceptional. There was, moreover, certainly a strong need for a countervailing force, balancing the regionalism, still today a most significant phenomenon in German politics (especially in Bavaria, of course).

In the German political culture at the turn of the century there was a longing for "strong men", which Bismarck in his days had satisfied. The *Kaiser* was not to be taken seriously in this connection, being more of a *poseur*. The personal rule became an acute problem with a man like Wilhelm II as ruler, especially in the field of foreign policy. The contrast to Bismarck's goal-oriented performance in that field was enormous.

Bismarck is naturally still a most controversial person in German history writing, generating many learned books, from Wehler to Engelberg, and disputes. He certainly got a lot of things done – but also initiated several of the difficulties Germany later had to deal with. Thus, for instance, he was the immediate background to Weber's special combination of liberalism and nationalism, creating the situation that Weber had to analyze. The legacy of Bismarck is the "common denominator" in Weber's analyses during 1895 and 1917–18.

After having sketched the domestic scenario that Bismarck, "a dutiful German servant of Wilhelm I",¹⁵ left behind, it is still necessary to take his foreign policy into account. It is claimed that he had a responsibility for the preconditions of the First World War, not so much because of the French-German war 1870–71 as his unwillingness to endorse German power expansion outside Europe, overseas. "Deutschland ist saturiert" is the phrase from Bismarck which we often hear in this context. Bismarck liked to host international conferences, in which the continents across the oceans were divided among Germany's European competitors. The natural inclination of Germany was rather to become the leading land-based power on the European continent, to the annoyance of the French and the Russians.

A lack of balance thus was bound to emerge in colonial ambitions, between the great powers of Europe. Germany certainly was not alien to the compensatory idea of hegemony on the European continent. Maybe we ought to recall in this context that the world wars – in reality a European civil war with a twenty years long break – in Marxist terminology is labeled an "imperialist redistributive war", for good reasons.

If Germany, in line with Weber's views, had tried to get hold of a "fair deal" of overseas colonies the wars might never had happened; the relations between the great powers of Europe becoming more relaxed. The German ambitions before 1914 were hardly more farreaching than to be-

come another world-power, to take its place aside Great Britain and other nations, no matter the confusing and threatful marine enthusiasm of the *Kaiser* ("Germany's future is to be found on the oceans"). The famous Fischer-thesis of course points in another direction but this is hardly a well-proven stand. "Weltmachtstellung" does not have to mean more than being a "junior-partner to Britain", as Göring said, in conversations with a young Swedish industrialist, Marcus Wallenberg j:r.¹⁶

There is, in fact, a coincidental similarity between Weber's and Hitler's views on German foreign policy, ambiguously vacillating between Bismarck and Wilhelm II, although Weber of course was most critical of the lack of instrumentality in the *Kaiser's* behaviour. It should further be added that had the Bismarckian foreign policy gone on in line with its original conduct – the good relationship with czarist Russia as the cornerstone – nothing fatal would probably have happened, since the entire alliance-system of Europe would have been different in such a case, the *entente* never created. The quite unnatural – from the historical point of view – alliance between France and the United Kingdom, as well as the growing estrangement between Germany and Russia, after the pact between the countries not being prolonged in the early 90s and the Russians then in effect forced to turn to others (i. e. France) to borrow money, were both to quite some extent a result of Wilhelm II's well documented talent to tease and upset his neighbouring countries, without any obvious instrumental purpose. This, together with the very rapid German accumulation of strength, economically and military, made especially the French feel an acute danger of being once and for all overshadowed as a significant European power. In fact, most fatal developments in 20th century European history have been generated by french security striving, while hazardous German conduct triggers off the actual calamities (i. e. two world wars).¹⁷

The relation between domestic and foreign policy is a very complex one, in Weber's thinking as well as in reality. (A more early) German imperialism without excesses would have served both the purposes of harmony between the classes within Germany, as well as the harmony between the great powers, who were otherwise likely to, sooner or later, get into conflicts in Europe. Thus imperialism in a double sense would have been instrumental to promoting stability. This is the Weberian view purified.

Weber's views are enigmatic, but he appears foremost as a friend of peace who realizes the role of war and military potential in the anarchic game of power between the supreme powers. Just as in the case of Hobbes such thinking is most empirically accurate, although ever decreasingly. There is a tendency in the direction of international norm-building, as incarnated in the UN, and states do not normally attack each other any longer. In fact, any example of a War between democratic states is hard to find. However, even if war is ever more unmodern and less instrumental – basically a feudal phenomenon – still potentiality of violence, war, seems indispensable to peace. "A power-state" represents an obstacle and danger in the eyes of other power states, and may consequently, simply because of its *potential* ability to play a role in foreign affairs, be drawn into the manoeuvres of international politics", as HH Bruun puts it (1972, here quoted after Beetham: Op. cit. p. 133). There is no way for a nation to "hide away in the bushes", or hide its head in the sand, as the camel bird. The power-state has to play its role according to the given scenario, "play its cards" so to speak.

From this point of view the calamities the Germans brought over their heads might seem surprising, since their cards were good. A vital and growing nation in the middle of Europe, moreover the largest ethnicity. Had the Germans only patiently waited they would automatically have had their *Weltmachtstellung*. They indeed did not play their cards well, but hazardously. Tragically (from the point of view of the neighbours) it is, moreover, a function of geopolitics that the destiny of Germany and that of Europe coincide. German domestic affairs become more or less unavoidably international politics.

Weber was concerned predominantly with Germany; foreign aspects taken into consideration to the extent they are relevant. Peace is an interest since it is part of stability. Germany, like other big nations, was forced into international power politics, because of objective circumstances, its geographical location one might thus even say, rendering the metaphysical concept of geopolitics¹⁸ a secular application. As the leading, largest central people the Germans was in a power position no matter its own wishes. The Germans had to pursue their own national self-interest, in an instrumental way, war being a last – and not desired – political method, as Clausewitz would say. It was, however, still a rather normal method. Not until after the A-bomb and UN-

charter has war really become more of an anomaly, an accident. In fact, war is a lingering Feudal phenomenon. In the Feudal epoch land was essential to wealth, typical of a farming society, whereas today war is replaced or pursued by means of international trade.

In many ways Weber differs to the better from both Bismarck's continental politics and Wilhelm II's inconsistent, ostentatious "Weltpolitik". "A peace which simply ensured 'that Germany's boot trod on every foot in Europe' would lack the essential political element necessary to secure Germany's future interest and influence in the world", is how Beetham illustratively expresses Weber's view on the state of affairs in Europe that the First World War had brought about (Op. cit., p 140).

A stable balance satisfying every nation's security interests is hard to create in an anarchic international order, since there are no means, except for negotiations and patient confidence-building, tested in the handling of crises. In a "Hobbesian", in effect lawless, order a balance is the only we can hope for.

It should be further noted, as observed by Beetham too, that there is a development in Weber's political thinking, from the early analyses of German domestic policy, via his analyses from 1905 (specifically on Russian affairs), where political phenomena are brought into a wider context, to the more fullfledged international analyses, with their reciprocity between Germany's international affairs and the domestic relationship between the German social classes. Parallels could here, moreover, easily be made with both Lenin/Hobson as well as later so called bribe-theory interpretations of imperialism (Apel).

Weber did obviously not have particularly high expectations that either the bourgeoisie or the working class should fill the vacuum after Bismarck. "Nicht aus eigener Kraft des Bürgertums ist der deutsche Staat geschaffen worden, und als er geschaffen war, stand an der Spitze der Nation jene Caesarengestalt aus anderem als bürgerlichem Holze" (Weber: *GPS*, pp20–21). The workers' political leaders were characterized thus by Weber: "Kümmerliche politische Kleinmeister sind sie, – es fehlen ihnen die grossen *Machtinstinkte* eine zur politischen Führung berufenen Klasse" *GPS*, pp22).

There was thus a lack of a spontaneous creed for power, to take command, being part of the background to Weber's political "theory", to use

a – in connection with Weber – somewhat dubious terms. As Lawrence A Scaff puts it: "One cannot intellectually invent effective and genuine values or a new political ethos, when not provided by a tradition, they only emerge gradually through social practice" (*APSR*, 1973, p 140).

The British Model

This Weberian predicament has recently been scrutinized also by Regis Factor & Stephen Turner, from the point of view of the applicability of the English parliamentary model in the peculiar German case. "England obsessed the Germans, and academics of bourgeois origin in particular. At the time of the revolution in 1848, England had everything that Germany did not – a unified nation, an empire and therefore a leading place in the world politics, modern industry, a bourgeoisie that shared in ruling the nation, and a legal structure in which a minimum of basic rights were assured. Thus England became a source of inspiration and a model. She also became a source of self-doubt for Germans." (Turner & Factor 1984b, p 39).

Many German scholars were naturally obsessed with the success of British imperialism. "How come that our 'cousins' on the other side of the channel succeed where we fail", was a natural question to ask for any German. Even Hitler later on expressed admiration for the British, stating that if Germany should have ruled India it would have needed not a couple of hundred thousands of civil servants but millions of bureaucrats. One could, further, note that the British aristocracy certainly produced more distinguished political personalities, while its Prussian counterpart was more exclusively dedicated to the enjoyment of countryside life, like hunting etc. The British connection is also of importance for Weber's political application of the Charisma-concept.

Weber's political writings

The boundaries between Weber's political and scientific writings on politics are not that clear, as already indicated, for instance in *Freiburger Antrittsrede* (Weber 1895). Certainly Weber's interest in politics takes both scientific as well as political manifestations. In *WuG* chains of definitions, categories, are built up – often misinterpreted as *theory* – to provide devices for the study of politics. For this purpose the concept of charisma was developed.

However, Weber's *tagespolitische Kommenta-*

ren have scientific qualities, too. The contributions to *Frankfurter Zeitung* during the war have the character of policy recommendations, for the policy makers to adopt or not. The concept of plebiscitary leadership is more frequent in Weber's political writings, and – roughly – corresponds to the concept of charisma in Weber's *opus magnum*, as *WuG* is often labeled (although certainly not uncontested).¹⁹

We have already mentioned Joh. Winckelmann's effort to comprehend a Weberian *Staatssoziologie* out of some of the war-time articles, an attempt at symptomal readings, reconstruction, which has been heavily criticized because of its overexploitation of the systematic character of Weber's work – after all Weber essentially merely responded to events brought over his head, as a responsible German citizen. However, there is still a noteworthy calculating realism in Weber's analyses that certainly makes him differ from most fellow nationalists. Sometimes this is labeled *Realpolitik*, a somewhat problematic term which Weber himself wouldn't have liked.

Winckelmann has, moreover, naturally been criticized for his "normative extrapolation", that he actually ascribes certain value-objectivist, nay, even natural law elements to Weber's *Herrschaftssoziologie*; the categories of legitimation supposed to have some limits with regard to its 'legality', that would suffuse their empirical, cognitive, qualities.²⁰

Weber's systematic analysis of power in *WuG* is divided into two parts. One might say that those parts of *WuG* where the legitimation parts are to be found actually are of a less formal character, more historical than the earlier parts. In the fifth German edition edited by Winckelmann we find "Die Typen der Herrschaft" in the first part, and "Soziologie der Herrschaft" towards the end of the exposition (pp 122–76 and pp 541–868, respectively). These are the texts where Weber most extensively deals with the concept of charisma.

Rationality and politics

"Aber es gibt nur die Wahl: Führerdemokratie mit 'Maschine' oder Führerlose Demokratie, das heisst: Die Herrschaft der 'Berufspolitiker' ohne Beruf, ohne inneren, charismatischen Qualitäten, die eben zum Führer machen", Weber writes in "Politik als Beruf", one of the famous so called twin-lectures from his late years (*GPS*, p 532).

These were the alternatives Weber saw, to fill

the vacuum after Bismarck: inspired charismatic leadership, or routinized bureaucracy, whether state- or party bureaucracy. There is an obvious immanent tension between the pure political calling and the rational administration, since the great charismatic personality can hardly be calculated, predicted, but rather provides the aims or directions for the rational calculate. A few eminent, outstanding, personalities could lead the others, the mass, if they managed to control the political "machine". The machines arose with the caucuses, the nationwide party organizations that could occur when communications as well as general popular education (with regard to illiteratism) had improved. Weber's elitism is reflected in his views on leadership: these charismatic heroic characters should not interpret the will of the people, rather *create*, or impose, it. Weber certainly appears as an anti-Rousseauian in this sense.²¹

Even if Weber sometimes is accused – correctly – of overstressing the role of charisma in modern empirical reality we should note that the routinization of charisma is at least just as important a phenomenon, as charisma itself. In Weber's pessimistic vision the charismatic outburst are now and then occurring attempts to liberate us from the fetters of the otherwise irreversible fatal process of rationalization, which in the long run is hard to avoid, due to its very character likely to gain the upper-hand.

As Weber once put it in an often quoted passage: "Der Puritaner wollte Berufsmensch sein, wir müssen es sein". Once upon a time there was maybe a choice, but ever since the Western process of rationalization had its "take-off" we are stuck in the iron cage. Once enlightened with the impulses of rational calculation one cannot really be expected to plan irrationally, just for the fun of it, in order to preserve traditional values in the human sphere. Moreover, there is quite a risk that we don't recognize those values and their small concrete manifestations until it is too late, when they have already once and for all been rationalized away. Today we go to the shopping malls rather unreflectingly, no matter how much we miss the small "Papa and Mama"-shop around the corner, and small shops still surviving will hardly get any efficient support to keep on, since the nostalgic values they provide are not easily subject to rational calculation. Those in charge of the distribution – "circulation", as Marx would say – would rather prefer to see them disappear totally, on wholly rational ground.

There is a rational basis for Weber's fatalism concerning what the Puritan ethic brought over our heads.²²

In the German pseudo-constitutional system that Weber had to deal with, if we return to the specific application field of politics and its rationalization, neither chancellor nor emperor provided unambiguous leadership, thus in fact strengthening the power of uncontrolled Junker-bureaucracy – which furthermore was exposed to double loyalties: the nation or their own class. Alas they did not coincide. If the political power in reality tended to be in the hand of the state-bureaucracy (*Beamtenherrschaft*) the political game became merely a chimera. The emperor was unable to fill the leadership function in an ever more complex system of government, with too many complicated functions requiring not easily controlled specialized competence. The chancellors were inhibited because of the outdated unparliamentary system, being principally responsible to the emperor instead of the popularly elected *Reichtag*, parliament, thus lacking a mandate from increasingly important, large groups, vital factors, in modern political life, like the still rather subservient bourgeoisie or the arising labour movement. The bureaucracy itself is not really to blame in a situation without a strong hand to obey; the bureaucracy had not created the situation and the vacuum after Bismarck had to be filled somehow.²³

Education of responsible leadership as well as an effective control of the bureaucracy (and specialized expertise) were good things that parliamentarism would make real, according to Weber's view. The political machine should be put to instrumental use; calculating science puts the means to the disposal of the leader. But the charisma, in itself not rational, generates the goals, the uppermost values, needed as guidelines for political striving and achievement. Thus political action is rendered meaning. Politics becomes – after Enlightenment – increasingly a playground for the theodicy-problem.

In the long run – here Weber's heroic pessimism does not leave us much hope – charisma tends to become institutionalized, in traditional or legal-rational rule, in the Occident predominantly the latter. Charisma only gives us some hope to 'break-through' the iron cage and to countervail the growing power of bureaucracy, but realistically only as a delaying factor, without the realistic ability to provide us a lasting alternative. Charisma has the nature of an unstable phe-

nomenon.

Bureaucracy as such is universal, although the trend of rationalization is a special feature of the Occident; however, with irreversible effects diffusing to other cultures, thus becoming universal. In the West many-faceted rationalization is a dominating large-scale phenomenon that nobody can realistically escape, in the long run (Thoreau made an attempt at Walden pound).

Worldwide it gets the upper-hand, besieging alternative cultures, as illustrated by the case of Japan – where Weber is also eagerly studied because of the rapid modernization process Japan underwent. It is of course an uttermost remarkable historical phenomenon that small fragmentarized Europe, merely a small peninsula on the Euro-Asian land mass, with the lot of competing older and more advanced cultures, still managed to dominate the whole world, so soon after the birth of Modernity, Renaissance rationalism combined with the Reformation and its puritan working creed triggering off a growth of rationality, soon enough to become an uncontrollable force of its own, taking command over the individual "carriers" of the acquisitive lifestyle. We do not know what would have happened, had for instance modern capitalism been imposed from above in Mandarin China, and thus the capabilities of the most advanced culture had been coordinated to bring about the development which now, as it actually happened, weak Europe came to pioneer.

There are universal elements in modern market calculability, which constitute the secularizing process born in the Renaissance era. For instance, the Muslims might for religious reasons cling to non-interest principles in banking, still utilizing modern Western computer techniques. In its early phases the very idea of rational – calculable – book-keeping had a similar effect, i. e. indispensable once inaugurated. The very irreversible character of the process creates this typical predicament, the combination of pride and despair, which the Western destiny imposes upon us, prisoners in the Western iron cage.²⁴

What also happens in the West is that rationality and bureaucracy merge. Ever growing resources are put at the disposal of the executive power, as a consequence of the rationalization in the sphere of politics. Moreover, to a growing extent, and partly due to the rationalization and routinization, the power is even hard to locate, much less control, then, which is the background to recent investigations in Scandinavia, where the

governments sponsor research on the topic of where to find the power. Realities were less opaque when we saw the castle on the hill and knew that there was the seat of the worldly power, with the capacity to force, kill and purge – and protect. The power of Hobbes's Leviathan might have been more absolute than modern mass democratic governments – but also less significant and far-reaching in its scope. The present difficulties to even find the power is of course also to ascribe to a certain hypocrisy in "de Tocquevillian" modern mass democracies – concerning the use of power, force – ultimately violence. Leviathan puts on his Sancta Claus-face, so to speak.²⁵

It might be seen as ironic, certainly stimulating reflections on purpose *vs* actual outcome, that human activities with rationality as a resulting consequence themselves are historically not rational. The Puritan wanted to please God and thus obtain a mortgage in eternity, which does not sound too rational thinking, from a secular perspective. The activities he pursues, working, saving, accumulating, calculating, as described by Ben. Franklin (although in its institutional phase), triggers off a process he cannot control himself, with everlasting consequences. The modification should be made that the Puritan attitude in a way actually reflects a rational mode of thinking, although not always economically rational in itself. The Puritan believed himself to be instrumental in the pursuit of eternal salvation. A timid farmer might avoid getting too deep in debt, thus postponing necessary rationalization, no matter how hard he works and saves. The results of the same attitudes differ, due to circumstances, in one case Breakthrough to modern capitalism, in the other backwardness.

Once the attitudes are secularized and the original superstructure, in this case the interest in eternal life, to be sorted on the right side at Doomsday, is forgotten, there is no return. One might reflect that the irrationality in Weber's philosophy of history, his world-view, in so far seemingly has empirical support that the correlation between purpose and outcome, telos and effect, by no means is instrumental in this very case.

The original Puritan is replaced by unconditionally rational actors. We might recall one of Weber's examples in his essay on the Protestant sects, where religious matters are transformed into a ritual in order to gain credibility; an attitude manifest already in Ben. Franklin's famous "Advice to a young tradesman".²⁶

Similar, or at least parallel, to how the Puritan

forgets the original motive, machine politics are also to be combined with any goal. We can bring to our mind the difference between Aristotle and Machiavelli, to the former telos was built into the analysis, while Machiavelli breaks with the natural law-tradition that Aristotle anticipates. The best winner of the power-game might turn out to be the one without any purposes, playing the game for its own sake.

That the politicians tend to forget the original motives for their power dedication, power becoming an end in itself, is the danger with the Weberian decisionism that the critics never get tired of pointing out. However, this is more a philosophical than an empirical matter.

We should note a terminological confusion concerning "bureaucratic rule", sometimes referring to the real power being in the hands of the bureaucrats, like in Prussia occasionally at the turn of the century, but also sometimes used to characterize machine politics as such, i. e., bureaucracy "rules" but is subordinated to a distinct political will with some sort of mandate, legitimating its power, and thus responsible, according to common doctrine; responsibility in this case meaning that power and control should reflect each other, in other words the minimization of the exercise of uncontrolled power.

Weber of course tries to promote political responsibility in the latter sense, his anti-Junker creed being one manifestation of this. What is not on the agenda in the case of Weber is the Utopian alternative notion of an egalitarian anarchic society without any power-relations, like in Habermas's reborned Utopianism of rational communication of a basically Socratic type, replacing the means of violence as the ultimate political resource with the force of rational argument (Habermas 1984).

The entrance of the mass into politics did change the preconditions of political conduct but not necessarily its ends. "As with other so-called 'elite theorists', the involvement of the mass in politics was not regarded by Weber as modifying the fact of oligarchy, but rather the methods by which the few were selected", as Beetham writes (1974, p 103). The politicians so to speak had to play the other instruments, to gain a new "musicality", in order to balance the vital forces of society.

The relationship between participation and efficiency, mass and elite, is probably the field where Weber contributes the most to a more "eternal" debate; still central topic for disputing

scholars in political philosophy. Both Schumpeter and Michels are working with Weberian themes, those were, again, certainly not originally invented by Weber, who himself was influenced by Ostrogorski, among others.²⁷

Führerauslese

As we already hinted at, the parliament was to Weber a "school", training ground, for the education of responsible leadership, a method of selection, *Führerauslese*, not the expression of the will of the people, a Romantic "Rousseauian", concept certainly most alien to Weber. "Aber – ach wie viel Resignation werden Sie noch über sich ergehen lassen müssen! Solche Begriffe wie 'Wille des Volkes', wahrer Wille des Volkes, existieren für mich schon lange nicht mehr, sie sind *Fiktionen*", as Weber writes to his *protégé* Michels. Although such illusions still might have a cohesive function in the societal belief system, in order to make democracy work, to render it an "overrideology", any scholar having transcended the limits of natural law prudishness is actually himself resistant to the validity claim of such notions. We might compare with Machiavelli's so called double moral, one for the ruler and another for the subjects. Some belief-system, ideology, might be most instrumental to the maintenance of legitimate rule, although its actual propositions are not viable to scientific testability.

The role of the Caesaristic or charismatic leader was, however, not restricted to generating new values that the people could believe in and strive for, and to countervail the ever increasing bureaucratization. He should, moreover, be able to lead, to take the initiative, to appeal to the masses, so to speak coordinating their potential strength into efficient action, bringing about, for instance, national "Dunkirk spirits", to allude on a famous recent example, from the Second World War.

The parliament should, on its part, be a working and not only discussing body, hereby distinguishing itself from the unsuccessful Frankfurt parliament, a traumatic experience to all German liberals. Weber pleaded for parliamentary commissions with investigating – and controlling – functions, like already practiced in other countries, for instance England.

The position of the leader – his power base both within and outside the parliament – creates certain problems. Still, such a position is something the charismatic leader has in common with

all constitutional heads, in systems where parliamentary rule is not yet institutionalized in a totalizing way, but still a practice of some sort of division of power, as an expression of constitutionalism.

Given later fatal experiences of history in Germany, the traumatic experience of the NS-rule, it is easy to say that Weber evidently overlooked the crucial conflicts between parliament and charismatic leader that might occur, with the exception for the problem of peaceful dethronization and replacement of a strong but "used" plebiscitary "Caesar", which was a problem of obvious concern in Weber's mind.

Occasionally the charismatic leadership, in its Caesaristic variation especially, stood above constitutional praxis, indeed this even being an important element behind its innovative capacity.

The British connection

In general Weber was more influenced by the actual development of the political system in the homelands of classical liberal parliamentarism, conceived from German spectacles, than of the normative doctrines, which due to their nature are regarded as being of fictitious character, in the "Machiavellian", anti-natural law-tradition of which Weber is an eminent example. Moreover, Weber had of course to adopt the British model in a way adjusted to the special German conditions, the authoritarian structures of the Prussian *Obrigkeitsstaat*.

In the USA the spoil-system had been an important element in the executive power, since the democratic breakthrough with Andy Jackson's rise to power in 1829. In the United Kingdom Gladstone's demagogic talents had transformed the members of parliament into a bunch of "voting cattle", subordinated to the "whip" of the party. So even if Thomas Carlyle's Romantic great leader should have a more receptive audience in anti-Enlightenment Germany, in accordance with *deutscher Sonderweg*, he also had quite a playground in the traditional pioneering countries of liberal democracy, enough means of power in his hands to assure efficient leadership.

The complicated and highly emotional issue of Home rule for Ireland is a parade example to Weber (referred to in "Politics as a Vocation"). When Gladstone's followers fall in line that is not due to any deeper inner affection or engagement for his policy as such, rather a recognition of his ability as a leader and a trust in his charismatic

personal authority. The party tends to obey because: "1886 war die Maschine bereits derart vollständig charismatisch an der Person orientiert, dass, als die Home-Rule-Frage aufgerollt wurde, der ganze Apparat von oben bis unten nicht fragte . . . Stehen wir sachlich auf dem Boden Gladstones?, sondern einfach auf das Wort Gladstones mit ihm abschwenkte und sagte: Was er tut, wir folgen ihm . . ." (*GPS*, p 524).

Weber's plebiscitary charismatic leadership evidently is no exclusive manifestation of the peculiarities of the German development. It obviously has deep roots in the British parliamentary constitutional praxis, too.

Still, there is a tension between the parliamentary and plebiscitary elements in Weber's thought. Speaking of Gladstone as a "Diktator des Wahlschlachtfeldes" might be correct as a metaphor but nevertheless has a certain alien touch, lack of "Fingerspitzengefühl", from the parliamentary point of view, which in itself, however, is not incoherent, since charismatic leadership and parliamentary control are balancing factors. However, no promoter of parliamentarism would recognize Weber's rendering as a truly empathic one, catching the core intention – which, again, is nothing enigmatic, since Weber's project was to adopt some functional modernizing elements of parliamentary rule.

Lloyd George might in reality have been a temporary "dictator", to borrow Weber's characterization of another British charismatic, Caesaristic, leader, during the War but "behaved himself" afterwards, in accordance with democratic custom. In Germany at the same time Ludendorff was in reality a sort of "secret" – thus uncontrollable – leader, quite unaffected by any democratic conventions. This makes the main difference and is an important part of the background to Weber's plea for the introduction of parliamentary rule in Germany – not because of the "inner creed" but because of functional need.

In Germany during the pseudo-parliamentary period towards the end of the war (Prinz Max von Baden's chancellorship), the voice of power was seriously split, since the military was not directly subordinated to the parliament or even the government, but the Kaiser, with whom nobody seriously calculated any longer.

Weber's problem was not – again – to fulfill the best form of parliamentarism, but to improve and modernize the German system, to become functionally more "tuned in" with modern times. Many spheres of German social life were more

advanced than the outmoded political forms implied. To sum up: *deutscher Sonderweg* poses the problem – Bismarck being its executor in the political arena – and British parliamentary praxis provides part of the solution.

Charisma vs parliamentarism

There remains, however, still a problem of succession unsolved, as soon as a charismatic – and then in principle also unstable, since the institutionalization of charisma is almost an oxymoron – leader is involved in politics. Even if parliament is assigned controlling functions – at least with a theoretical change of exercising them against the ruler in the cases of Gladstone and Lloyd George, but not in the cases of Bismarck and Ludendorff – it is not so clear how the charismatic leader should be replaced against his own will and thus a conflict arises. Of course the dethronization of leaders might be quite a problem in liberal-democratic constitutional systems too. Sweden is a good example, where the social democrats have had only a handful leaders in its century long history. However, the charismatic leader has more power concentrated in his hands and thus the problem might become more acute if he loses his "touch". Weber had no remedy for this lack of retirement programs for ex-dictators. There is a certain element of *bona fide* presupposed in the successful descalation of the personal rule, when the *Vertrauensdiktatur* is no longer required, as Gustav Schmidt has analyzed.²⁸

At a certain level of the exercise of plebiscitary rule there is an evident danger of a manifest conflict between the charismatic and the parliamentary doctrines, relying on ultimately different principles of legitimation.

We cannot say that Weber had anticipated a crystal clear solution, even if he evidently hoped for an increased capacity of parliament to bring about a peaceful change of power. In Germany, however, the acute problem rather was that there existed no balancing power to the selfish – in fact if not in creed (coloured by state-idealism) – and uncontrolled Junker-bureaucracy. In the German setting, then, a plebiscitary charismatic *Führer*, with all the risks involved, would be a progress.

The functions of parliamentary democracy

Weber's basically functionalist view on constitutional forms allows him to judge the instrumentality of various forms of government unbiased by normative prejudices. "Staatsformen sind für

mich Techniken wie jede andere Maschinerie. Ich werde ganz ebenso gegen das Parlament und für den Monarchen losschlagen, wenn dieser ein Politiker wäre oder es zu werden verspräche", as Weber wrote in a letter to Ehrenburg in 1917, when the future of German constitutional forms was becoming a more acute concern, since the present one simply did not work (*GPS*, 1st ed. from 1921, p470).

Maybe an extrascientific creed is required to bring about a functioning constitutional praxis, an element of belief, or "overrideology". Weber tries to avoid any confusion between politics and ethics, in line with his overtly exposed relativistic value philosophy. This, however, does not exclude an ethical creed in his views on politics, often described as an ethic of responsibility, as contrasted with an ethic of conviction. One could not be satisfied with behaving in line with one's belief; without regard to the consequences. The pure-hearted ideologist would not for instance use capitalist means if he was a fanatic socialist "die-hard". In contrast to this Weber opens the route to modern "cost-benefit"-analysis, not as often misinterpreted to a Loyola-sort of attitude, in which means are justified by the goals. The ethical element, in this sense, in Weber should not be disregarded, overshadowed by his functional view on belief-systems of legitimation, which he has in common with Machiavelli, as the first pioneer. It is good for the people to have some ideological or ethical faith, so the citizens behave themselves. A society consisting only of agents of rational economic man, pursuing their self-interest, threatens to become a sort of "Wild-West", a Hobbesian pure order of nature in its most cruel form.

It is, moreover, quite consistent with Weber's functional views on democracy that the ethical aspect is isolated, in order not to suffuse secular analysis, not obscuring its instrumentality.

The dualism between the roles of the scientist, uncompromisingly searching for the truth with his blinders on, to avoid irrelevant diffusion, and the routinized politician ("Berufspolitiker ohne Beruf") otherwise leaves it open where to find the political goals. To Weber culture was the norm-sender, providing the norms to follow, or rather fulfill. It thus seems that the plebiscitary charismatic leader somehow incarnates those values, in his detaining struggle against soulless routinization. In this very sense Weber remains a historicist, in other, methodological, fields a tradition he wishes to develop from its self-inhibiting

abstention in meeting cumulativity-promoting criteria of proof.

Three important functions were assigned to parliamentarism in Weber's view: Control of the Junker-bureaucracy and the political leadership; education of and selection of the same leadership; the generation of new values through the charismatic leader. The last function appears problematic in relation to the control-function. Ratio and charisma is in-a-latent conflict.

The problem of control – to claim a decision-maker responsible in relation to some instance, for instance the people, which he in democratic doctrine should serve, or the constitution, which he in an constitutional order should respect – becomes acute in a situation of a vacuum, in the absence – in Weber's case – of a politically minded bourgeoisie. The Bureaucracy was not eager to take command – rather happened to be in a position where the burden was put on its shoulders, automatically. *Deutsches Bildungsbürgertum* had produced Ranke and Thomas Mann, but not the Junker Bismarck. To the *Beamter* with the professional ethic, taking on political duties might even be a hard plight, only to be fulfilled with a heavy heart. In politics initiatives now and then have to be taken according to the decisionist principle that belongs within the sphere of politics; in the ideal situation bureaucracy is reduced to its proper role as an instrumental vehicle.

Weber's significance and qualities, as well as some shortcomings, ought to be evaluated on the empirical, cognitive, level. This by no means excludes a supplementary evaluation of Weber's doctrines in their context, of their roots and effects, not only actual content.

Indeed, Weber could only be understood with the specific German background in mind, as a secular influence in a historicist, Romantic, intellectual climate. Since Weber as a classic is more receptive than innovative he has a significant prehistory and influence. He reflects his times, which is, moreover, a traditional motive for any undertaking in the history of ideas focussing upon great men.

If Weber's solution – his combination of parliamentarism and plebiscitary leadership democracy – was an adjusted variation of the British parliamentary system, his problem was German. In Germany, a rapid industrial development had made the system of government outdated and not well suited for the newly created nation.

Notes

- ¹ The early German hagiography was promoted by Karl Jaspers, whose booklet recently has been printed again, with a long introduction by Dieter Henrich (Jaspers 1988), in a volume collecting all Jaspers's essays on Weber. Of course other participants in the circle around Weber's widow Marianne also contributed to a somewhat uncritical devotion, e. g. the Heuss brothers.
- The British methodological hagiography could be exemplified with Runciman (1972) and Sahay (1971).
- In the USA the conceptions of Weber exemplified by Parsons and Lazansfeld & Oberschall respectively are very contrasting, indeed. There are, however, also numerous cases of substantial themes, developed with Weber as a vehicle, or ornament. The list of reference could here be very long.
- There is, however, a lack of reliable comprehensive handbook literature on Weber, both in the Anglo-Saxon as well as the German sphere.
- Weber's work is evidently located at the crossroads in both politics as well as methodology, which is part of the background to his otherwise most confusingly varying image, being hard to catch, as a "moving target".
- ² Hughes: *American Historical Review*, Vol LXVI (1960), pp 154–5. There is a general problem involved here, about the transformation of ideas when replanted, which also touches upon the commensurability and communication between social science paradigms. Recent works by Srubar (1988), Gutting (1980) and others illuminate this crucial field, as well as the earlier books by Jay (1973) and HS Hughes (1975).
- Bendix (1960) has for a long time been regarded as a good monograph over Weber's substantial sociology but does hardly deal with neither his politics, nor his manifest methodology.
- ³ For detailed references see list of literature. The study of Weber has almost become a discipline of its own, as reflected in a couple of recent readers: Lash & Whimster (eds. 1987) and Mommsen & Osterhammel (eds. 1987).
- ⁴ Guenther Roth has developed intriguing thoughts about the three levels of analysis of Weber's works on politics. See esp. p 125 and 195 *et passim* in Roth (1979). The East of Elbe-studies are now available also in *MWG*.
- ⁵ Weber, Max: *Staatssoziologie* (Berlin: Duncker & Humblot, 1956, with *Einführung* and *Erläuterung* by Joh. Winckelmann). For Mommsen's critique of Winckelmann, see the *Excursus* at the end of the second ed. of his famous dissertation (Mommsen 1974). A thorough recent discussion is to be found in Zängle (1988), linking the dominating political and methodological themes in Weber to each other.
- ⁶ Recent works by Wagner (1987), Schnädelbach (1983), Köhnke (1986) and Nusser (1986) are all very instrumental, getting under the surface of this frequently misinterpreted concept of value-orientation. In the Anglo-Saxon sphere works by Burger (1976) and Oakes (numerous contributions, for instance 1983 and 1987) have deepened the understanding of the Weberian methodological twist of the fact-value-distinction, beyond the paradigmatic "red herring" it used to be, because of Gouldner, Strauss (1953) and others.
- ⁷ For more recent parallels Weber's basic "theoretical" structure is well in line with Gunnar Myrdal's well-known dictum of value-significance, as well as the "point of view"-approach pleaded by British historians. It is however, a very long tradition with its roots in the birth of utilitarianism – the calculating individual as expressed in "the rational economic man"-metaphore – in the Renaissance-period.
- ⁸ Here I have certain themes in the democracy-debate in mind, like the goal conflict between participation and efficiency.
- ⁹ Weber's lack of "inner democratic creed" has sometimes appeared as a bit shocking to scholars raised in the Anglo-Saxon tradition, like in the case of Werner Falk (1935), who also coined the expression about Weber as a "frustrated politician", plagued by a Faustian tension between the two souls dwelling in his bosom.
- The discussion about the more precise nature of Weber's liberalism has a certain centrality, for a couple of reasons. There is a lack of a successful German "founding fathers" in the young Federal Republic after the war, where democracy after all was introduced only with the help of the occupying powers. It is not by chance that Theodore Heuss wrote a *Geleitwort* to *GPS* in 1958. The situation was not favourable for unbiased interpretations as the turmoil following young Mommsen's reevaluation exposed (Mommsen 1959). Moreover, the debate on Weber's eventual role as a founding father for Nazism, thus revitalized, also is affected, although the possibility of being a forerunner to Nazism as well as liberalism is not to be principally excluded.
- ¹⁰ In Stammer (ed. 1971, transl. by Kathleen Morris, orig. and more complete in German 1965), pp 83–100.
- ¹¹ Stern (1972) and Sheehan (1978) are two basic books on the delay of political maturity among the bourgeois classes in Germany. Barkin (1979) deals with the economic aspect of this apolitical stance of German *Bildungsbürgertum*. For a recent discussion of *deutscher Sonderweg*, see also Blackbourn & Eley (1984). In Germany liberalism is associated with failure, discussions without results, like in the case of the Frankfurt parliament in 1848.
- ¹² For the relationship between Weber and Naumann, see Andreas Lindt (1973). For a general account of the tendencies in *Verein*, see Lindenlaub (1967).

- For the theme of Weber and "political education", see Scaff (1973) and also Hennis's recent works. I abstain from a more detailed discussion of Weber and the concept of "Realpolitik", in one way a very Weberian notion, quite in line with his basic structure, normative empirical theory and in another way a most un-Weberian concept, insofar as it is suffused with Bismarckian power-subordination.
- ¹³ I have elaborated this basic "theoretical", or rather methodological, continuity in Weber's work in other places. See for instance Eliaeson (1988). Sometimes the erroneous idea is launched that Weber's later philosophy of value (in science) should be some sort of "covering-up" of his political bourgeois activism, as a methodological tool. Still, it indicates a tension in Weber that he dedicates his inauguration lecture in Freiburg to political topics. Dr Rita Aldenhoff, at the moment preparing Weber's early political writings for the *MWG* together with W Mommsen, has, however, put to my attention that Weber's *Freiburger Antrittsrede* is a handful of pages longer in its original manuscript version, compared with the lecture Weber actually delivered, in a more political tone.
- ¹⁴ Especially Barkin (1970) deals with this modernization "from above". We should also in this context recall Wolfgang Mommsen's hypotheses about the disastrous effects of old-fashioned forms of government (in context of the Fischer-thesis-debate, on the causes of the First World War).
- ¹⁵ This is engraved on his tombstone, most likely intended as a verdict on Wilhelm II.
- ¹⁶ The Germans, in their self-conception, only tried to achieve in (especially Eastern) Europe what the British had already achieved in India and other places, which was the background to the vivid German interest in the British system of government and Imperialist praxis. Not even Hitler was exactly "jumping" on the idea of a war with the United Kingdom, as the actual course of events also indicates; the hesitation after Dunkirk and the somewhat unprovoked Operation Barbarossa; his aim was evidently rather to enslave Russia.
- ¹⁷ Modern European history provides us many good chances to contemplate the interplay between chance, pure incidents, and long term factors, "necessities". But surely the low French growth of population in recent centuries is one of those basic long term factors, easy to overlook, since it is not manifest in spectacular, dramatic, events. It might even, in combination with the effects of the big wars in 17th century on "die Verspätete Nation" of Germany (Plessner 1974), provide the basic key to the understanding of central European security policy, until the formation of the European Economic Community after the Second World War.
- ¹⁸ The concept introduced by Rudolf Kjellén, the only really internationally famous Swedish political scientist. Geopolitics could be, as was partly the case with Kjellén himself, metaphysically understood, but surely also given a more cognitive application. International politics could still hardly be understood without access to the simple tool of the geographical map, although technological level today is increasingly important – and land control more a lingering feudal concept. However, world politics is often formed by elderly statesmen, focussing on the rear mirror more than the road ahead. Both Hitler and Stalin were subscribers to Haushofer's *Zeitschrift für Geopolitik*. Geopolitics has played a very central – although diminishing – role in 20th century world politics. This goes especially for Germany, a country unique in the respect that still, as recent events have shown again in 1989, domestic politics immediately become world politics.
- ¹⁹ Ever since Tenbruck (1975) published his huge article, stressing Weber's sociology, there has been a vivid debate on what is to be seen as Weber's main work (and how to catch the Key to the comprehensive understanding of it), as well as the character of the posthumous *WuG*. The most important contributions are published in *KZfSS*, sometimes with abridged translations following in *The British Journal of Sociology*.
- ²⁰ Any natural law-conception of legitimate rule is quite un-Weberian, indeed. Nevertheless, the strange lingering *Drang nach Wertung* still stimulates such erroneous "creative interpretations", to use a polite term.
- However, if for instance the Second World War is interpreted as an excess in nihilism, rather than in Romantic totalizing ideology, the natural law revival is understandable (Schelauke 1967), although in a longer perspective merely an impediment to a more basic trend of secularization, no matter lingering longing for Aristotelian foundations or moral philosophy, like in the cases of MacIntyre (1984) and Bloom (1987).
- ²¹ Compare Merquior (1980).
- ²² Weber is very instrumental for the purpose of this sort of cultural criticism, although we should bear in mind that he would himself not endorse the status of "theory" to this sort of philosophy of history.
- ²³ There is a general problematic of power vs bureaucracy, will vs tool, involved here. As Mommsen has pointed out the problem was rather acute in Russia and Prussia before World War One. Power vacuums naturally easily occur in transitional periods, like the break-through of modern mass democracy.
- ²⁴ See for instance Mommsen (1988), in his contribution to Kocka's reader collecting the contributions to the *Nord-Deutsche Rundfunk* programs on Weber the other year, where many prominent participants in the *Gesamtdeutungs*-debate on Weber raised their voices, "on the level of wisdom" trying to popularize their conceptions.
- Of course counterfactual hypotheses and the question of the causes of the rise of modern capital-

ism is a broad topic, to say the least, but it could not really be left aside when touching upon Weber's substantial comparative sociology of religion. After all the European hegemony is the dominating sensation in World history since the Renaissance. It must somehow be linked to the special irreversible and universal course of inner-worldly rationality in our otherwise weak and fragmented part of the world.

- ²⁵ In the Scandinavian countries they launch special power investigations – government sponsored – in order to locate the power in society. I guess this is typical of idyllic societies where naked power – exercising its monopoly of legal violence – tends to become merely a potential. The internalizing of power mechanisms has been studied by, among others, representatives of the younger Frankfurt school, e. g. Habermas in his *Strukturwandel der Öffentlichkeit*.
- ²⁶ In fact Weber's essay on the North-American sects are most enlightening for the comprehension of his comparative sociology of religion *in toto*. This is, moreover, *not* altered by William Swatos' empirical refutation of some of Weber's assertions (Swatos 1982) *even* if they should prove correct.
- ²⁷ It is a fact that Weber was influenced by Ostrogorsky. See for instance Beetham, p 104 in first ed. See also Mommsen 1959 (p 109 in English translation from 1984). Again, also here, Weber is more a mediator than an inventor, genuine classic.
- ²⁸ Schmidt 1964, esp. p 73 *et passim* and p 229 *et passim*.

List of literature

- Alexander, Jeffrey: *Theoretical Logic in Sociology. Volume Three. The Classical Attempt at Theoretical Synthesis. Max Weber*. Berkeley & Los Angeles; Univ. of Calif. Press, 1983.
- : "The Centrality of the Classics", p 11–57, in A Giddens & JH Turner (eds): *Social Theory Today*. Cambridge: U. K., Policy Press, 1987.
- Aron, Raymond: "Max Weber und die Machtpolitik", in Stammer, Otto (Hrsg): *Max Weber und die Soziologie heute. Verhandlungen des 15. deutschen Soziologentages*. Tübingen: Mohr, 1965. (Engl. Transl. 1971).
- Baier, Horst: "Friedrich Nietzsche und Max Weber in Amerika", in *Nietzsche-Studien. Internationales Jahrbuch für die Nietzsche-Forschung*, Bd 16 (1987), p 430–36. Berlin & New York: Walter de Gruyter, 1987.
- : "Friedrich Nietzsches 'neue Aufklärung' – oder: Das 'metaphysische Bedürfnis' im Traumschatten der Vernunft", p 263–94, in *Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung*. Darmstadt: Luchterhand 1985.
- Barkin, KD: *The Controversy over German Industrialization 1890–1902*. Chicago & London: The Univ. of Chicago Press, 1970.
- Beetham, D: *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Allen & Unwin, 1974.
- Bendix, R: *Max Weber. An Intellectual Portrait*. Garden City, N. Y.: Doubleday, 1960.
- Blackbourn, D & Eley, G: *The Peculiarities of German History*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1984.
- Bloom, A: *The Closing of the American Mind*. New York: Simon & Schuster, 1987.
- Brecht, Arnold: *Political Theory*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1959.
- Breuer, S: *Max Weber's Herrschaftssoziologie*. Frankfurt: Campus, 1991.
- Bruun, HH: *Science, Values, and Politics in Max Weber's Methodology*. Copenhagen: Munksgaard, 1972.
- Burger, Thomas: *Max Weber's Theory of Concept Formation*. Durham, N. C.: Duke Univ. Press, 1976.
- Clague, Monique: "Conceptions of Leadership. Charles de Gaulle and Max Weber", in *Political Theory*, Vol. 3, no 4 (Nov. 1975).
- Dibble, Vernon K "Social Science and Political Commitments in the Young Max Weber", in *Archives européennes de Sociologie*, Tome 9 (1968).
- Dronberger, Ilse: *The Political Thought of Max Weber. In Quest of Statesmanship*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1971.
- Eliaeson, S: "Max Weber", in Bertilsson, M & Hansson, B (utg): *Samhällsvetenskapens klassiker*. Lund: Studentlitteratur, 1988.
- : "Max Weber and his Critics", in *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 3. No 4, 1990, p 513–37.
- Falk, Werner: "Democracy and Capitalism in Max Weber's Sociology", in *The Sociological Review*, Vol. XXVII, No 4 (Oct. 1935).
- Giddens, A: *Politics and Sociology in the Thoughts of Max Weber*. London: Macmillan, 1972.
- Friedrich, Carl J: "Political Leadership and the Problem of the Charismatic", in *The Journal of Politics*, Vol. 23 (1961), No 1.
- Gouldner, Alvin: "Anti-Minotaur: The Myth of a Value-Free Sociology", in *Social Problems*, Vol. IX (Winter 1972).
- Gutting, G (ed): *Paradigms and Revolutions*: Notre Dame: Ind. Univ. of Notre Dame, 1980.
- Habermas, J: *Theorie des kommunikativen Handelns. Bd 1*. Frankfurt a/M: Suhrkamp 1981 (Engl. transl. 1984).
- Heiskanen, Ilkka: "Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study", in *Commentationes Humanarum Litterarum*, Vol. 39, No 2 (1967).
- Hennis, Wilhelm: *Max Weber. Essays in Reconstruction*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Henrich, Dieter: *Die Einheit der Wissenschaftslehre Max Webers*. Tübingen: Mohr, 1952.

- Heuss, Theodor: "Geleitwort" to Max Weber's *GPS* (see below), 2nd ed.
- Honigsheim, Paul: *On Max Weber*. New York & London: Free Press & Macmillan, 1968.
- Hughes, H Stuart: *The Sea Change*. New York: Harper & Row, 1975.
 -: Review of Bendix: Max Weber. An Intellectual Portrait, in *American Historical Review*, Vol. LXVI (1960).
- Hübinger, Gängolf: "Staatstheorie und Politik als Wissenschaft im Kaiserreich: Georg Jellineck, Otto Hintze, Max Weber", in *Politik, Philosophie, Praxis: Festschrift für Wilhelm Hennis*. Hrsg. von Hains Maier, Stuttgart: Klett-Cotta, 1988.
 -: "'Demokratisierung' in Staat, Gesellschaft und Kultur. Max Weber zwischen Politik und politischer Wissenschaft", Trienvortrag 1986 (copy in Max-Weber-Archiv, München).
- Iggers, Georg: *The German Conception of History*. Middletown, Conn.: Wesleyan Univ. Press, 1968.
- Jaspers, Karl: *Max Weber. Politiker, Forscher, Philosoph*. Bremen: Johs Storm, 1946, orig. 1932, also in Karl Jaspers: *Max Weber*. München: Piper, 1988 (mit Einführung von Dieter Henrich).
- Jay, Martin: *The Dialectical Imagination*. Boston & Toronto: Little Brown, 1973.
- Kilker, E: "Max Weber and Plebiscitarian Democracy: A Critique of the Mommsen Thesis", in *IJPCS*, 1989 (vol. 2), no 4.
- Kocka, Jürgen & Gneuss, Chr. (Hrsg): *Max Weber. Ein Symposium*. München: DTV, 1988.
- Köhnke, K C: *Entstehung und Aufstieg des Neukantianismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.
- Lash, Scott & Whimster, Sam (eds): *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Lepsius, R M: "Charismatic Leadership: Max Weber's Model and Its Applicability to the Rule of Hitler", in *Changing Conceptions of Leadership*. Ed by Graumann & Moscovici, Berlin: Springer, 1986.
- Lindenlaub, Dieter: *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik, Beiheft in Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Wiesbaden, 1967.
- Lindskoug, Kerstin: *Hänförelse och förnuft. Om Karisma och rationalitet i Max Webers sociologi*. Lund: Dialog, 1979.
- Lindt, Andreas: *Friedrich Naumann und Max Weber*. München, 1973, no 174 in *Theologische Existenz heute*.
- Loewenstein, Karl: *Max Weber's Political Ideas in the Perspective of our Time*. Cambridge, Mass.: Univ. of Mass. Press, 1966, orig. in German 1965.
 -: "Mas Weber als 'Anherr' des plebisitären Führerstaats, in *KZfSS*, (1961, Heft 2).
- Lukács, G: *Die Zerstörung der Vernunft*. Berlin: Aufbau Verlag, 1954.
- Löwith, Karl: "Max Weber und seine Nachfolger", in *Mass und Wert*, Vol. 3, 1939/40.
- Mann, Golo: *Ur Tysklands historia under två århundraden*. Sthlm: Norstedt, 1971.
- MacIntyre, A: *After Virtue*. Notre Dame, Ind.: Univ. of Notre Dame Press, 1984, orig. 1981.
- Mayer, J P: *Max Weber and German Politics*. London: Faber and Faber, 1944.
- Meinecke, F: *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*. München & Oldenburg, 1911 (2nd ed.).
- Merquior, J G: *Rousseau and Weber. Two studies in the theory of legitimacy*. London: Routledge & Kegan Paul, 1980.
- Mommsen, W: *The Age of Bureaucracy*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.
 -: *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*. Tübingen: Mohr, 1974, 2nd ed., orig. publ. 1959. Engl. transl. 1984.
 -: "Zum Begriff der 'plebisitären Führerdemokratie' bei Max Weber", in *KZfSS*, Vol. 15 (1963).
 -: "Max Weber und die historiographische Methode in seiner Zeit", in *Storia della Storiografia/History of Historiography*, 1983:3, pp 28-42.
 -: "The antinomian Structure of Max Weber's Political Thought", in *Current Perspectives in Social Theory*, Vol. 4, (1983) pp 289-311.
 -: *The Political and Social Theory of Max Weber*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1989.
- Mommsen, W & Osterhammel, J (Eds.): *Max Weber and his Contemporaries*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Nolte, Ernst: "Max Weber vor dem Faschismus", in *Der Staat*, 2 (1963).
- Nusser, Karl-Heinz: *Kausale Prozesse und sinnerfassende Vernunft*. München: Alber, 1986.
- Oakes, G: *Weber and Rickert. Concept Formation in the Cultural Sciences*. Cambridge, Mass.: MIT, 1988.
- Oexle, Otto Gerhard: "'Historismus'. Überlegungen zur Geschichte des Phänomens und des Begriffs", in *Braunschweigische Wissenschaftliche Gesellschaft, Jahrbuch 1986*.
- Ollig, Hans-Ludwig (Hrsg): *Materialien zur Neukantianismus-Diskussion*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1987.
- Plessner, Helmut: *Die verspätete Nation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988, orig. 1974.
- Portis, E B: *Max Weber and Political Commitment*. Philadelphia: Temple Univ. Press, 1986.
- Roth, Guenther: *The Social Democrats in Imperial Germany*. Totowa, N J: Bedminster, 1963.
 -: "History and Sociology in the Work of Max Weber", in *The British Journal of Sociology*, Vol. XXVII, No 3 (Sep. 1976).
 -: "Abschied oder Wiedersehen? Zur fünften Auflage von Max Webers *Wirtschaft und Gesellschaft*", in *KZfSS*, 1979, Heft 2.
- Roth, G & Schluchter, W: *Max Weber's Vision of History. Ethics and Methods*. Berkeley: Univ. of Calif. Press, 1979.
- Runciman, W G: *A Critique of Max Weber's Philosophy of Social Science*. Cambridge, U. K.: CUP, 1972.
- Sahay, Arun (Ed.): *Max Weber and Modern Sociology*. London: Routledge and Kegan Paul, 1971.

- Salomon, A: "Max Weber's Political Ideas", in *Social Research*, 1935 (vol. 2), pp 368–84.
- Scaff, Lawrence A: "Max Weber's Politics and Political Education", in *APSR*, 1973.
- Schelauske.: *Naturrechtsdiskussion in Deutschland*. Köln: 1967.
- Schluchter, W: "Einführung in die Max Weber-Gesamtausgabe", *Prospekt der Max Weber Gesamtausgabe*. Tübingen: Mohr, 1981.
–: *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*. Berkeley: Univ. of Calif. Press, 1981.
- Schmidt, Gustav: *Deutscher Historismus und der Übergang zur Parlamentarischen Demokratie: Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke, Troeltsch, Max Weber*. Lübeck & Hamburg: Heft 389 in *Historische Studien*.
- Schnädelbach, H: *Philosophie in Deutschland 1831–1933*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1983.
- Schmitt, Carl: *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, Mass.: MIT, 1985, transl. by Ellen Kennedy (orig. publ. 1923 by Duncker & Humboldt).
- Schulz, Gerhard: *Zwischen Demokratie und Diktatur. Bd I*. Berlin: 1963.
- Sheehan, J J: *German Liberalism in the Nineteenth Century*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1978.
- Smith, Michael Joseph: *Realist Thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge: Louisiana State, 1986.
- Srubar, Ilja (Hrsg): *Exil, Wissenschaft, Identität*: Suhrkamp, 1988.
- Stammer, Otto (Hrsg): *Max Weber und die Soziologie heute. Verhandlungen des 15. deutschen Soziologentages*. Tübingen: Mohr, 1965. Engl. transl. by Kathleen Morris, Oxford, 1971.
- Steding, Christoph: *Politik und Wissenschaft bei Max Weber*. Breslau: 1932.
- Stern, Fritz: *The Failures of Illiberalism*. London: Allen & Unwin, 1972.
- Strauss, Leo: *Natural Right and History*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1953.
- Swatos, Jr. William H: "Sects and success: Missverständnisse in Mt. Airy", in *Sociological Analysis*, 1982, 43, 4: 375–80.
- Tenbruck, Friedrich, H: "Das Werk Max Webers", in *KZfSS*, 27 (1975), pp 663–702.
–: "Abschied von 'Wirtschaft und Gesellschaft'. Zur Besprechung der 5. revidierten Auflage mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann, Tübingen 1976", in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 133 (1977), pp 703–36.
–: "The Problem of thematic unity in the works of Max Weber", in the *British Journal of Sociology*, Vol. XXXI, pp 313–351.
–: "Max Weber und Eduard Meyer", in Mommsen & Osterhammel (Hrsg): *Max Weber and his Contemporaries*, pp 234–67.
–: "Abschied von der 'Wissenschaftslehre'?", in Weiss, Johannes (Hrsg): *Max Weber heute*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1989.
- Turner, Stephen P & Factor, Regis: *Max Weber and the Dispute over Reason and Value*. London: Routledge and Kegan Paul, 1984.
–: "Weber, the Germans, and 'Anglo-Saxon Convention': Liberalism as a Technique and Form of Life", in Glassman, Ronald M & Murvar, Vatro (Eds): *Max Weber's Political Sociology*. Westport, CT: Greenwood, 1984.
–: "Decisionism and Politics: Weber as Constitutional Theorist", in Whimster and Lash (Eds.): *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin, 1987.
- Wagner, Gerhard: *Geltung und normativer Zwang*. München: Alber, 1987.
- Weber, Marianne: *Max Weber. Ein Lebensbild*. Heidelberg: Mohr, 1950, *Nachdruck* of orig. ed. 1926. Engl. transl. by Harry Zohn (New York, London, Sidney, Toronto: Wiley and Sons, 1975).
- Weber, Max: *GARS, GAW, GPS, MWG, WuG*, etc. (See list of abbreviations).
- Weiss, Johannes (Hrsg): *Max Weber heute*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1989.
- Whimster, Sam: "The Secular Ethic and the Culture of Modernism", in Lash & Whimster (Eds.): *Max Weber, Rationality and Modernity*. London: Allen & Unwin, 1987, pp 259–90.
- Wiley, Thomas E: *Back to Kant*. Detroit: Wayne State Univ. Press, 1978.
- Winckelmann, Johannes: *Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie*. Tübingen: Mohr, 1952.
–: *Max Webers hinterlassenes Hauptwerk*. Tübingen: Mohr, 1986.
- Zängle, Michael: *Max Webers Staatstheorie im Kontext seines Werkes*. Berlin: Duncker & Humblot, 1988. Beiträge zur politischen Wissenschaft. Band 53.

List of Abbreviations:

Webers work:

- GARS* = Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie
- GAW* = Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre
- GPS* = Gesammelte politische Schriften
- MWG* = Max Weber-Gesamtausgabe (most of the political volumes already published, by Mommsen and his assistants; several volumes remain to become published, for instance of letters – one volume published, ten planned – and methodology, etc.)
- WuG* = Wirtschaft und Gesellschaft

Good bibliographies over Weber's work are made by Käsler (first published 1975 in *KZfSS*) and Riesebrodt (in *MWG*-prospect).

For a good bibliography over the secondary literature, see Seyfarth, Constance & Schmidt, Gert: *Max Weber Bibliographie: Eine Dokumentation der Sekun-*

därlitteratur. Stuttgart: Enke, 1977. It builds on the collections at the Weber archives in München.

For a recent documentation over Anglo-Saxon secondary literature, see Kivisto, Peter & Swatos Jr, William H: *Max Weber. A Bio-Bibliography*.

New York, Westport, Conn., London: Greenwood Press, 1988. It contains very useful abstracts as well as an overview of the archival material.

Other abbreviations:

- APSR* = *American Political Science Review*.
IJPCS = *International Journal of Politics, Culture and Society*.
KZfSS = *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*.
Archiv = *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*.
Verein = *Verein für Sozialpolitik*.

Översikter och meddelanden

Riksdagsvalet i Finland 1991

Inledning

Riksdagsvalet den 17 mars 1991 kan betecknas som exceptionellt i åtminstone två avseenden. Valresultatet innebar, för det första, ovanligt stora och entydiga förskjutningar i partiernas styrkeförhållanden. Speciellt ifråga om de största partierna brukar riksdagsvalen i Finland innebära måttliga förskjutningar snarare än radikala omvälvningar i partikartan. I detta avseende kan det senaste valet betecknas som undantaget som bekräftar regeln. För det andra innebar valresultatet ett svidande nederlag för regeringspartierna och en stor triumf för oppositionspartierna. Det röd-blå samarbetet mellan det borgerliga samlingspartiet (SAML) och socialdemokraterna (SDP) som inleddes efter det föregående riksdagsvalet 1987 fick sin dödsdom. Båda partierna led kännbara förluster och SDP förlorade sin ställning som landets största parti. Centern (C), tidigare centerpartiet, blev valets stora segrare och landets största parti.

Valresultatet påverkade i högsta grad konstellationerna inför regeringsbildningen. SDP beslöt snabbt att gå i opposition, en för det "statsbärande" partiet mycket ovanlig position. För första gången på tjugofem år fick Finland en borgerlig majoritetsregering. I det följande skall vi analysera valresultatet och regeringsförhandlingarna som utmynnade i att Esko Aho (C) regering utnämndes i april 1991.

Valresultatet

Tabell 1 sammanfattar de huvudsakliga förändringarna i jämförelse med det föregående riksdagsvalet 1987. Den visar med all önskvärd tydlighet omfattningen av regeringspartiernas nederlag. De två stora regeringspartierna – SAML och SDP – gjorde båda ett mycket dåligt val. Det tredje regeringspartiet, svenska folkpartiet (SFP), behöll däremot i stort sett sina positioner. Regeringspartiernas understöd minskade med 236.000 röster vilket innebar en minskning med 5,6 % av de avgivna rösterna och 22 förlorade mandat. Väljarnas dom över

den röd-blå regeringen, dess sammansättning och politik, var alltså lika entydig som stark. Oppositionspartierna förmådde emellertid utöka sin röstmängd med endast drygt 80.000 röster. Förklaringen härtill är att vänsterförbundet (VF) gjorde ett dåligt val, speciellt i termer av erhållna röster.

I och med att både SDP och VF led ett valnederlag stärktes det borgerliga blocket märkbart. I den nya riksdagen förfogar det socialistiska blocket över endast 67 mandat, dvs exakt det antal som krävs för kvalificerad minoritet varmed bl a lagförslag kan röstas vilande. Det socialistiska blocket är därmed mindre, och det borgerliga större, än någonsin i det efterkrigstida Finland. Endast två gånger tidigare under efterkrigstiden har det socialistiska blocket förlorat flera mandat än i årets val. I valet 1962 förlorade det fjorton mandat och i valet 1970 femton mandat. Båda förlusterna ägde emellertid rum i ett läge där de socialistiska partierna i föregående val hade uppnått egen majoritet i riksdagen. I de fyra senaste riksdagsvalen har det socialistiska blocket kontinuerligt förlorat tre till nio mandat. Sedan valet 1975, då det socialistiska blocket ännu erhöll 94 platser, har 27 mandat gått förlorade. Finland blir m a o systematiskt allt borgerligare.

Tabell 1. Riksdagsvalet 1991; allmänna förskjutningar i jämförelse med valet 1987

	Andel röster (%)	Antal röster (1.000)	Mandat
<i>Regerings- partierna</i>	-5,6	-236	-22
<i>Oppositions- partierna</i>	+5,6	+ 81	+22
<i>Socialistiska blocket</i>	-5,6	-211	- 9
<i>Borgerliga blocket</i>	+5,6	+ 56	+ 9

Röstfördelningen

De partivisa förändringarna rörande röstfördelningen och röstmängden har sammanställts i *Tabell 2*. För SDP innebar årets val den andra brakförlusten i följd. Redan 1987 förlorade partiet ca 100.000 röster, nu blev saldot nästan detsamma. I de två senaste riksdagsvalen har alltså SDP förlorat ca 200.000 röster! I årets val fick partiet endast 22,1 % av de avgivna rösterna. Endast en gång under hela sin existens har partiet gjort ett sämre resultat. I valet 1962 erhöll partiet endast 19,5 % av rösterna som följd av att det då var starkt internt splittrat. Redan i det följande valet, 1966, tog SDP emellertid revansch med besked. Partiet noterades för sin efterkrigstida toppnotering med 27,2 % av rösterna. Valen 1962 och 1991 utgör alltså de enda riksdagsval i vilka SDP inte erhölet den största andelen röster. I 1958 års val uppnådde visserligen det demokratiska förbundet för Finlands folk (DFFF) – nuvarande vänsterförbundet (VF) – exakt samma röstandel som SDP (23,2 %).

Oberoende av enligt vilka mått riksdagsvalet 1991 analyseras är SAML den största förloraren. Partiets röstandel minskade med nästan fyra procentenheter och partiet förlorade ca 140.000 röster. Ett sämre riksdagsval gjorde SAML senast år 1975. Väljarna bestrafade partiet hårt och snabbt för dess fyraåriga regeringssamarbete med SDP. Efter valet 1987 lyckades SAML

äntligen komma i regeringsställning efter att – av varierande orsaker – ha hållits i opposition sedan 1966. Av allt att döma förmådde SAML inte uppfylla de stora förväntningar som väljarna ställde på partiet i regeringsställning. Resultatet blev en förödmjukande brakförlust för partiet, dess ledning och icke minst personligen för dess dåvarande ordförande Ilkka Suominen.

Valets tveklöst största segrare blev *centern*. Partiet erhölet nästan en fjärdedel av rösterna, dvs mer än någonsin sedan 1930. Därmed ökade partiet sin röstandel med drygt sju procentenheter och erhölet 33 % mera röster, dvs nästan 170.000, än i föregående riksdagsval. Efter fyra år i position blev centern nu landets klart största parti. En dylik jordskredsseger bör betecknas som exceptionell i finska förhållanden, speciellt under "normala" förhållanden. För de stora partiernas del måste vi gå till 1966 års val – vänsterns triumftåg – för att finna en motsvarighet. Då lyckades det pånytt enade SDP uppnå en seger, i relation till dess rekorddåliga valresultat 1962, av samma storleksklass som centern nu.

I riksdagsvalet 1987 var yttervästern inte enbart ideologiskt utan även valtekniskt splittrat. I årets val ställde den upp under den gemensamma och nya devisen *vänsterförbundet*. Detta kunde dock inte hindra partiet från att göra sitt sämsta riksdagsval under efterkrigstiden. Partiet förlorade 30 % av sitt röstunderlag, dvs nästan 120.000 röster, jämfört med föregående val. VF behöll dock positionen som det fjärde största partiet i Finland. Bl a med tanke på omvälvningarna i Östeuropa och Sovjet framstår partiets tillbakagång trots allt som relativt måttlig.

Det nästan ständiga regeringspartiet SFP lyckades i stort sett behålla sina positioner i årets val. Partiet förlorade några tusen röster, men förmådde å andra sidan något utöka sin andel av rösterna. Speciellt i relation till de brakförluster som drabbade de två övriga regeringspartierna framstår SFP:s valresultat som en framgång. Detta förklaras i hög grad av att partiets väljarkår sedan gammalt är mycket trogen sitt parti, nästan oberoende av partiets göranden och låtanden.

Vid regeringsbildningen 1987 inkluderades även det populistiska landsbygdspartiet, FLP, i det rödblå samarbetet. Det här var emellertid en mindre överraskning än 1983 då denna Veikko Vennamos skapelse för första gången plötsligt befann sig i regeringsställning. För FLP innebar det rödblå samarbetet att partiets inflytande i regeringen ytterligare reducerades samtidigt som partiets understöd i opinionsmätningarna fortsatte att minska. Partiet fann det därför bäst att gå i opposition 1990. Trots detta lyckades partiet inte undvika en kännbar förlust i 1991 års val. FLP förlorade nu 50.000 röster vilket innebar att partiet gjorde sitt sämsta riksdagsval sedan 1979. Däremot förmådde kristliga förbundet, FKF, marginellt öka sin röstmängd och röstandel.

Tabell 2. Röstfördelningen enligt parti i jämförelse med valet 1987

Parti	Andel röster (%)		Antal röster (1.000)	
	1991	+/-	1991	+/-
SDP	22,1	-2,0	602	- 93
SAML	19,3	-3,8	526	-140
C	24,8	+7,2	676	+169
VF	10,1	-3,6	274	-118
SFP	5,5	+0,2	149	- 3
FLP	4,8	-1,5	132	- 50
FKF	3,1	+0,5	83	+ 9
Gröna	6,8	+2,8	186	+ 70
Övriga	3,5	+0,2	94	+ 1
Totalt	100	-	2.722	-155

Förkortningar:

- SDP = Socialdemokratiska partiet
 SAML = Nationella samlingspartiet
 C = Centern (fd Centerpartiet, CP)
 VF = Vänsterförbundet (fd Demokratiska förbundet för Finlands folk, DFFF)
 SFP = Svenska folkpartiet
 FLP = Finlands landsbygdsparti
 FKF = Finlands kristliga förbund
 Gröna = De Grönas förbund

Tabell 3. Röstfördelningen (%) i de sex senaste riksdagsvalen

Parti	1972	1975	1979	1983	1987	1991
SDP	25,8	24,9	23,9	26,7	24,1	22,1
SAML	17,6	18,4	21,7	22,1	23,1	19,3
C	16,4	17,6	17,3	17,6	17,6	24,8
VF	17,0	18,9	17,9	13,5	13,6	10,1
SFP	5,4	4,6	4,2	4,6	5,3	5,5
LFP	5,1	4,3	3,7	*	1,0	0,8
FLP	9,2	3,6	4,6	9,7	6,3	4,8
FKF	2,5	3,3	4,8	3,0	2,6	3,1
Gröna	-	-	-	-	4,0	6,8
KHP	-	1,6	1,2	0,4	0,1	-
Övriga	1,0	2,8	0,7	2,4	2,2	2,7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Förkortningar:

LFP = Liberala folkpartiet

KHP = Konstitutionella högerpartiet

* = Vid dessa tider var LFP en medlemsorganisation inom C. Understödet för LFP ingår alltså i understödet för C.

Till valets stora segrare, utöver centern, hör definitivt det gröna förbundet. Trots vissa både ideologiska och organisatoriska motsättningar inom den gröna rörelsen i Finland lyckades partiet nu mer än fördubbla sin röst-mängd. Partiet fick närmare 200.000 röster vilket innebär en röstandel om 5,8 %. De grönas segeryra dämpades emellertid något av att opinionsmätningarna under en längre tid hade utlovat partiet en ännu större seger. Av de nio partierna i den nya riksdagen är de gröna nu i varje fall det femte största partiet.

Mandatfördelningen

Det finska valsyste-met är en kombination av ett person- och partival. Kandidater i riksdagsval nomineras antingen av registrerade partier eller valmansföreningar. Det senare nomineringsalternativet har principiellt stor, men i praktiken liten, betydelse. Den röstande ger sin röst åt en enskild kandidat på något partis, eller eventuellt valförenings, kandidatlista. Även sk obundna kandidater kan ställa upp på partiernas listor. Den röstande bör alltså klargöra sina preferenser både ifråga om person och parti. Valsystemet är proportionellt och mandatfördelningen uträknas enligt d'Hondts metod. Denna metod gynnar systematiskt stora partier och missgynnar små partier. Det faktum att någon form av utjämningsmandat inte tillämpas i Finland resulterar därför ofta i en viss skevhet mellan ett partis relativa röstandel och antalet erhållna mandat. Speciellt mindre partier strävar till att för sin del motverka denna skev-

het genom att ingå tekniska valförbund med andra partier i en eller flera valkretsar.

Tabell 4 visar mandatfördelningen i de åtta senaste riksdagsvalen i Finland. I valet 1991 förlorade regeringspartierna sammanlagt tjugotvå mandat. Med sina tretton förlorade mandat är SAML också i detta avseende valets största förlorare. Inte sedan 1975 har partiets riksdagsgrupp varit mindre än nu. De nio mandat som SAML vann i riksdagsvalet 1987 är därmed ett minne blott. Å andra sidan bör noteras att partiets nu erhållna mandatantal ligger närmare ett långsiktigt medeltal än rekordnoteringen från 1987 då partiet för första gången under efterkrigstiden erhö-ll över femtio mandat.

SDP förlorade nu åtta mandat. Redan i riksdagsvalet 1987 drabbades partiet av ett ungefär lika stort röstbortfall som i årets val. Pga gynnsamma valtekniska omständigheter förlorade partiet då endast ett mandat. Nu drabbades SDP av en kändbar förlust även i termer av mandat. De fyrtioåtta platser som partiet nu förfogar över innebär en tangering av partiets tidigare bottennotering från 1958. Ytterligare, under hela sin existens har SDP aldrig haft färre mandat i den finska riksdagen än vad nu är fallet.

Det tredje regeringspartiet, SFP erhö-ll tolv mandat. Partiet förlorade ett mandat, i Helsingfors valkrets. Stabiliteten i partiets understöd framgår därav att partiet nu erhö-ll lika många mandat som i valet 1966. Denna omständighet förklaras huvudsakligen av att SFP i till-

Tabell 5. Mandatförskjutningarna i ett regionalt perspektiv

	Södra Finland		Mellersta Finland		Norra Finland	
	M	(%)	M	(%)	M	(%)
Regeringspartierna	- 9	(-15)	-11	(-20)	-2	(-29)
Oppositionspartierna	+10	(+48)	+10	(+26)	+2	(+11)
Borgerliga blocket	+ 6	(+13)	+ 3	(+ 5)	0	(-)
Socialistiska blocket	- 5	(-16)	- 4	(-11)	0	(-)

Regeringspartierna – SDP, SAML – gjorde kännbara mandatförluster i hela landet. Tex i södra Finland förlorade regeringspartierna 9 av de 59 mandat som dessa partier erhöll i riksdagsvalet 1987. Relativt sett innebar detta en mandatförlust om 15 %. Samtidigt som regeringspartiernas mandat minskade, relativt sett, mest i norra Finland vann oppositionspartierna, relativt sett, mest i södra Finland. I denna region vann oppositionspartierna sammanlagt tio tilläggsmandat. Merparten av dessa, dvs sju tilläggsmandat, kom centern till godo som därmed mer än fördubblade sina mandat i de fyra sydligaste valkretsarna (från sex till tretton mandat). Även i mellersta Finland vann oppositionen tio tilläggsmandat av vilka sex togs av centern. Det grundläggande mönstret var detsamma även i norra Finland; de två tilläggsmandat som oppositionen vann i denna region erövrades båda av centern.

Regionalt sett innebar alltså riksdagsvalet 1991 att framförallt centern stärkte sina positioner speciellt i södra Finland. Partiet lyckades bättre än någonsin göra betydande inbrytningar i de folkrika storstäderna och tätorterna i södra Finland. Det här återspeglar sig även däri att det borgerliga blocket vann sex av de totalt nio tilläggsmandaten just i södra Finland. De enskilda partiernas framgångar och motgångar i ett regionalt perspektiv framgår närmare i *Tabell 6*.

Tabell 6. Regionala förskjutningar i mandatfördelningen enligt parti

Parti	Södra Finland	Mellersta Finland	Norra Finland	Totalt
SDP	-4	-4	0	- 8
SAML	-4	-7	-2	-13
C	+7	+6	+2	+15
VF	-1	0	0	- 1
FLP	-1	0	-1	- 2
SFP	-1	0	-	- 1
FKF	+1	+2	-	+ 3
LFP	-	-	+1	+ 1
Gröna	+4	+2	0	+ 6

C var det enda partiet i riksdagsvalet 1991 som vann tilläggsmandat i alla tre regioner; partiets valframgång bör alltså betecknas som ett nationellt fenomen. På motsvarande sätt var SAML det enda partiet som förlorade mandat i alla regioner. Trots att antalet valkretsar i vilka de gröna vann representation fördubblades från tre till sex är partiets understöd fortfarande starkt koncentrerat till södra Finland. Av de grönas tio mandat härrör nu sju från de fyra sydligaste valkretsarna, och hela sex mandat erhöles enbart i Helsingfors och Nylands valkretsar.

Den kvinnliga representationen förstärktes ytterligare i riksdagsvalet 1991. Den nya riksdagen har 76 kvinnliga ledamöter, dvs tretton flera än i den 1987 valda riksdagen. Den kvinnliga representationen ökade från 32 till 38 %. I detta avseende torde Finland därmed placera sig i den absoluta världstoppen. Kvinnorepresentationen i de olika partierna framgår i *Tabell 7*.

Tabell 7. Kvinnorepresentationen 1987 och 1991 enligt parti

Parti	1987		1991	
	Mandat	%	Mandat	%
SDP	18	32	22	46
SAML	22	42	20	50
C	11	28	14	25
VF	7	35	5	26
FLP	3	33	3	43
SFP	1	8	3	25
FKF	1	20	3	38
LFP	-	-	1	100
Gröna	0	0	5	50
Totalt	63	32	76	38

För nästan alla partier kan vi konstatera att den relativa andelen kvinnor i riksdagsgruppen ökade i valet 1991. De enda undantagen utgörs av C och VF. Valframgången inom C koncentrerades starkt till det manliga könet; trots femton tilläggsmandat ökade antalet kvinnliga ledamöter endast med tre. Inom SAML blev

situationen den motsatta; partiet förlorade tretton mandat men antalet kvinnliga representanter minskade med endast två. Inom C var det alltså främst männen som segrade och inom SAML var det främst männen som förlorade. I den nya riksdagen är könsfördelningen för de största partiernas del betydligt jämnare inom SAML och SDP än inom C och VF. Av SAML:s fyrtio ledamöter är exakt hälften kvinnor. Också de gröna lyckades nu uppnå en maximal jämlikhet mellan könen; av partiets tio ledamöter är fem kvinnor. I den förra riksdagen var partiets fyra ledamöter alla män.

Personalgalleriet förnyades i ungefär samma utsträckning som i valet 1987. Den nya riksdagen har 72 ledamöter som inte satt i den förra riksdagen. Detta antal är ett resultat av att 32 tidigare ledamöter inte ställde upp i 1991 års val samt av att 40 tidigare ledamöter, som även nu kandiderade, blev utslagna i valet.

Röstningsaktiviteten i valet 1991 blev låg, men dock något högre än vad många bedömare befarade före valet. Framför allt centern gynnades av det förhållandevis låga valdeltagandet. Av de i Finland bosatta röstberättigade röstade nu 72 %. Detta är den lägsta röstningsprocenten i riksdagsval under efterkrigstiden och ca fyra procentenheter lägre än i riksdagsvalet 1987. Den genomsnittliga röstningsprocenten för riksdagsval i Finland under perioden 1945—89 är 79,6 %. I de två senaste riksdagsvalen har alltså röstningsaktiviteten varit klart lägre än det genomsnittliga långtidsvärdet. Speciellt under 60-talet var röstningsprocenten klart över 80. Statistiken toppas av riksdagsvalet 1962 i vilket 85,1 % av de röstberättigade deltog. Även i vänsterns segerval fyra år senare uppnåddes nästan samma röstningsaktivitet (84,9 %) som i rekordvalet 1962.

Valrörelsen

Det mest påfallande med valrörelsen inför riksdagsvalet 1991 var att den inte var särskilt påfallande. Den kännetecknades m a o av egenskaper som är typiska för valrörelser i Finland. Det stundande valet uppmärksammas givetvis stort dels i massmedia, dels i partiernas påkostade kampanjer. Men den mottagande parten, den stora allmänheten, förmår föga entusiasmeras av vad den ser och hör. Orsakerna härtill är flera.

Valrörelsen inför riksdagsvalet i mars 1991 kom dessutom tidvis att överskuggas av de dramatiska händelserna på den internationella politiska scenen. Kriget vid Persiska viken och händelserna i Baltikum och Sovjet dominerade nästan helt massmedia i början av året. Den egentliga valrörelsen kom därför osedvanligt sent igång på allvar. Men även därefter kan valrörelsen betecknas som mer eller mindre diffus och anemisk. Inget enskilt valtema kom att dominera valrörelsen. Enligt gammalt mönster handlade det huvudsakligen om eko-

nomisk politik, bostads- och energipolitik samt, i viss utsträckning, flyktingpolitik. Regeringsbasen för den nya regeringen tog likaså en hel del debattutrymme.

Konstellationerna mellan partierna följde i hög grad gränslinjen mellan regerings- respektive oppositionspartierna. Framför allt C angrep huvudaktörerna i det rödblå regeringssamarbetet, SDP och SAML. Centern marknadsförde sig som det enda verkliga alternativet till den nuvarande regeringspolitiken och -basen. Vad detta alternativ substansiellt skulle innebära förblev emellertid mer eller mindre oklart. Både SDP och SAML uttryckte för sin del tillfredsställelse över det fyraåriga samarbetet och signalerade försiktigt en beredskap att fortsätta regeringssamarbetet även efter valet.

I skrivande stund – ett halvt år efter valet i mars 1991 – framstår det som ytterst märkligt att den ekonomiska politiken inte ägnades desto större uppmärksamhet i valkampanjen. Nu befinner sig landet i den värsta ekonomiska krisen sedan andra världskriget. Det förefaller som om de politiska partierna ännu i början av året inte skulle ha insett, eller velat inse, omfattningen och djupet i den ekonomiska kris som redan då var ett faktum. Visserligen var den ekonomiska politiken ett centralt valtema, men den blev aldrig det dominerande valtema som den rimligtvis borde ha blivit. Intrycket blir att både politikernas och den breda allmänhetens krismedvetenhet på allvar började öka kort efter valet. Sedan sommaren har den ekonomiska depressionen fullständigt dominerat den politiska vardagen i Finland.

Traditionella valtemata inför nationella val i Finland är bostads- och energipolitiken. Så även denna gång. Trots detta förblev partiernas ställningstaganden i dessa frågor mer eller mindre höljda i dunkel och gränslinjerna mellan partierna förblev diffusa. Energidebatten i Finland handlar i sista hand om huruvida ett femte kärnkraftverk skall byggas eller inte. Alla större partier är splittrade i denna fråga. Understödet för en utbyggd kärnkraft torde vara störst inom SAML. Inför riksdagsvalet deklarerade partiets ledning att beslut om byggandet av ett femte, och kanske sjätte, kärnkraft bör fattas under kommande valperiod. Den officiella ståndpunkten inom SDP var att det ökande energibehovet i första hand bör tillgodoses genom energisparande åtgärder. De gröna profilerade sig som ett antikärnkraftparti och förespråkade bl a strängare miljöbeskattning. SAML profilerade sig bl a genom att föreslå en privatisering av statsbolagen.

I EG-frågan gömde partierna sig bakom de pågående förhandlingarna om den europeiska ekonomiska sfären (EES). Främst SAML och SFP ställde sig redan i valrörelsen positiva till ett framtida EG-medlemskap. SDP, som fram till valet innehade utrikesministerposten, tog

inte klart ställning i frågan. Genast efter valet deklarerade emellertid ordförande Paasio att Finland bör förbereda sig på att ansöka om medlemskap. Bland övriga valtemata kan nämnas utlännings- och flyktingpolitiken. Framför allt FLP försökte profilera sig i denna fråga med en flyktingfientlig kampanj. Trots vissa farhågor om motsatsen gav en dylik kampanj ingen utdelning i själva valet. Den protestvåg som FLP hoppades på uteblev och därmed även partiets valframgång.

En allmän bakomliggande orsak till att finska valrörelser inför riksdagsval i regel blir rätt slätstrukna tilldragelser ligger i det *dualistiska* inslaget i Finlands statsförfattning. Denna tillmäter som känt även presidenten betydande maktbefogenheter. Speciellt inför val är partierna därför måna om att inte komma på kollisionkurs med presidenten. Denna omständighet inverkar allmänt, och indirekt, dämpande på partiernas valaktivitet och profilering. Inför ett riksdagsval verkar speciellt två av presidentens många befogenheter i denna riktning.

Den ena befogenheten som vi här avser är att *presidenten* enligt konstitutionen *utnämner regeringen*. Presidenten kan, om han så vill, relativt oberoende av partierna utse regeringsbildaren och basen för den nya regeringen. För ett parti, och speciellt för dess ledning, gäller det därför att i valstridens eventuella hetta undvika ställningstaganden i större eller känsliga frågor som avviker från presidentens uppfattningar och vilka därmed kan minska sannolikheten för att ifrågavarande parti återfinns i den nya regeringen. Den andra befogenheten som vi här avser gäller *utrikespolitiken* som enligt konstitutionen leds av presidenten. Som följd härav är partierna speciellt försiktiga i sina utrikespolitiska ställningstaganden.

Mot bakgrund av de stora omvälvningar som under de senaste åren ägt rum i Europa och Sovjet skulle det i och för sig ha funnits orsak att i valrörelsen debattera den finska utrikespolitiken, dess prioriteringar och behov av förnyelse. Av ovan nämnda orsaker blev detta dock inte fallet. Speciellt vad gäller landets östrelationer var partierna enligt gammalt välkänt mönster ytterst försiktiga i sina ställningstaganden, i den mån sådana överhuvudtaget kunde registreras. Detsamma gällde i viss mån partiernas inställning i EG-frågan. Partiernas dilemma inom det utrikespolitiska området inför riksdagsval kan skämtsamt förliknas med barnens väntan inför julen; det gäller att vara speciellt snäll just vid denna tid, annars kanske utdelningen på julafton (regeringsbildningen) helt uteblir!

En annan allmän orsak, som inte är unik för Finland, till att nutida valrörelser blir föga informativa tilldragelser sammanhänger med *väljarkårens beskaffenhet* idag. Det traditionella klassröstandet har dramatiskt avtagit. En allt större del av de olika partiernas stödtrupper kan

spåras till en ständigt expanderande medelklass. Dessutom har antalet rörliga väljare avsevärt ökat i de senaste valen. Allt detta har för sin del bidragit till att likforma partierna och deras valkampanjer så att dessa allt mer påminner om varandra. Partierna fiskar m a o i allt högre grad i samma fiskevatten. I en dylik situation innebär en stark profilering från ett partis sida alltid en risktagning. Nettoeffekterna av en klar profilering blir vanskliga att bedöma. Antalet nya väljare som profileringen attraherar kan bli mindre än antalet väljare som stöts bort från partiet p g a denna profilering. Väljarkårens sammansättning resulterar alltså i att partierna blir allt mera obenägna att uppsöka nya fiskevatten.

Regeringsbildningen

Riksdagsvalen i Finland har i regel inte haft stor betydelse för sammansättningen av den regering som tillträtt efter valen. Det här beror dels på partistrukturen, dels på presidentens funktion som regeringsutnämnnare. Inget parti har dominerat partifältet. Det största partiet har i allmänhet haft ett understöd kring 25 %. Det vanliga målet att skapa majoritetsregeringar har därför alltid inneburit koalitioner som inkluderat åtminstone två av de större partierna samt dessutom ofta några mindre partier. Politiskt funktionsdugliga majoritetsregeringar har därför sällan kunnat byggas upp enbart kring partier som haft framgång i valen. Det normala mönstret har varit att en majoritetsregering inkluderat både valsegrare och -förlorare. Dessutom har riksdagsvalen i regel endast inneburit rätt moderata förskjutningar i partiernas styrkeförhållanden.

Författningen tillmäter presidenten en central roll vid regeringsbildningen. Presidentens faktiska inflytande på regeringsbildningen har varierat över tiden. De politiska konstellationerna, presidentens ideologiska bakgrund samt personliga egenskaper har varit avgörande för huruvida presidenten i detta sammanhang varit aktiv eller passiv. Tex Svinhufvud var under sin presidentperiod på 30-talet mån om att hålla kommunisterna utanför regeringen. Men speciellt Kekkonen drog sig inte för att direkt avgöra regeringarnas utseende. Mest uppseendeväckande i detta avseende var Kekkonens agerande vid regeringsbildningen 1975 då den sk nödlägesregeringen bildades. Kekkonens andel i att SAML kontinuerligt hölls i opposition under de femton sista åren av hans överlånga presidentperiod är likaså uppenbar.

Trots en dylik historisk bakgrund och praxis kan riksdagsvalet 1991 emellertid uttryckligen karakteriseras som ett regeringsval. Valresultatet påverkade konstellationerna inför regeringsbildningen. Väljarna gav ett mycket starkt och entydigt misstroende mot den sittande röd-blå regeringen – både SAML och SDP led brak-

förluster – samtidigt som det största oppositionspartiet, centern, vann en exceptionellt stor valseger. I och med detta hade väljarna i praktiken avsevärt reducerat både partiernas och presidentens rörelsefrihet inför regeringsbildningen. Den nya regeringen kunde inte byggas upp kring valets två största förlorare. En ommöblering i regeringsbasen blev oundviklig.

Det är svårt att entydigt bedöma orsakerna till Holkeri-regeringens sammanbrott i valet. Några orsaker framstår dock som rätt uppenbara. För det första, vad gäller SAML var *förväntningarna* inom partiet, och näringslivet, mycket högt ställda. Efter tjuogoett år i opposition befann sig SAML äntligen i regeringsställning. En ny era i partiets historia hade inletts. Efter hand som den råa politiska vardagen trängde sig på förvandlades emellertid de stora förväntningarna till stora besvikelser. I början ansågs allmänt att SAML i sin regeringsglädje inte förmådde hävda sig mot det regeringsvana SDP. Detta intryck stärktes dessutom av att man inom SDP medgav att det var lättare att samregera med SAML än tidigare med C.

Av de reformer regeringen föresatte sig att förverkliga framstår *skattereformen* som den mest utdragna och uppmärksammade. Icke minst som följd av regeringens oskickliga marknadsföring av reformen kom den i allmänhetens ögon sist och slutligen att framstå närmast som ett fiasko. SDP:s anhängare ansåg att skattereformen endast gynnade höginkomsttagarna, medan SAML:s anhängare ansåg att reformen inte tillräckligt gynnade dem.

Ju längre regeringen satt, desto sämre blev dess allmänna *image*. Regeringens sätt att fungera ansågs vittna om maktfullkomlighet och nonchalans gentemot väljarna. Rådslan för att avslöja naturliga meningsskiljaktigheter inom och mellan regeringspartierna tog sig bl a uttryck i form av föga övertygande, fullständigt intetsägande uttalanden i offentligheten. Med tiden kom regeringens dåliga image allt mer att personifieras i statsminister Holkeri som snarare föreföll agera som teknisk VD för ett privat företag än som politisk ledare för en koalitionsregering. Konstlad enighet utåt till vilket pris som helst verkade vara en av regeringens ledstjärnor.

Regeringen beskyllde regelbundet massmedia för att de gav en förvrängd bild av regeringen och dess arbete. Media ansåg för sin del att regeringen hade sig själv att skylla. Regeringens dåliga image och dalande popularitet hade kanske sist och slutligen inte ens huvudsakligen att göra med vad regeringen gjorde, eller inte gjorde, utan med den bild av regeringen som skapades i massmedia. För statsminister Holkeri och SDP:s ordförande Paasio, och därmed för regeringen som helhet, blev massmedias ständiga närvaro en belastning snarare än en potentiell resurs.

Regeringsförhandlingarna

Valresultatet 1991 innebar alltså att konstellationerna inför regeringsförhandlingarna var klarare än normalt. Valsegraren centern kunde inte förbigås vid bildandet av en majoritetsregering. Frågan blev därför vilket av de två andra partierna, SAML eller SDP, som tillsammans med C skulle utgöra stommen i den nya regeringen. En regering med dessa tre största partier, vilket även nu föreslogs, har aldrig betraktats som ett seriöst funktionsdugligt alternativ. Frågan om centerns huvudkompanjon i den nya regeringen löstes i praktiken genom att SDP redan en vecka efter valet beslöt att gå i opposition. Redan innan de officiella regeringsförhandlingarna hade inletts framstod det som mycket sannolikt att C och SAML utgör stommen i den nya regeringen.

President Koivistos uppfattning om den nya regeringsbasen motsågs med spänning. Det visade sig dock att han denna gång, i motsats till sitt uppmärksammade ingripande 1987, inte hade för avsikt att aktivt styra regeringsbildningen. Valets största segrare (C) och största förlorare (SAML) stod därmed plötsligt inför uppgiften att bilda den första borgerliga majoritetsregeringen i Finland på tjugofem år.

Presidenten utnämnde centerns nye ordförande *Esko Aho* till regeringsbildare. Finland fick därmed sin genom tiderna yngsta (36 år) statsminister. De egentliga regeringsförhandlingarna kom huvudsakligen att handla om vilka småpartier som skulle komplettera den borgerliga regeringsbasen. Det nästan permanenta regeringspartiet SFP anslöt sig snabbt till regeringsfronten. De två stora borgerliga partierna samt SFP har sammanlagt 107 mandat i den nya riksdagen. Denna majoritet ansågs dock onödigt knapp. Frågan blev därför huruvida de kristliga och/eller de gröna ytterligare skulle ingå i den nya regeringen. FLP var i inget skede aktuell för regeringsengagemang, inte heller LFP med sitt enda obundna mandat i riksdagen.

De kristliga beslöt smärtfritt och nästan villkorslöst att gå med i regeringen. Partiets medverkan understöddes främst av C. För de gröna däremot blev frågan om en eventuell regeringsmedverkan mera problematisk. Åsikterna inom partiet var delade. En del ansåg att de gröna förlorade sin trovärdighet om de medverkar i en rent borgerlig regering. Andra igen såg en regeringsmedverkan som en unik chans till ökat inflytande för partiet. I förhandlingarna betonade de gröna speciellt energipolitiken och en grön skattereform som skulle innebära en tyngdpunktsförskjutning från beskattning av arbetsinkomster till resurs- och miljöskatter. De andra partierna ville å sin sida inte ha konkreta tal för energisparande och miljöskatter inskrivna i regeringsprogrammet.

Förhandlingarna resulterade i att de gröna beslöt att stanna i opposition trots att åsiktsdifferenserna mellan de gröna och de andra involverade partierna sist och slutligen inte var speciellt stora. I efterhand har det spekulerats huruvida andra faktorer än sakfrågorna eventuellt påverkade utfallet. I det sammanhanget har de grönas bristande förhandlingsrutin åberopats liksom även de övriga regeringspartiernas otillräckliga intresse av att faktiskt se de gröna i regeringsställning.

I slutet av april utnämndes Aho's fyrpartiregering som har en majoritet om 115 mandat i riksdagen. Av de sjutton ministerposterna besatte *C åtta*, *SAML sex*, *SFP två* samt *FKF en ministerpost*. Utöver statsministerposten erhöll *C* utrikes-, social- och hälsovårds-, handels- och industru-, inrikes-, justitie-, kultur- samt jord- och skogsbruksministerposten. *SAML* tog hand om finans-, arbets-, utrikeshandels-, miljö-, bostads- samt undervisningsministerposten. Trafik- samt försvarsministeriet övertogs av *SFP* medan de kristliga, för första gången i regeringsställning, fick nöja sig med den nyinrättade biståndministerposten.

Förhandlingarna om portföljfördelningen var intensiva och segslitna. I synnerhet finansministerposten eftersträvades av både *C* och *SAML*. Sju av de sjutton ministrarna är kvinnor. Persongalleriet är förhållandevis fräscht emedan elva är första gången minister. Den klart största ministererfarenheten har centerns förre ordförande Paavo Väyrynen som igen blev utrikesminister. Bland övriga erfarna ministrar kan nämnas *SFP*'s ordförande Ole Norrback, trafikminister, samt Pertti Salolainen, liksom i den gamla regeringen utrikeshandelsminister. Salolainen valdes i somras även till ny ordförande för *SAML* och efterträdde sålunda Ilkka Suominen som tidigare hade valts till riksdagens talman.

Regeringens arbete hittills har huvudsakligen kretsat kring försöken att tillsammans med arbetsmarknadsparterna nå en *inkomstpolitisk helhetsuppgörelse*. I oktober kunde ett dylikt avtal slutas efter mycket utdragna och svåra förhandlingar. Detta avtal, som ännu skall godkännas på den fackliga förbunds-nivån, är så tillvida unikt att det innebär direkta lönesänkningar under de närmaste åren. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att regeringspartiernas, och främst centerns, understöd minskat enligt de senaste opinionsmätningarna. Den nya regeringen hade oturen att se dagens ljus på tröskeln till den värsta lågkonjunkturen sedan andra världskriget.

SDP har tillsvidare inte lyckats anpassa sig till sin nya och ovana roll som oppositionsparti. Besvikelsen över den stora valförlusten har resulterat i en öppen maktkamp inom partiet. Partifältets missnöje med partiledningen, och ordförande Paasio personligen, är stor. Vid en extra partikongress i november väljer *SDP* en ny

partiledning. Den nya ordföranden heter med stor sannolikhet *Ulf Sundqvist*, bankdirektör med tidigare erfarenhet inom *SDP* som partisekreterare, riksdagsledamot och minister.

Guy-Erik Isaksson

Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i statsvetenskap i Uppsala

Eneste søker til stillingen er *Axel Hadenius*. Han ble filosofiekandidat ved Uppsala Universitet i 1970, og filosofiedoktor samme sted i 1976. Han oppnådde dosentkompetanse i Uppsala i 1979. I perioden 1976–83 var han dels forskar – og dels forskningsassistent. Siden 1983 har han fungert som professor. Bortsett fra et 8-månaders opphold i 1984–85 som Visiting Research Fellow ved University of California, har han altså hele sin utdanning og forskererfaring fra Uppsala Universitet.

Hadenius har ledet – og vært med-leder – av en rekke forskningsprosjekter siden 1976, og er siden 1987 ansvarlig for prosjektet "Demokrati og statsbildning". Han har omfattende undervisningserfaring, spesielt innenfor temaene metode og komparativ politikk, og har også ledet et nordisk forskerkurs. Han har lang erfaring med doktorandveiledning, og han har vært fakultetsopponent fire ganger ved svenske universiteter.

Hadenius har vært mangeårig medlem av styret for Statsvetenskapliga Förbundet, og dets ordförande i årene 1987–1989. Han var medlem av styret for Nordisk Forbund for Statskunskap 1985–1989.

Hadenius' innleverte publikasjonsliste teller 4 bøker og et bokmanus godkjent til publisering, og 14 andre skrifter hvorav 7 er publisert i tidsskrifter og bøker. Til evalueringen har han sendt inn 13 arbeider (deriblant bøkene og bakmanuset).

Størstedelen av *Hadenius* sin produksjon dreier seg om svensk politikk og organisasjonsliv, men siden 1985 er det kommet til et tungtveiende element av komparativ politikk gjennom hans interesse for demokratiet forutsetninger i land i den 3. verden.

Hadenius' doktoravhandling, *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige* (1976) er en grundig studie av organisasjonsutviklingen i LO fra slutten av 1800-tallet og frem til 1970-tallet. Her behandles tre hovedtema: sentraliseringen av beslutningstaking, integrasjonen av organisasjonsenheter, og virkningen av disse to prosessene på innflytelsessystemet. *Hadenius* starter ut med enkle, elegante analyseskjema. Tesen er at sentralisering og integrasjon fører til en overgang fra direkte til indirekte demokrati, og at sentralisering fører til profesjonalisering. Studien gir en

detaljrik beskrivelse av organisasjonsutviklingen. Det er en god empirisk analyse, men noe begrenset når det gjelder teoretiske ambisjoner.

Hans neste bok, *Spelet om skatten* (1981), er et resultat av et delprosjekt i forskningsprogrammet "Politics as Rational Action" (PARA). Denne analysen representerer et klart fremskritt fra den første boken. Tre viktige skattevedtak i 1978–79 beskrives og forklares på basis av dokumentanalyser og intervjuer med en lang rekke sentrale aktører (politikere og organisasjonsledere). *Hadenius* går inn på rasjonelle forklaringer og utvikler en modell for rasjonelle valg. Boken er klar og pedagogisk, teoretisk ambisiøs, og presenterer systematisk en masse empirisk materiale.

Den tredje boken, *Medbestämmandereformen* (1983) analyserer Riksdagens, partienes og de store organisasjonene i arbeidslivet sine standpunkter og argumenter i spørsmålet om medbestemmelse i bedrifter. Her utvikles også et rasjonelt aktør perspektiv i studiet av de viktigste stegene i prosessen frem til lovvedtak. Boken representerer en god og interessant idéanalyse.

Hadenius' fjerde bok er *A Crisis of the Welfare State?* (1986). Den er basert på en svensk surveyundersøkelse om skatter og offentlige utgifter på begynnelsen av 1980-tallet. Det er en solid gjennomført empirisk analyse som demonstrerer at velferdsstatens krise var (er?) mer politisk enn økonomisk. Forfatteren viser nå at *rational choice* modeller ikke (alltid) strekker til for å forklare folks meninger og preferanser. Han viser også at uttrykte meninger i stor grad kan avhenge av hvorledes et problem eller spørsmål blir presentert. *Hadenius* publiserte i 1985 en artikkel i *Journal of Public Policy* på basis av samme prosjekt.

Et stort manus om *Democracy and Development* (1990) er, etter opplysning oversendt i mars i år, godkjent til utgivelse hos Cambridge University Press. Denne boken representerer det første større resultat av et pågående forskningsprogram som *Hadenius* leder. Det er et ambisiøst prosjekt som tar opp de store spørsmål om hvorledes økonomiske, sosiale, kulturelle og institusjonelle faktorer relaterer til demokrati. *Democracy and Development* behandler hvilke faktorer som bestemmer eller medvirker til at demokratiske styreformere kan innføres – og bli stabile – i land i den såkalte 3. verden. Det inngår hele 132 suverene stater i hans materiale, det vil si ca. 80 % av alle uavhengige stater i verden. I bokens del 1 forsøkes målt graden av demokrati ved et gitt tidspunkt (1988) i disse landene. Hva som menes med demokrati blir klargjørende diskutert, og det etableres en skala der landenes relative demokrati fastsettes. Del 2 diskuterer teorier om betingelser (forutsetninger) for demokrati, og forsøker å finne forklaringer på forskjeller i demokratiutvikling i land den 3. verden. Forfatteren finner ingen klar, gene-

rell forklaringsfaktor, men han fastslår at en del faktorer er lite viktige (f. eks. den offentlige sektors størrelse; inntekts- og formuesfordeling), og at utdanning (alfabetisme) er viktig, og dessuten at kapitalisme er nært forbundet med eksistensen av politiske friheter. Boken er meget interessant, velskrevet og pedagogisk.

De øvrige innleverte arbeider bidrar til å understreke *Hadenius'* brede teoretiske, metodologiske, og substansielle kompetanse utover den solide kompetansen som de 5 bøkene demonstrerer. De øvrige arbeidene er "The Verification of Motives", trykt i *Scandinavian Political Studies* (1983), som drøfter hvordan man empirisk kan identifisere motiver hos aktører; "Åmbetsverkets styrerelser", *Statsvetenskaplig tidskrift* (1978); "Politiska aktörers preferenser", *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1979); "Från ämne till problem" (mimeo, 1979), der viktigheten av problemformuleringen for forskningens kvalitet påpekes; "Förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt" (*DsB*, 1977); "Välfärdspolitikens dimensioner", *Festskrift till Carl Arvid Hessler* (1987), der forfatteren kommer frem til den interessante slutsats at "utjämning befordras bäst om man politiskt till en början är beredd att göra avkall på omfördelningsambitionerna"; og endelig "Democracy and Capitalism: Collective Action and Structural Analysis", *Scandinavian Political Studies* (1988), som berører samme tematikk som i det ferskeste bokmanus om *Democracy and Development*.

Konklusjon

Axel Hadenius er en produktiv og allsidig forsker med solid teoretisk og empirisk-analytisk kompetanse. Hans forskning er preget av interesse for sentrale problemstillinger i statsvitenskapen og i aktuell politikk. Han har en bred statsvitenskapelig kompetanse, både når det gjelder emner, teoretiske tilnæringsmåter, metodologi, og bruk av ulike typer data og kilder. Hans senere års interesse for komparativ politikk og demokratiutvikling i den tredje verden bærer bud om en forsker som med stor kapasitet og evne kan sette seg inn i nye forskningsområder. *Hadenius* har så langt i sin karriere bare i begrenset grad publisert internasjonalt, men hans kommende bok om *Democracy and Development* på Cambridge University Press vil raskt bidra til å korrigere det bildet.

Ved siden av sin brede og solide forskerkompetanse, har *Hadenius* lang erfaring som underviser og prosjektorganisasør.

Axel Hadenius er uten tvil meget vel kvalifisert til et professorat i statsvitenskap.

Stein Kuhnle

Av fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet utsedd till särskild ledamot av tjänsteförslagsnämnden vid tillsättning av professor i Statsvetenskap får jag härmed avge följande utlåtande.

Behörig till tjänst som professor är den som har den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet och den förmåga i övrigt som behövs för att fullgöra tjänsten väl.

Kvarstående sökande är tf professorn Axel Hadenius, Uppsala

Axel Hadenius, som är född 1945, avlade fil kand-examen 1970, doktorexamen i statskunskap 1976 och antogs som oavlönad docent 1979. Han var forskarassistent och forskningsassistent under perioden 1976–83. Sedan 1983 är Hadenius tf professor vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Han var 1984/85 Visiting Research Fellow vid University of California.

Hadenius publikationslista omfattar nitton titlar, varav tretton arbeten inlämnats för bedömning. Han presenterar fyra böcker och ett bokmanuskript som är godkänt för publicering. Hans produktion domineras av arbeten om svensk politik, men under de senaste åren koncentreras hans forskning kring komparativa politikstudier om demokratins villkor i tredje världen.

Ett viktigt intresseområde omfattar svenskt organisationsväsende. I doktorsavhandlingen, *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige* (1976), är syftet "... att beskriva och i möjligaste mån förklara framväxten av de organisatoriska former" som präglade fackföreningsrörelsen vid mitten av 70-talet. Det teoretiska intresset är inte iögonfallande och framställningen är i stora delar kronologiskt organiserad.

Analysen är, i betraktande av Hadenius senare utveckling, överraskande konventionellt upplagd, men han driver sina teser med energi och konsekvens. Denna målmedvetenhet är ett bestående karaktistikum i hans forskarprofil. De empiriska resultaten är intressanta och Hadenius lyckas på vissa viktiga punkter revidera etablerade synsätt.

Hadenius deltog i det omfattande uppsaliensiska forskningsprogrammet *Politics as Rational Action* (PARA), vilket 1981 resulterade i boken *Spelet om skatten*. I jämförelse med doktorsavhandlingen är detta ett avsevärt mer avancerat arbete, framför allt i teoretiskt avseende. Hadenius presenterar i denna bok, vilken har en klar och pedagogisk uppläggning, en modell för rationalistisk förklaring som appliceras på ett omfattande empiriskt material. Jag vill här särskilt nämna behandlingen av det skickligt framtagna intervjumaterialet.

Hadenius arbetar med fyra alternativa förklarings typer, nämligen preferenssystemet, det kognitiva systemet, beslutsreglerna och urvalsreglerna. Här finns

också en intresseväckande och inträngande kritik av Allison's modeller (eller, för att tala med Krasner, "*Allison wonderland*"). Hadenius användning av spelteorin är behärskad och de empiriska applikationerna är omsorgsfullt arrangerade. En invändning är att de deskriptiva avsnitten kunde ha systematiserats hårdare och varit något mer teoristyrda.

En tredje bok, *Medbestämmandereformen*, som publicerades 1983, och som är Hadenius andra arbete inom PARA-projektet, innehåller en idéanalys av ståndpunkter och argument om medbestämmande. Återigen är det ett rationalistiskt betraktelsesätt som präglar analysen. Hadenius diskussion av demokratibegreppet är delvis innovativ och klart intresseväckande.

I boken *A Crisis of the Welfare State?* (1986) återgår Hadenius till att skärskåda skatteproblematiken. Det empiriska materialet utgörs av en surveyundersökning om skatter och offentliga utgifter på tidigt 80-tal. Författarens tes är att välfärdsstatens kris är mer politiskt än ekonomiskt betingad. Det empiriska materialet är väl organiserat och återigen demonstrerar Hadenius en påtaglig systematisk kraft i sin analys.

Hadenius ambition är att förklara attityderna till skattetryck och offentlig verksamhet. Han vill dessutom studera inställningen till skatteprotester. Boken bör i huvudsak få ett positivt omdöme, men det kan noteras att han liksom många andra forskare i denna genre gärna hemfaller åt försåtliga glidningar mellan distinkta förklaringar och konstateranden av korrelationer eller samband mellan olika attityddata. Hadenius noterar att vissa attityder uppträder tillsammans, men därmed har han inte presterat fullvärdiga förklaringar. Tolkningen av vissa resultat kunde således ha varit mer sofistikerad.

En liknande metodisk svaghet får i någon mån anses gälla den i övrigt utmärkta uppsatsen *Verification of Motives* (1983). Hadenius genomgång av olika tekniker för att tolka aktörers motivbilder är värdefull, men enligt min mening borde tex risken för cirkulära resonemang i samband med motivanalyser av politik ha diskuterats mera ingående. Uppsatsen *Välfärdspolitikens dimensioner*, som behandlar valet av modeller för välfärds politik, illustrerar Hadenius goda kompetens som begreppsutredare.

Sedan ett antal år leder Hadenius ett stort projekt om demokrati och utveckling i tredje världen. Till bedömning föreligger ett slutmanuskript med titeln *Demokrati och utveckling* (1990). Arbetet föreligger också i en engelsk version, som godkänts för publicering på utländskt förlag. Det är fråga om en mycket omfattande studie. Över 130 stater ingår i materialet och författarens syfte är att diskutera betingelserna för demokratisk utveckling. Frågeställningen är vilka faktorer som påverkar "graden av demokrati" i tredje världen. Hadenius, som

arbetar med en 10-gradig skala, skiljer mellan tre typer av betingelser, nämligen ekonomisk/sociala, politisk/kulturella och institutionella villkor.

Hur de oberoende variablerna förhåller sig till varandra får läsaren inte tillräcklig information om. Alexander Georges causal nexus-argumentering synes här vara relevant. Förstärker, försvagar eller neutraliserar de oberoende variablerna varandra på ett mer eller mindre okontrollerat sätt? Mera energiska försök att närma sig denna problematik skulle ha kunnat frambringa en mer fullödig kunskap om vilka spärar som existerar för en demokratisk utveckling i tredje världen. Möjligen borde också stormakternas betydelse för den demokratiska utvecklingen ha penetrerats utförligare. Kanske kunde en sådan analys utförts i ett diffusionsperspektiv; vilka spärar finns för att demokratins begränsare skall kunna sprida sitt budskap effektivt?

Bland manuskriptets förtjänster bör nämnas den omfattande inventeringen och nyanserade diskussionen av såväl teoretisk som empirisk litteratur på området. Särskilt i Hadenius tidiga produktion finns en smula irriterande ovana att snabbt och något svepande kategorisera och kritisera komplexa och mångfacetterade forskningstraditioner. Någon gång förbigås relevant litteratur med tystnad. Det aktuella bokmanuskriptet balanserar dessbättre denna kritik.

Det hade varit önskvärt att redovisningen av arbetets inte alltför överraskande, men långt ifrån ointressanta resultat, i större utsträckning hade konfronterats med befintlig teoribildning.

Hadenius har en solid pedagogisk meritering och har verkat både inom grundutbildningen och forskarutbildningen. Hans insatser som doktorandhandledare är klart tillfredsställande och flera av hans doktorander har disputerat.

Sammanfattningsvis vill jag karakterisera Axel Hadenius som en erfaren, mångsidig och omdömesgill statsvetenskapsman, som presenterar en produktion av god och jämn kvalitet. Hans förmåga att leda och energiskt genomföra stora projekt är påtaglig. Hadenius framstår som en mycket skicklig syntetiker som lyckas utveckla och konsekvent hålla fast vid principiella, övergripande perspektiv. Han är en god stilist och den koncentrerade framställningen kombineras med kloka och många gånger originella empiriska iakttagelser. Hadenius har en framträdande pedagogisk talang, inte minst när det gäller att belysa komplexa samhällsvetenskapliga teorier. Som teoretiker är han snarare vidareutvecklare än banbrytare, men hans förmåga att förena teori och empiri är många gånger imponerande.

Axel Hadenius är väl kvalificerad för en professur i statsvetenskap. Jag föreslår därför Hadenius som innehavare av den ledigförklarade professuren.

Lars-Göran Stenelo

Av samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet utsedd att vara ämnesförtrogen ledamot av tjänsteförslagsnämnden får jag härmed avge följande utlåtande i rubricerade tillsättningsärende.

Ende kvarstående sökande är tf professorn i statskunskap vid Uppsala universitet *Axel Hadenius* (450710-2376).

Hadenius avlade doktorsexamen i statskunskap vid Uppsala universitet år 1976 och antogs som docent i ämnet år 1979. Han har bl a innehaft tjänst som forskarasistent och är sedan 1983 tf professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet.

Hadenius har till sin ansökan fogat fyra i bokform publicerade arbeten samt ett bokmanuskript. Vidare har han ingivit ett antal vetenskapliga uppsatser m m av vilka flera ansluter sig till de i bokform föreliggande arbetena.

Till de återopade skrifterna hör vidare en – väl gjord – utredning om förändringar i statstjänstemännens förhandlingsrätt, utförd på uppdrag av Budgetdepartementet (DsB 1977:9). Hadenius har vidare varit fakultetsopponent vid fyra tillfällen och har redovisat sina granskningar i insiktsfulla recensioner.

Arbetet *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige* är Hadenius doktorsavhandling. Avhandlingen spänner över hela Landsorganisationens utvecklingshistoria och belyser hur organisationen förändrats genom centralisering och förbundssammanslagningar (integration). Framställningen ger en överskådlig bild av huvudlinjerna i denna utveckling. Konsekvenserna diskuteras i ett avslutande avsnitt om "effekter på inflytandesystemets former". Författaren visar här att medlemsinflytandet under den senare delen av perioden i allt högre grad utövas genom representativa organ. Dock har professionaliseringen mätt som relationen mellan medlemstal och antalet anställda funktionärer nått en kulmen på 1960-talet för att sedan visa en minskande tendens. Som helhet är arbetet en doktorsavhandling av god kvalitet.

Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande är Hadenius första större arbete efter doktorsavhandlingen. Det utgör också ett av hans två bidrag i bokform till projektet "politik som rationellt handlande". Boken inleds med en utomordentligt klar och väl genomförd presentation av den teoretiska ansats som undersökningen representerar. Därefter ges en redogörelse för de "faktiska förutsättningarna" – ett ökande skattetryck med konsekvenser som inte i viktiga delar varit förutsedda – för partiernas agerande i skattefrågan. Spelet kan sedan börja. Steg för steg följs den politiska utvecklingen och analyseras med hjälp av en kartläggning av partiernas verklighetsbilder, deras mål och deras strategiska överväganden. Därmed har också bakgrunden givits till den stora kompromissen i skatte-

frågan 1981 och den borgerliga trepartiregeringens sammanbrott. Hadenius har i detta arbete framlagt en briljant genomförd statsvetenskaplig studie.

Boken *Medbestämmandereformen* är Hadenius andra arbete inom projektet "Politik som rationellt handlande". Liksom boken om skattepolitiken används en rationalistisk förklaringsmodell för att belysa partiernas och organisationellt agerande. Författaren gör emellertid mer än så. Han företar en klargörande begreppsutredning och företar en insiktsfull argumentanalys av debatten om medbestämmandereformen. Argumentanalysen användes skickligt för ståndpunktanalysen, där den rationalistiska förklaringsmodellen ges en elegant tillämpning. Författarens slutsatser framstår som väl underbyggda och de ger viktiga bidrag till förståelsen av hur svensk politik fungerade under 1970-talet.

I anslutning till de större arbetena inom projektet "politik som rationellt handlade" har Hadenius författat ett par uppsatser av hög klass med teoretisk och metodologisk inriktning ("Politiska aktörers preferenser", "The Verification of Motives").

Hadenius båda studier av politik som rationellt handlande utgör, enligt min bedömning, den tyngst vägande delen av en även i övrigt aktningvärd vetenskaplig produktion. Båda arbetena är av hög vetenskaplig klass; "Spelet om skatten" vill jag tillåta mig att beteckna som ett av de allra bästa statsvetenskapliga arbetena i Sverige under senare år.

I arbetet *A Crisis of the Welfare State? Opinion about Taxes and Public Expenditure in Sweden* presenterar Hadenius en intervjuundersökning som gäller opinionerna i valmanskåren om skattetryck och välfärdsstatens omkostnader på olika policyområden. Boken belyser intressanta drag i opinionsläget: Många uttrycker missnöje med skattetrycket, men missnöjet har snarare minskat än ökat från 1968 till 1982/83. Väljarna är i allmänhet positiva snarare än negativa till olika sidor av den svenska välfärdspolitik. Det finns bara ett svagt samband mellan sammanfattande mått på skattemissnöje och sammanfattande mått på välfärdsstatens kostnader.

En stor del av analysen ägnas åt att finna vilka oberoende variabler som kan "förklara" variationer i inställningar till skattetryck och välfärdsutgifter. Inte överraskande är partisynpatiet en viktig "förklarande" faktor. Mer intressant är kanske att uppfattningar om medborgarnas respektive politikernas makt framträder som en viktig faktor: Missnöje med maktrelationerna i det politiska systemet är korrelerat både med skattemissnöje och med krav på ökade välfärdsutgifter.

Författarens konklusion är att krisen för välfärdsstaten snarare skulle komma från den politiska än från den ekonomiska sfären. Med detta avser författaren tydligen att det som kan framkalla en kris för välfärdssta-

ten är en misstro mot det politiska systemet tillsammans med missnöje med skattetrycket i kombination med krav på en oförändrad eller utbyggd välfärdsstat.

Analysen sällar fram de "bästa prediktorerna" i ett stort antal regressionsanalyser. Om syftet är att nå så hög andel förklarad varians som möjligt, är detta givetvis en effektiv strategi. Men den leder till att förklarande variabler av helt olika slag (tex cynism, partipreferens och utbildning) förs samman i multipla regressionskvationer. Denna analysmetod är inte så fruktbar, om man strävar efter att belysa kausala sambandsmodeller eller interdependens mellan attityder, social situation och politiska preferenser ifråga om välfärdsstaten.

Med hänsyn till bokens titel skulle man nog ha förväntat sig att Hadenius i ett inledande avsnitt presenterat teoretisk ram och de övergripande frågeställningar som hans studie syftar till att besvara, men så är knappast fallet. Den i företalet ställda frågan om hur det är möjligt att svenskarna accepterar ett så hårt skattetryck utgör en utgångspunkt men knappast mer. Först i det avslutande kapitlet sätts resultaten in i en mer generell perspektiv i samband med att Hadenius söker syntetisera och sammanfatta. Jag tror inte att detta är ett alldeles lyckligt grepp. Slutkapitlet får alltför mycket karaktären av tolkning och reflexioner kring de empiriska resultaten. Det kan visserligen sägas att den föregående analysredovisningen – och de frågeställningar som där uppställs – ger ett underlag för den avslutande diagnosen. Men underlaget för författarens slutsatser skulle ha blivit fastare, om en inledande teoretisk problematisering av välfärdsstatens attitydmässiga och andra förutsättningar och därur härledda frågeställningar fått styra presentationen av den empiriska analysen. Som en explorativ, empirisk undersökning är boken emellertid icke desto mindre värdefull. Den ger ett gott tillskott till Hadenius vetenskapliga meritering.

En helt annan aspekt av välfärdsstatens politik behandlar Hadenius i uppsatsen "Välfärdspolitikens dimensioner". Med utgångspunkt från tidigare teori och begreppsbyggnad presenterar Hadenius en egen typologi vilken leder fram till en diskussion om valet av modeller för välfärdspolitik och konsekvenserna av sådana val. Det är ett elegant stycke begreppsutredning Hadenius företar i denna uppsats och han använder den skickligt för en fruktbar teoriutveckling, som innefattar en utomordentligt intressant hypotesformulering för empirisk forskning.

Hadenius senaste större arbete har ingivits i manuskript i en svensk och en engelsk version, vilka är innehållsmässigt identiska. Arbetets titel är *Demokrati och utveckling* (239 sidor exkl appendix och litteraturförteckning). I detta arbete söker Hadenius fastställa vilka faktorer, som bestämmer "graden av demokrati" i län-

terna i tredje världen. Studien bygger på en empirisk analys. Analysen innefattar, såsom beroende variabel, ländernas placering på en 10-gradig skala avsedd att mäta "graden av demokrati" vid en bestämd tidpunkt (1988) och ett antal oberoende variabler som är indikatorer på ekonomiska, sociala och kulturella faktorer. I sin diskussion om vilka oberoende variabler som bör tas med i analysen visar Hadenius god förtrogenhet med tidigare forskning på området och relevant teori-bildning.

Som utgångspunkt för konstruktionen av den beroende variabeln, "graden av demokrati" diskuterar Hadenius olika demokratibegrepp i en ganska omfattande diskursöversikt. Han väljer att stanna för en demokratidefinition som – förenklat uttryckt – kräver att rösträtten skall vara allmän, valen skall vara "meningsfulla" på det sätt som är allmänt accepterat i en liberal demokrati och, slutligen, att vissa grundläggande krav på politisk frihet skall vara uppfyllda. Det innebär inte någon kritik att säga att detta är en konventionell demokratidefinition; den torde vara allmänt accepterad som en "minimal definition" av den liberala demokratiens teoretiker. Vad man kunde invända är att den inte ger möjlighet att differentiera mellan olika sidor av demokratiens "kvalitet" på det sätt som Alf Ross väl hade i tankarna när han diskuterade graden av demokrati med avseende på flera olika dimensioner.

Med den definitionen som Hadenius valt är "demokrati" egentligen definierad som slutkategorien på skalan, kategori 10. Redan kategorierna 9 och 8 innefattar system, där uppfyllelsen av den liberala demokratimodellen brister i några inte oväsentliga avseenden. Endast en handfull länder placeras i kategori 10. Endast omkring en fjärdedel av länderna (32 st) faller inom intervallet 8–10, vilket väl är det intervall som innefattar länder med politiska system, som i någon rimlig mening kan beskrivas som demokratiska eller nästan demokratiska. (Argentina har 9.6, Indien 9 och Filippinerna 8.1; Sydkorea och Singapore faller strax under denna gräns med 7.5 resp 7.3.) Väl över hälften av de klassificerade länderna faller i intervallet 0–4.

Den reflexion man gör är att skalan – med hänsyn till både demokratidefinitionen och ländernas fördelning – kanske bättre borde beskrivas som en skala för "graden av politiskt förtryck och ofrihet", med "fullständigt eller nästan fullständigt demokratiskt system" som extremfall. Den empiriska analysen – och undersökningsmaterialets karaktär ger sålunda främst information om vilka faktorer som kan förklara graden och omfattningen av politiskt förtryck i ett stort antal odemokratiska system. Detta är i och för sig en viktig frågeställning. Men det är inte säkert att de faktorer som bäst förklarar denna variation också är de som ger bäst insikt om vad som förklarar att vissa system är "nästan

demokratiska" medan andra är demokratiska eller förklarar övergång från extremt förtryck till "nästan demokrati". Kanske skulle mer ingående analys av stater inom olika intervall på Hadenius skala, kunna ge svar på sådana frågor. En sådan analys borde också innefatta faktorer som har att göra med institutionell stabilitet över tid. Även om man godtar Hadenius allmänna uppläggning av undersökningen, inställer sig frågan om det inte varit rimligt att mer ingående belysa de oberoende variabelernas inbördes relationer i en kausal modell, som kanske skulle ha kunnat påvisa indirekta, förmedlade effekter.

Hadenius har för sin undersökning sammanbringat en stor och väl dokumenterad databas. En omfattande databearbetning har företagits. Observerade samband (eller frånvaro av starka samband) har relevans för tidigare teoribildning och är sakligt betydelsefulla. Hadenius' analys inrymmer också försök till empirisk prövning av olika förklaringsansatser. Jag är emellertid inte övertygad om att analysmetoden, som koncentrerar sig på att välja ut "de bästa prediktorerna" i multipelregressioner, har varit en helt fruktbar strategi. De empiriska slutresultaten, sådana de redovisas i det avslutande kapitlet, är givetvis långt ifrån ointressanta. Men som sammanfattning av den energiskt genomförda empiriska analysen skulle man önskat att de redovisade resultaten satts in i en mer utvecklad förklaringsmodell och därmed i ett övergripande teoretiskt sammanhang.

Det framgår av Hadenius redogörelse för sin vetenskapliga verksamhet att han avser att fullfölja denna linje i sin forskning och att han därvid även kommer att studera utveckling över tid. I det perspektivet får det föreliggande arbetet ses som ett lovande första steg i en större forskningsplan och det ger som sådant ett gott tillskott till Hadenius meritering. Det utgör givetvis också ett vittnesbörd om bredden i Hadenius forskningsintressen. Inom samma forskningsområde som denna bok faller flera uppsatser, varav en publicerats i *Scandinavian Political Studies*.

I den serie arbeten som här granskats framträder Hadenius som en mångsidig och produktiv forskare. Mångsidigheten gäller både ämnesval och vilja att ta itu med forskningsuppgifter som kräver förtrogenhet med skilda teori- och metodansatser. Hadenius har enligt min bedömning en mycket god meritering för en professor med avseende på vetenskaplig skicklighet ådagalagd genom vetenskapliga skrifter.

Hadenius har en omfattande och meriterande undervisningserfarenhet, vilken innefattar såväl grundutbildning som forskarutbildning. Hadenius har även mycket god meritering med avseende på doktorandhandledning och ledning av forskningsverksamhet.

Sammanfattningsvis finner jag att Hadenius väl styrkt

att han besitter den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet samt den förmåga i övrigt som krävs för att väl fullgöra tjänst som professor i statsvetenskap. Jag föreslår att tjänsteförslagsnämnden föreslår Hadenius som innehavare av den ledigförklarade professuren i ämnet.

Bo Särllvik

Litteraturgranskningar

REBECCA GRANT OCH KATHLEEN NEWLAND (red). *Gender and International Relations*. Buckingham, 1991: Open University Press.

Det är först på senare år som forskare i internationell politik (IP) på allvar har tagit sig an gender-frågor. Tidsskriften *Millennium* kom vintern 1988 med ett specialnummer om gender och internationell politik. Med anledning av detta, organiserade London School of Economics 1989 en seminarieserie på doktorandnivå med samma tema. 1991 ledde detta till en bok "Gender and International Relations", redigerad av Rebecca Grant och Kathleen Newland. Det är en antologi med uppsatser av författare som Robert O Keohane, Fred Halliday, Maxine Molyneux och J Ann Tickner. Målet är att fylla luckor i feministisk IP-teori.

Gender

För det första kan man konstatera att kvinnor är dolda aktörer i det internationella systemet. För dem som trots det tror att kvinnor har något att göra med IP-teori, eller dem som är villiga att i alla fall diskutera saken, är det första hindret termen "kvinnor". Det är nämligen inte det det handlar om: det verkliga målet är "gender", vilket, som Rebecca Grant skriver (s 8) inte är:

"the anatomical difference between the female and the male sex but the complicated aspect of social being known as gender."

Moser formulerar termen på följande sätt (s 84):

"The focus on gender rather than women was originally developed by feminists concerned about the manner in which the problems of women were perceived in terms of their sex, i. e. their biological differences with men, rather than in terms of their gender, i. e. in terms of the social relationship between men and women, a relationship in which women have been systematically subordinated. Gender-aware approaches are concerned with the manner in which such relationships are socially constructed; men and women play different roles in so-

ciety, their gender differences being shaped by ideological, historical, religious, ethnic, economic and cultural determinants. These roles show similarities and differences between classes as well as societies, and since the way they are socially constructed is temporarily and spatially specific, gender divisions cannot be read off on checklists."

Centrala begrepp inom internationell politik

Ett av bokens viktigaste tema är ett ifrågasättande av centrala begrepp inom IP. Författarna försöker, oftast på ett mycket förtjänstfullt sätt, visa att dessa har en genderbias. De kommer dessutom med alternativa lösningar. Utgångspunkten är här att kvinnor har andra erfarenheter och därmed en annan syn på en del grundläggande begrepp inom IP, som auktoritet, suveränitet, säkerhet, utveckling och makt. Dessa får andra betydelse när man lägger ett genderperspektiv på dem, som då skulle ta till vara både den manliga och den kvinnliga synen.

Rebecca Grant har skrivit en uppsats om källorna till genderbias inom IP. Enligt henne ligger tonvikten inom klassisk politisk teori på män som medborgare och politiska aktörer. Genom att IP-teori bygger på klassisk politisk teori har man fått med sig en genderbias.

När man idag tex utgår från Hobbes eller Rousseau och "naturtillståndet", utgår man också från ett manligt beteende. Kvinnor är nämligen osynliga i "naturtillståndet". De har ingen roll i bildandet av staten. Hobbes analyser av rättigheter, suverän makt och politiskt ansvar verkar gälla enbart män. Det är därför inte förvånansvärt att analogier som dras från Hobbes resonerar inte räcker till för att svara på frågor kring genderroller och deras effekt på politiskt beteende. En genderbias finns alltså hos klassiker som Hobbes och Rousseau och denna genderbias har överförts till modern IP-teori.

Den första källan till genderbias i IP-teori kan man hitta så långt tillbaka som vid bildandet av statsstaten för tvåtusen år sedan i antikens Grekland. De flesta IP-forskare ser den grekiska staten som en modell för de västerländska staterna. Det var dock samtidigt så att vid

utvecklingen av "polis" även en syn på medborgarskap kom in-som förvisade kvinnor till den privata sfären. Det bildades två sorters sociala relationer, med gender som den viktigaste vattendelaren. Kvinnliga roller i samhället kretsade kring arbetet i hemmet och familjen. Manliga sociala relationer kretsade kring plikter som medborgare och soldater i en demokrati, och i dessa roller även till relationer med andra stater. Åtskillnadsprocessen mellan könen började med relationerna inom familjen. Den politiska tolkningen av denna skillnad byggde på gender, snarare än fysiska skillnader mellan könen. Kvinnans "genderred" roll i den privata sfären är inte naturlig, utan en social konstruktion. Hennes frånvaro från den politiska sfären är inte heller baserad på fysiska kvaliteter, utan på det semantiska innehåll i begreppet "politisk sfär". Männens var naturligtvis också en del av familjen, men deras offentliga roll som medborgare skattades mycket högre. Grants poäng är att männens offentliga roll har överlevt, medan kvinnans privata inte har gjort det.

De myter och vanor som fanns vid statsbildningen inom det antika Grekland och tex också inom renässansens Italien har gett IP-teori en speciell, genderbiased uppfattning om hur stater bildades och hur de fungerar. Begreppet "stat" är därför diskutabelt och öppet för kritik. De sociala relationer på vilken staten bygger är inga rena typer. De är produkter av en gender-bias.

Grant anser att en genderneutral teori av IP måste försöka definiera och förklara det internationella systemet om den ska bli accepterad som en betydelsefull teori. Det hon efterlyser är en omformulering eller väsentlig revision av fundamentala begrepp som hänger samman med mänskligt beteende, statens uppbyggnad, och effekterna av anarki och säkerhetsdilemmat.

Grant ger en klar redogörelse över anledningarna till att det inte finns någon genderneutral IP-teori än. Samtidigt antyder hon i vilka banor man kan tänka sig att en sådan teori kan utvecklas. Hennes kapitel är ett av de bästa i boken.

Omformulering av Morgenthau

J Ann Tickner ställer i uppsatsen "Hans Morgenthau's principles of political realism: a feminist reformulation" frågorna varför internationell politik upplevs som en manlig värld och varför kvinnor är underrepresenterade inom såväl utrikespolitiken som den akademiska disciplinen internationell politik. Hon argumenterar för att det finns en klar "genderbias" inom traditionell IP-forskning.

Detta gör hon genom en kritik av Hans Morgenthau sex grundläggande principer för den realistiska skolan inom IP. Valet av Morgenthau som "representant" för den realistiska skolan ter sig naturligt med tanke på vilket inflytande han haft på disciplinen. Tickner menar

att Morgenthau centrala begrepp är "manliga" medan verkligheten är både "manlig" och "kvinnlig". Därmed definierar han bort många aspekter av internationell politik. Mot Morgenthau sex principer ställer hon sex principer för ett feministiskt perspektiv på internationell politik som hon menar kan komplettera den realistiska skolans perspektiv och därmed ge en mer heltäckande bild av internationell politik. Det bör påpekas att Tickner inte helt förkastar Morgenthau och den realistiska skolan. Vad hon säger är att perspektivet inte ger en heltäckande bild av IP eftersom det endast bygger på vissa, manliga, aspekter av den mänskliga naturen.

Skillnaden mellan maskulint och feminint är grundläggande för Tickners resonemang. Maskulint och feminint betraktas som socialt konstruerade kategorier som varierar i tid och rum och inte nödvändigtvis som en beskrivning av individuella män och kvinnor.

Med hänvisning till Keller (*Reflections on Gender and Science*, Yale University Press, 1985) tar Tickner upp ett antal dikotomier som påstås beskriva skillnader mellan maskulint och feminint: objektivitet-subjektivitet, förnuft-känsla, själ-kropp, kultur-natur, jag-andra, autonomi-relation, veta-vara, offentlig-privat. Psykologiska test i USA har visat att individer från olika samhällsklasser verkligen upplever dikotomierna som maskulina och feminina. Trots det kan man ha invändningar mot den här typen av renodlingar av vad som är maskulint och feminint. Men att vi har att göra med två kategorier av begrepp och att den ena kategorien helt präglar traditionell IP-forskning visar Tickner på ett övertygande sätt. Om vi sen väljer att kalla kategorierna maskulint/feminint, yin/yang eller något annat är av underordnad betydelse.

Tickner kritiserar Morgenthau tro på objektiva lagar som styr politiken. Det rör sig om en ganska traditionell kritik mot positivismen, men huvudpoängen är att den mänskliga naturens påstådda lagbundenhet baseras på en manlig syn på den mänskliga naturen och eftersom den mänskliga naturen är både manlig och kvinnlig ger det bara en halv bild av verkligheten.

Mot Morgenthau princip om det nationella intresset definierat i makttermer ställer Tickner ett flerdimensionellt och kontextuellt bestämt nationellt intresse, inkluderande samarbete i globala överlevnadsfrågor.

Medan Morgenthau definierar makt som kontroll ("power is the control of man over man") förespråkar Tickner en vidare definition av maktbegreppet som även väger in andra aspekter, bl a "kollektiv makt".

Tickner kritiserar även Morgenthau moralsyn samt hans princip om den politiska sfärens autonomi.

Kritiken mot sökandet efter objektiva lagar och realismens ensidiga maktbegrepp och definition av det nationella intresset är i och för sig inte ny. Men kritiken är sammanhängande, systematisk och konstruktiv utgåen-

de från begreppet "gender".

Trots vissa utvecklade tankegångar och en del oklarheter pekar Tickners bidrag i riktning mot en mänsklig teori om IP där både maskulina och feminina tankesätt beaktas.

Women in development

Att utvecklingsproblem i tredje världen är det område inom internationell politik som hittills behandlats mest utförligt från ett feministiskt perspektiv återspeglas av att tre kapitel i boken behandlar detta ämne.

Caroline Moser skriver om vikten av att ta hänsyn till gender-behov vid planering av utvecklingsprojekt. Hon skiljer med hänvisning till Maxine Molyneux bl a på praktiska och strategiska gender-behov. De förra är konkreta behov formulerade av kvinnor utifrån deras egna erfarenheter. Det rör sig om direkta behov för överlevnad. Ett tillgodoseende av dessa behov utmanar inte den rådande maktstrukturen. De strategiska behoven däremot formuleras utifrån ett strukturellt förtryck så som det analyseras "uppifrån". Här rör det sig om emancipatoriska behov, och krav på en jämlik organisation av samhället. Endast en policy utformad för att tillgodose strategiska gender-behov kan kallas feministisk, enligt Moser. Att bara tillgodose de praktiska gender-behov löser inte de grundläggande strukturella problemen.

Moser redogör för olika policyinriktningar inom "Women in development" och diskuterar vilken typ av gender-behov de sökt möta. De flesta utvecklingsprojekt har bara tillgodosett praktiska gender-behov, om ens det, trots att man tagit hänsyn till könsfaktorn i planeringen, konstaterar hon.

I en mera deskriptiv uppsats beskriver Kathleen Newland hur "Women in Development" utvecklats från ett löst sammansatt transnationellt gräsrotsnätverk till ett internationellt FN-organ. Anne Marie Goetz diskuterar "Women in Development" utifrån vetenskapsteoretiska frågor. Hon framhåller att många feminister i tredje världen är kritiska mot västerländska feminister och anser att kvinnobegreppet är biased. Det bygger på vita, västerländska feministers erfarenheter, och är skilt från sin sociala kontext och relationer som hänger samman med klass, etnicitet och ras. Därför kan västerländsk feminism förhindra möjligheterna att nå relevant kunskap om gender-problem i tredje världen.

Goetz, liksom flera andra av de medverkande författarna, varnar dock för konsekvenserna av ett postmodernistiskt synsätt och en total relativism. En minimal objektiv grund för att skilja mellan sanna och falska tolkningar av världen är nödvändig både från vetenskaplig och politisk synpunkt. Den totala relativismen leder bara till bevarande av status quo.

Till skillnad från de andra artiklarna är Goetz artikel en intern kritik av feminismen, som hoppar in på en pågående debatt och redovisar de olika positioner som olika feminister intar.

Gender och internationell politik

Fred Halliday ger en lättillgänglig redovisning av framväxten av genderperspektivet inom IP. Han tar härvidlag upp fyra olika utvecklingsdrag: a) ett närmande mellan feminism och IP-teori, b) ett växande erkännande av de genderspecifika konsekvenser många olika internationella processer har, c) framträdandet av kvinnor som specifika aktörer på den internationella arenan och d) en ökande medvetenhet om genderkomponenter i utrikespolitiska frågor.

Robert Keohane frågar sig om det är riktigt att fokusera på stater och världsomfattande kapitalistiska processer utan att utforska sociala attityder och strukturer som vidarebefordrar en gender-bias till IP. Feministiska perspektiv är enligt honom inte nödvändigtvis bättre än traditionella perspektiv på IP, men de bidrar med viktiga insikter i den komplexa verklighet som världspolitiken utgör. Keohane efterlyser en allians mellan två kritiker av neorealismen, nämligen neoliberal institutionalism (som han själv representerar) och en framväxande feministisk teori om IP.

Den tidigare omnämnda Maxine Molyneux tar upp hur staters policies gentemot kvinnor betingas av internationella faktorer. Hon bortser i sin uppsats från de mest uppenbara faktorerna, som krig, ekonomiska trender, förändringar i lagar och nationalistiska vågor, och koncentrerar sig på några mindre självklara tankesätt om den internationella dimensionen. Detta gör hon utifrån ett resonemang om en nu mycket aktuell grupp stater, nämligen de fd kommunistiska. Dessa har, i motsats till de flesta kapitalistiska, västerländska länder, haft en mycket tydlig statlig policy gentemot kvinnor. Oavsett resultatet av dessa policies, kan man enligt Molyneux, inte analysera dessa utan att dra in internationella faktorer.

De sociala och ekonomiska policies som kommunistiska stater antog var nämligen, trots lokala variationer, upprättade efter sovjetisk modell. Detta gällde framförallt policies som rörde kvinnor och familjen, menar Molyneux. Det var to m ett kännetecken på den ortodoxa kommunistiska policyn att man betonade den universella karaktären av ojämlikheten mellan könen och på möjligheten att generalisera de åtgärder som behövdes för att lösa dem.

Den internationella dimensionen kräver dessutom speciell uppmärksamhet med tanke på att takten och inriktningen av policies som rör kvinnor, är en återspeglning av generella statliga prioriteringar, som i sig i

mycket hög grad var en följd av dessa staters konkurrensställning och konfliktsituation på den internationella arenan. Denna internationella inverkan är lika tydlig under perestrojkan och övergången till demokrati och marknadsekonomi, en process vars konsekvenser för könsrelationerna är motsägelsefulla.

Historikern Carol Miller, slutligen, ger en deskriptiv och anekdotisk beskrivning av den internationella politiska arenan under mellankrigstiden, framförallt i Storbritannien.

Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan man säga att fördelen med boken är att den tvingar läsaren att bli medveten om vinklingen i de begrepp vi använder inom internationell politik. Därtill kommer författarna med intressanta förslag till omformuleringar och kompletteringar av centrala begrepp och frågeställningar inom IP.

Boken är, som många antologier, dock av något ojämn kvalitet, vilket delvis kan finna sin förklaring i författarnas olika bakgrund. Här hittar man alster från både forskarstuderande och professorer. Såväl manliga som kvinnliga forskare är representerade. De manliga verkar ibland mest vara med för att göra reklam för perspektivet som sådant, medan de kvinnliga kan komma med allt från mycket lättillgängliga, allmänna diskussioner till redogörelser för en mera intern feministisk debatt. Detta gör att de olika kapitlen inte är helt sammanhängande, men samtidigt innebär det att det finns något av intresse för alla, på vilken nivå man än befinner sig.

Boken rör sig ofta på ett teoretiskt plan och ytterligare konkretiseringar kan ibland efterlysas. Men den reser många frågor (betydligt fler än den besvarar) och stimulerar på så sätt till diskussion, vilket verkar vara avsikten.

På det hela taget ger boken en bra introduktion till gender och internationell politik, ett område som varit anmärkningsvärt eftersatt. Den torde dessutom vara lämplig som kursbok på B-nivå i statsvetenskap.

*Pauline Stoltz
Anders Uhlin*

PER JANSSON: *Säkerhetspolitikens språk. Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs. 1919–1939.* Lund, 1991: Studentlitteratur

1. Inledning

Studiet av det politiska språket upplever sedan ett par år tillbaka en renässans. När studiet av politiskt språk efter andra världskriget utvecklades till innehållsanalys, var det en rad olika utvecklingstendenser man byggde vidare på. För det första, hade propaganda-analysen fått ett starkt uppsving under Harold Lasswells och Hans Speiers ledning, under andra världskriget. För det andra hade filosofin tagit starka intryck av Ernst Cassirers och Susanne Langers symbollära. För det tredje hade lingvistik analytiskt uppdelats i tre undergrenar: syntax, semantik och pragmatik. För det fjärde, slutligen, hade språkfilosofin, speciellt i England och Österrike, börjat intressera sig för hur man "gör saker med ord", för att nu uttrycka sig med en fras, lånat från titeln på en av Austins böcker i ämnet.

Om man uppfattar språket som ett symbolsystem, där symboler är tecken "laddade" med mening, förstår man lätt språkets viktiga roll i politiken, som ur ett sådant perspektiv framstår som ett slags språkspel. Detta spel kan vara nog så komplicerat, eftersom naturliga språk, ur en logisk synvinkel, olyckligtvis har brister i precision och entydighet. Till detta kommer sedan den roll som metaforerna spelar, och de myt-genererande funktioner som ligger i valet av ord och uttryck.

Den övergripande frågan i Per Janssons avhandling handlar om hur säkerhet erhåller mening som politisk idé. Dess tes är, att ett svar på en sådan fråga förutsätter ett närmare studium av det språk som används för att beskriva och analysera säkerhetspolitiska problem. I det talade och skrivna språket kodifieras de symboler och myter, som det politiska systemet behöver för att skapa ordning och identitet åt sig självt. I detta sammanhang är det meningsfullt att fråga sig hur hotbilder uppstår och hur man bör eller kan värja sig mot aggression.

I detta sammanhang utvecklar författaren en tes:

Det kan närmare bestämt hävdas, att texter som behandlar "politiska förhållanden" inte refererar till, eller förmedlar föreställningar om en given och av texternas språk oberoende verklighet. Tvärtom är vår uppfattning och förståelse av den politiska verkligheten i stor utsträckning beroende av de uttrycksformer vi använder för att tala och skriva (och tänka) om politik . . . Tesen kan . . . preciseras: om det språk vi använder för att tala om politik är en viktig förutsättning för vad vi överhuvudtaget uppfattar och förstår som politiska förhållanden och problem, då är detta språk och dess former värt att studera i sig och för sin egen betydelse, inte en-

dast som en passiv återspeglning av idéer, tankar och föreställningar, vilka på något sätt befinner sig bortom språket (s 7–8).

2. Avhandlingens utgångspunkter

Avhandlingen är indelad i tre välavgränsade avsnitt. Det första avsnittet är ett generellt teoretiskt-metodiskt avsnitt, i vilket de mer övergripande frågeställningarna preciseras. Andra avsnittet har närmast karaktären av en historisk narrativ beskrivning av den europeiska säkerhetspolitikens utveckling i mellankrigstiden. Det tredje avsnittet, som är indelat i två kapitel, slutligen, är ett försök att tillämpa den begreppsapparat, som ursprungligen preciserades i första avsnittet.

2.1 Syfte

Ambitionen i de analytiska delarna är expositorisk. Empirin tjänar som illustrationer till ett mer allmänt argument. Författaren menar dock, att urvalet av exempel troligen ganska väl ”avspeglar konturerna av det faktiska spektrumet av föreställningar kring säkerhetsproblemet” men det är inte av vikt för det han vill åstadkomma. ”Urvalskriteriet är snarare texternas *teoretiska* representativitet, dvs att de kan bidra till att kasta ljus över den generella frågan hur språkbruket och uttrycksformerna påverkar analysen av säkerhetspolitiska problem” (s 12).

I sin karaktäristik av olika synsätt på hur man lämpligast bedriver studier av säkerhetspolitiskt språk, skiljer författaren mellan två huvudriktningar: Process-skolan och den semiotiska, ibland kallad den konstruktivistiska, skolan. Process-skolan är den skola, som varit förhärskande inom massmedieforskning och politiskt språkforskning sedan början av 1950-talet.

Enligt process-skolan, som får sin beskärda del av en utförlig kritik av den traditionella utforskningen av politiskt språk, är kommunikation en process för överföring av meddelanden från en sändare till en mottagare, och baseras på en modell bestående av flera element. Antalet steg i processen kan variera, men de grundläggande komponenterna är som regel en sändare, en kodningsprocess, en kommunikationskanal, en mottagare samt en avkodningsprocess. Författaren hävdar, att denna modell ser själva meddelandet ”som i allt väsentligt oproblematiskt: meddelandet är vad sändaren lägger i det, och under förutsättning att processens olika steg fungerar, kommer budskapets innehåll att överföras till och förstås av mottagaren på avsett vis” (s 18–19). Vidare säger författaren att processmodellen egentligen är baserad på en metafor ”som reducerar språkliga uttrycksformer till rollen som behållare, vari mening placeras, för vidare transport till mottagaren” (s 19).

Båda dessa påståenden är nog en smula överdrivna. Den pragmatiska kommunikationsmodellen (processmodellen) har i stort sett alltid betraktat meddelandet som problematiskt, vilket med tydlighet framgår av de olika propagandastudier, där den tillämpats. Inte heller är det vanligt, att man använder uttrycket ”behållare” för att karaktärisera meningsinnehåll. Metaforerna, som används, är nog snarast hämtade från elektricitetsläran: kraft, styrka, laddning osv. Konkret ser man detta i exempelvis Osgoods Evaluation Assertion Analysis (EAA), och i andra försök att kvantifiera mening inom den traditionella innehållsanalysen.

Inte desto mindre bildar denna kritik utgångspunkt för en mer utförlig genomgång av den andra skolbildningen på området, den semiologiska, semiotiska eller konstruktivistiska skolan. Författaren hävdar, liksom Michael Shapiro och en del andra, att språket inte handlar om objekt och erfarenheter, men att det är konstitutivt för objekt och erfarenheter. Som jag, och de flesta andra, vilka har en mer traditionell syn på analysen av politiskt språk, ser det, är detta en falsk dikotomi. Språk kan både handla om objekt och erfarenheter, och vara konstitutivt för objekt och erfarenheter. Författarens och Shapiros synsätt leder i sin logiska konsekvens till, att det inte finns något bortom språket, vilket är lika absurt som den solipsism, som den konsekvente idealisten hamnar i, när han förnekar en existens bortom idén.

2.2 Kunskapsteoretiska förutsättningar

Om författarens poäng här är, att den sociala och politiska världen saknar objektiva karakteristika är den förelagd. Om den i stället är, att vi inte kan förstå objektiva sociala och politiska karakteristika utan att ha begrepp och kategorier, som kan ges ett språkligt uttryck, är poängen däremot delvis korrekt, särskilt om man vid begreppet ”förståelse” menar, att erfarenheter och konstaterade fenomen skall kunna verifieras för att kallas ”objektiva karakteristika”.

Betydelsen av författarens kritik av processmodellen framgår med större tydlighet, när det föredragna alternativet, den semiotiska skolan, skall presenteras. Janson skriver: ”Vid sidan av processmodellen kan man ... urskilja en riktning som vill se meddelandet, inte som det överförs från sändare till mottagare, utan som en konstellation av tecken, vars innebörd inte är en gång för alla given. Budskapet uppstår snarare i samverkan mellan sändare, mottagare och den aktuella kulturella kontexten. Sändarens betydelse som budskapets (och dess menings) ursprung blir mindre uttalad; större vikt läggs vid själva texten och hur den antar mening i ett socialt sammanhang” (s 20). Mig veterligt har aldrig någon företrädare för den pragmatiska kommunika-

tionsteorin förnekade de kulturella kontexternas betydelse, när tecken ges mening, tvärtom, men författaren kan ha rätt i, att det förefaller så, när man läser en del naiva tekniska råd, som företrädare för kvantitativ innehållsanalys ibland ger kodare.

Min invändning mot författarens uppfattning av den politiska språkforskningen går i stort sett ut på, att gränsdragningarna, som görs, inte är riktigt så klara, som det påstås. Vidare kan man rikta invändningar mot föreställningen, att språket enbart har en meningsskapande funktion, och att denna på något sätt är konstitutiv för objektiva förhållanden: Jag sticker mig på en nål och det gör ont (objektivt). Om jag uttrycker min erfarenhet med orden "Satan vad det gjorde ont" eller med orden "Damned how it hurt" har väl det inget, som sådant, att göra med det faktum, att jag känner smärta? Språket har, med andra ord, både expressiva och instrumentella funktioner, och det har vi vetat länge.

Kanske uppvisar detta exempel bara ett undantag, fast jag har svårt att tro det. Inte desto mindre får författarens tes fog för sig när han påstår, att det inte finns en viss typ av fenomen eller händelser, som på något naturligt och oomtvistligt sätt är säkerhetspolitiska problem. Jag vill minnas att det var detta, som Lasswell och Kaplan, i *Power and Society*, kallade problemet med index-instabilitet och kontext-instabilitet.

2.3 Myter och metaforer

Av betydligt större intresse, än de kunskapsteoretiskt sett diskutabla utgångspunkterna, är emellertid författarens intresse för metaforer och myter. Här hävdas det bland annat, att i stort sett all begreppsbyggnad förutsätter metaforisk transponering av betydelser från ett område till ett annat, vilket naturligtvis får en att spekulera över, varifrån de ursprungliga betydelserna kom. Kanske bör man avhålla sig från att ställa sådana frågor, eftersom de väl i princip inte går att besvara. Alla språk är kanske en upphovning av döda metaforer, som det ibland hävdats (stols-ryggar, bords-ben, stats-råd, osv).

Analysen av metaforer skapar klarhet, eftersom vi tar dem för givna i vår kultur, samtidigt som de kan vara näst intill obegripliga i andra kulturer, vilket kan ge upphov till konflikter. Metaforerna har också en given plats inom de myter, som olika befolkningsgrupper utvecklar, och här är det särskilt metaforer som tar utgångspunkt i staten som en människa (antropomorfismer) och föreställningar om förekomsten av "politiskt vakuum" som tilldrar sig författarens uppmärksamhet. Hur viktiga sådana metaforer är för politiska tänkare med organisatoriska uppfattningar om politik, framgår inte minst hos författare som den liberal-kon-

servative Friedrich Meinecke, vars begrepp "staatspersönlichkeit" dominerade inom det konservativa tänkandet under första världskriget. Men även hos marxister som Gramsci figurerar ett liknande språkbruk, t ex i anteckningarna om "den nye fursten", som är ett slags metafor för att beskriva italienska kommunistpartiet i ett normativt sammanhang.

3. Material och urval

Efter att ha genomgått avhandlingens begreppsliga utgångspunkter övergår författaren till en diskussion av materialet och materialurvalet. Han skriver: "Valet av material bör självklart spegla undersökningens syfte, vilket i detta fall innebär att urvalskriteriet . . . är teoretiskt motiverat" (s 35). Detta uttalande förefaller mig vara ett ganska meningslöst påstående. Författaren själv skriver också strax efter: "Detta konstaterande ger ingen omedelbar vägledning när det gäller att sovra mellan olika tänkbara materialtyper. Närmast synes dock analysuppgiften förutsätta ett material av någorlunda utförliga, analyserande texter, som erbjuder möjlighet till en närmare analys av det politiska språkbruket som sådant. Mot denna bakgrund har jag valt att koncentrera analysen på mellankrigstidens rika flora av politiska broschyrer och debattböcker kring utrikes- och försvarspolitiska frågor. Det främsta motivet för att välja ett material av denna typ är alltså att man här generellt kan räkna med att finna utförligare och mer utvecklade analyser än i andra tänkbara materialtyper."

Jag nämnde tidigare, att de teoretiska synpunkter, som författaren gör sig till talesman för, kräver en förutsättningslös läsning av de texter, som skall ligga till grund för analysen. En sådan förutsättningslös läsning är, emellertid, inte möjlig, bland annat av den anledning, att ett urval måste göras. Detta inser givetvis också författaren när han skriver:

I en mening reflekterar detta urval givetvis en författad mening om vad som utgör ett "säkerhetspolitiskt problem" och följaktligen om vad som kan sägas utgöra en "säkerhetspolitisk text". Detta rimmar uppenbarligen illa med de utgångspunkter för analysen som diskuterades i de närmast föregående avsnitten. Något urval måste emellertid göras, och det väsentliga är, enligt min mening, att det aktuella materialet inte utgörs av texter som ensidigt avspeglar en officiellt sanktionerad föreställning om säkerhetsproblemets karaktär och säkerhetspolitikens förutsättningar, utan tvärtom lämnar utrymme för ett brett register av alternativa och konkurrerande problemdefinitioner. Vad som här återges och analyseras är med andra ord inte en etablerad och dominerande säkerhetspolitisk diskurs (s 36).

Man kan fråga sig varför det just är så viktigt att analy-

sera de inofficiella meningarna? Det är ju trots allt officiella ståndpunkter, som utgör politikens substans, då de ligger till grund för de beslut, som fattas.

Följdriktigt använder sig inte heller författaren av riksdagstrycket eller dagspressmaterialet, eftersom han inte vill åstadkomma en debattanalys, baserad på partiernas ståndpunkter, utan hellre vill gå till det han kallar "samhällsdebatten i stort". Syftet är att infånga en del något mer djuplodande kommentarer än de dagsaktuella kommentarerna, och han väljer därför att arbeta med politiska tidskrifter och arkivmaterial. Arkivmaterialet härstammar från UD. Att han valt ta med UD:s arkivmaterial begrundar han på följande sätt: "Jag har gjort den bedömningen att utrikesförvaltningens arkivsamlingar är av så uppenbar betydelse, att de knappast kan förbigås." (s 37) Man kan då fråga sig varför detta material och inte riksdagsdebatterna? Svaret finner vi i en annan kommentar: materialet är ett komplement till broschyr och debattboks-materialet, och intar en relativt blygsam plats i den empiriska analysen.

4. Den historiska bakgrunden

Avhandlingens andra avsnitt består, som sagt, av en historisk överblick vad gäller säkerhetspolitikens utveckling i Europa i mellankrigstiden. Liksom i de mer analytiska avsnitten skiljer författaren här mellan ett generellt säkerhetsproblem och ett svenskt säkerhetsproblem. Framställningen är mestadels kronologisk och beskrivande. Igen är det författarens uppfattning av vad som är säkerhetspolitik som får råda, trots de mer fenomenologisk-semiotiska utgångspunkterna, som inledningsvis presenterades.

Detta kan förefalla aningen inkonsekvent, men framställningen blir ändå mycket läsvärd och ger bra exempel på god, traditionell historisk sammanfattning. Här finns det mesta av vikt med, både vad gäller svensk utrikespolitik, och internationella händelser: Ådalskravallerna, CG Ekman-regeringarnas problem, Ålandsfrågan, Locarnofördraget och Kellogg-pakten, Kreugerkraschen, Japans angrepp på Kina, Hitlers inmarsch i Rhenlandet, Rapallo-avtalet, Molotov-Ribbentrop-pakten osv. På grund av den underordnade roll författaren själv anser avsnittet har, i förhållande till avhandlingens övergripande syften, skall jag inte gå in på några historiska detaljer, men bara igen konstatera, att i detta avsnitt får vi författarens egen syn på den historiska bakgrund, som utgjorde scenen till den säkerhetspolitiska debatten i Sverige i mellankrigstiden. Såvitt jag kan förstå skiljer sig inte denna syn nämnvärt från exempelvis Tingstens, som ju också skrivit en bok i samma ämne.

5. Analysavsnitten

I avsnittet om säkerhetspolitikens generella karaktär urskiljer författaren, *ad hoc*, tre nivåer, som utgör fokus för den säkerhetspolitiska diskursen: individ, stats- och systemnivå. Dessa utgör sedan principer för struktureringen av den fortsatta framställningen.

På den första nivån, där människan står i fokus, ses säkerhetsproblemet primärt som ett moraliskt problem, med teologisk-etiska implikationer. Men det finns också en dynamisk komponent. Säkerhetsproblemet har att göra med evolution, ibland formulerad i biologiska termer. Slutligen ses även säkerhetsproblemet som en produkt av undermedvetna destruktiva drifter. Detta tar sig uttryck i en vokabulär där begrepp som masspsykos och andra psykopatologiska uttryck dominerar.

På den andra nivån står staten och styrelseformerna i centrum. På denna nivå blir säkerhetsproblemet först och främst ett inomstatligt organisationsproblem, där konstitutionella frågor dominerar. Grunduppfattningarna från den första nivån "slår igenom" även på den andra nivån. Således uppstår olika uppfattningar om demokratins roll, beroende på om människan upplevs som aggressiv eller vänlig. En aggressiv människouppfattning medför en uppfattning av olika situationer som hotfulla. Krigsbenägenheten framhålls. En uppfattning av människan som icke-aggressiv, å andra sidan, medför en större accentuering av förhållanden där arbetsmönster dominerar. Hos en åsiktsriktning finner vi uppfattningen, att ett raserande av den internationella politiska ordningen leder till säkerhet. Det är marxisterna, som framför denna syn, baserad på en deterministisk ekonomisk människosyn.

På den tredje nivån, det internationella systemet, framstår ett mer abstrakt synsätt. Säkerhetsproblemet betraktas här som ett problem för mellanstatliga förbindelser. Nationerna blir enhetliga aktörer. Detta underlättas av, att säkerhetsproblemet, på denna nivå, förankras i egenskaper hos det internationella systemet. Ett organismatiskt synsätt framträder. Metaforen Staatspersönlichkeit avföder en rad analogier och ett helt förståelsefält, som blir tillämpligt på den internationella politiken. Detta hör nära ihop med ett utvecklingsperspektiv och en livscykelteori.

Det är också på den tredje nivån som vi finner bruket av vakuum-metaforen. Naturen tillåter inte tomrum, *horror vacui*, maktvakuum kan inte existera. Säkerhet definieras i termer av hur man undviker ett maktvakuum.

6. Avslutning

Jag skall inte gå in på ytterligare detaljer angående avhandlingens analytiska avsnitt, som innehåller många välövervägda observationer. Jag vill dock påpeka, att

det ursprungliga syftet – att analysera säkerhetspolitikens metaforer med utgångspunkt i ett svenskt debattmaterial – faktiskt uppfylls, dock inte under de metodologiska förutsättningar, som författaren ursprungligen förskrev sig till.

Det innebär dock inte, att varken dessa, den historiska framställningen, eller de analytiska delarna inte var för sig är tankeväckande och intressanta, tvärtom. Min huvudsakliga invändning, i egenskap av opponent, är bara, att avhandlingen borde ha integrerats bättre. Men detta får inte skymma det faktum, att Per Jansson ändå har åstadkommit en ytterst välskriven avhandling om ett ämne, där det sista ordet långt ifrån är sagt ännu.

Tom Bryder

LENA LINDGREN: *Local Government Goes South: A Study of Swedish Development Assistance in the Field of Public Administration*. Gothenburg Studies in Politics 24. Göteborg 1991.

Denna avhandling behandlar SIDA:s förvaltningsbistånd i teori och praktik. Mot bakgrund av en översikt av den internationella litteraturen i ämnet utvecklingsförvaltning tecknar Lindgren en bild av hur det svenska förvaltningsbiståndet vuxit fram och på mitten av åttiotalet hittat en mer specifik profil. Hon identifierar fem skilda "skolor" inom detta ämnesområde. Den första, som kallas Standard Technical Assistance Approach (STECH), går ut på att överföra västerländska förvaltningsprinciper eftersom de visat sig effektiva och funktionella. Sedan följer tre Structural Alteration Approaches (STRAP I–III), vilka alla har det gemensamt att de ser olika strukturförändringar i samhället som villkor för en förbättring av den offentliga förvaltningen. Slutligen som nummer fem kommer Socio-Cultural Approach (SCULT), som betonar varje samhälles kulturella särart och därför det svåra i att överföra organisationsprinciper från ett land till ett annat. I författarinnans tolkning utgör dessa fem skolor också teoretiska ramverk, vilka hjälper henne att sortera ut det empiriska materialet.

Det mesta av detta är hämtat från en fallstudie av Svenska Kommunförbundets stöd till det zimbabwiska kommunministeriets plan på att förändra och förstärka den kommunala självstyrelsen i landet. Med hjälp av SIDA-pengar har Kommunförbundet (som i avhandlingen uppträder i sin engelska skepnad: Swedish Association of Local Authorities – SALA) under de senaste

åren hjälpt till att driva fram ett förslag på demokratisering och utjämning av skillnaderna mellan olika kommuner till följd av diskriminering under kolonialtiden. Avhandlingen inriktar sig på hur de svenska SALA-konsulterna jobbat och hur deras sätt förhåller sig till SIDA:s syn på denna typ av bistånd, men det hör till saken att kommunreformen aldrig har genomförts. Den politiska ledningen i Zimbabwe har fortsatt att tveka i flera år. Ursprungligen var det meningen att Lindgren skulle studera också det praktiska utfallet av det svenska biståndet till reformen, men detta har alltså inte blivit möjligt. Som ett resultat är primärmaterialet för denna studie relativt begränsat – inskränkt till intervjuer med SALA-konsulter, SIDA-tjänstemän, ett litet antal zimbabwier samt genomläsning av interna rapporter, främst från de bägge svenska organen. Man kanske kan uttrycka det så att för respondentens del har det inte blivit ett ordentligt dopp utan mer torrsim.

Med tanke på svårigheten att få fram bra material i Zimbabwe önskar man att hon använt sig mer av tillgängliga utvärderingsrapporter. Hänvisning görs i text i kapitel 3 till förvaltningsprojekt i både Tanzania och Zimbabwe som Statistiska centralbyrån och Svenska institutet för personalutveckling där bedrivit. Att döma av dessa rapporter finns där mycket som kunde varit denna studie till fördel, men som Lindgren inte riktigt tar vara på. Jag skulle gärna ha sett att de erfarenheter man gjort från dessa projekt legat till grund för hypoteser för denna studien. Mer systematiskt utnyttjande av dessa och andra utvärderingsrapporter hade också breddat den empiriska grunden för de slutsatser som dras. I detta sammanhang vill jag också nämna att det hade varit en fördel om läsaren haft tillgång till de frågor som författarinnan ställde till konsulterna och tjänstemännen. Det enda man får veta nu på sidorna 12–13 är att "all respondents have answered to the same set of questions. Some of my questions were consciously constructed as to test my (preliminary) interpretations of the documents. All interviews . . . have been documented". I en studie av denna typ är intervjuaterialet av så stor betydelse att den metodiska sidan borde ägnats mer utrymme i avhandlingen.

Dess uppläggning har också sina svagheter, framförallt då det faktum att läsaren mitt i avhandlingen (kapitel 5) plötsligt introduceras till en längre och självständig diskussion av begreppet politisk kultur. Man frågar sig varför inte denna integrerats med den inledande presentationen av begreppsapparaten och varför Lindgren inte försökt passa in begreppet i de teoretiska ramverk hon skapar i det andra kapitlet. Mycket av innehållet i femte kapitlet hänger inte riktigt samman med resten av studien och en hel del är väldigt elementärt (inte minst beskrivningen av det svenska politiska systemet). Man kan inte undgå intrycket att det

tillkommit som en eftertanke.

Den inledande diskussionen om utvecklingsförvaltningens framväxt som ett eget ämnesområde kunde varit mer utförlig. Framförallt hade det varit viktigt att få med mer av de motsättningar som rådde t ex mellan dem som hävdade att utvecklingsförvaltning var bara ett nytt ord för förvaltningsutveckling och de andra som menade att det rörde sig om en helt ny typ av förvaltning, m a o ett avsteg från den weberianska idealtypen av modern förvaltning. Det hade också varit värdefullt om detta avsnitt innehållit fler referenser till de många skilda ingredienser från organisationsteori, sociologi och statskunskap som man försökte använda sig av under utvecklingsförvaltningens tidiga år. Det finns t ex i avhandlingen ingen hänvisning till den debatt som tog sin utgångspunkt i den åtskillnad som de brittiska sociologerna Tom Burns och GM Stalker gjorde mellan "mekanistisk" och "organisk" organisationsutveckling (*The Management of Innovation*, 1962).

Låt mig nu gå in på det som Lindgren kallar sitt analytiska ramverk. Detta byggs upp kring de fem "skolorna" – STECH, STRAP I-III och SCULT – som presenteras i kapitel 2. Personligen tycker jag det är lite missvisande att hänvisa till dessa som analytiska ramverk. I avhandlingen tjänar inte dessa teorier som riktmärken för direkt analytiska uppgifter utan i första hand som grova sorteringsinstrument, med vars hjälp SIDA:s och SALA:s tankar och beteenden placeras. Det största problemet med de fem "skolorna" är dock att det som skiljer dem åt är endast ganska luddigt definierat i figuren 2.1 på sidorna 30–31. Man hade gärna velat se en klarare gränsdragning i vad gäller både mål och metod mellan dessa forskningsinriktningar. Med hjälp av ett fyrfältsdiagram begränsat av "politik-förvaltning" och "universell-kontextuell" skulle det varit möjligt att renodla dessa inriktningars teoretiska och praktiska innehåll och därmed undvika de brister som nu är förknippade med vagheten i definitionerna. Ett sånt fyrfältsdiagram hade också gjort det möjligt att inse att även SCULT, trots sin tonvikt på kulturella särdrag, erbjuder meningsfulla mål och metoder för förvaltningsutveckling, något som Lindgren nu inte erkänner. Kunskapsutveckling (som motvikt till kunskapsöverföring) är t ex en erkänd metod som associeras med SCULT snarare än någon av de andra skolorna.

Detta leder mig över till några av de praktiska och biståndspolitiska frågeställningar som denna studie reser. Man förväns t ex att det tog SIDA nästan två decennier att systematisera förvaltningsbiståndet trots att en riklig litteratur i ämnet var tillgänglig sedan början av sextioalet och många andra biståndsorgan varit engagerade i detta under hela denna period. Personligen tycker jag att SIDA kommer lindrigt undan i den här studien. Vad som bekymrar mig än mer är att Lindgren

låter upphöja SIDA:s tänkande i förvaltningsbistånd till ett slags heligt riktmärke i förhållande till vilket SALA-konsulterna ganska ensidigt bedöms. Vad läsaren inte får klart i denna studie är till vilken grad zimbabierna bestämde vad konsulterna kunde eller inte kunde göra. Författarinnan beskriver deras arbete som ofta präglad av "svenska" lösningar. Att döma av SALA-rapporterna får man i stort hålla med i det omdömet, men samtidigt undrar man vad de enskilda konsulterna lärde sig under den tid de verkade i Zimbabwe. Åtskilliga frågetecken återstår också rörande zimbabiernas beteende. Man önskar att författarinnan kunnat forska lite mer utförligt kring sådana frågor som varför zimbabierna valde svenskt bistånd inom denna sektor och varför de uppenbarligen under projektets gång visade ett svalt intresse för det arbete som svenskarna lade ned. I avhandlingen får man nu bara några allmänna och ganska intetsägande förklaringar därom. Slutligen kan man uttrycka önskemålet att diskussionen om detta förvaltningsbistånd satts i samband med ansträngningar som nu pågår att med hjälp av ekonomisk strukturanpassning göra staten mindre men bättre.

Dessa brister till trots vill jag som slutomdöme säga att Lindgrens avhandling är en pionjärsats som genomförts under omständigheter som de flesta doktorander gudskelov slipper. Man önskar att hon varit lite djärvare i sina teoretiska ansträngningar och försökt suga ut mer ur det material som hon hade tillgång till, men även i sitt nuvarande skick är avhandlingen ett bidrag till vår kunskap om utvecklingsförvaltning och förvaltningsbistånd som varken akademiker eller praktiker gärna kan förbise.

Göran Hydén

ANN-SOFIE NILSSON: *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism*. Stockholm 1991: Timbro

Då Herbert Tingsten valde att lämna vetenskapen till förmån för posten som chefredaktör för Dagens Nyheter gjorde han det för att få tillfälle att ge uttryck för en "icke utnyttjad ilska". Det torde vara motsvarande drivkraft som fått Ann-Sofie Nilsson att skriva den i augusti 1991 utkomna boken *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism*. Sannolikt är det tillika denna drivkraft som ger boken ett drag av ledarartikel, om än, med sina 204 sidor, en långt utdragen sådan.

När man läser boken får man ett intryck av att det skulle finnas något slags formel enligt vilken småstatsledare skall anpassa sitt röstläge efter statens relativa

storlek. Att författaren på den här punkten är kritisk mot socialdemokratiska regeringars aktivism och idealistiska retorik i allmänhet, och Olof Palmes och Pierre Schoris i synnerhet, står utom allt tvivel. Och visst har författaren en poäng då hon framhåller att "[d]et som är litet är inte alltid mer moraliskt högtstående än det som är stort" (s 183), men samtidigt är hon väl medveten om att aktiv utrikespolitik (Elgström 1982), kritik som utrikespolitiskt medel (Jerneck 1983), samt utövande av idémakt (Jerneck 1990; Stenelo 1990) är de för småstater till buds stående medlen. Därmed ligger det i viss mån i sakens natur att den utrikespolitik en småstat som Sverige kommit att bedriva fått just den karaktär som Nilsson med sådan intensitet kritiserar.

Ambivalens av det slaget som nyss framhävs är ett genomgående drag i boken. Sålunda tvingas författaren i den avslutande delen medge att den aktivism och idealism hon gjort till socialdemokratins egna ingalunda är unik för densamma utan även kännetecknade de borgerliga regeringarnas utrikespolitik; ett konstaterande som borde ha lyfts fram mer än vad som nu är fallet. Efter att själv i aktstyckena *Utrikesfrågor* ha granskat ansvariga statsråds uttalanden på det utrikespolitiska området åren 1976–82 slås man snarast av kontinuiteten. En mer omfattande komparativ studie skulle sannolikt ge vid handen att det var mer som förenade än som var åtskiljande. Kanske förhåller det sig på det viset, att strukturella förhållanden, såväl internationella som nationella och institutionella, sätter särskilt snäva ramar för den utrikespolitiska beslutsfattarens aktörsautonomi och att utrikespolitiska beslut generellt är predeterminerade i större utsträckning än strikt nationella? Till detta kommer att kontinuitet såväl som konsensus kring viktiga utrikespolitiska sakfrågor ofta betraktas som ett egenvärde i sig. Leif Leifland (1991) har exempelvis redovisat hur angelägen Karin Söder som nybliven utrikesminister 1976 var om att i olika fora lägga fast och signalera kontinuiteten i svensk utrikespolitik. Som exempel på likheten och på borgerliga utrikesministrars retorik kan nämnas ett anförande Karin Söder höll under ett möte med svenska folkrörelser på UD i mars 1978: "I Sverige försöker vi arbeta för en internationell politik präglad av solidaritet med fattiga och förtryckta människor oavsett var i världen de lever. Vi gör det även om det ibland skulle stå i strid med våra egna kortsiktiga intressen" (*Utrikesfrågor* 1978:230). Mot denna bakgrund framstår det av författaren valda halvsidescitatet, i vilket Karin Söder 1987 bl a gör gällande att "Sverige hör verkligen till de länder som ligger i periferin och bör rätta sitt agerande utifrån detta förhållande" (s 12), som föga representativt för den utrikespolitik Söder själv var med om att utforma.

Med begreppsparat idealism-realism väljer författaren ett traditionellt sätt att beskriva utrikespolitik ut-

ifrån. Detta begreppsparas slitstyrka till trots visar studien att vi här har att göra med begrepp som kan vara mera förvillande än klargörande, vilket delvis kunde undvikits om författaren valt att definiera begreppen. Som komplement till begreppsparat används altruism, aktivism, internationalism, moralism, nationalism, pacifism, pragmatism och universalism. I den utsträckning de är att betrakta som underkategorier till idealism och realism är deras inbördes förhållanden varken ömsesidigt uteslutande eller självklara, vilket i viss mån erkänns av författaren då hon gör gällande att "förhållandet mellan den socialdemokratiska aktivismen och svensk neutralitet – i förenklade termer mellan utrikespolitik och försvarspolitik, mellan idealism och realism – är och har varit allt annat än okomplicerat" (s 8). Här gör sig författaren emellertid skyldig till en mycket grov förenkling om hon menar att aktivism, utrikespolitik och idealism står emot neutralitet, försvarspolitik och realism samt att vattentäta skott skulle finnas mellan dessa begrepp. Förvirringen blir närmast total efter följande avsnitt: "Om svensk utrikespolitik har kunnat beskyllas för att brista i verklighetsförankring i politiken gentemot tredje världen – eller för att ta sig upp på alltför svindlande idealistiska höjder – så har detta väl kompenseras genom det pragmatiska, mycket pragmatiska, och realistiska ansikte som har visats upp på den regionala hemmaplanen under årens lopp. Pacifism och realism kan därmed sägas ha gått hand i hand i denna politik" (s 175).

Därmed aktualiseras det förhållandet att vad vi betraktar som idealistisk utrikespolitik vad medlen beträffar mycket väl kan leda till förverkligande av "realistiska" målsättningar, dvs målsättningar som vid varje givet tillfälle sätter det nationella intresset i fokus. Som exempel anges i boken att den svenska tredjevärldenpolitiken även haft en realistisk sida såtillvida att den skapat gynnsamma förutsättningar för svensk industri (läs fr a vapenexport) på dessa marknader (s 15 f, 20). Det vore följaktligen konsekvent att dra den, om än cyniska, slutsatsen att svensk utrikespolitik gentemot Tredje världen i allra högsta grad har varit realistisk i den utsträckning den bidragit till att skapa exportmarknader och ge landet en stark ekonomi. I samband därmed kan man ifrågasätta om det verkligen finns någon internationalistisk orientering av (genuint) universellt altruistiskt slag (s 37–9). Förhåller det sig inte så som A K Weinberg, i en motsvarande studie av amerikansk utrikespolitik, gjort gällande, nämligen att den idealistiska retoriken snarast är att betrakta som den skuldmedvetna politikernas sätt att, medvetet eller omedvetet, dölja det egna landets nationella intressen, eller för att i metaforer tala med författaren av *Manifest Destiny*: "The man of the world can combine morality and national self-interest more easily than he can find a wife with

both virtue and wealth; he may consider himself a fool not to do both" (1958:297; se även Osgood 1953).

Ytterligare ett begreppspar författaren anammat är harmoni- kontra konfliktorienterad internationalism. Att med utgångspunkt från detta klargöra den socialdemokratiska internationella aktivismen förefaller akademiskt i överkant och det bestående intrycket är att författaren gör sig skyldig till betydande överdrifter, som då socialdemokratins hållning till de "borgerliga revolutionerna" i Öst- och Centraleuropa beskrivs: "I de mest lyckosamma fallen krävde dessa revolutioner inte så mycket som en kula; ur den konfliktorienterade skolans revolutionsromantiska perspektiv var de med andra ord också sållsynt oupphetsande" (s 145 f). Och att därutöver sätta etiketter på för utrikespolitiken ansvariga beslutsfattare förefaller ur vetenskaplig synvinkel än mer tvivelaktigt, som då Pierre Schori förs till den konfliktorienterade internationalismen, Sten Andersson till den harmoniinriktade och Olof Palme till båda inriktningarna (s 130). Konsekvensen av citatet ovan är ju under sådana omständigheter att den dåvarande kabinettssekreteraren fann händelseutvecklingen i Östeuropa ointressant eftersom den förlöpte så fredligt och stillsamt. Man frågar sig tillika varför författaren, med hänsyn till hennes vetenskapliga ambitioner, spekulerar över Schoris framtid med tanke på dennes omfattande av Castros Cuba (s 78) och varför hon inte lämnar personlig aversion av det här slaget åt sidan.

I analysen av svensk utrikespolitik post-Palme återfinns ytterligare en tvivelaktig slutsats, nämligen att "det politiska innehållet genomgick ingen substantiell förändring som en följd av Palmes bortgång (s 74). Som bevisföring e contrario kan nämnas den förändrade relationen till USA; en relation som under Carlsson kännetecknades av att man i tvistefrågor som Nicaragua var "överens om att inte vara överens". Denna lågmäldhet, som Nilsson mycket riktigt antyder, är bevis nog för en förändring vad medlen beträffar, men möjligen också vad målen anbelangar och därmed inslag i en inlärningsprocess. Att hävda att Sverige med Palme som statsminister skulle erkänt de baltiska staterna tidigare än vad som nu blev fallet kan förvisso betraktas som ett meningslöst kontrafaktiskt historieresonemang, som icke desto mindre framförts från amerikanskt håll (se Jönsson 1990).

Så över till det socialdemokratiska engagemanget inom ramen för Socialistinternationalen. Visst utgjorde Brandt, Kreisky och Palme den mest inflytelserika kretsen, den sk "lilla internationalen", men vad menas egentligen med att SAP besitter "en solid position som ett av tre europeiska partier i Internationalens topp (s 87; min kurs). Förvisso bör man försöka gå bakom den formella organisationsstrukturen, men samtidigt är förhållandena idag annorlunda än under 1970-talet; bå-

de Kreisky och Palme är borta och förutom presidenten, Willy Brandt, har Internationalen hela 23 vicepresidenter. Det torde krävas en empirisk undersökning med ett helt annat djup än vad som här är fallet för att klargöra det inbördes maktförhållandet, inte minst med tanke på att Nilsson uppenbarligen inte haft tillgång till siffror över respektive partis medlemsstöd. Att det tyska inflytandet är starkt står emellertid utom allt tvivel.

Författarens beskrivning av de problem som är förknippade med transnationellt partisamarbete är på det hela taget klargörande. Slutsatsen att Socialistinternationalen utgör en heterogen skara av partier är förvisso korrekt, men samtidigt ofrånkomlig i den här typen av samarbete, inte minst om man betänker att hela 90 politiska partier och organisationer från samtliga världsdelar är representerade (*Socialist Affairs* 2/1991). Att under sådana omständigheter avge gemensamma deklamationer och ståndpunkter torde vara en allt annat än oproblematiserad uppgift. Nationella intressen och kulturella särdrag står emot de internationalistiska visionerna; idag liksom vid Andra Internationalens sammankomst 1914. Författaren nämner förvisso att dessa svårigheter är gemensamma för alla partisammanslutningar, vilket emellertid borde ha lyfts fram mer. Sålunda kunde påpekats att såväl kristdemokraternas skara (jfr Bogdanor 1986:165) som de konservativa partierna (jfr von Beyme 1982:70) i Europa sannolikt är minst lika heterogena som de till Socialistinternationalen knutna europeiska partierna. Ytterst är detta givetvis en empirisk fråga värd att belysas i ljuset av de senaste årens omtumlande händelseutveckling på den internationella arenan. Syftet med en sådan studie skulle vara att, i den utsträckning det låter sig göras, antingen verifiera eller falsifiera Pelinkas slutsats från 1980-talets först hälft, nämligen att "Social Democracy is no more torn with dissension than other major parties and major currents . . ." (1983:145).

Det dilemma som med all önskvärd tydlighet framställs i boken utgörs av den demokratiska toleransnivå som visat sig vara besynnerligt hög. Att Socialistinternationalen efter dess geografiska och numerära utvidgning vid mitten av 1970-talet skulle få godta "ett visst skräp"¹ är väl inte något att hetsa upp sig över, men visst är det ett betydande trovärdighetsproblem för Internationalen att samtidigt som man i egenskap av difusionsagent arbetar för spridande av demokratins idéer har medlemspartier som ej lever upp till de budskap som sprids. Partier som beskyllts för brister i det här avseendet är AD (Acción Democrática) i Venezuela, PLN (Partido de Liberación Nacional) i Costa Rica och PRD (Partido Revolucionario Dominicano) i Dominikanska Republiken. I regeringsställning har dessa partier agerat på ett sätt som medfört att Socialistinternatio-

nalens rykte i Latinamerika "är avsevärt naggat i kanten [vilket] har att göra med valet av partners. För SI får tydligen en socialdemokrat 'se ut hur fan som helst'" (Wedin 1985:248). Ytterligare ett exempel utgörs av APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) i Peru, ett parti med status som konsultativ medlem i Internationalen, och vars partiledare Alan García Pérez' anseende befläckades i samband med att säkerhetsstyrkor sommaren 1986 lät avrätta ett stort antal anhängare till Sendero Luminoso samtidigt som ledande företrädare för Socialistinternationalen var samlade i Lima (Gunson & Thompson 1989:121).

I boken omnämns den betydelsefulla roll Socialistinternationalen spelade genom sitt stöd för Mário Soares efter den portugisiska revolutionen 1974 (jfr Opello 1991:88 f, 99; Whitehead 1986:8 f, 14 f). Just rollerna som diffusionsagent och "demokratistabilisator" framhåller fö Brandt som de förmodligen viktigaste, men erkänner samtidigt att Internationalen "blivit föremål för en mytbildning som inte motsvarar dess makt" (1990:408). Genom agerandet i samband med Kuwaitkrisen framstod detta faktum med all önskvärd tydlighet; Internationalen uppvisade en mycket låg profil och det säger en del att Brandt reste till Bagdad i egenskap av fd förbundskansler i Västtyskland och inte som president i Internationalen. Därmed bekräftade han snarast tesen att nationella intressen i "high politics-frågor" överordnas de internationalistiska visionerna; en tes som ges en bra framställning i Nilssons studie. På det hela taget är hennes behandling av detta problemkomplex tillfredsställande, men samtidigt ytlig. Sålunda efterlyser man en demokratidefinition och fler exemplifieringar av det slag jag själv bidragit med ovan. Tyvärr svävar man också efter fullbordad läsning i ovisshet om vilken demokratidoktrin Socialistinternationalen ansluter sig till. Förhållandet till Marx och marxismen försummas, vilket är en brist med tanke på att "[t]he interpretation of Marxism is the key to understanding social democracy and the individual social democratic currents" (Pelinka 1983:143). Betonas demokrati som form eller dess innehållsmässiga ordning? Är Nilsson måhända ovetande om att det även inom västerlandet finns flera demokratidoktriner och inte den enhetlighet som hon antyder (s 172)?

Så något om innehållet i svensk, eller socialdemokratisk, utrikespolitik. Författarens försök att spåra dess ursprung är lovvärt. Att däremot Nilsson, som i USA verksam forskare, inte drar, eller inser (?), parallellen mellan Sverige och USA vad beträffar respektive stats utrikespolitiska historia, är anmärkningsvärt. Att förstå Brantings och samtida europeiska socialdemokraters världsåskådning utan kännedom om Woodrow Wilsons idéer och deras spridning är en omöjlighet, vilket man inser efter läsning av bl a A J Mayers bok *Poli-*

tical Origins of the New Diplomacy, 1917-1918 (1959:169, passim), HF Peterssons avhandling *Power and International Order* (1964: passim) samt Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1944/64:11 ff). Den genomslagskraft Wilsons idealism, fr a i form av hans "War Message" och "Fourteen Points", hade på europeiska reformisters och "progressiva" krafters kamp för kollektiv säkerhet och en demokratisk utrikespolitik, går inte att överskatta. Som för att bevisa min tes låter jag Branting själv komma till tals:

Wilson har med sina 14 punkter försökt åstadkomma en andlig revolution mitt i den kapitalistiska världens krets av statsmän och politiker. Han har proklamerat rätten istället för den starkares rätt. Hans planer syfta till en organisation av världen på nya grundvalar, samlande folken i en högre organisation och förebyggande alla försök från enskilda stater eller nationer att åter sätta våldet i rättens ställe --- Därför är Wilson historiskt en vägröjare för arbetarklassen, som skall fullkomna och bygga på varaktig grund det verk han strävar för --- Han räknar på arbetarklassens stöd och han känner att han behöver det. Överallt har också spontant denna sympati givits från massorna: i Frankrike, i England, i Italien. (1929:317 f; jfr Franzén 1985:327, 336.)

Tyvärr bortser Nilsson från detta förhållande och kan därmed inte ge en rättvisande förklaring av ursprunget till tankar om kollektiv säkerhet, Nationernas Förbund, folkrättens status, samt folkens självbestämmanderätt, dvs samtliga de tankegångar som är att förknippa med "wilsonianismen" (Johansson 1990). Likheten mellan denna ideologi och den svenska utrikespolitiken i socialdemokratisk tappning är på flera områden slående, såsom den av Nilsson beskrivna "missionerande tendensen" (s 117), "den nationella förnufts läran" (s 118), "den harmoniinriktade internationalismen" (s 120), samt "den moraliska politiken" (s 183).

Att förklara detta gemensamma drag är inte utan svårigheter, men Nilssons uppfattning att "Sveriges skyddade tillvaro i den globala periferin och i sekellångt frånvaro av krig eller andra plågoandar har spått på nationens känsla av att leva en synnerligen privilegierad tillvaro" (s 119; jfr s 33 f), tycks mig vara korrekt. Kombinationen av högt materiellt välstånd och lång fredsperiod sätter ofrånkomligen sina spår i attityder och värderingar: "In short, people are safe and they have enough to eat. These two basic facts have far-reaching implications --- Once an individual has attained physical and economic security he may begin to pursue other, non-material goals" (Inglehart 1977:22). Det finns därför anledning att ifrågasätta hennes prediktion om att den svenska moralismen hör "till en i stort sett svunnen epok" (s 176, 182). Uppfattningen att "moralisk politik är i stort sett de svagas och maktlösa poli-

tik" (s 183) är mot den ovan skisserade bakgrunden också den missvisande, ty det var just denna slags politik som inte minst i samband med världskrigen kännetecknade den amerikanska utrikespolitiken, dvs politik förd av en långt ifrån svag och maktlös nation!

Det är således min uppfattning att Nilsson fångat in den väsentliga förklaringsfaktorn till den svenska idealismen, nämligen den skyddade tillvaron i den globala periferin. Att parallellen till amerikansk utrikespolitik inte görs i detta och i andra avseenden må vara henne förlåtet och snarast att betrakta som en framtida forskningsutmaning; en utmaning som borde locka en i USA verksam svensk forskare. Hennes studie är i flera avseenden ambivalent och mitt intryck likaså. Att, för att anknyta till recensionens inledning, Nilsson i boken ger uttryck för en "icke utnyttjad ilska" är uppenbart och låter sig bevisligen och svårligen förenas med det högtstående objektivitetsidealet. Att ilska omsätts i tryck behöver dock självfallet inte vara entydigt negativt och bortsett från överdrifter och tendenser till personangrepp kan jag samtidigt, ytligheten och de i recensionen redovisade bristerna till trots, inte annat än uppskatta författarens kritiska och orädda hållning. Om hon därutöver hade haft ambitionen att åtminstone försöka förena denna hållning med idealet om en värdefri vetenskap hade resultatet kunnat bli mycket lyckat.

Karl Magnus Johansson

Not

- ¹ Sagt av svensk fackföreningsman med internationella kontakter i intervju utförd av undertecknad.

Referenser

- Beyme, K von (1982), *Parteien in westlichen Demokratien*, München: R Piper & Co Verlag.
- Bogdanor, V (1986), 'The Future of the European Community: Two Models of Democracy', *Government and Opposition*, 21 (2).
- Brandt, W (1990), *Minnen*, Bergh & Bergh.
- Branting, H (1929), *Tal och skrifter IX: Internationalen*, (tal vid öppnandet av Bernkonferensen 1919), Stockholm: Tidens Förlag.
- Elgström, O (1982), *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk parlamentarisk utrikesdebatt 1962-1978*, Lund: Studentlitteratur.
- Franzén, N-O (1985), *Hjalmar Branting och hans tid*, Stockholm: Bonniers.
- Gunson, P & A Thompson (1989), *The Dictionary of Contemporary Politics of South America*, London: Routledge.
- Inglehart, R (1977), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.
- Jerneck, M (1983), *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken*, Lund: Dialogos.
- Jerneck, M (1990), 'Internationalisering och svensk partidiplomati', i Hansson, G & L-G Stenelo (red), *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons.
- Johansson, K M (1990), 'The Inherent Dialectic of International Politics', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 93 (3).
- Jönsson, C (1990), 'Tystnaden', gästkrönika i *Sydsvenska Dagbladet*, 1990-05-28.
- Leifland, L (1991), Artikel på debattsidan Brännpunkt i Svenska Dagbladet, 1991-09-25.
- Mayer, A J (1959), *Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918*, New Haven: Yale University Press.
- Opello, Jr, W C (1991), 'Portugal: a Case Study of International Determinants of Régime Transition', i Pridham, G (red), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, London: Leicester University Press.
- Osgood, R E (1953), *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, University of Chicago Press.
- Pelinka, A (1983), *Social Democratic Parties in Europe*, New York: Praeger.
- Petersson, H F (1964), *Power and International Order*, Lund: Gleerups.
- Socialist Affairs* 2/1991.
- Stenelo, L G (1990), 'Den internationaliserade demokratin', i Hansson, G & L-G Stenelo (red), *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons.
- Tingsten, H (1944/64), *Svensk utrikesdebatt mellan världskriget*, Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Utrikesfrågor* 1978, Offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1978.
- Wedin, Å (1985), 'S-internationalen i dåligt sällskap', *Tiden*, nr 4.
- Weinberg, A K (1958), *Manifest Destiny*, Gloucester: Peter Smith.
- Whitehead, L (1986), 'International Aspects of Democratization', i O'Donnell, G, Schmitter, P C & Whitehead, L (red), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- KIM SALOMON: *Refugees in the Cold War: Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era*. Lund 1991: Lund University Press

As is suggested by the subtitle, this book provides an analysis of the politics of international refugee assistance which arose in Europe in the period immediately after World War II. One aim of the study, explicitly stated by Kim Salomon, is to contribute to a growing

body of historical research which attempts to increase our understanding of the evolution of current international refugee policies. Another is to discuss the character of refugee policies during a critical period in international refugee policy development. The product of extensive study of historical documentation of the organizational activities of refugee policies, primarily during the years of 1945 to 1951, the book goes some way towards satisfying both of these goals by attempting to place the results of this research within the framework of modern regime theory.

Using a definition of regimes as sets of principles, norms, rules, and decision-making procedures Kim Salomon identifies any particular international refugee regime as consisting of three concepts; eligibility, repatriation, and resettlement. A fourth concept, that of settlement, is briefly mentioned but does not form part of later analysis. Salomon's argument is that by differentiating between refugee regimes on the basis of their interpretation of these three concepts it is possible to more easily discuss the changes which have occurred over time in the norms, rules, and principles in international refugee relief activities.

A potentially interesting point here is how the modern refugee regime, of which the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) is a part, represents an evolutionary development of the refugee regime established in the immediate post World War II period; how have the definitions of eligibility, repatriation, and resettlement been expanded in recent decades from those norms and principles established during the early years? Rather than address this question Kim Salomon concentrates on analyzing the activities of states and organizations in defining these three concepts in the early postwar period.

The first two chapters present a brief if useful introduction to the topic of international refugee relief organizations as well as the history of refugee assistance efforts in the period between the two World Wars. In the next three chapters, Salomon describes the changes in interpretation of the three concepts, eligibility, repatriation, and resettlement, within international refugee organization activity during the early postwar period. Using a wide variety of source material a detailed discussion is provided of the actions of governments, organization officials, and the refugees themselves in affecting refugee policies. To this is added evidence of a developing conflict in this period between the countries of the Western bloc led by the United States, and the Soviet Union and the Eastern bloc countries. Rather than positioning this last as merely the background for a description of refugee relief activity, the material presented attempts to show the importance of the Cold War to the development of international refugee relief

activity.

According to Salomon, in the immediate postwar Europe five groups of refugees and DP's (displaced persons) could be readily identified on the basis of the reason for flight or displacement; those who had been displaced by the advancing German army and could now return to their homes, persons from formerly occupied territories who had been recruited in Germany as forced laborers, the ethnic Germans who had been living in these occupied territories and now had fled to Germany, Eastern Europeans who had fled to Germany to escape the advancing Soviet army, and the Jews who had survived the Holocaust. Altogether this represented more than 20 million persons who had to be either repatriated, resettled elsewhere, or settled in their present country of residence at the end of the War. In the closing years of the War, and immediately thereafter, the majority of the refugees and DP's returned to their countries of origin.

It was the first of these solutions, repatriation, which served as the focus of much of the organizational effort throughout the life of UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), from 1943 to 1947. Subordinated to military authority during the War, with its mandate defined by Allied negotiations and high level diplomacy, UNRRA and the refugee regime of which it was a part reflected the political demands created by the final years of the War. As a result, it was inevitable that the group of Eastern European DP's would create difficulties for UNRRA operations. This group's refusal to be repatriated became an issue of contention between the United States and Great Britain on the one hand, and the Soviet Union on the other. Rather than discussing in detail the larger issue of the developing conflict between Western and Eastern blocs of countries during these years, the study analyzes the problems which this conflict caused for UNRRA in carrying out its mandate. Some of the areas discussed are that of the eventual inclusion of this group of DP's within the UNRRA mandate in spite of Soviet opposition, the role of UNRRA officials in discouraging repatriation, and the effort by UNRRA to encourage voluntary repatriation through a series of publicity campaigns and direct material incentives.

The mandate and subsequent work of the IRO (International Refugee Organization) was a reflection of this conflict as well. Beginning its operations in 1947, the IRO integrated the functions of UNRRA and that of the IGCR (Intergovernmental Committee on Refugees) within its activities. The latter, according to Salomon, was established by the United States and Great Britain to facilitate resettlement outside of the politics which surrounded UNRRA operations. In contrast to the IGCR, the IRO was able to launch large scale reset-

tlement projects. Salomon provides a useful discussion of the desire of both the United States and British governments to use the new organization to resettle the Eastern European DP's despite Soviet and Eastern bloc disagreement. He describes in some detail the role of the IRO in recruiting refugee and DP labor for work in Western countries, and the difficulty experienced at the implementation level in keeping separate the two functions of repatriation and resettlement.

In the last two chapters of the book Salomon ties together the descriptions made in previous chapters of the postwar refugee regimes represented by the activities of UNRRA and the IRO, by discussing the establishment of UNHCR and the creation of the 1951 Convention for Refugees. In what may be the most useful section of the book for researchers interested in the evolution of current international refugee policies, Salomon gives examples of ways in which the definition of eligibility, resettlement, and repatriation developed in these early postwar years was adopted for use by the UNHCR. These include the refugee definition used by the IRO and the nonrepatriation criteria based on persecution. Much of this last section, however, is devoted to a description of the negotiations between governments which led to the establishment of the UNHCR, and the various disagreements over the scope and nature of the operations of the new organization. Considerable attention is also given to the actions of the United States in establishing international refugee organizations outside the UN system, the USEP (United States Escapee Program) and the ICEM (International Committee for European Migration).

Salomon attributes much of the shaping of the norms, principles, and rules of the immediate postwar refugee

regimes to the developing Cold War. As evidence in support of this argument he provides a considerable amount of official documentation from the period. Conceding the fact that in itself this is not sufficient to substantiate the importance of international refugee policies to the development of East-West conflict, Salomon is nonetheless able to effectively demonstrate that international refugee policies in the postwar period were very much effected by this conflict. Unfortunately, the same can not be said about the application of regime theory within the discussion. While providing the structure for the description of international refugee policies during this period, there is little explicit discussion of the norms, principles and rules which determine each distinct refugee regime. The description of the political activity of the different actors at times obscures the importance of the conceptual determinants of refugee regime character, eligibility, repatriation, and resettlement. This makes Salomon's assumption that distinct regimes can be identified by their interpretation of these three concepts difficult to support.

Researchers interested in international refugee policies should find the book a valuable addition to their library. The book gives a useful account of the political activity surrounding the work of UNRRA and the IRO, as well as that leading up to the establishment of the UNHCR and the Refugee Convention. The book should also find a wider audience as well. The description provided of the politics of refugee assistance in the early postwar years touches on an area often neglected by those studying the early years of the East-West conflict.

Utz McKnight

Litteraturnotiser

Inbjudan att inge förslag till arbetsgrupper till Nordiska statsvetarkongressen i Oslo 1993

Styrelsen för Nordiska Förbundet för Statsvetenskap har i den förberedande planeringen beslutat att arbetsgrupper (workshops) också 1993 (19–21 augusti i Oslo) skall bli kongressens huvudsakliga arbetsform. I kongressens program skall även ingå plenarsessioner med föredrag eller paneldiskussioner.

För varje arbetsgrupp skall finnas ett bestämt tema och en eller flera ledare. Ledarna svarar för planering, information till personer som anmäler intresse att delta i respektive grupp och givetvis ledningen av arbetsgruppen under kongressen. På vanligt sätt kommer kongressdeltagarna att inbjudas att framlägga "papper" inom grupperna. Arbetsgrupperna kommer under kongressen att ha ca åtta sessioner på vardera en–två timmar.

Styrelsen för Nordiska Förbundet för Statsvetenskap inbjuder statsvetenskapliga forskare och forskargrupper att inge förslag till områden för arbetsgrupper. Ett förslag till område för arbetsgrupp skall innefatta:

- a) redogörelse för ämne och frågeställningar som skulle behandlas inom arbetsgruppen
- b) förslag angående en eller flera ledare för arbetsgruppen (föreslagna ledare bör vara vidtalade); namn och adress på den som i första hand kan vara kontaktperson med förbundets styrelse under planeringen
- c) om möjligt uppgifter om andra forskare eller forskargrupper som kan förväntas medverka i den föreslagna arbetsgruppen
- d) en kort motivering för att den föreslagna arbetsgruppen bör ingå i kongressprogrammet och en bedömning av hur stort intresset för ämnet kan väntas vara inom de olika nordiska länderna.

Förslag till arbetsgrupper måste insändas senast 25 maj 1992. Förslag sändes till förbundets ordförande, professor Bo Särilvik, Statsvetenskapliga institutionen,

Sprängkullsgatan 19, 411 23 Göteborg, tfn (0)31-63 12 26, fax (0)31-63 45 99.

Det är styrelsens strävan att kongressen skall innefatta arbetsgrupper fördelade på ett brett fält av delområden och teoriinsatser inom statsvetenskapen.

Utan att inskränka på bredd eller mångfald i fråga om intresseområden avser styrelsen att ge ett särskilt stort utrymme åt ett allmänt tema, nämligen "Norden i Europa". Avsikten är att flera arbetsgrupper som behandlar olika aspekter av temat "Norden i Europa" skall anordnas vid kongressen. En plenarsession med paneldiskussion av detta tema kommer också att anordnas.

Detta utesluter på intet sätt att de flesta av arbetsgrupperna ägnas åt andra ämnen. Förslag inom alla statsvetenskapens områden är välkomna.

Bo Särilvik

Konferens om European Integration and the European Mind

Den 24–29 augusti 1992 anordnar The International Society for Study of European Ideas (ISSEI) sin tredje internationella konferens. Evenemanget äger rum i Aalborg i Danmark. Mer än 60 workshops kommer att anordnas med anknytning till så skilda discipliner som "Science, Art, History, Politics, Literature, Philosophy, Language, Economics, Geography, Women's Studies, Religion, Psychology, Education and Law". Intresserade kan kontakta professor Ulf Hedetoft, European Research Unit, Aalborg University Fibigerstræde 2, DK-9220 Aalborg 0, Danmark, fax 45-98156950. Konferensen kommer att ledas av professor Ezra Talmor, Department of Philosophy, Haifa University, och inledningstalet på konferensen kommer att hållas av Johan Galtung.

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: Uppsatser (Main articles), Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments), Litteraturgranskningar (Book reviews), and Litteraturnotiser (Shorter notices).

Dag Anckar: *Tre synpunkter på maktutredningen* (Three Remarks about the Swedish Study of Power and Democracy). Invited by the editors to give a critical assessment of the Swedish Study of Power and Democracy, which was appointed by the Swedish government in 1985, the author elaborates three comments. The first comment is about an ongoing change in the Swedish model of democracy from collectivistic towards individualistic ideals, a change which appeared in the early 1970's and thus made the Swedish Constitution from 1974 out-of-date in some important respects already at the time it was adopted.

The two following comments deal with omissions of the study. On the one hand, although Sweden was for a long time a Social Democratic power nest, the project has not penetrated the Social Democratic power apparatus. This failure reflects to some extent at least a more general and distressing tendency in parts of the Swedish political science community to avoid in-fights with the political establishment. On the other hand, the ambition of the project to come to empirical terms with power relations by means of network analyses is not sufficient. The power implications of network analyses are not clear, and sets of case studies dealing with concrete decision-making processes should have been carried out.

Mogens N Pedersen: *Maktutredningens "Missing Link" – eller: Hvor er den socialdemokratiske magtelite blevet af?* (The "Missing Link" in the Maktutredningen – or: What Become of the Social Democratic Power Elite?). The impressive research project on the power structure in Swedish society has not only filled some of the lacunae in the profile of Swedish political science research. It has also on the whole done so very successfully. It is, however, still possible to point to a few weak spots in the project, – sins of omission so to speak. The analysis of the role of parties, and especially the role of the long-

time hegemonic Social Democratic Party, is under-developed. The mapping of the elite structure and the thesis about the existence of two power elites in Swedish society require more empirical underpinning. Finally it is argued that the very concept of the "Swedish Model" is in need of further discussion and demarcation, before it lends itself to exportation.

Krister Ståhlberg: *Funderingar kring det svenska maktprojektet* (Some Thoughts about the Swedish Study of Power). The Swedish power project has its main strength in its synthesizing perspectives and in a number of interesting independent studies. The main problems have to do with an unclear overall perspective on power structures. Especially the public administration and social democratic establishment are dealt with too little or in an unclear manner. Swedish public administration would seem to be more segmented than the study would have it.

A main interpretation of the results maintains that we are moving from a vertical into a horizontal society. The argument is well taken, but one could also argue that it is overstated. Most of society still seems, in the light of the results, to be well embedded in a vertical structure. Still it may well be that this farsighted interpretation will stand out as a main contribution of the project.

Sven Eliaeson: *Between Ratio and Charisma – Max Weber's Views on Plebiscitary Leadership Democracy*. Weber's concept of plebiscitary leadership democracy has been much debated. It makes Weber simultaneously a forerunner of both Nazism as well as of modern parliamentary democracy. This odd combination appears as challenging from a retrospective perspective.

However, Weber's "functional" views on democracy, stressing the selection and control functions of parliament (*Führerauslese* and accountability) is an instrumental (means-end-rational) approach to the modern-

ization of German political culture as determined by – foremost – Bismarck and his legacy.

Weber attempts to adapt the successful British model to the conditions of *deutscher Sonderweg*, another much debated and diversified concept.

Weber's national liberalism is imprinted by the concern of delayed German nation-building and thus differs from more programmatic – natural law-inspired – liberalism. There is obviously no natural law foundation for Weber's instrumental analysis of politics.

There is, moreover, an affinity between Weber's con-

ceptualization of power concepts in *WuG* and the way they are utilized in his political writings (*tagespolitische Kommentaren*), both having a similar structure of instrumental means-end-analysis ("normative empirical theory").

Furthermore, there is a basic consistency between Weber's early analyses of German politics in 1894 and at the end of the war, concerning the way the legacy of Bismarck is interpreted and the suggested remedies defined.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Dag Anckar är professor i statsvetenskap vid Åbo Akademi

Mogens N Pedersen är professor i statskunskap i Odense

Krister Ståhlberg är professor i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi

Fil dr Sven Eliaeson är verksam vid Högskolan i Karlstad

Docent Guy-Erik Isaksson är verksam vid Åbo Akademi

Stein Kuhnle är professor i statsvetenskap i Bergen

Lars-Göran Stenelo är professor i statsvetenskap i Lund

Bo Särilvik är professor i statsvetenskap i Göteborg

Pauline Stoltz och Anders Uhlin är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Docent Tom Bryder är lektor i informatik vid Institut for Statskundskab i Köpenhamn

Professor Göran Hydén är verksam vid University of Florida

Karl Magnus Johansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Utz McKnight är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Till redaktionen insända skrifter

Ash Amin – Anders Malmberg, *Europeisk strukturomvandling – produktionens nya geografi*. ERU Rapport 70. Stockholm 1991: ERU

Dag Anckar, *Världens små östater. Populationer jämte jämförelsepopulationer*. Meddelanden från Ekonomiskt-Statsvetenskapliga Fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A.350. Åbo 1991.

Göran Arvidsson – Rolf Lind, red, *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm 1991: SNS.

Mads Ole Balling, *Von Reval bis Bukarest. Statistisch-Biographisches Handbuch der Parlamentarier der deutschen Minderheiten in Ostmittel- und Südosteuropa 1991–1945*. (2 band) Köpenhamn 1991: Dokumentation Verlag.

Carl Bildt, *Halläning, svensk, europé*. Stockholm 1991: Bonniers

Yvonne Due Billing, *Køn, karriere, familie*. Köpenhamn 1991: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Daniel W Bromley, *Förhandlingsekonomi och organisationer*. Lund 1991: Studentlitteratur

Rolf Eidem – Rolf Skog, red, *Makten över företagen*. Stockholm 1991: Carlssons

Bent Flyvbjerg, *Rationalitet og magt*. (2 band) Köpenhamn 1991: Akademisk Forlag

Kristian Gerner, *Ukraina – ett land kommer tillbaka. Världspolitikens Dagsfrågor 8* 1991

Jan Hylén, *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom högerpartiet 1904–1985*. Stockholm 1991: Norstedts Juridikförlag

Andrew Jamison, Ron Eyerman, Jacquelin Cramer, Jeppe Læssøe, *The Making of the New Environmental Consciousness*. Edinburgh 1990: Edinburgh University Press

Gösta Juhlin, *Herr greve och talman. Livet i tvåkamrariisdagen*. Stockholm 1991: Norstedts Juridikförlag

Klas-Göran Karlsson, *Statskupp med förhinder – Sovjet 19 augusti 1991. Världspolitikens Dagsfrågor 9* 1991

- Bo Karlström, *Det omöjliga biståndet*. Stockholm 1991: SNS
- Sören Kock, *A strategic process for gaining external resources through long-lasting relationships*. Skrifter utgivna av Svenska Handelshögskolan. Helsingfors 1991.
- Jan-Erik Lane – Stefan Back, *Kommunens affärer – ekonomi, verksamhet och organisation*. Stockholm 1991: SNS
- Johan Lundborg, *Ideologiernas och religionens död. En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik*. Uppsala 1991: Nya Doxa
- Ann-Sofie Nilsson, *Världssamvetets död? Världspolitikens Dagsfrågor 7* 1991
- Johan P Olsen, red, *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm 1991: Carlssons
- Kim Salomon: *Refugees in the Cold War*. Lund 1991: Lund University Press
- Ingrid Segerstedt Wiberg – Ingrid Lomfors, *När Sverige teg. Om nazisternas förföljelser*. Stockholm 1991: Norstedts Juridikförlag

Anslag för arbetsmarknadspolitisk utvärderingsforskning

EFA, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, finansierar inom ramen för en årlig budget på 3,5 miljoner kr forskningsprojekt inom tre områden:

- 1) Arbetsmarknadspolitiska åtgärder (mikroutvärderingar och implementeringsprocesser)
- 2) Arbetsmarknadspolitikens dimensionering, inriktning och utfall
- 3) Samband mellan arbetsmarknadspolitik och utvecklingen på arbetsmarknaden, främst med avseende på arbetskraftsutbud, arbetslöshet, lönebildning, kostnadsutveckling och resursutnyttjande (makroutvärderingar).

EFA, vars ledamöter representerar universitetsforskningen, arbetsmarknadsmyndigheterna och parterna på arbetsmarknaden, har regelbundna sammanträden (under första halvåret 1992 den 31 januari, den 10 april och den 4 juni). Vid varje sammanträde behandlas de ansökningar som inkommit sedan föregående sammanträde. EFA har inga särskilda ansökningsformulär. Information om ansökningsförfarande vad gäller forskningsanslag från EFA och information i övrigt (forskningsprogram, verksamhetsberättelse, forskningsrapporter) erhålls genom EFA:s kansli.

Ansökan om anslag, förfrågningar etc ställes till

EFA, Arbetsmarknadsdepartementet, 103 33 Stockholm.

Upplysningar lämnas på telefon 08-763 37 80 av Jan Johannesson, EFA:s huvudsekreterare.

Statsvetenskaplig Tidskrift byter produktionssätt

Statsvetenskaplig Tidskrift går från årgång 95, 1992, över till ny produktionsteknik. För det nya systemet med desk-top publishing krävs att manuskriptförfattare så långt som möjligt följer nedanstående anvisningar.

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 Macmiljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutet, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-10 89 46.

Statsvetenskaplig Tidskrift kommer att liksom hittills publicera uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt litteraturnotiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare kommer att få 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 ta-

beller 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 litteraturlösteckning, 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

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1992!

Ordinarie abonnenter – sätt in 150 kr på postgiro nr 2795 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund