

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

TEMA VALSYSTEM

Dan Brändström: Inledning

Jørgen Elklit: Valsystemet i Danmark

Dag Anckar: Valsystemet i Finland: en presentation

Henry Valen: Valsystemet i Norge

Olof Petersson: Valsystemet i Frankrike, Belgien och Tyskland

Abstracts

UPPSATS

Henrik P Bang – Uffe Jakobsen: The Tradition of Democratic Socialism – A Critique of Liberal Realism

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Mats Dahlkvist – Urban Strandberg: Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap

Klaus von Beyme – Jörgen Westerstahl – Øyvind Østerud: Sakkunnigutlåtanden rörande Lars Hiertas professur i statsvetenskap i Stockholm

LITTERATURGRANSKNINGAR

Kazuki Iwanaga: Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy.

Anm av Ulf Bjereld

Torbjörn Larsson: Det svenska statskicket; Olof Petersson: Svensk politik. Anm av Jörgen Westerstahl

Jonas Pontusson: The Limits of Social Democracy. Anm av Anders Håkansson

Liah Greenfeld: Nationalism: Five Roads to Modernity. Anm av Patrik Hall

NOTIS

ABSTRACTS

Årgång 97 1994 **1**

INNEHÅLL

TEMA VALSYSTEM

<i>Dan Brändström</i> : Inledning	1
<i>Jørgen Elklit</i> : Valgsystemet i Danmark	3
<i>Dag Anckar</i> : Valsystemet i Finland: en presentation	11
<i>Henry Valen</i> : Valsystemet i Norge	17
<i>Olof Petersson</i> : Valsystemet i Frankrike, Belgien och Tyskland	23
Abstracts	29

UPPSATS

<i>Henrik P Bang – Uffe Jakobsen</i> : The Tradition of Democratic Socialism – A Critique of Liberal Realism	33
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

<i>Mats Dahlkvist – Urban Strandberg</i> : Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap	62
<i>Klaus von Beyme – Jörgen Westerstahl – Øyvind Østerud</i> : Sakkunnigutlå- tanden rörande Lars Hiertas professor i statsvetenskap i Stockholm	81

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Kazuki iwanaga</i> : Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy. Anm av Ulf Bjereld	91
<i>Torbjörn Larsson</i> : Det svenska statskicket; <i>Olof Petersson</i> : Svensk politik. Anm av Jörgen Westerstahl	97
<i>Jonas Pontusson</i> : The Limits of Social Democracy. Anm av Anders Håkansson	101
<i>Liah Greenfeld</i> : Nationalism: Five Roads to Modernity. Anm av Patrik Hall ..	104
NOTIS	111
ABSTRACTS	112

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

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

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

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Benny Hjern
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1994 190 kr.
Pris för enstaka häfte 60 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris efter
hänvändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av avgiften på
postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och
adress eller skriftligen till tidskriftens expedition.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939
(Sannerstedt), 108946 (Lundell), telefax 104617.
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande
av källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1994



Tema Valsystem

Inledning

Riksbankens Jubileumsfond har sedan 1983 en särskild områdesgrupp för forskning om den nuvarande svenska riksdagens funktion och arbetsformer. Gruppen har initierat och stött forskning på området och även anordnat föredrag och seminarier om forskning om aktuella frågor. Till dessa föredrag och seminarier har samtliga riksdagsledamöter inbjudits.

Valsättet och valsystemet är grundläggande för utformningen av ett lands politiska system. De varierar till sin utformning från land till land. Folkstyrelsekommittén publicerade för åtta år sedan en översiktlig rapport, skriven av konstitutionsutskottets nuvarande kanslichef Magnus Isberg, om valsystemet i 20 länder (Ds Ju 1986:1). Sedan dess har åtskilligt hänt. Det pågår i flera länder en intensiv debatt om valsystemet, och några länder har nyligen genomfört ändringar.

Områdesgruppen ansåg därför tiden vara inne för en information om nuvarande ställningar och förhållanden i oss näraliggande länder. Den 1 december 1993 hölls i gruppens regi ett seminarium på temat "Valsystem i komparativ belysning". Seminariet inleddes med att en rad forskare informerade om valsystemet i de berörda länderna, nämligen Storbritannien, Danmark, Finland, Norge, Belgien, Frankrike och Tyskland. För det brittiska valsystemet redogjorde professor Bo Särilvik, Göteborgs Universitet, för det danska universitetslektor Jørgen Elklit, Aarhus Universitet, för det finska professor Dag Anckar, Åbo Akademi, för det norska professor Henry Valen, Oslo Universitet och för det belgiska, det franska och det tyska docent Olof Petersson, Uppsala Universitet.

Det har syns områdesgruppen angeläget att informationen sprids. Gruppen vill därför tacka redaktionen för Statsvetenskaplig Tidskrift för att den velat publicera de inledande föredragen. I detta häfte återfinns samtliga föredrag utom Bo Särilviks, som kommer i tidskriftens nästa häfte.

Dan Brändström
Direktör för Riksbankens Jubileumsfond

Valgsystemet i Danmark

Jørgen Elklit

Når man – hvad enten det er som politiker eller som forsker – beskæftiger sig med valgsystemer og med de politiske virkninger, som forskellige valgssystemer har, er der nogle myter, man ofte støder på.

Et par af myterne på dette område finder man også i Personvalskommitténs betænkning om ”Ökat personval” (SOU 1993:21). I et par tilfælde er jeg ikke enig i den udlægning, der på visse afgrænsede områder – som dog nok er af mindre betydning for den overordnede problemstilling – gives i betænkningen.

En af disse myter vedrører således det tyske valgsystems karakter. Det tyske valgsystem karakteriseres som en kombination af majoritetsvalg i enkeltmandskredse og proportionalitetsvalg på landsplan. Der er imidlertid blandt forskere enighed om, at det tyske valgsystem er et rent proportionalitetsvalgssystem. Forklaringen er, at den overordnede proportionalitet ikke påvirkes af, at nogle af de mandater, der efter den landsdækkende proportionalitetsberegning tilfalder partierne, udfyldes af de mandater, partierne i første omgang har vundet i enkeltmandskredsene (Kaase, 1984: 160; Nohlen, 1990: 141; Taagepera & Shugart, 1989: 130, 231; Lijphart, 1990: 495).

En anden myte er, at indførelsen i 1950'erne af det, der i Danmark kaldes den modificerede St. Lagués metode – som man jo i Sverige kalder ”den jämkade uddatalsmetoden” – var til skade for de små partier. Begrundelsen er, at den første kvotient i udregningerne bliver mindre, når den første divisor er 1.4 og ikke kun 1. Imidlertid må man i en meningsfuld sammenligning især se på, hvad denne metode erstattede – altså d'Hondts metode, med divisorerne 1, 2, 3, osv. Det betyder, at man i en sammenligning må inddrage såvel divisorerne i *denne* fordelingsmåde (men ikke divisorerne i ”uddatalsmetoden” – eller den ”rene” St. Laguë, som vi plejer at sige på dansk) som afstanden mellem dem. Og når man gør det, er det nemt at eftervise, at indførelsen af den nye fordelingsmåde i 1950'ernes første halvdel *ikke* stillede de små partier dårligere end d'Hondts fordelingsmåde tidligere havde gjort (Lijphardt, 1986: 174-175; Elklit, 1981: 16-20; Elklit, 1993: 55).

Den tredje myte er, at det danske valgsystem er kompliceret, og med henvisning til faglitteraturen bruger Personvalsbetænkningen da også denne karakteristik (p. 35). Jeg kan godt forstå, at man kan få den idé at betegne det danske valgsystem som kompliceret. Alligevel mener jeg, at det er en forkert vurdering – at det er en myte.

Denne opfattelse har jeg tidligere argumenteret for i en artikel i *Electoral Studies*, hvor jeg forsøgte at udtrykke mit hovedbudskab allerede i titlen, som

var "Simpler than its Reputation: The Danish Electoral System Since 1920" (Elklit, 1993).

Den faglige og pædagogiske opgave er således at vise den ærede forsamling, at den opfattelse, der lå bag artiklen i *Electoral Studies* er rigtig, at altså det danske valgsystem ikke er specielt kompliceret. Det er en opgave, jeg gerne påtager mig – også på baggrund af, at Personvalskommittén jo er kommet frem til at rekommandere indførelsen i Sverige af en modificeret form af den danske form for personvalg – eller *preferensval*, hvad jeg finder er en god idé. Denne vurdering bygger primært på en kombination af faglige og politiske betragtninger.

Hvis man vil forstå det danske valgsystem, må man forstå dets tilblivelsessituation i årene fra 1915 til 1920 – med senere beskedne ændringer. Det gælder i øvrigt alle valgsystemer: Man kan kun forstå dem helt, dersom man har sat sig ind i den politisk-historiske kontekst, som prægede deres tilblivelsessituation. Det er dog et tema, som tiden ikke tillader at uddybe, og jeg skal kun komme tilbage til det ganske kort om et øjeblik.

Det danske valgsystem forstås nok bedst, hvis man fokuserer på de fem grundlæggende principper, som det bygger på. Jeg forsøger her at rendyrke de grundprincipper, som jeg ser som væsentligst – og rækkefølgen kommer så til at afvige lidt fra den strukturering, som en mekanisk læsning af folketingsvalgloven lægger op til. Det sidste er måske også det, der har ført til myten om det komplicerede danske system?

1. Det danske valgsystem bygger grundlæggende på en proportionalitetstankgang. Ca. 3/4 af alle mandater fordeles proportionalt i 17 store kredse, som svarer til de svenske valgkredse. Den sidste fjerdedel af mandaterne fungerer som utjæmningsmandat (eller tillægsmandater, som vi siger på dansk), for at sikre den højest mulige grad af proportionalitet på landsplan.

2. Fordelingen af mandater på de 17 valgkredse sker proportionalt i forhold til en særlig beregningsfaktor, der tager hensyn til valgkredsens vælgertal, indbyggertal og geografiske størrelse. Denne beregning gentages nu hvert tiende år for at sikre hensyntagen til den almindelige demografiske udvikling. Uden for hovedstadsområdet bruges amterne – som svarer til de svenske län – som valgkredse. Den mindste valgkreds er øen Bornholm i Østersøen, som skal have to mandater. Man kan jo ikke have forholdstalsvalg i valgkredse med kun ét mandat.

Fordelingen af mandater til partier i de 17 store valgkredse sker på grundlag af den modificerede St. Laguë-metode (altså den jämkade uddatalsmetoden). Tidligere brugte man som nævnt d'Hondts metode, men inspireret af den svenske diskussion indførte man i 1953 den nye metode, til dels med samme argumentation, som lå bag ændringerne i Sverige.

Da de politiske partiers vælgertilslutning varierer på tværs af Danmarks geografiske regioner – også selv om der er en tendens til udjævning, som vi så senest ved kommunalvalgene i november 1993 – er det et central punkt, om mandattildelingen på dette niveau er endelig. Hermed menes, om den senere kan omstødes eller ej. Denne del af det samlede system har altid været endelig,

bortset fra nogle få år i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne. Det er også tilfældet nu.

3. For de partier, der får en vælgertilslutning, som overstiger bare en af tre forskellige spærregrænser – hvoraf 2 pct. af stemmerne på landsplan er den vigtigste – bruges tillægsmandaterne til at sikre, at disse partier så præcist som muligt får en mandatandel på landsplan, der svarer til deres andel af stemmerne blandt de partier, der har passeret spærregrænsen.

Denne beregning sker på grundlag af Hare's kvota med brug af største brøks metode til at fordele dem af de 175 mandater, der ikke kan fordeles med hele kvotaer. Som bekendt sikrer denne fremgangsmåde den mest fuldkomne tilnærmelse til fuldstændig proportionalitet uden bias i forhold til enten store eller små partier. Denne overordnede fordelingsmåde har været brugt i hele perioden siden 1920.

Det mandattal, hvert af partierne tilsammen har fået i valgkredsene, trækkes fra det samlede mandattal, som partiet har ret til i henhold til den overordnede nationale fordeling. Forskellen er det antal tillægsmandater, partiet skal have.

4. Tillægsmandaterne placeres derefter i valgkredsene på grundlag af en beregning, som i princippet er enkel og logisk, men som der ikke er tid og plads til at gennemgå her. Man kan for eksempel se den gennemført i den officielle valgstatistik.

5. Partierne har nu fået et antal mandater i hver valgkreds. Tallet varierer mellem 0 og ca. 8. Det opstår som summen af to tal, nemlig dels de direkte erobrede mandater i kredsen (kredsmandater), dels de tillægsmandater, som partiet har vundet, og som er blevet lokaliseret i den pågældende valgkreds. Der er i det videre forløb ingen forskel på de to slags mandater.

Når man skal finde ud af, hvem af kandidaterne der skal have mandaterne, er man nødt til at inddrage partiets opstillingsform i den pågældende valgkreds. Partierne i hver valgkreds er frit stillede med hensyn til, hvilken af tre opstillingsformer de vil bruge.

For at forstå tanken bag de forskellige opstillingsformer er man nødt til at huske, at også i Danmark havde man, før man reformerede valgsystemet omkring 1. verdenskrig, flertalsvalg i enkeltmandskredse. Et argument for dette valgsystem er den påståede større kontakt mellem vælgere og valgte, et argument, som tiden desværre ikke tillader, at jeg tager op til nærmere diskussion.

Mange af datidens danske politikere følte imidlertid, at det var vigtigt at bevare denne kontakt til vælgerne. Som et modtræk mod de uheldige virkninger af den eneste form for forholdstalsvalg, som man opererede med den gang – stive partilister i store områder – indførte man såvel den form for forholdstalsvalg på to niveauer, som stadigvæk bruges, som at det enkelte partis kandidater skulle opstilles i såkaldte opstillingskredse (eller nominationskredse). Disse kredse har ikke stor praktisk betydning. De har dog den symbolske betydning, at de etablerer en kobling mellem kandidaten (som eventuelt senere bliver folketingsmedlem) og et lokalt område, hvor der bor nogle vælgere, som så kan føle, at den pågældende er *deres* folketingsmedlem.

Opstillingskredsene – som oprindeligt byggede på de gamle enkeltmandskredse – følger administrative grænser og er derfor hverken lige store eller ensartede i social eller partipolitisk struktur.

De tre opstillingsformer betegnes henholdsvis kredsvis opstilling, sideordnet opstilling og partiliste. Partiliste er dog egentlig en underform under den kredsvis opstillingsform, og den behandles derfor ikke som en selvstændig opstillingsform.

Kredsvis opstilling

Ved den kredsvis opstilling opstiller partiet en kandidat i hver opstillingskreds. Den pågældendes samlede stemmetal er så summen af (1) de stemmer fra opstillingskredsen selv, som er afgivet som stemmer på partiet, altså ikke på nogen enkelt kandidat, (2) de personlige stemmer, som er afgivet på kandidaten i opstillingskredsen, og (3) de personlige stemmer, der er afgivet på denne kandidat i de øvrige opstillingskredse i valgkredsen. Kandidaterne vælges derefter i rækkefølge efter størrelsen af deres samlede stemmetal, og de, der ikke vælges, bliver suppleanter, også efter denne rækkefølge.

Ved denne opstillingsform spiller det en rolle for kandidatens valgchancer, om han (eller hun) er opstillet i en opstillingskreds, hvor partiet får mange stemmer. Det er også vigtigt at være opmærksom på, at der ved denne opstillingsmåde ikke er nogen reel forskel på, om man stemmer på et parti, eller om man stemmer personligt på partiets kandidat i den pågældende kreds. Forklaringen er, at begge slags stemmer tillægges den pågældende kandidat.

Dersom et parti har valgt kredsvis opstilling, er det muligt samtidigt at anmelde partiliste. Det betyder, at partiorganisationen bestemmer den rækkefølge, som kandidaterne skal vælges i i amtet. Denne rækkefølge er det næsten umuligt at fravige for vælgerne. Men det gør heller ikke så meget, for meningen er netop, at det skal være ekstremt svært at ændre partiets rækkefølge. Det er specielt partierne i venstre side af det politiske spektrum, der bruger denne opstillingsform, som også Socialdemokratiet foretrak tidligere.

Sideordnet opstilling

I løbet af de seneste godt tyve år er den anden hovedopstillingsform, sideordnet opstilling, gradvist blevet mere almindelig, og nu er omkring 2/3 af alle opstillinger af denne type. Grundideen er her, at flere kandidater er opstillet sammen i samme opstillingskreds, deraf navnet. Det normale er, at alle partiets kandidater i valgkredsen er opstillet i samtlige opstillingskredse i valgkredsen. Normalt nomineres en af kandidaterne i kredsen for at markere, at der er et tættere forhold mellem denne kandidat og den pågældende opstillingskreds end mellem kredsen og de øvrige kandidater.

Også her skal vælgeren enten stemme på partiet eller personligt på en af partiets kandidater i valgkredsen. Forskellen til den kredsvis opstilling er, at

partistemmerne i hver enkelt opstillingskreds ikke går til kredsens kandidat, men fordeles proportionalt mellem alle partiets kandidater i forhold til deres personlige stemmetal i den pågældende opstillingskreds. Det betyder, at det spiller en mindre rolle, om man er opstillet i en større eller en mindre kreds. Til gengæld er det afgørende, om man er i stand til at sikre sig mange personlige stemmer (specielt i partiets gode kredse) – for det betyder, at man får et godt supplement af de tillagte partistemmer fra de forskellige opstillingskredse.

Når det i Personvalskommitténs betænkning (p. 35) hedder, at det kun er de personlige stemmer, som afgør rækkefølgen mellem kandidaterne, så er det en sandhed med modifikationer. Det er mindst lige så afgørende, om disse stemmer er faldet i kredse, hvor de udløser små eller store andele af partistemmerne, og om der er få eller mange partistemmer til rådighed til fordeling mellem kandidaterne.

For forholdet mellem kandidaterne er det især vigtigt, at man kan markere sig i alle opstillingskredse, idet man så får tillagt stemmeandele fra alle disse kredse.

Denne opstillingsform har i et vist omfang skærpet konkurrenceforholdet mellem kandidater fra samme parti, idet den enkeltes valgchancer afhænger mindst lige så meget af, hvordan man klarer sig i forhold til kandidater *fra samme parti*, som af, hvordan man klarer sig i forhold til kandidater fra de øvrige partier. Hvor stor betydning opstillingsformen har for denne udvikling, er dog svært at opgøre.

Den anden side af medaljen er, at den øgede brug af denne opstillingsform har øget vælgerens indflydelse på den personelle sammensætning af Folketinget – og dermed mindsket partimedlemmernes. Ved de senere valg har vi da også set en beskedent vækst i andelen af personlige stemmer, men variationerne mellem partier og regioner er store, og det er rigtigt, som det også nævnes i betænkningen fra Personvalskommittén, at landsgennemsnittet kun langsomt er kommet op på 50 pct. Men man skal ikke glemme, at det for nogle partier (især Venstre og Socialdemokratiet) nu ligger på 60-70 pct. i Jylland. Udviklingen ligger altså klart i den horisontale analysedimension, som Mikael Gilljam har peget på i sin diskussion af personvalgets elementer (Gilljam, 1993: 16).

Måske har én og anden lidt svært ved at genfinde det, der i betænkningen fra Personvalskommittén kaldes den modificerede danske model, i den beskrivelse, jeg har givet af det danske valgsystem til Folketinget og specielt den sideordnede opstilling.

Det skyldes, at Personvalskommittén ikke udtrykkeligt gør opmærksom på, at man i sit forslag helt har udeladt det delelement, der hedder den proportionale fordeling af partistemmerne i forhold til andelen af personlige stemmer i hver enkelt opstillingskreds.

Det generer ikke mig, men det giver mig anledning til at sige, at det foreslåede system faktisk er identisk med det system, man indførte i Danmark i 1985 ved valgene til de kommunale råd, som et alternativ til den tidligere enerådende belgiske model. Nu kan det enkelte parti i den enkelte kommune også vælge at bruge sideordnet opstilling til lokalvalgene, og det fungerer tilsyneladende

Tabell 1. Grundläggande egenskaper hos det danska valsystemet 1920–1990.¹

Period (by election year)	1920 A- 1920 J	1920 S- 1947	1950- 1953 A	1953 S- 1960	1964- 1968	1971- 1990
Number of elections	2	10	2	3	3	10
Voting age	29+	25+	25+	23+	21+	21+ ²
National allocation quota	Hare + largest remainder	Dito	Dito	Dito	Dito	Dito
Electoral thresholds for parties without at least one seat in one of the multimember constituencies	As many votes in one of the three regions as the national votes/seat ratio	Dito	Dito	60000 votes or in all three regions the regional vote/seat ratio ⁵	2.0% of the valid vote or in two of the regions the regional vote/seat ratio ⁵	Dito
Allocation of seats in multi-member constituencies final	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
Number of electoral seats	139	148	149	175	175	175
Number of adjustment seats	29	31	44	40	40	40
Adjustment seats in per cent	20.9	20.9	29.5	22.9	22.9	22.9
Number of multi-member constituencies	22	23	23	23	23	17
Magnitude of multi-member constituencies						
minimum	2	2	2	2	2	2
maximum	7	7	8 ⁴	11	15	15
average	5.0	5.1	4.6	5.9	5.9	7.9
Multi-member constituency seat allocation by	d'Hondt	d'Hondt	d'Hondt	Modified St. Laguë	Modified St. Laguë	Modified St. Laguë

1. Seats in the Faroe Islands and Greenland (after 1953) are disregarded. Today, both these constituencies elect two representatives by use of the d'Hondt divisor method.

2. 1973: 20+; 1979: 18+.

3. At seven out of ten elections the Liberals won from one to four seats in the multi-member constituencies more than they were entitled to according to proportional national allocation. In 1947 the party won eight such seats, partly because the metropolitan branch of the party ran independently, winning three seats of its own. Since 1947 no party has won excess seats. A continuous strong support in combination with expected distribution of votes might, however, again permit the Liberals to win excess seats in the next election which will take place in 1994.

4. 1953 A: 9.

5. The number of seats used in the calculation of these ratios are the number of seats in the multimember constituencies in each of three regions, that is excluding the regions' compensatory seats.

Källa: Elklit, Jørgen, "Simpler than its Reputation: The Electoral System in Denmark since 1920", *Electoral Studies*, vol. 12, no. 1 (1993).

fint. Vi har dog i Danmark ikke indført nogen mindstegrænse for, hvor få stemmer der skal til for at blive valgt på denne måde, men jeg kan naturligvis godt forstå begrundelsen for, at man kan overveje at indføre en sådan minimumsgrænse.

I tabel 1 (Elklit 1993: 44) ses i øvrigt den beskedne udvikling, der har gjort sig gældende i det danske valgsystem til Folketinget siden 1920.

Litteratur

- Elklit, Jørgen, *Det tyske mindretals parlamentariske repræsentation. Et responsum*, Åbenrå: Det tyske mindretals generalsekretariat, 1981.
- Elklit, Jørgen, "Simpler than its Reputation: The Electoral System in Denmark since 1920", *Electoral Studies*, vol. 12, no. 1 (1993).
- Elklit, Jørgen og Anne Birte Pade, *Election Administration in Denmark*, København: Indenrigsministeriet, 1991.
- Gilljam, Mikael, "Vad är personval och vem röstar på person?", pp. 15-27 i Jørgen Westerstål (red.), *Person och parti. Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21)*, SOU 1993:63, Stockholm: Justitiedepartementet, 1993.
- Kaase, Max, "Personalized Proportional Representation: The 'Model' of the West German Electoral System", pp. 155-164 i Arend Lijphart & Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, New York: Praeger, 1984.
- Lijphart, Arend, "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas", pp. 170-179 i Bernard Grofman & Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, 1986.
- Lijphart, Arend, "The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85", *American Political Science Review*, vol. 84, no. 2 (juni 1990), pp. 481-496.
- Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensysteme. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen: Leske Verlag + Budrich, 2. ed., 1990.
- Taagepera, Rein & Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven and London: Yale University Press, 1989.
- Ökat Personval, Betänkande av Personvalskommittén, SOU 1993:21, Stockholm: Justitiedepartementet, 1993.

Valsystemet i Finland: en presentation

Dag Anckar

Till de många underligheter som finns i Finlands politiska liv och politiska förgångna hör att landets riksdagshistoria och landets valsystem är äldre än landets självständighet. Finland inträdde i de suveräna staternas krets år 1917, vid en tid då landet redan i drygt etthundra år haft ett arrangemang med en egen folkrepresentation, nämligen den ståndslandtag som var sammankallad första gången i Borgå år 1809. Denna ordning försvann år 1906, då ståndslandtagen ersattes av en enkammarlandtag, tillsatt med allmän och lika rösträtt. Reformen var utomordentligt radikal och innebar en vandring från en extrempunkt till en annan: Finland gick från ett uråldrigt och otidsenligt arrangemang till ett ultramodernt arrangemang, bekant på endast några andra håll i världen. Att arrangemanget snarast var före sin tid visas även därav att det i sina huvuddrag gäller än i dag. Jag skall i min snabba presentation av det valsystem som inaurerades år 1906 göra nedslag vid några av systemets huvudpunkter, och härvid även meddela några uppgifter om systemets konsekvenser. Jag har förstått att min uppgift har en särskild begränsning – min redogörelse skall gälla det system som gäller vid riksdagsvalen. Det system som reglerar presidentval i Finland skall jag därför inte beröra.

Den finska riksdagen valdes fram till början av 1950-talet vart tredje år. En reform år 1954 förlängde mandattiden till fyra år. Ett huvudargument var härvid att riksdagen borde tillförsäkras arbetsro och möjligheter att utöva en långsiktig samhällspolitik. Riksdagen borde, menade man, ges tillfälle att fullfölja sina intentioner. Det är tveksamt om argumenten skall tillerkännas någon egentlig kraft. De fyra val som följde på reformen innebar sålunda alla mycket betydande förändringar på det politiska kraftfältet – en borgerlig majoritet år 1954 blev en socialistisk majoritet år 1958 som blev en borgerlig majoritet år 1962 som blev en socialistisk majoritet år 1966 som blev en borgerlig majoritet år 1970. I frågan om kontinuitet innebar reformen därför snarast avbräck – riksdagens möjligheter till en långsiktig politik snarare försvårades än underlättades. Reformen har dock blivit bestående, och röster har knappast höjts för en återgång till det tidigare läget. En enkät, riktad till riksdagens ledamöter år 1969, gav vid handen att inte mindre än 73 procent av dessa ansåg att fördelarna med en längre valperiod övervågde nackdelarna. I och för sig kan man nog tycka att olika med demokrati sammanhängande synpunkter, t ex sådana som betonar participation och legitimitet, kunde motivera en återgång till en kortare period.

Den finska riksdagen har 200 ledamöter. I de trettio riksdagsval som har förrättats under åren 1907-1987 har sålunda 6 000 riksdagsmandat besatts. Antalet invalda personer är 2 041, och varje riksdagsman har sålunda, i snitt, blivit invald tre gånger. Antalet riksdagsledamöter kan synas stort när det sättes i relation till befolkningsunderlaget – en naturlig utjämning har dock skett i detta avseende. År 1907 fanns 6 364 röstberättigade personer per riksdagsmandat; år 1987 hade siffran stigit till 20 000 personer per mandat. Motivet för att göra riksdagen tämligen stor var att landet var glest befolkat, och att en viss storlek, på det att olika åsiktsriktningar kunde göra sig hörda och gällande, därför var nödvändig. En nackdel med en stor riksdag är, brukar man mena, att den kännetecknas av anonymitet. För Finlands del motverkas denna brist dock av valsystemets karaktär av personval, som jag snart återkommer till. Här och nu skall jag blott notera påståendet att personval är ägnade att öka riksdagsmännens benägenhet att upprätthålla fortlöpande kontakter till den egna valkretsen och de egna väljarna. Påståendet motsägs inte utan snarast bekräftas av den finska verkligheten.

För valets förrättande är landet indelat i minst tolv och högst aderton valkretsar; deras antal är för närvarande femton. Varje valkrets är tilldelad ett bestämt antal riksdagsmandat, och statsrådet fastslår i särskilt beslut för varje val valkretsarnas antal och det antal mandat som skall tillfalla varje valkrets. Kriteriet för mandattilldelning är det befolkningsunderlag valkretsen kan redovisa. En intressant detalj är att barn inräknas i detta underlag, som därmed består av det totala antalet människor, inte av totala antalet röstberättigade medborgare. Särskilt barnrika områden gynnas alltså; likaså partier som är starka i dessa områden. Tidigare, när samhället såg litet annorlunda ut än i dag, var denna omständighet inte oviktig för det dåvarande agrarförbundet, med dess starka förankring i en barnrik landsbygd. I dag har beräkningssättet ett större teoretiskt än praktiskt intresse – det anger att barnen i Finland skall inräknas i demokratins population. Det utgör därmed en förskrivning till en viktig men empiriskt svårgräpbar demokratisk princip – den som berörs av beslut, skall, på ett eller annat sätt, kunna påverka beslutens innehåll. Beträffande frågan om demokratins population skall ännu noteras att rösträttsåldern flera gånger sänkts. Den blev, år 1906, 24 år. År 1944 sänktes den med tre år – argumentet var att om man förutsattes dö för sitt land vid en viss ålder, borde den rimligtvis berättiga till valdeltagande. År 1969 sänktes åldern till 20 år, och år 1972 till 18 år. Frågan vilken rösträttsålder som är den riktiga är naturligtvis i sig obesvarbar.

Den metod som gäller för kandidatnominering har genomgått förändringar. Tidigare gällde att nomineringsrätten tillkom s k valmansföreningar – en sådan förening, berättigad att uppställa en kandidat, skulle bestå av minst 30 personer. Föreningarna kunde ingå valförbund – i praktiken hanterades detta av de politiska partierna, som i de olika valkretsarna tillsåg att kandidater nominerades och sedan samlade dem till ett valförbund som bar partiets namn. Partiernas roll i kandidatnomineringen markerades även därav att det var tillåtet för valförbund att ingå valförbund – den praktiska konsekvensen härav var att partierna kunde ingå valförbund med varandra. En ytterligare partiförstärkande

markering var att en och samma person kunde kandidera i olika valkretsar – partikoryféer bereddades härmed möjlighet att kandidera i olika delar av landet och dammsuga röster. I princip var nomineringsrätten dock förbehållen medborgarnas fria initiativ.

En reform, införd år 1969 i kölvattnet av den partilag Finland samma år begåvades med, avlägsnade märkvärdigheten att en och samma person kunde kandidera i flera valkretsar. Samtidigt ingrep reformen på ett annat och dramatiskt sätt i nomineringsprocessen. Kandidatnomineringen blev nu de politiska partiernas ensak; ett registrerat parti kunde i en valkrets uppställa så många kandidater som valkretsen var tilldelad mandat. Kandidatnomineringen skulle dock ske på basen av partiinternas medlemsomröstningar, i vilkas resultat partiledningarna hade en mycket begränsad rätt att ingripa. Att ge partierna ensamrätt till nominering var enligt mångas mening grundlagsstridigt – reformen var, eftersom den lika rösträttens begrepp förutsätter att varje person skall ha samma principiella möjlighet att påverka valutgången, oförenlig med grundlagens stadgande därom att rösträtten är lika och allmän. Reformen blev, följaktligen, inte långvarig. En ny reform, insatt år 1975, innebar en partiell återgång till det tidigare läget. Nomineringsrätt tillkom nu igen även valmansföreningar, bestående av minst 300 personer, som mellan sig, däremot inte med partier, kan ingå valförbund. Även om lagändringen i allt väsentligt var principiellt betingad, har den haft vissa konsekvenser. I 1983 års val uppställdes sålunda 50 kandidater utanför partiernas krets. Den möjlighet sådana kandidater har till inval är naturligtvis starkt begränsad. Den är dock inte enbart teoretisk – det ges exempel på att en kandidatur utanför partiernas ram kan vara framgångsrik. Ordningen med partilösa kandidater kan dessutom åstadkomma en del röra och oro internt inom partierna, särskilt lokalt.

Riksdagsvalens resultat framräknas i Finland med d'Hondts metod. Den tenderar, som bekant, att missgynna mindre partier. För dem gäller därför i särskild mån att de är hänvisade till att utnyttja de taktiska och strategiska möjligheter valförbundsförandet öppnar. Ibland kan de få fullträffar. Sålunda erhöll Kristliga Förbundet i valet år 1975 drygt 3 procent av rösterna. Ändå fick partiet tio riksdagsmandat, och inte mindre än nio av dem skall tillskrivas det skickliga bruk partiet gjorde av sitt valförbundssamarbete med den politiska högern. Resultat av detta slag möjliggörs av det starka inslag av personval som finns, förutom i själva valet av kandidat också i sättet att framräkna resultat. Ett förenklat exempel kan belysa mekanismen: Antag att två partier har ingått ett valförbund i en valkrets, ett förbund som när resultatet framräknas berättigar till två riksdagsmandat. Antag vidare att det ena partiet bidrar till förbundet med 10 kandidater som tillsammans inhöstar 90 procent av förbundets röster, medan det andra partiet har bara en kandidat, som tillför förbundet 10 procent av dess röster. Antag ännu att denna enda kandidat härmed uppnår ett personligt röstetal som är det näst största inom förbundet. Han blir då den ena av de två invalda kandidaterna, och partierna får, trots att det ena tillför förbundet vida mer röster, en lika stor mandatutdelning. Det är självklart att denna mekanism föranleder kalkyler av olika slag inom de partier som planerar valsam-

arbete, kalkyler som ofta har lokala färgningar och betoningar och förorsakar särskilda slitningar.

Ovan nämndes det finska systemets karaktär av personvals-system. Någon principiell ändring på denna punkt har inte varit aktuell – de ströinitiativ som tagits i en sådan riktning har som bäst väckt ett förstrött intresse. Tvärtom gäller att systemets inslag av personval med tiden fått skarpare konturer. Fram till år 1954 var det sålunda möjligt att uppföra upp till tre kandidater på en och samma lista, varvid den första kandidaten som personligt röstetal erhöll listans totala röstetal, den andra kandidaten hälften härav, och den tredje en tredjedel. Någon saknad efter denna tidigare ordning har, som sagt, inte gjort sig märkbar. Detta gäller även för väljarna. Medan de flesta väljare ännu vid slutet av 1950-talet först valde parti och sedan en kandidat inom partiets ram, har mönstret nu blivit annorlunda. En undersökning visar att två väljare av fem vid riksdagsvalet år 1991 uppgav att de hade röstat på person, inte på parti.

Det är värt att notera att ett färskt svenskt betänkande (SOU 1993:21) i ett par avseenden ger en icke-rättvisande bild av det finska systemet med personval. Där sägs att systemet gynnar personer som vet att hantera massmedia och har ekonomiska resurser att göra sig hörda i olika sammanhang. Redan en hastig blick på den finska riksdagens personsammansättning torde visa att påståendet är överdrivet. Det grundar sig förmodligen på en fixering vid några enskilda spektakulära fall. Mera, men inte mycket mera fog för sig har betänkandets påstående att det finska systemet ökar risken för personstrider mellan kandidater inom ett och samma parti, detta då på sakfrågornas bekostnad. Vad en finsk läsare däremot saknar i betänkandet är ett framhållande av den konkretisering av ansvarsutkrävandet som ett personval innebär. Det är för en väljare lättare att med sin röstsedel straffa en kandidat än ett parti – partier står för många saker och handlar i många frågor och har därför en diffusare, för den enskilda väljarens sanktion mer svåråtkomlig profil. Ett personval kan därför, på ett psykologiskt plan, ha goda effekter för den enskilda väljarens egna kompetensupplevelse. En annan möjlig konsekvens träffar den politiska kulturen. Det är kanske långsökt men säkert inte orimligt att säga att det faktum att politikerföraktet är mer utbrett i Finland än i t ex Sverige till dels kan bero därpå att föraktets objekt är lättare att identifiera. Den finska väljaren bedömer personer likaväl som partier.

Finland har inte, detta har redan antytts, ett system med utjämningsmandat. De brister i proportionalitet som kännetecknar det finska systemet har följaktligen lämnats oåtgärdade. Detta kan synas förvånande, eftersom disproportionaliteten inte är alldeles marginell. En tillgänglig uppgift ger sålunda vid handen att centerpartiet, tidigare agrarförbundet, regelmässigt har varit överrepresenterat, och att partiets överrepresentation under perioden 1945-1975 var i snitt 4,7 mandat per val. Att reformer inte genomförts hänger mycket samman därmed att det är de stora partierna som vinner och de små som förlorar på den ordning som gäller. Politiker tar i allmänhet ställning till regelsystem utgående från hur sådana påverkar deras egen framtid, och det är, bedömt med den individuella

rationalitetens kriterier, därför naturligt att de stora partierna känner ett visst ointresse att åtgärda sin överrepresentation. Den kollektiva rationalitetens kriterier bedömer naturligtvis ointresset på ett annat sätt. Den fråga som härvid aktualiseras gäller framför allt relationen mellan proportionalitet och effektivitet: en långt driven proportionalitet tenderar, brukar man tro, åstadkomma politisk splittring och svåröverskådlighet, därmed även effektivitetsnedgång. Frågan har evighetskaraktär och är definitivt svåråtkomlig – vad som är mer eller mindre proportionellt är lätt att säga, vad som är effektivt är svårt att säga, i vilken mån skillnader i en på något sätt estimerad effektivitet skall föras tillbaka på skillnader i proportionalitet är så gott som ogörligt att säga.

Ett urval svensk- och engelskspråkig litteratur

- Anckar, Dag 1990. 'Democracy in Finland: The Constitutional Framework', ingår i Jan Sundberg & Sten Berglund, red: *Finnish Democracy*, 26-50. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Berglund, Sten & Ulf Lindström 1978. *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.
- Hidén, Mikael 1985. 'The Constitution', ingår i Jaakko Uotila, red: *The Finnish Legal System*, 39-59. Second, completely revised edition, Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company Ltd.
- Laakso, Markku 1979. 'Proportional Representation in Scandinavia: Implications for Finland', *Scandinavian Political Studies*, 1:43-60.
- Nurmi, Hannu 1987. *Comparing Voting Systems*. Dordrecht: D. Reidel.
- Nurmi, Hannu 1990. 'A Theoretical Review of the Finnish Parliamentary and Presidential Electoral Systems', ingår i Jan Sundberg & Sten Berglund, red: *Finnish Democracy*, 51-64. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Nurmi, Hannu & Erik Lagerspetz 1984. 'Observations on the Finnish Electoral System', ingår i Dag Anckar & Erkki Berndtson, red: *Essays on Democratic Theory*, 105-123. Tampere: Finnpublis-hers.
- Petersson, Olof 1991. *Nordisk politik*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Ståhlberg, Krister & Dag Anckar 1982. *Partimakt och presidentstyre*. Ekenäs: Ekenäs Tryckeri Aktiebolag.
- Sundberg, Jan 1990. 'The Role of Party Organization in the Electoral Process: Membership Activity in National and Local Elections in Finland', ingår i Jan Sundberg & Sten Berglund, red: *Finnish Democracy*, 80-117. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Törmudd, Klaus 1968. *The Electoral System of Finland*. London: Hugh Evelyn.

Valgsystemet i Norge

Henry Valen

Skjønt nordiske valgsystem har meget till felles, antar jeg at det er ulikhetene som har størst interesse i en diskusjon om mulige reformer. Jeg vil derfor rette søkelyset på noen sentrale punkter som er spesielle for Norge, eller som er under debatt.

1. Prinsippene i valgsystemet grunnlovsfestet

Helt siden 1814 har sentrale prinsipper i valgsystemet vært grunnlovsfestet. Det betyr at det er nesten umulig å endre dem. Således bestemte grunnloven grensene for valgdistriktene og antall mandater til hvert distrikt. Den bestemte også at utkant-fylkene skulle være *overrepresentert* sammenlignet med sentrale strøk, og at byene skulle ha en tredjedel av mandatene, mens landdistriktene skulle ha to tredjedeler (den såkalte "Bondeparagrafen").

Formålet med grunnlovsfestingen var å unngå at et tilfeldig flertall i Stortinget skulle foreta endringer ut fra snevre og opportunistiske egeninteresser. Denne type av konstitusjonelle bindinger er forståelige ut fra ønsket om å unngå strategiske manipulasjoner av valgsystemet, men et slikt arrangement er meget konservativt. Det har virket som en bremse mot nødvendige tilpasninger som følge av spredninger i bosettningsmønsteret. Således førte urbaniseringsprosessen til at byene gradvis ble sterkt underrepresentert. Men "Bondeparagrafen" ble stående helt fram til 1953.

I blant har det lyktes å skape grunnlovsflertall i Stortinget for nødvendige endringer av valgsystemet. Det har skjedd etter lange stridigheter. Det skjedde i 1905 da man gikk over til direkte valg, i 1919 da forholdsvalgmetoden ble innført, i 1953 da d'Hondt's representasjonsformel ble erstattet av den modifiserte "Sainte Laguë", og i 1988 da det ble innført 8 utjevningsmandater på toppen av de 157 distriktsrepresentantene. I samsvar med kompromisset i 1988 ble valglovens bestemmelse om 1.4 som første delingstall grunnlovsfestet. Videre ble det ført inn i grunnloven at valgkarteller eller "listeforbund" skal være forbudt for framtiden. Der hadde man høstet negative erfaringer (Valen 1994).

2. Overrepresentasjon for utkantfylkene

Det er litt av et paradoks at i land med flertallsvalg i enmannskretser er man opptatt av territorial rettferdighet, det vil si at alle valgkretser skal være like store, mens man er villig til å akseptere store avvik mellom stemmefordeling

og mandatfordeling for de enkelte partierne. I land med forholdstallsvalg er det omvendt. Rettferdig partifordeling er det sentrale krav, mens man aksepterer store avvik i territorial representasjon. Situasjonen i Norge er slående. Overrepresentasjonen for utkantfylkene har alltid vært akseptert, med den begrunnelse at geografiske og kommunikasjonsmessige forhold vanskeliggjør representasjonen for utkanten. Det er lettere for sentrale fylker å fremme sine krav fordi de ligger nær de politiske og administrative sentra, de ligger også nær de riksdekkende massemediene. Men når slike hensyn legges til grunn er det umulig å opprettholde prinsippet om at hver stemme skal telle likt. Hvis vi holder oss til distrikrepresentasjonen, er det faktisk slik at en stemme i Finnmark veier omtrent dobbelt så meget som en stemme i Oslo og Akershus. Misforholdet har økt med årene som følge av migrasjonen fra utkantene til sentrale deler av landet. Fordi fylkenes representasjon er grunnlovsfestet er det nesten umulig å justere for endrede bosettingsforhold. Ingen vil avgi mandater. En annen vei å gå er å øke det totale antall representanter i Stortinget, og la de nye gå til underrepresenterte fylker. Det har skjedd ved flere anledninger, og det har gitt sentrale fylker en viss kompensasjon for befolkningsveksten.

Prinsippet om overrepresentasjon for utkanten er akseptert i alle leire, men samtidig blir kravet om partimessig rettferdighet sterkt framhevet. Problemet er at de to hensyn er motstridende. Et parti som står sterkt i et overrepresentert fylke må nødvendigvis høste gevinst ved mandatfordelingen. Arbeiderpartiet som er det største parti, har helt siden 1927 fått flere mandater enn stemmetallet skulle tilsi. En del av forklaringen ligger i partiets sterke stilling i Nord Norge, der stemmene veier tungt.

3. Utjevningsmandatene

Formålet med utjevningsmandatene er å skape bedre samsvar mellom mandatfordeling og stemmefordeling for partiene. Likevel har det stått strid i mange år om denne reformen. Fordi landet er sterkt oppsplittet geografisk har representantenes tilknytning til sine respektive fylker vært et fundamentalt krav. Det kan nevnes i forbifarten at helt til 1953 kunne ingen bli nominert i et fylke med mindre han var hjemmehørende der. Men også etter at bostedsbåndet ble opphevet er det nesten ikke forekommet at folk er blitt nominert utenfor sitt eget fylke, bortsett fra forholdet mellom Oslo og det omliggende fylke Akershus der bostedsgrensene er litt flytende.

Innføringen av utjevningsmandater medførte et klart brudd med den etablerte distriktsrepresentasjonen. De åtte mandatene fordeles på partiene nasjonalt. Der finns ingen formell sperregrense mot representasjon fra distriktene, men for å bli med i tildelingen av utjevningsmandater, må et parti ha minst 4 prosent av stemmene nasjonalt. Det betyr at et parti kan bli representert fra et eller flere fylker uten å få del i utjevningsmandatene. Det skjedde med to partier ved høstens stortingsvalg, Venstre og Rød Valgallianse. Fortsatt er det altså slik at mange stemmer vil gå tapt for små partier som ligger under sperregrensen mens de store vil bli tilsvarende overrepresentert.

Reformen med utjevningsmandater fikk forøvrig en utilsiktet virkning: disse mandatene havnet i de store fylkene, og kom derfor til å motvirke utkantfylkenes overrepresentasjon. Når et parti får et utjevningsmandat, går dette til det fylke der partiet har flest ubrukte stemmer, og det er ikke ensbetydende med det fylke der partiet står nærmest til å ta et nytt mandat.

De små partiene liker ikke ordningen, og det foreligger flere grunnlovsforslag om å utvide antall utjevningsmandater, samt allokere dem på regional basis.

4. Personvalg

Det norske valgsystemet er særdeles restriktivt i synet på personvalg. Partiene presenterer sine valglister med kandidatene rangert i den rekkefølge de ønsker å se dem valgt. Det heter riktignok at velgerne kan stryke navn på listen, men ordningen er slik at det kreves et enormt antall strykninger for å endre den oppstilte rekkefølgen. Ta som eksempel at kandidat nr. 1 på listen er upopulær, og at velgerne vil ha ham erstattet med den som er nominert på annenplass. De kan vise sin avsky ved å stryke nr. 1. Men det kreves at flertallet (minst 50 prosent + 1 stemme) av partiets velgere må ha foretatt denne strykningen for at nr. 2 skal bli valgt. Det har aldri hendt at velgerne har rokket på partienes rangering, og i virkeligheten blir det nesten ingen strykninger på listene. I praksis er velgernes valgfrihet redusert til et valg mellom partier.

Spørsmålet om å gi velgerne større innflytelse på personvalget har selvsagt dukket opp. En måte å gjøre dette på er å gi dem direkte innflytelse på kandidatnomineringene. Før nominasjonsloven ble innført i 1920, reiste den parlamentariske valgordningskommisjonen til USA, som på det tidspunkt var det eneste land som hadde lover om nominasjoner. Kommisjonen studerte de to foreliggende modeller "Convention"-modellen og "Primary"-modellen, og den havnet på den første. Kommisjonen innså snart at primærvalg er uforenlig med en parlamentarisk styreform – med mindre man tar sikte på å skape "polsk riksdag". Amerika er det beste eksempel. Kampen om nominasjonene skaper sterke personmotsetninger og fraksjonelle brytninger innad i partiene. Primaries kan til nød brukes i det amerikanske president-system, der den utøvende makt ikke er bundet av Kongressens tillit. Men overført til et parlamentarisk system, der regjeringen er avhengig av flertallets støtte i parlamentet, er en viss grad av partidisiplin en forutsetning for å opprettholde fast styring.

I det norske system er nominasjonene desentraliserte. Listene oppstilles av nominasjonsmøter i de enkelte valgdistrikter. Den sentrale partiledelse kan ikke overprøve de vedtatte lister. Bare betalende partimedlemmer, som har stemmerett, har adgang til å delta i nominasjonsprosessen i de enkelte fylker. Utsendingene til nominasjonsmøtene blir valgt av og blant partimedlemmene. Valgundersøkelsen viser at omtrent 15 prosent av velgerne er betalende partimedlemmer. Av disse oppgir litt under tredjeparten at de har deltatt i nominasjonsprosessen. Den menige velger kan altså ikke delta. Men undersøkelsen viser at utvelgelsen av kandidater er legitimert ut fra hensynet til velgerne.

Partiene velger kandidater som antas å ha appell til velgerne. Den andre farbare vei for å øke velgernes innflytelse er å gi dem et valg mellom kandidatene på den oppstilte listen. En slik metode brukes ved kommunevalg i Norge. Metoden gir velgerne økte valgmuligheter, men svakhetene er iøynefallende. Representanter som tenker langsiktig og våger å ta upopulære avgjørelser, kommer lett til kort på valgets dag. Men popstjernene ser ut til å stå høyt i kurs. På rikspan er det dessuten et drawback at kandidatene står mer fjernt i forholdet til velgerne. I en valgundersøkelse i 1985 ba vi velgerne identifisere kandidatene på den listen de hadde stemt. 31 prosent av velgerne var ikke i stand til å nevne et eneste navn, og bare 28 prosent kunne nevne 4 eller flere kandidater.¹ Men det dreier seg her om vanlige politikere. Resultatet ville kanskje ha vært annerledes hvis partiene hadde nominert kjente skiløpere eller artister.

5. Valgperiodens lengde

Helt til slutt et par bemerkninger om valgperiodens lengde. I Norge er det stortingsvalg hvert fjerde år, mens kommune- og fylkestingsvalg, som også inntreffer hvert fjerde år, faller midt i stortingsperioden. Ordningen skriver seg tilbake til 1937. Før den tid hadde man treårige perioder. Forslaget om lengere perioder var motivert ut fra ønsket om å gi de respektive institusjoner ro til mer langsiktig arbeid. Jeg tror den nåværende ordningen er fullt ut akseptert i Norge. Men for noen få år siden kom der et utspill inspirert fra Sverige. Det var et forslag om å koble de tre valgene sammen, stortingsvalg, kommunevalg og fylkestingsvalg. Argumentene var at valg hvert annet år er altfor tidkrevende for politikerne, og for det politiske system generelt. Det er naturligvis et viktig argument. Men motargumentet er at valg er eneste vei for mobilisering av velgerne såvel som av det politiske apparat. Valgene innebærer en sterk stimulans av velgerskaren. De skaper politisk interesse og øker velgernes kunnskaper om politikk og samfunn. Samtidig utgjør valgene den viktigste oppgave for partienes organisasjon på det lokale plan. Hvis det går for lang tid mellom valgene er det fare for at apparatet vil sovne eller kanskje forsvinne.

I motsetning til praksis i andre europeiske land kan Stortinget ikke oppløses i løpet av valgperioden. Forslag om oppløsningsrett med påfølgende nyvalg har vært fremmet flere ganger i ulike varianter, men det nødvendige 2/3 flertall for en slik grunnlovsendring er aldri blitt oppnådd. Oppløsningsrett som middel til avklaring av innfløkte parlamentariske forhold er særlig aktuelt i situasjoner der regjeringen står uten stabilt flertall i nasjonalforsamlingen. Urolige parlamentariske forhold siden begynnelsen av 1970-årene har aktualisert kravet om oppløsningsrett. Men foreløpig er det lite som tyder på gjennomslag for en slik reform.

Not

1. Velgernes kunnskaper om kandidatene er blitt analysert i forbindelse med en bok om politisk representasjon, under utarbeidelse av Henry Valen og Donald Matthews.

Literatur om valgsystemet

- G. Grønvik, "Fra stemmer til mandater. Valgordningen av 10. mai 1988" *Tidsskrift for samfunnsforskning* (3) 1989: 239 – 261
- Aa. Hylland, "Valgordningen ved stortingsvalg. Noen prinsipielle spørsmål". *Tidsskrift for samfunnsforskning* (3) 1989: 225 – 238
- B. Kristvik & S. Rokkan, Valgordningen, Oslo, *Institutt for samfunnsforskning*, 1964. Mimeo.
- O. Overå & S. Dalbakk, *Den Norske valgordningen*. Oslo, Sem & Stenersen 1969.
- S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*. Universitetsforlaget 1970: Ch 4
- E. Tofte, *Valgordningen*. Oslo, Tiden Norsk Forlag, 1969.
- H. Valen, *Valg og politikk*, Oslo, NKS-forlaget. Ny utgave 1992. Kap.3.
- H. Valen, "List Alliances: An Experiment in Political Representation" i M. Kent Jennings and T. E. Mann (eds.) *Festschrift for Warren E. Miller*. Ann Arbor, Michigan University Press, 1994 (under utgivelse).
- B. Aardal, "Ny valgordning – nye koalisjonsmuligheter", *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift* (3) 1990: 213 – 223.

Valsystemet i Frankrike, Belgien och Tyskland

Olof Petersson

Frankrike: Nationalförsamlingen

Det franska parlamentet har två kamrar, den direktvalda nationalförsamlingen och den indirekt valda senaten. Ledamöterna benämns deputerade och senatorer. Valet till *nationalförsamlingen* är ett majoritetsval i enmansvalkretsar. Valet hålls i två omgångar med en veckas mellanrum. Mandatperioden är fem år; vid nyval påbörjas en ny femårsperiod.

Vid valet 1993 var landet indelat i 577 valkretsar. I genomsnitt ställde det upp nio kandidater i varje valkrets. Vissa kategorier, exempelvis domare och högre ämbetsmän, är inte valbara. För att förhindra mångsyssleri, *cumul des mandats*, sätter vallagen en övre gräns för hur många valda uppdrag som en person kan ha. Det finns numera också bestämda regler för finansieringen; en kandidat får bara spendera upp till ett bestämt belopp på sin valkampanj. Det har hänt att författningsrådet, *le conseil constitutionnel*, i efterhand avsatt en deputerad för brott mot denna bestämmelse. Ett uppmärksammat fall var en av socialistpartiets förgrundsgestalter, Jack Lang, som av detta skäl tvingades lämna nationalförsamlingen i december 1993.

För att en kandidat skall bli vald i första omgången krävs dels att denne får en absolut majoritet av de avgivna rösterna, dels att röstetalet motsvarar minst en fjärdedel av antalet registrerade väljare i valkretsen. Det sistnämnda kriteriet spelar i praktiken mindre roll, eftersom valdeltagandet brukar vara tillräckligt högt. Men i fyllnadsval till landstingen, som har samma valsysteem, händer det att en kandidat misslyckas att bli vald i första valomgången just därför att antalet röstande varit för litet.

Vid valet 1993 valdes 80 kandidater direkt i första valomgången, samtliga tillhörande de borgerliga partierna RPR och UDF. I resterande 86 procent av valkretsarna kallades väljarna sålunda till en andra och avgörande valomgång. Valdeltagandet i den första valomgången var 69 procent och i den andra 68 procent.

Endast de kandidater som fått ett röstetal motsvarande minst 12,5 procent av de registrerade väljarna får ställa upp i den andra valomgången. Det måste dock alltid finnas minst två kandidater. I den andra valomgången räcker det med relativ majoritet för att bli vald.

Valsystemet inbjuder därför till diverse taktiska manövrer. Det gäller för närstående partier att förhindra en uppsplittring av rösterna på flera kandidater så att inte en kandidat från ett enigt motståndarblock blir vald. Socialister och kommunister brukar traditionellt rösta på varandras kandidater enligt principen om *discipline républicaine*. Redan inför den första valomgången 1993 lade RPR och UDF ned stor möda på att söka enas om en enda gemensam kandidat per valkrets. I de flesta valkretsar lyckades man att komma överens, men i några blev det väljarna som fick avgöra i ett antal *primaires sauvages*. Före tisdag midnatt måste kandidaterna ha bestämt sig för om de skall utnyttja sin rätt att ställa upp i den andra valomgången eller om de ska dra tillbaka sin kandidatur, *désistement*. Vanligen enas närstående partier att stödja den kandidat som befinner sig i överläge, *en ballottage favorable*, men benägenheten för politiskt ränksmideri gör att inte heller denna regel är absolut.

Systemet med två valomgångar hindrar förvisso inte att de välkända effekterna av majoritetsvals-system i enmalsvalkretsar slår igenom med full kraft. Små partier utan regional förankring är starkt missgynnade. Valet 1993 är ett gott åskådningsexempel (valresultatet redovisas t.ex. i Demker 1993:287). Valets segrare, RPR och UDF, fick i första valomgången strax under 40 procent av rösterna, men valsystemet gav dem nära 80 procent av mandaten. De mindre partierna blev däremot helt lottlösa. Front National stöddes av 12 procent, men fick inga mandat. De gröna partierna fick sammanlagt 10 procent, men blev också helt utan mandat. Valsystemet underlättar förvisso regeringsbildningen, men till priset av att uppåt en fjärdedel av väljarna står helt utan parlamentarisk representation. Vill man frysa ett etablerat partisystem och förhindra att nya åsiktsgrupperingar tar sig in i parlamentet kan majoritetsvals-systemet varmt rekommenderas.

Det franska valsystemet har genom historien ändrats upprepade gånger. Fjärde republikens notoriska manipulationer med valreglerna, framför allt i syfte att utestänga kommunisterna, är välkända, för att inte säga ökända. Inte heller femte republikens valsistem är oomstritt. Redan Mitterrands valmanifest 1981 innehöll kravet på proportionell representation. Kravet förverkligades inför valet 1986, inte minst för att söka splittra den i opinionssiffrorna växande borgerligheten. Det fanns även i presidentens eget läger delade meningar om ändringen, bl.a. lämnade Michel Rocard regeringen i protest. Vid valet 1986 valdes 577 ledamöter genom listval med landsting (*département*) som valkrets. Trots en spärrgräns på fem procent blev nationalförsamlingen mer fragmenterad. Bland annat invaldes Le Pen som ledare för en 34 personer stark parlamentsgrupp.

Den borgerliga regering som tillträdde efter 1986 års val återinförde emellertid det gamla valsystemet. Valet 1988 förrättades ånyo genom majoritetsval i enmansvalkretsar och valet hölls i två omgångar. Frågan var vad som skulle hända när socialisterna återtog regeringsmakten 1988. Mitterrand antydde flera gånger att han önskade "tillsätta en dos proportionalism", men härav blev nu intet. Med de borgerligas regeringstillträde 1993 har frågan om valsystemet åtminstone för tillfället förlorat aktualitet.

Tyskland: Förbundsdagen

Det tyska parlamentet består av två kammare. Förbundsdagen väljs direkt av väljarna. Förbundsrådet utses av regeringarna i förbundets 16 delstater, *Länder*.

Förbundsdagen väljs på fyra år och det finns 656 mandat att fördela. Det speciella med det tyska valsystemet är väljaren har två röster. Hälften av mandatet tillsätts i 328 enmansvalkretsar genom majoritetsval. Resterande 328 mandat fördelas proportionellt mellan partierna genom ett listval.

Valsedelns består av två kolumner. Den vänstra, förstarösten, förtecknar de individuella kandidaterna till enmansvalkretsarna. Personens namn trycks med stor stil, partiets med liten. Den högra, andrarösten, anger partinamnets och de kandidater som partiet nominerat (listorna uppställs per delstat). Partiets namn trycks här med stor stil, de nominerade kandidaternas med liten.

Tyskland har alltså i ett och samma valsystem förenat majoritetsval och proportionella val. Men vilket element är viktigast? Svaret får man inte om man enbart studerar valsedelns, utan det avgörande är metoden för att räkna samman rösterna och fördela mandatet. Det visar sig då att valsystemet är proportionellt.

Mandatet fördelas med utgångspunkt från *andrarösten*. Det är alltså partilistorna i valsedelns högra kolumn som är avgörande. Mandatet skall fördelas så att platserna i förbundsdagen står i proportion till andelen avgivna röster i hela riket.

För att förhindra uppsplittring innehåller valsystemet vissa spärregler. Endast partier som uppnått fem procent av de avgivna rösterna, eller som fått minst tre personliga valkretsmandat, får delta i den riksproportionella mandatfördelningen. Vid valet 1990, som var det första som hölls i hela det återförenade Tyskland, tillämpades en övergångsregel. Då gällde femprocentsspärren i de två rikshalvorna räknade för sig. Så även om De Gröna föll för femprocentstrecket i gamla Västtyskland blev miljörelsen ändå representerad genom att Bündnis 90/Grüne klarade gränsen i öst. (Se t.ex. Lindahl 1991.) Men i fortsättningen skall spärrgränsen gälla för hela riket räknat som en enda enhet. Det skall också tilläggas att valreglerna även medger att nationella minoriteter blir representerade i förbundsdagen.

När mandatet skall fördelas mellan partierna i hela riket tillämpades fram till 1987 d'Hondts metod; därefter gäller Hare/Niemeyer.

Mandatet fördelas i nästa steg på delstater inom partierna. Man drar därvid bort de mandat som vunnits genom direktval, dvs. väljarnas förstaröster. Återstoden fylls på med de kandidater som partierna uppställt listvis; det är därmed väljarnas andraröster som avgör. Ibland händer det att ett parti får fler direktvalda mandat än antalet mandat efter andrarösterna. Dessa får behållas och betecknas överhängsmandat. Det innebär att förbundsdagen kan bli något större än grundmodellens. Sålunda invaldes 1990 sex personer på överhängsmandat och kammaren består därför inte av 656 utan 662 ledamöter.

Sedan Bonn författningen tillkom 1949 har valsystemet endast genomgått smärre modifieringar. Det har dock inte saknats debatt. Småpartierna är, föga

överraskande, kritiska till spärrgränsen. Under slutet av 1960-talet var stämningensläget snarast det motsatta. Det diskuterades då att ändra systemet i riktning mot en starkare majoritetseffekt. En sådan ändring skulle gynnat stora partier och förhoppningsvis underlättat regeringsbildningen. Men tanken förverkligades inte.

Det tyska valsysteem har haft betydande framgång på exportmarknaden. Den svenska författningsutredningen föreslog i början av 1960-talet ett system som var klart inspirerat av det tyska. De svenska väljarna kunde därmed också fått en dubbelröst. Det ena valet skulle äga rum som majoritetsval inom enmansvalkretsar (ortskretsar), det andra som proportionellt listval (regioner). Metoden för mandatfördelning tänktes emellertid gå till på lite annat sätt; det skulle exempelvis inte bli proportionell fördelning i hela riket. Det tyska systeem dök åter upp i svensk debatt i slutet av 1980-talet, då en arbetsgrupp inom moderata samlingspartiet föreslog att det skulle införas i Sverige. I östra Europas nya demokratier har Tysklands valsysteem också tilldragit sig stort intresse och Rysslands statsduma valdes i december 1993 med just denna kombination av personval och partival.

Det tyska systeemets attraktivitet torde inte minst bero på att det öppnar en utväg ur valkonstruktörens vanskliga val mellan majoritetsval och proportionellt val. Här finns nu ett system som innebär att man inte behöver välja det ena eller det andra, utan erbjuder i stället ett både och. Men frågan är hur systeem fungerar i praktiken. Den yttersta domaren bör i en demokrati vara varken statsvetare eller politiker utan den enskilde väljaren. Tyska statsvetare har ställt sig frågan hur systeem ter sig från väljarnas horisont.

En grundläggande förutsättning för ett demokratiskt val är att väljaren förstår hur valsysteem fungerar. Det tyska valsysteem har i detta avseende stora brister. När man i opinionsundersökningar frågar vilken av de två rösterna som är viktigast brukar på sin höjd hälften kunna svara rätt (det korrekta svaret är alltså andrarösten). Mellan 40 och 50 procent av medborgarna ger antingen fel svar (förstarösten, båda lika viktiga) eller säger sig inte veta.

En noggrann analys av 1990 års val visar att dessa kunskapsbrister också får praktiska konsekvenser för väljarnas val (Schmitt-Beck 1993). Andelen väljare som "splittrade" sina röster, dvs. som lade sina två röster på olika partier, var i storleksordningen 16-20 procent. Med vissa rimliga antaganden kan man beräkna att 4-5 procent av väljarna gjorde en icke-rationell splittring. De trodde att de röstade taktiskt, men gjorde det sannolikt till följd av bristande kännedom om valsysteem.

Detta faktum utgör ett viktigt memento. Statsvetarnas och valmatematikerens konstruktioner kan vara hur eleganta som helst, men det hjälper föga om valsysteem blir så komplicerat att det inte förstås av vanliga väljare. Även i detta sammanhang är enkelhet en dygd.

Belgien: Representanthuset

Belgiens parlament består av två kamrar, representanthuset och senaten. Representanthuset väljs i sin helhet direkt av folket. Valperioden är fyra år. Senaten är sammansatt av flera olika kategorier; en del utses direkt av väljarna. Det valsystem som tillämpas vid valet till representanthuset används också vid valet av den direktvalda delen av senaten och vid kommunalvalen.

Det gamla majoritetsvals-systemet övergavs 1896 till förmån för ett modernt proportionellt vals-system, som fått stor principiell betydelse. Systemet modifierades 1920. Den allmänna rösträtten i Belgien infördes 1919 för män och 1949 för kvinnor. Belgien är ett av de länder som har röstpplikt; i strikt mening gäller plikten inte att välja parti utan att komma till vallokalen. Valdeltagandet varierar mellan 93 och 95 procent.

Representanthuset består av 212 ledamöter. Mandaten fördelas på 30 valkretsar (*arrondissements*) efter befolkningsstorlek. Det blir mellan ett par och drygt 30 mandat per valkrets.

I ett första steg fördelas mandaten på partier inom respektive valkrets. Mandaten fördelas proportionellt enligt en valkvotsmetod. Valkvoten är antalet giltiga röster dividerat med antalet mandat i valkretsen. Man bortser från decimaler och därför brukar det bli ett par mandat kvar att fördela. Dessa återstående mandat samlas ihop och fördelas på provinsnivå. Vid denna fördelning kan olika listor gå samman (*apparentement*). Det finns dock en spärr; små partier får inte gå ihop. Stora partier tenderar därför att gynnas.

Efter det att mandaten fördelats på partier uppstår nästa problem, nämligen att bestämma vilka personer inom respektive parti som skall inväljas. Det finns ett utrymme för personval, och det är sannolikt detta element i det belgiska vals-systemet som vunnit störst uppmärksamhet utomlands.

Inom varje valkrets finns en enda valsedel. Belgien har, till skillnad från exempelvis Sverige, officiell kandidatnominering. Varje parti har en kolumn. Överst står partiets namn. Under följer sedan partiets kandidater i den ordning som partiet nominerat dem. Varje parti får nominera maximalt dubbelt så många kandidater som det finns mandat att fördela. Kolumnen avslutas med partiets suppleantkandidater (mellan tre och sex till antalet).

Det finns utrymme att kryssa för såväl partier som enskilda kandidater. Väljaren har fyra möjligheter. Man kan kryssa för ett parti och därigenom avge en partiröst. Man kan kryssa för en kandidat. Man kan kryssa för en suppleant. Man kan både kryssa för en kandidat och en suppleant.

Det finns teoretiskt sett även andra sätt att markera röstsedeln. Följande markeringar är inte ogiltiga. Den som kryssat för flera kandidater och/eller flera suppleanter inom ett parti räknas ha avgivit en partiröst. Den som kryssat för ett parti och en kandidat anses ha avgivit en personröst. Den som kryssat för ett parti och flera kandidater inom partiet anses ha avgivit en partiröst.

Däremot är valsedeln ogiltig om väljaren kryssat för flera partier eller kryssat för kandidater från olika partier. Väljaren måste hålla sig till ett enda parti; systemet tillåter alltså inte s.k. panachering.

De avgivna rösterna skall nu fördelas inom varje parti inom respektive valkrets. Mandaten fördelas enligt en valkvotsmetod. Den kandidat är vald som har ett röstetal som är minst lika stort som kvoten som bildas då antalet röster divideras med antalet mandat plus 1. De kandidater som uppnår denna kvot i kraft av sina personröster är direkt valda. För dem som ej är invalda direkt på personröster fyller man på med partiröster tills kvoten har uppnåtts. Vid tilldelningen av partiröster början man uppifrån på listan. Partiernas rangordning blir därmed avgörande.

Det belgiska personvals-systemets praktiska betydelse är något paradoxal. Preferensröstningen är omfattande, men relativt betydelselös. Antalet väljare som avger personröster har ökat och uppgår numera till cirka 50 procent. Men de allra flesta väljer att kryssa för de kandidater som är placerade längst upp på listorna. Under perioden 1919-1985 har därför endast 0,6 procent av representanhusets ledamöter invalts i strid mot listordningen.

Det belgiska valsystemet har varit ett av de viktigaste referensfallen i den svenska diskussionen om ett ökat personvalsinslag. Personvals- och valkretsutredningen 1977 förordade den belgiska varianten, men personvalskommittén 1993 riktade viss kritik. Även om många väljare avger preferensröster blir resultatet sällan synligt. Det svenska valsystemet, där de flesta partier får på sin höjd något enstaka mandat per valkrets, skulle ytterligare förstärka denna egenhet. I vissa fall kan en kandidat bli vald med relativt få röster. Den belgiska metoden med officiell kandidatnominering skulle också bli tekniskt komplicerad om Sverige önskar behålla systemet med flera listtyper och fri nomineringsrätt. Det personvals-system som nu är på väg att införas i Sverige är därför en annan variant än den belgiska.

Litteratur

- Demker, M, 1993. Franska parlamentsvalet 1993, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 96, 285-288.
- Duhamel, O, & Mény, Y, red., 1992. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France.
- Lindahl, R, 1991, Förbunds-dagsvalet i Tyskland 1990, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 94, 250-256.
- Schmitt-Beck, R, 1993. "Denn sie wissen nicht, was sie tun... Zum Verständnis der Bundestagswahl bei westdeutschen und ostdeutschen Wählern", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24, 393-415.
- Scholz, P, 1992. *Wahlen*. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Senelle, R, 1990. The current constitutional system, s. 169-220 i *Modern Belgium*. Palo Alto, CA: The society for the promotion of science and scholarship.
- SOU 1977:94. Personval och valkretsindelning.
- SOU 1993:21. Ökat personval.
- Vallagar Frankrike, Tyskland, Belgien

Abstracts

JØRGEN ELKLIT: *Valgsystemet i Danmark* (THE ELECTORAL SYSTEM OF DENMARK)

Is it a myth that the Danish electoral system is so complicated as often claimed by students of electoral systems? The parliamentary electoral system in Denmark is shown to consist of five elements, each of which is relatively simple to grasp. The most important element is that all seats are distributed proportionally on a national basis (using Hare's quotient and largest remainders) among parties passing one of three electoral thresholds (the 2 percent threshold being the most important). Seats are allocated to parties in multi-member constituencies in accordance with the way the parties themselves have chosen to nominate their candidates in the individual constituencies. Regrettably enough, space does not allow to demonstrate how preference voting actually works in the Danish case. The Swedish Commission on preference voting has advocated that a kind of modified Danish system be implemented in Sweden. The paper shows that the system, which the Swedish Commission recommends, is not a modification of an element in the Danish parliamentary electoral system, but one of the two options now available in the Danish local electoral system.

DAG ANCKAR: *Valgsystemet i Finland: en presentation* (THE ELECTORAL SYSTEM OF FINLAND)

The electoral system that is used in Finland in parliamentary elections has remained largely unchanged since independence. The system is proportional, the number of MP's is 200, the country is divided into 15 constituencies, and the number of MP's to be elected from each constituency varies according to the total population of the constituency. Voters vote for individual candidates and are not presented with an ordered list. Candidates can be nominated by the political parties and also by groups of citizens, comprising at least 100 persons. The voting age has been lowered at several occasions and is presently 18 years.

In Finland the d'Hondt formula is used for allocating seats to parties. This formula works to the advantage of the big parties, and this explains why other rules have not been adopted; the attitudes of political actors towards electoral redesigns are largely dependent on the extent to which the changes can be expected to promote the positions and interests of the actors in question. Also, no adjustment seats have been introduced in the Finnish system. On the other hand, no use is made in Finland of thresholds of representation.

HENRY VALEN: *Valgsystemet i Norge* (THE ELECTORAL SYSTEM OF NORWAY)

This commentary focuses upon a few central aspects.

1. Major principles of the electoral system are stated in the Constitution. Since a two thirds majority of the Storting is required in order to make constitutional amendments the system cannot be easily changed. Originally introduced to prevent strategical manipulations this practice has made it very difficult to adjust the electoral system to changing political and social conditions.

2. The peripheral provinces are overrepresented compared to central areas. This principle, which was adopted already in the Constitution of 1814, is inconsistent with the idea that each vote should carry equal weight.

3. A reform of 1988 introduced eight nationwide seats, in addition to the 157 elected from the 19 provinces. So far the additional seats have been won by large constituencies at the centre.

4. At national elections the political parties have an exclusive right to nominate candidates and rank them in the order in which they want to see them elected. The voters have only a choice among competing party lists.

5. The Storting is elected regularly every fourth year. Local and province elections are arranged in the middle of the election period. Suggestions to combine the three types of elections have been rejected. The Storting cannot be dissolved during the election period.

OLOF PETERSSON: *Valsystemet i Frankrike, Belgien och Tyskland* (THE ELECTORAL SYSTEMS OF FRANCE, BELGIUM AND GERMANY)

The French national assembly is elected according to the principle of first-past-the-post in single-member constituencies. Elections are organized in two rounds with one week in between. Only candidates who receive both an absolute majority and the votes of at least one quarter of the registered electorate are elected in the first round. The system favours large, established parties.

The German election system is the most well-known combination of majority and proportional election. Each voter casts two votes, one for an individual candidate and one for a party list. The election system is in fact proportional because the seats are allocated according to the distribution of the party votes. Studies show that many voters misunderstand this system.

The Belgian house of representatives is proportionally elected from party lists. Voters can give a preference vote for one individual candidate on the list. Roughly half of the voters make use of this possibility, but their action does not have much effect. The preference votes are mostly given to candidates at the top of the list, which rarely alters the nomination order. Sweden has studied the Belgian model but has decided to implement a somewhat different system.

Författarna

Dan Brändström är direktör för Riksbankens Jubileumsfond

Jørgen Elklit är lektor i statsvetenskap i Århus

Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi

Henry Valen är professor emeritus i statsvetenskap i Oslo

Docent *Olof Petersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)

Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt

Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo

Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumeration sker genom insättning av 190 kr
(1994) på postgiro 27 95 65-6 med angivande av

namn och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 1994

The Tradition of Democratic Socialism – A Critique of Liberal Realism

Towards a Politics of Governance and Popular Sovereignty

Henrik P. Bang – Uffe Jakobsen

Introduction

Liberal realism has had a great impact on political theory in the 20th century, especially the ambition to develop an empirically based realistic model of how democracies actually work as modern nation states (e.g. Schumpeter, 1987 [1942]). Schumpeter accepted as given the tendency for power in a mass society to concentrate in the hands of a skilled minority. Therefore, he concentrated his energies on developing a formal political method for protecting society against the potentials for tyranny and mob rule inherent in centralization. Recent developments, particularly in Eastern Europe, have once more contributed to the re-vitalization of Schumpeterian themes, especially his central argument that democracy cannot mean that the people is capable of governing but only that they are free to choose among competing political elites operating within a system of formal rules and regulations.

This paper shall challenge the relevance of Schumpeter's procedural and elitist model of democracy.¹ Before the whole world 'goes liberalist', we should reconsider whether Marxism could be correct when arguing that the isolation of the state from civil society constitutes the problem of democracy rather than its solution. The antistatism of classical Marxist thought need not be read as an attempt to 'melt down' the political system into civil society. When released from its conception of historical effectiveness, it might be viewed as manifesting an attempt to demonstrate that there are no *a priori* reasons why this system must always assume the form of a pyramid with the few 'wise' and 'powerful' on the top and the many 'unwise' and 'powerless' at the bottom. By repoliticizing the notion of civil society, democratic socialists could challenge liberal realism for neglecting the crucial relation of the power of authority to the ontological potentials for decision and action that all agents share equally in common (Bang, 1990). They could show how Schumpeter's formal democratic method does not only empty democracy of its popular content, handing over the (re)production of social policy to a network of circulating elites in history, but also undermines the autonomy of political institutions in society, narrowing them down to comprise only those structures that allow a central authority control over associated individuals.

Our task shall consequently be to uncover the *unpolitics* of Schumpeter and his successors that excludes authorities and ordinary citizens from structuring and organizing the polity on the basis of their political difference rather than according to a principle of superordination and subordination. We shall hold that a re-assessment of the Marxist tradition in political terms will reveal a fallacy of misplaced concreteness in liberalism. The liberal realists identify the emergence of a political system in society with the occurrence of the state as a form of administrative domination claiming command over a given territory. As such they attribute to a property of the political system, namely its particular regime structure, the concreteness of this system itself as a set of decision-making processes, which are 'ongoing' in time (cf. Easton, 1991).

The Socialist Critique of Liberalism

As a liberal realist, Schumpeter accepted the elitist equation that politics = the study of changing value hierarchies = influence = elite (Easton, 1950). State socialism has provided no alternative to this equation, which is perhaps why it stands on the brink of extinction. However, the democratic potentials of socialism are far from exhausted. Liberalism still owes socialists an answer to the question of how it is possible to introduce democracy as a genuinely popular form of control into a modern society dominated by a system of administrative domination underpinned by economic exploitation (Hoffman, 1991; Rustin, 1991). The New-Right focuses as never before on the state as a barrier to liberty and free enterprise. But its attempt at constructing a 'small' but 'strong' state merely seems to add to the concentration and centralization of effective political power in the hands of fewer and fewer actors or groups (Jessop et al., 1988). It hinders rather than furthers the spread of political and economic power beyond the networks of a dominant minority.

The heart of the matter in liberalism is, and has always been, the goal of freeing private individuals in civil society from political interference without simultaneously undermining the state's sovereignty and contribution to social order (cf. Held, 1987). The essential argument of democratic socialism is, and has always been, that *if the state really is a barrier to self-government and self-regulation, the people should try to get rid of it*. As Marx noted about the state, there can be no popular control where democracy means "the preservation of the life conditions of its rule: *property, family, religion, order!*" (Marx, 1973 [1850], I: 252). Since one cannot both have one's cake and eat it, the liberal project is doomed to fail. Liberals must decide whether the goal is to change the state into a non-hierarchical and non-oppressive form of political action or to maintain its class rule and absolute power *over* the citizenry in the decision-making process. In accepting unconditional 'surrender' and 'Herrschaft' as 'a fact of life', they merely separate citizens from their own political means of (re)production, thus rendering it impossible for them to become free.

If "[p]arty and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than a stampede", as Schumpeter insists (1987 [1942]: 283), it is inconsistent to hold that individuals can become

autonomous from the state. Obviously, citizens cannot possibly hope to acquire the faculty of ruling themselves as long as their society is dominated by the deep desire of some rich and influential few to remain in charge of the situation (Enzensberger, 1991: 19). Then they do not make any real political difference at all, not even in their limited role as voters in liberal democracy.

Hence, liberalism is actually pulling the wool over our eyes in proclaiming the need for human freedom, equality and self-control while placing the responsibility for fulfilling this need in the hands of a hierarchical and coercive state. Democratic socialism, in contrast, does not suffer from this "progressive advance of the schizoid malady", as a young and critical David Easton so aptly put it (1949: 18). It demonstrates explicitly that if democracy is but a form of administrative domination with a monopoly on the legitimate use of violence, as Weber, Schumpeter and their modern successors presume, then clearly the people 'as a whole' cannot be said to rule the political system in any significant sense of the term.

From the point of view of democratic socialism, the isolation of the state from civil society is not the solution to the issue of political domination and freedom. This merely places the exercise of authority *in opposition to* the exercise of citizenry, which is why so many democratic socialists reject *étatisme* in favor of an 'anti-statist' position. Not because they want to replace political hierarchy by a social anarchy that ignores the necessity of political leadership for society. Rather because they do not abstract from the real possibility of linking the coordinating capacities of political leaders to the novelty creating capacities of 'ordinary' citizens within the boundaries of a responsive and self-transforming democratic polity (cf. Gamble, 1991). Few anti-statists from the Marxist traditions are actually 'anarchists' in its original non-leadership sense. Most of them just want to emphasize that the democratic idea of self-government by the people depends for its realization on the formation of symmetrical relations of autonomy and dependence between political leaders and 'ordinary' citizens.

Politics as an Ontology of Potentials

Democratic socialism springs from the insight that no matter how high and solid the wall between state and civil society becomes, it will never be able to conceal that boundaries, far from being barriers, are the actual locus of political relationships; and that it is therefore our relation to these boundaries, including our discovery and creation of them and their discovery and creation of us which surely make us all what we become (cf. Wilden, 1972). Thus democratic socialism means exactly what it says; namely, that democracy depends for its existence upon the transformation of the existing barriers between the state and civil society. Of course, in advanced liberal democracy, lay-actors are not generally and unqualifiedly oppressed and exploited. Yet they cannot really be free and equal in shaping the conditions of their own lives, as long as their society is built upon the presumption that the political system can change only in extent and to a degree but *never* in its essential order as a mode of domination

(cf. Isaac, 1987). Democratic socialists set themselves against any such attempt to use political authority to sustain asymmetries of resources in the going political system (cf. Therborn, 1991: 300; Sassoon, 1991; Wainwright, 1991). They know from bitter experience that democracy can thrive and develop only in a societal formation whose members respect *both* the difference between *and* the unity of the political tasks of leaders and 'ordinary' citizens.

Although Schumpeter was correct in saying that the extension of democracy to larger sections of the citizenry owes a good deal to capitalism, his elitism blinded him to the fact that democracy is 'in the last instance' linked to equality and thereby to socialism as an organizational *possibility*. Therefore, when the 'old' Marxists wanted to 'get rid' of the state, it was not merely because this state distorted their vision of the coming classless society. It was above all because it obstructed the democratic development of a political community comprising all the members of society. The liberal-democratic state denies citizens in the political community access to partaking in the articulation of social policy, except as 'supports' of the political leadership. As such it virtually conceals the integral relation of political authorities to lay-actors in the political community in terms of which any political regime (like the modern state itself) is constituted.

The depoliticization of citizens in the modern nation-state as 'private' individuals, we shall argue, generates a false picture of politics as 'communityless' and as comprising (a special kind of) authorities and regime only. However, as figure 1 illuminates, politics 'goes on' everywhere, what the nation-state certainly does not, and it comprises everybody in their political role, not just the highly centralized authorities brought into being by modernity. Even a stateless society with no bureaucratic power and clear-cut boundaries, such as the international system or a wandering nomadic band, has a political decision-making process (incorporating authorities, a regime and a community) for settling differences that cannot otherwise be autonomously resolved, whether

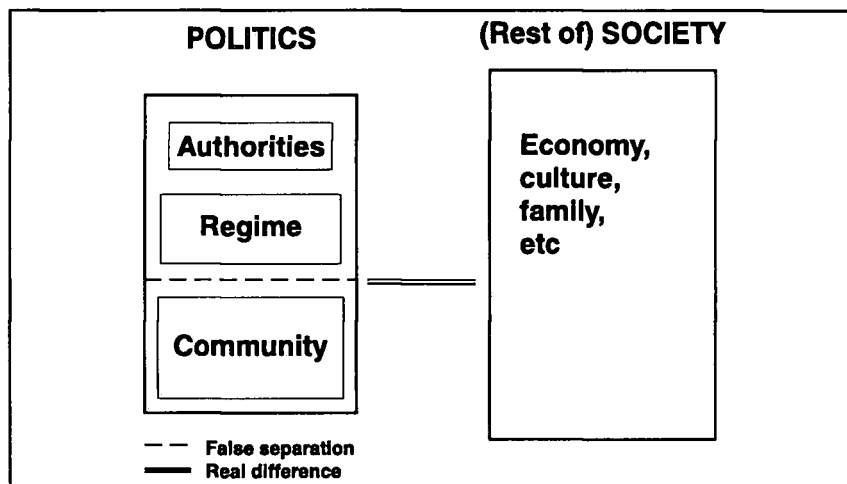


Figure 1. The false separation of politics from society.

privately or socially. That is to say, the relationship of authority that ties leaders and lay-actors together in a political division of labor need neither be legitimated nor hierarchical in order for it to integrate society. It is contingent on domination and freedom and may be sanctioned by *both* coercion (in the sense of threats) and inducement (cf. Easton, 1953; 1955; 1990; Wrong, 1988).

The political dimension of the political economy has a profound critical edge. It demonstrates that when the liberal realists can find only a limited role for lay-actors in the political constitution of society, it is because they *reduce* political decisions and actions to comprise only the operations of a formally organized *governmental system*. In liberal realism, social policy is made into the property of the kinds of regime and authorities that we usually associate with the modern nation-state. As a result, lay-actors in the political community are separated from the political leadership by a ditch. Marxism, despite its tendency to identify *self-government* with the disappearance of class rule, does at least indicate that this is simply to rob the citizenry of their own means of production (that is, the rules and resources of the going regime). It carries a potential for making the *Polity* whole again in terms of the power-knowledge complexes of authority that bind leaders and lay-actors together in time and space. These are conceivable in ontological terms and operate in conjunction with one another to constitute the actual states and episodes of political life (cf. Cohen, 1989).

Democracy is an openended process with no pre-given direction. It does not have its roots in an actual or future state of affairs but in the trans-historical potentials for decision and action that constitute politics as a domain of inquiry. These potentials can be articulated without regard to their concrete empirical manifestations. Therefore, *a new statism need not always replace the old*, as Schumpeter maintained, by reference to the February Revolution in Russia, when writing that "democracy does not mean and cannot mean that the people actually rule in any obvious sense of the terms 'people' and 'rule'". Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them" (Schumpeter, 1987 [1942]: 284–285). Political authority does not *ipso facto* manifest a state of elite domination corresponding to it. It is not the property of a dominant minority but a *potential* which belongs to everybody. This was probably why the 'young' Marx in his critique of the Gotha Programme found that "it is possible to speak of the "present-day state", in contrast with the future, in which its present root, Bourgeois society, will have died off" (1973 [1875], III: 26). He surely recognized that the task of research is not to impose a pre-given goal on the processes and properties characteristic of political life but to uncover how they operate and appear in any given context.

Democratic socialism considers the quest for self-government *irrefutable on empirical grounds*. The faculty of governing society is not a thing or a quality that can be possessed by some few 'specially selected' agents. It is communal potential that may be activated or realized by any one group in various ways in diverse circumstances and for different reasons (cf. Cohen, 1989: 17). Hence, the democratization of civil society as a barrier against the hegemony of liberal

democracy is scarcely enough to satisfy the needs of democracy (Keane, 1988; Held, 1987). In fact, the citizenry can never find the possibility to govern themselves in an 'expert' democracy, manipulating social policy and material welfare behind a veil of secrecy and economic autonomy. Since lay-actors are necessarily involved in generating and shaping the course and outcomes of social policy, "nothing could be more foreign to the spirit of the Commune than to supersede universal suffrage by hierarchy investiture" (Marx, 1973 [1871], II: 221).

Marx himself often tended to forget that a state cannot get rid of the state, since hierarchy cannot fight hierarchy without replacing it. But he *also* helped to make us conscious of the fact that democracy is tied to the ongoing struggles of social movements for converting existing asymmetries of class, race, and sex into a set of nonsubmissive relations of autonomy and dependence between actors or collectivities on every level of the societal 'totality'. As distinct from Schumpeter, he refused to treat political power as either the 'dark' or the 'bright' side of the individual. Domination and freedom were considered the property of the organizing of institutions rather than of human nature. On his view, political power rested with the (political) community and not with the formal rules and procedures governing individual action. Although admittedly ideologically misused and abused, Marx's distinction between domination and emancipation *does* render it distinct that 'the masses' "are naturally *politically-minded*" (Engels, 1973 [1872], II: 425) and thereby necessarily involved in the formation of social policy through their integral relation with authorities.

Towards a New Policy of Authority and Citizenry

If the masses are naturally politically-minded, it must be because political power is a feature of every society. Once we recognize this, it becomes evident why the identification of political power with class exploitation has proved itself so fatal in *Praxis*. To presume that political power, together with the kind of domination and freedom associated with it, will disappear with the disappearance of classes, is simply to neglect *both* the risks *and* the opportunities provided by authority in the coming classless society. The threats of political disciplining and regulation do not disappear just because capitalist class exploitation disappears, as state socialism demonstrated. But this does not mean that liberal realism is correct in supposing that the "psycho-technics of party management and party advertising, slogans and marching tunes [...] are of the essence of politics. So is the political boss" (Schumpeter, 1987 [1942]: 283). No bossing relation needs exist between leaders and lay-actors, investing the power *of* authorities with the purpose of appropriating domination *over* citizens. The prospects for self-regulation and political freedom are always present in history as real organizational possibilities facilitated by the power of authority. The struggle for political freedom will never come to its natural 'end'. It is something citizens must permanently strive for in their practical knowledge of how to 'go on' in the various practices constituting a political system (cf. Laclau & Mouffe, 1985; Laclau, 1990).

The "battle cry" of "The Revolution in Permanence" (Marx & Engels, 1973 [1850], I: 185) should be read in connection with the argument "that circumstances make men just as much as men make circumstances" (Marx & Engels, 1973 [1845–46], I: 42). Connecting democracy with the mutability and historicity of all societal forms, we could show that the necessity of a knowledgeable and capable citizenry for 'bending the stick' of authority in society is independent of how small an amount of rationality and control citizens may actually possess at any given moment in time. The conditioning of democratization by political authority precisely illuminates that "[t]o preach to the workers that they should in all circumstances abstain from politics is to drive them into the arms of the priests or the bourgeois republicans" (Engels, 1973 [1872], II: 425). Dilemmas of political integration and control will always occur, precisely because social policy is not the product of circulating elites but of associated individuals acting on the ground of their common potential for decision and action.

A re-assessment of Marxism in political terms will demonstrate that there is room for much more ambiguity in 'reading Marx' than ordinarily believed. An intrinsic quality in the 'young' Marx is exactly his rejection of the modern state as a model of democracy, which is why democratic socialism should not be content with making the state more responsive to social movements (Held, 1989; Jessop, 1990; Keane, 1991; Giddens, 1991; Rustin, 1991). Marx obviously was aware that as long as authority is falsely identified with hierarchy as long will political power be opposed to political freedom.

The attempt to distinguish the difference between authorities and citizens from all hitherto existing rulers/ruled oppositions, we shall see, lies dormant in the debate between Lenin and Kautsky on council democracy and parliamentary democracy. As such their discussions may help to illuminate why in Eastern Europe neither force nor manipulation can compensate for the authority of political leadership or do away with the transformative capacity of the citizenry when it comes to designing a viable and democratic political community. The democratization of Eastern Europe clearly indicates that just as the central place of political authorities in a political system need not be a barrier to the quest for self-government and popular control, so citizens can only assert themselves as individuals by getting rid of the strongly centralized state which inverts and symmetrizes their relations to the political leadership. Indeed, the processes may once again assume the form of a rulers/ruled opposition. But this would not be able to conceal that political power is constitutively two-way and is in principle open to a continuum of authority relations ranging from government by one to government by all.

Forms of Democracy in Marxism

Until recent developments in Eastern Europe and what used to be the Soviet Union, the Russian Revolution of 1917 was regarded as "a world revolutionary moment whose effect no subsequent event or development has undone, and

[...] therefore a threshold in the history of the modern world-system" (Wallerstein, 1982: 31–32). But today, after the events of 1989 and 1991, the Russian Revolution of 1917 can still be regarded as a "threshold in history", viz. in the history of the development of political strategy and theory within the socialist and Marxist tradition. All of a sudden, Marxists had to produce practical answers to questions that so far had been discussed theoretically or as long term strategic questions. And the answers still have great influence on the conceptions of capitalism, socialism, democracy, and their interrelationship. Important questions were then whether and how the revolutionary process could and should be organized, whether the transition from capitalism to socialism was compatible with democratic forms of organization, and if so *what* form(s) political democracy should have during the transitional period and in the coming socialist society. The discussions crystallized in a debate on parliamentarism vs. council democracy.

Two important participants in this debate were, on one side, Karl Kautsky, who until that moment from all sides had been generally acknowledged as *the* interpreter of Marxism and as the most important theoretician of the socialist labour movement, and, on the other side, Lenin, who in the years after the Russian revolution gained a similar position within the communist movement and in the general public. Conversely, Lenin's critique of Kautsky made "an increasing number of Marxist intellectuals [...]" believe that Kautsky "[...] had betrayed the heritage of Marx" (Geary, 1987: 78).² Well known figures such as Trotsky and Bucharin sided with Lenin, while the menshevik Martov and the Belgian socialist Vandervelde among others sided with Kautsky in the subsequent international debate (cf. Bergounioux, 1981).

Organizations of Russian Revolution and Bolshevik Theory

A short look at historical-empirical developments during the Russian revolution, which here means the whole political process from the February Revolution to the constitution of the Union of Soviet Socialist Republics in July 1918, with its nodal points of Lenin's arrival in Russia in April 1917, the Bolshevik conquest of political power in October 1917, and the dissolution of the Constituent Assembly in January 1918, will provide a background and context for the discussion of the two opposed Marxist views of the relation between political organizations and social movements.

The February Revolution and the fall of the Tsarist regime can be characterized as an object lesson in the novelty creating potentials of popular risings. Beginning with a number of strikes, growing into greater and greater demonstrations, ending up in armed insurrection in Petrograd, the February Revolution consisted in a number of *spontaneous* acts made by the masses without being planned or anticipated by any political party or organization. Only after the insurrection was a fact, was it given an *organizational* form. This complicated and unsettled balance of forces between the actors have rightly been termed a 'dual power' situation.

On one side, workers, soldiers, and the committees of the socialist parties formed a number of councils. During March 1917, councils were established

in most of Russia. The estimated number of councils was 400 in May, 600 in August, and 900 in October. Already on the 28th of February elections for the Petrograd Council started – it remained the most important body in the Russian revolution and the centre of council power. Later on, the different and widespread councils were associated through the *All-Russia Congress of Soviets*, when it first met in June 1917. On the other side, liberal members of the dissolved *Duma* formed a committee which on the 2nd of March formed a provisional government to be in office until a constituent assembly could be elected and gathered. Thus, the situation of 'dual power' meant that it was the workers and soldiers who formed the councils that had overthrown the monarchy but had handed over the formal power of government to the liberal bourgeoisie, who could not implement any decision without the acceptance of the councils.

As with other parties, the Bolshevik party did not play any role in the 1917 February Revolution. The party's central committee tried, in accordance with its traditional strategy of revolution, to make up a "provisional revolutionary government" in a coalition with other socialist parties, but failed. Instead, a party conference in the beginning of March sanctioned support for the liberal provisional government until a constituent assembly had been elected and formed a new government.

This situation changed when Lenin on the 3rd of April 1917 returned from his exile in Switzerland and announced his main slogan for the revolutionary struggle: "All power to the soviets". Lenin presented in his so-called *April Theses*³ an analysis of the situation and a strategy for the struggle of the Bolshevik party: the bourgeois revolution in Russia ended with the February Revolution, and now the socialist revolution was on the agenda. Concerning the question of state power and the form of political democracy, Lenin argued that the Bolsheviks must "preach the necessity of transferring the entire state power" to the soviets, and that the "masses must be made to see that the Soviets of Workers' Deputies are the *only possible* form of revolutionary government", while "to return to a parliamentary republic [...] would be a retrograde step" (LCW, 24: 23). Likewise, several of the characteristics of a council republic that Lenin explicates later in 1917 in *The State and Revolution* are already found here in his *April Theses*.

From his exile, Lenin had followed actual developments in Russia. In the period prior to the outbreak of the revolution, he had been studying writings of Marx and Engels on the question of the state. He then tried to combine his new theoretical insight with his knowledge of the concrete situation. The results of Lenin's theoretical studies can be followed step by step in his so-called *Blue Notebook*⁴, which was published for the first time in 1931. This contains Lenin's quotations and comments from his readings of Marx and Engels and of Kautsky, Bernstein, and Pannekoek, as well (Lenin, 1978 [1917]). Prior to the *April Theses*, Lenin's attempt to combine theory and reality can be read from his five *Letters From Afar*, written between the 7th and 26th of March. A central theme in these writings is the aspect of form and the linking of form with the actual conjuncture – the situational type labelled 'revolutionary times': "[...] the workers have realized that in revolutionary times they need

not only ordinary, but an entirely different organization” (LCW, 23: 324). Another characteristic are the many references to Marx’s work on the Paris Commune of 1871 (*The Civil War in France*), which also was written in and on a revolutionary situation.

In *The State and Revolution*, where Lenin summarizes his writings from the beginning of 1917 and elaborates on the questions of the organizing principles of the revolution and socialist society, he defines the task of the socialist revolution as one of “smashing” the existing “state machine”. The bourgeois state is to be replaced by a power of a “new type”, a “semi-state” which functions in a transitional society, as the ‘dictatorship of the proletariat’. Eventually, the state ‘as such’ will ‘wither away’ on the road to communism. The principles of organization and the form of the socialist state Lenin describes by summing up Marx’s characteristics of the Paris Commune:

- 1) The council consisted of members elected by universal suffrage and responsible and revocable at any time.
- 2) The standing army and the police – instruments of the government and outside the sphere of democratic control – were to be replaced by an armed people, the new basis of state power.
- 3) Judges and other officials were to be elected, responsible and revocable, to be deprived of privileges and to do their work at “workmen’s wages”.

In conclusion, *The State and Revolution* and Lenin’s other writings on proletarian democracy show, contrary to the widely held opinion that Lenin was preoccupied with the (class) contents of democracy, that the discussions of democracy and of the state are dominated by the aspect of form.

Socialist Critique of Bolshevik Practice and Theory

The Bolshevik strategy during 1917 and 1918 and Lenin’s theory of council democracy were met with criticism from within and from outside the country. Karl Kautsky was one of the first international socialists who criticized developments in Russia, and, because of his authoritative position in the movement, his critique may represent the reactions from ‘classical Marxism’ as such. Kautsky’s most comprehensive critique of Bolshevism was presented after the official adoption of the constitution of the Soviet republic in *The Dictatorship of the Proletariat* (Kautsky, 1918c). This book became the “opening gun” (J.H. Kautsky, 1964: xi) in a lengthy dispute between Kautsky and prominent Bolshevik leaders, who in the midst of the turmoil of the Russian revolution, foreign intervention, and civil war, took the time and energy to answer the critique in order to neutralize it. Lenin responded in *The Proletarian Revolution and the Renegade Kautsky* (written in September – November 1918), which was answered by Kautsky in *Terrorismus und Kommunismus* (1919b). Now Trotsky responded, in *Terrorismus und Kommunismus. Anti-Kautsky* (1920), which was met by Kautsky’s *Von der Demokratie zur Staatssklaverei* (1921). Although the debate concerns specific developments during the Russian revolution, it can also be viewed as a general theoretical discussion of the concept of democracy and its relation to capitalism and socialism.

Kautsky's specific critique of the Russian revolution and Bolshevik practice emphasized that the socio-economic pre-conditions for socialism – a developed capitalist mode of production and a working class forming the majority of the population – were non-existent in Russia. The Bolshevik trend in Russian Social Democracy is characterized as differing from other socialist trends due to its belief in "the omnipotence of will and power" (Kautsky, 1918c: 27). Although the Bolsheviks had been capable of making a 'political revolution', Kautsky did not believe that they would be able to accomplish a 'social revolution' in a "backward" Russia due to the absence of the pre-conditions for socialism.⁵ In his view, the Russian revolution was by its very nature a "bourgeois" revolution. To hold political power in these conditions the Bolsheviks were forced to use dictatorial instead of democratic methods.

Kautsky criticized the Bolsheviks for (a) not having tested their support from the population in universal, equal, direct and secret ballots; (b) turning the soviets into organs of government instead of establishing a parliamentary republic; (c) illegalizing criticism and opposition; and (d) depriving the population as a whole of democratic rights, confining these to the proletariat alone. This sort of dictatorship, he maintained, is understandable considering the peculiar conditions in Russia, but since only democracy can produce a socialist society, this dictatorship is by its very nature contradictory to Marxism and incapable of accomplishing the goals of socialism as such.

Kautsky rejects the argument that the Bolshevik regime is a 'dictatorship of the proletariat'. In effect, it is the Bolshevik party's dictatorship, and consequently a dictatorship of one part of the proletariat over other parts of the proletariat and over the rest of the population. For Kautsky, the concept of 'dictatorship of the proletariat' is not a form of regime at all; it is defined as "a condition" ("ein Zustand") resulting from the existence of democracy in a society where the proletariat forms the majority (cf. Kautsky, 1918c: 21). Therefore, as Kautsky states at the beginning of the book, from his point of view socialism is "not merely social organization of production, but democratic organization of society as well". This he summarized in the slogan: "No socialism without democracy" (Kautsky, 1918c: 5). In this way Kautsky can criticize the violations of generally accepted forms of democracy, and at the same time escape the Schumpeterian tendency to treat democracy as implying no more than a method of decision-making. For Kautsky, democracy as an ongoing process has an intrinsic value that cannot be reduced to a means which is or is not adequate. It is not merely a guide to decision-making but a way of life.

Lenin's rather brusque answer to Kautsky's criticism sheds further light on the conception of form and contents of democracy. Lenin does not share the Kautskyian view of democracy as having an intrinsic value. To Lenin democracy is nothing but an instrument that may or may not be usable in a specific situation. Democracy is always subordinated to the interests of the revolution: the interests of "the proletarian class struggle are supreme" (LCW, 28: 268). Hence, also democracy must be seen in a class perspective: "[...] we cannot speak of "pure democracy" as long as different *classes* exists; we can only speak of *class* democracy" (LCW, 28: 242). This is even the case when it

comes to single elements of a democratic political system, for instance the vote: "[...] the form of elections, the form of democracy, is one thing and the class content of the given institution is another" (LCW, 28: 269). Consequently, one must differentiate between bourgeois democracy and proletarian democracy. But one must also differentiate between forms of democracy, since parliamentarism is a form of capitalist democracy, parliaments are "*instruments for the oppression* of the workers by the bourgeoisie" (LCW, 28: 247), and council democracy is the adequate form of socialist democracy, and furthers "an immensely higher form and type of democracy" (LCW, 28: 301). In conclusion, we must maintain that even if contents are important to Lenin the form of democracy is more important since a specific form furthers interest that otherwise would have been opposed and oppressed.

Debates on relations between class interests and specific forms of democracy or specific democratic institutions were neither new in the history of labour and Marxist theory nor to Kautsky. When in the 1890's a demand for "*Volksgesetzgebung*", i.e. direct legislation through the people, was raised within the labour movement as a specific proletarian form of democracy, Kautsky rejected the idea that any kind of direct democracy at state level in modern mass societies should be preferable to representative democracy, and he rejected the idea that the latter should be intrinsically bourgeois. Generally, Kautsky considers parliaments 'battle grounds' for the struggle between the classes. It is therefore in the interest of any class to increase the power of parliament in society and its own power in parliament. He defends the principle of representative democracy by stating that the representative system is a political *form*, and the *contents* of that form can be and has actually been of "the most different sort" (Kautsky, 1893: 90). The class character of parliament is determined by its actual class content, which again is determined by the actual social and political conjuncture, and not by the form as such. As a form, parliament can function as a neutral means to the accomplishment of the goals of any class.

This also was Kautsky's answer in 1912 to the critique put forward by Anton Pannekoek (cf. Jakobsen, 1990). Later, when he was more of a genuine 'council communist', Pannekoek formulated a general conception of the relation between classes and forms of representation in diametrical opposition to Kautsky's and that of 'classical Marxism', maintaining that differences between classes and their goals also would render the representative institutions different (Pannekoek, 1976 [1946]: 88). In this respect, Lenin's view in 1917–1918 was more in conformity with the later council communism than with classical Marxism before 1914.

Socialist Alternatives: Combination of Council and Parliament

What is relatively neglected in the literature (cf, however, Weber, 1978: 6), is the fact that Kautsky does not simply dismiss council democracy but actually puts forth the idea that parliamentarism may be complemented with institutions of direct democracy – though *not* at the level of direct political leadership.

In the light of the role played by the councils in the Russian Revolution, it is puzzling that council organization is not mentioned by Kautsky before August

1918 in *The Dictatorship of the Proletariat*. An explanation might be that the Fifth All-Russia Congress of Soviets in July 1918 by passing the Constitution for the USSR makes it clear to Kautsky that councils are significant and enduring elements in the Russian revolution and the Bolshevik model for state building. However, although councils are integrated into his theory after the German revolution in November 1918, in which the workers' and soldiers' councils also play an important role, they do not have the same significance as does parliament. Nor do they have the same theoretical significance to Lenin as does the party. The councils are integrated into the theory simply because of their actual existence. This is not surprising since the decentralized nature of councils are hard to fit into the traditionally centralized framework of Marxism.

Marxist thinking employs the concept of council in several contexts. Normally the genesis of councils are tied to revolutionary situations, as constructs of a certain class or social segment which are formed by the desire to obtain the highest degree of direct democracy. At least three different types of councils can be detected, identifying whether councils function as organs for 1) the articulation and representation of interests, 2) struggle and political insurrection, 3) societal leadership (state apparatuses) (cf. Anweiler 1976 [1958]: 11–13; Schneider & Kuda, 1968: 34–41; Gottschalch, 1968: 32–46). These three functional types can be studied as aspects of the situation, of class, and of democracy.

Kautsky explicitly connects the genesis of councils with a revolutionary situation. They emerged in the Russian Revolution of 1905 (Kautsky, 1918c: 31) and reappeared in 1917, but in his view they would not have emerged if unions and other traditional mass organizations had been present and functioning (cf. Kautsky, 1919a: 11). There is only a very thin dividing line between council organization and the unorganized masses, and the former is basically categorized as organs for interest aggregation, articulation and representation as well as organs for mobilization, struggle and insurrection (cf. Kautsky, 1918d: 9).

As regards the class aspect, Kautsky emphasizes that the original working class foundation is missing in the councils of 1917/1918 in Russia. Consequently, they cannot form the basic element in a socialist strategy since their members need not necessarily be committed to socialism.

As to the third aspect, Kautsky indicates a distinction between democratization, as the exercise of citizenry in the political community, and hegemony as the exercise of leadership within a given regime form. Internally, the councils shall secure the highest degree of participation and serve to break down the wall between leadership and citizenry. At the level of political authority, the councils may have a mobilizing function and help to increase the level of political activity of the masses. But the councils cannot in themselves guarantee the democratic organization of the regime – precisely because of their nature as councils. Councils as a type of movement and arena for the election of delegates have their point of reference in the occupational status of the actors. Therefore, they cannot serve as formalized media for aggregating societal interests.

By definition councils serve sectional interests rather than generalizable ones. They contribute to a greater differentiation in society and to less equality. However, this inequality and differentiation become a negative force only when disconnected from parliament and its formal rules and procedures which apply equally to all the members of society. That is to say, the relations between councils and parliament must be institutionalized in such a way that the authority between councils at different levels and between councils and parliament can be demarcated.

The opposition to Lenin is clear. Kautsky views councils as secondary to parliament. Lenin sees parliaments as secondary to councils. Kautsky argues that councils do not contribute with something genuinely new to democracy. Lenin considers parliaments a bourgeois construct that will become redundant in socialist society. Is there a way of connecting parliament and council without denying the relevance of either the one or the other for the continuing deepening and expansion of democracy? We believe there is, if only we would distinguish the role of formal organizations from the role of social movements in the political decision-making process. Formal organizations are best viewed as guides to decision-making. They are necessary to aggregate demands, coordinate societal activities and to see that things actually get done. Social movements, on the other hand, are better seen as novelty creating entities, as inevitably disturbing elements in the present. They have the task of hindering organizations from fossilizing and of keeping them on the right track through their articulation of new discursive practices for the permanent democratic revolution.

Then why in Marxism are organizations and movements normally perceived as mutually hostile entities, obstructing each other's political tasks? Why do movements appear as a crisis of democracy rather than as a challenge to democracy (cf. Dalton & Kuechler, 1990). Why is decision-making in small-scale political subcommunities considered either a threat to the proper workings of political institutions or as the cloak behind which the dictatorship of the proletariat assumes power? (cf. Held & Pollitt, 1986; Gamble, 1991). Why do formal organizations appear as a barrier to expanding the autonomy of movements as capable of never saying anything but no? Because, we shall answer, Marxism has never really come to terms with the fact that there is not only a social and economic community in civil society but also a political one. Furthermore, the political community does not occur merely as a reaction against state power (Held, 1987; Keane, 1988). It is integrally connected with political authority which is its ultimate condition of existence.

Modernity versus Late-Modernity

In our view, the state/civil society dichotomy blocks for an understanding of the potentials in Marxist thought for bridging the gap between hegemony from above and democracy from below. Those Marxists who are more or less in concert with Lenin's modern 'scientific' approach to history and his hostile

feelings towards parliamentarism are often rightly accused of evolutionism, determinism, essentialism and society centrism in their conceptualization of the relation between the state and civil society (cf. March & Olsen, 1989; Giddens, 1981; 1985; Jessop, 1990; Knorr-Cetina & Cicourel, 1982; Laclau & Mouffe, 1985). The inspiration is here above all the three volumes of *Capital*, where the 'mature' Marx announces that "the specific economic form, in which unpaid surplus-labour is pumped out of direct producers, determines the relationship of rulers and ruled, as it grows directly out of production itself, and, in turn reacts upon it as a determining element. Upon this, however, is founded the entire formation of the economic community which grows up out of the production relations themselves, thereby simultaneously its specific political form. It is always the direct relationship of the owners of the conditions of production to the direct producers – a relation always naturally corresponding to a definite stage in the development of the methods of labour and thereby its social productivity – which reveals the innermost secret, the hidden basis of the entire social structure, and with it the political form of the relation of sovereignty and dependence, in short, the corresponding specific form of the state" (Marx, 1973 [1894], III: 791).

The unpolitical and 'unfolding' view of history is also characteristic of the "Manifesto of the Communist Party", stating that "[p]olitical power, properly so called, is merely the organized power of one class for oppressing another" (Marx & Engels, 1973 [1847–48], I: 127). Emancipation from domination here signifies the 'end' of politics and the realization of the stable and classless structural form which lies there 'in' modern history just awaiting the emergence of the 'mature' working class which shall finally bring it about. Liberal realism is in accordance with this modern manifesto in the sense that it employs science to 'demonstrate' how political power is opposed to both social order and individual freedom. Like modern Marxism, it situates politics between the needs for economic effectiveness and social support, thus denying the political any lasting significance and power in itself as such. It participates in the modern flight from political influence, associating political existence with 'schism', with 'disorder', with a 'will' to be subdued (cf. Giddens, 1984).

Viewing the political 'outside-in' and 'top-down', modern science comes to neglect the constitution of politics and society 'bottom-up' and 'inside-out'. In Marxist thought this tendency to neglect the political community as the basis of authority in society and to trace the emergence of political form to socio-economic forces and relations appears in at least four different disguises. There is the 'ultra hard' reductionism, according to which the entire state apparatus with all its different agencies is but an instrument in the hands of a powerful and exploitative economic cabal (Lenin). There is the 'hard' essentialist version, where the modern state is necessarily driven to maintain, strengthen and advance the interests of capital in its own interest, because of its more and more intimate alliance with an increasingly monopolized capital ('Stamocap' theories). There is the 'soft' derivation, according to which the survival and expansion of capitalist society presumes a state structure separately constituted from the market to keep the success orientation of single capitals in line by

non-economic coercion so that it does not undermine the interests of capital as a whole (e.g. Altvater). And there is finally the 'ultra soft' view of 'the last instance', which conceives of the class struggle itself as played out within a 'relatively autonomous' capitalist state that can dominate society according to its own organizational rules of intervention (e.g. Poulantzas).

Despite their internal differences each of these views is open to the same kind of criticism: (I) they neglect the unique multidimensionality of modern society at the level of institutions, in making human history appear as having an overall direction, governed by general dynamic principles of socio-economic growth; (II) they invest particular political structures and processes with invariant socio-economic 'needs' by means of one or the other mechanistic or organic analogy; (III) they imply a derogation of the lay-actor, discounting their own reasons for their doings and refrainings in order to discover the forces that operate 'behind their backs' as 'real' stimuli to their activities; (IV) they conceal the historical specificity of political domination and freedom, seeing political power as a negative characteristic of class societies which will pose no specific threats or opportunities to the anticipated communist society of the future, in which class division and struggle will be transcended (cf. Giddens, 1982; 1984; 1990).

In recent years, modern Marxism has come under stronger and stronger pressure from late modern socialists working for "the *dissolution of evolutionism*, the *disappearance of historical teleology*, the recognition of *thoroughgoing, constitutive reflexivity*, together with the *evaporating of the privileged position of the West*" (Giddens, 1990: 52–53). In their view, "if we consider today that all truth is relative to a discursive formation, that all choice between discourses is only possible on the basis of constructing new discourses, 'truth' is essentially pragmatic and in that sense becomes democratic" (Laclau, 1990: 196). This argument almost reverses the arguments of modern Marxism, placing the temporal before the universal, power before norms, politics before society and popular control before solidarity. The focus is no longer on the universal and abstract mode of production in civil society that underlies the rationalization and legitimation of the state. The focus is rather on the logic of contingency and appropriateness at play in the authority relations that further the state's political integration and control of society (cf. March and Olsen, 1989).

The new state-democracy centred perspective in radical thought provides us with a new perspective on the Marxist analysis of the link between the state and civil society. The growth in the administrative resources of the modern nation-state now appears as a pre-condition of the expansion of capitalism throughout the world. Democracy is no longer the rule of the bourgeois class as "*the Party of order*" (Marx, 1973 [1850], I: 252). The intensification of surveillance, which is the basis of the development of formal organizations in modernity, nationally as well as internationally and globally, is on the contrary, "*the condition of the emergence of tendencies and pressures towards democratic participation*" (Giddens, 1985: 314). On this late-modern view, socialism cannot play innocent in the modern world and close its eyes to capitalism's 'victories',

whether with respect to civil rights or to general welfare. Nor can it go on legitimating its own dictatorships by an appeal to 'true consciousness' or the 'logic of history', when 'taking command' in civil society. For the intensifying of surveillance operations is *also* what made totalitarianism possible in the first place and thereby the Party's control of political power, bolstered by monopolistic access to the means of violence, as an instrument of terror (Giddens, 1990: 172).

According to the late-modern socialists, institution building has to be considered a process of uneven development that fragments as it coordinates by continuously introducing new kinds of relationship between the nation-state, systematic capitalist production and the social lifeworld. The result is that time is separated from space, social relations are removed from the immediacies of context, and the reflexive appropriation of knowledge is enhanced on every level of the social totality. Thus a new radicalized concept of modernity emerges which claims to be unfettered by the old concepts of liberalism and Marxism which both prevent us from knowing our complexly organized reality and from posing those questions which are appropriate to account for the extreme dynamism and globalizing scope of contemporary Western society. This emphasizes the discontinuity of modernity from earlier social formations by reference to the ability of modern institutions to connect the local and the global in ways which earlier would have been unthinkable (Giddens, 1991; Held, 1987; Keane, 1988). The analysis of institutions, comprising both actors and structures here becomes the key to understanding all those new mechanisms that provide means of precise temporal and spatial zoning, that reorganize human relations across large time-space distances, and that roll society away from the fixities of tradition (cf. Giddens, 1990; Held & Thompson, 1989).

In late-modern socialism, the notion of institution is a nodal point for deconstructing modern Marxism as a plurality of 'story-lines', spiralling in and out of 'history', (cf. Carroll, 1987; Gane, 1986; Poster, 1984; Ryan, 1982). Institutions are said to embody the *double hermeneutics* that forges the bond between the discursive practices of societal research and the knowledge of tradition which actors must possess in common in order to make sense of what they and other actors *do* in their daily life (Giddens, 1991; Norris, 1985). They are claimed to persist in virtue of the lay-actor as a competent human being whose knowledge is not incidental to the operation of society, but is necessarily involved in its constitution via the *duality of structures* as both medium and outcome of the practices they recursively organize (Giddens, 1987; Cohen, 1989). They are also presumed to tie leaders and citizens together in the *dialectic of control*, which exists even in the most totalitarian system, and which reveals the capability of even the weakest agent to manage resources in such a way that this weakness can be turned back against the strong (Giddens, 1984; Isaac, 1987).

Bringing the Political System Back In

Although sympathetic to the notion of institution or *Praxis*, we do find that it raises a range of old, critical questions which have always been central to

modern Marxism: How do we justify the universal claim that *all* institutions are historical in nature and in principle mutable in form (relativism)? How can we localize the active interventions of corporeal human beings in the ongoing processes of events in the society *before* having localized the properties of those processes that inform these interventions with an economic, cultural, political, etc. aspect (actionalism)? How are we to defend and develop the practices of self-government and self-regulation, if all there is to the discourse of democracy is the reproduction of a *hegemony* which shows the way in which all strategies of control employed by superordinate individuals or groups call forth counter-strategies on the part of subordinates (elitism)? (cf. Habermas, 1987; Bang, 1987a).

These unresolved puzzles in late-modern socialism probably explain why many modern Marxists see it as not being Marxist at all (cf. Jessop, 1990; Held & Thompson, 1989). In their view, the new state-democracy approach makes concessions to liberal realism, neglecting the most basic of all facts, namely that the roots of real freedom lie in civil society and not in the hierarchical and highly centralized entity called 'the state'. As Poulantzas put it in an interview with Stuart Hall and Alan Hunt in 1979: "One must know whether one remains within a Marxist framework or not; and if one does, one accepts the determinant role of the economic in the very complex sense; not the determination of forces of production but of relations of production and the social division of labour. In this sense, *if we remain within this conceptual framework*, I think that the most one can do for specificity of politics is what I have done. I am sorry to speak like that. [...] [T]he determinant role of relations of production, in the very complex sense, *must mean* something; and if it does, one can only speak of "relative autonomy" – this is the only solution" (Poulantzas, 1979).

As our analysis indicates, the modern Marxists are justified in maintaining that popular control becomes an absurdity, if the "existence of power presumes structures of domination whereby power that 'flows smoothly' in processes of social reproduction (and is, as it were 'unseen') operates" (Giddens, 1984: 257). Citizens certainly cannot enjoy the freedom of self-government and popular control where "domination is expressed in and through the institutions that represent the most deeply embedded continuities of social life" (Giddens, 1985: 9). This is probably why Poulantzas allows the state a 'relative autonomy' only. However, when his critique will not bite, it is simply because his derivation of the rulers/ruled opposition from the capital/work opposition makes him conceal the kind of political domination that results from the 'smooth' operations of political surveillance and discipline operating below the formal framework of the state in the political community. Hence, his quest for emancipation from domination appears to have the task of removing not only the state but every conceivable form of politics as such.

Yet, as our political interpretation of Marxism indicates, we should not be too hasty to write off the whole of modern Marxism as just one more version of "the mythical assumption that complex social systems can be brought to order, pacified and emancipated from conflict by annulling the division between social and political power" (Keane, 1988: 52). For modern Marxism, as

we have noted, is much more ambiguous and open to change than ordinarily assumed. Even Poulantzas himself explicitly demonstrates this ambivalence. On the one side, he *does* describe political power as domination and as a property of *the state*, that is as "a field inside which, precisely because of the existence of classes, the capacity of one class to realize its own interests through its practice is in *opposition* to the capacity and interests of other classes" (Poulantzas, 1978 [1968]: 105). On the other side, in the very same moment, he *also* describes authority as a structural feature of *the political system* as such, stating that where the "division into classes is non-existent [...] and where therefore these relations cannot be specified by this struggle as relations of domination or subordination of classes, a different concept should be used, which would ultimately be that of *authority*" (1978 [1968]: 105–106).

Poulantzas's contrasting of state repression to system authority has serious practical consequences in that it produces the idea that once we get rid of the class struggle, authority will pose no specific threats to societalization. This was precisely the issue in Kautsky's critique of Lenin: The pretence that authority will pose no special problems, as a form of domination, to the classless communist society of the future in which *economic exploitation* is no longer permitted does not only undermine the permanency of council democracy. It was also heavily misused by state socialism to legitimize its *political oppression* of the 'masses'. Nevertheless the distinction between domination and authorization in modern Marxism has a critical edge. For it shows that real political freedom can never come from a state of *domination*, however legitimate this state may actually be.

Poulantzas indirectly confirms that the issue of democratic socialism is political through and through and has to do with the lack of a concept of political system to connect the governance function of political authorities with the citizenry's ongoing quest for self-government and popular control in the political community. The problem is that both modern Marxism and the new socialism tend to mistake the existence of a political system for the maintenance of the state. The political system, comprising both authorities, a regime, and a political community, does not disappear simply because the state disappears. Consequently, it is inconsistent to maintain that the centralized state is a necessary condition of democracy whether as a hegemonic regime form or as an open-ended political community.

Once we distinguish authority from hierarchy it becomes obvious that both the 'old' and 'the new' democratic socialism is in need of deconstruction with respect to social value and reconstruction with respect to political power. If the intensification of surveillance and administrative domination in modern times has been important both to the consolidation of the world system and to the internal ordering of states, the expansion of capitalism is as much the result of the expansion of the state, as the other way around. This is the crucial message of the new socialism. It demonstrates that if we think "it is obvious that we are hemmed in more and more tightly by a State whose most detailed practices demonstrate its connection with particular, and extremely precise, interests" (Poulantzas, 1980 [1978]: 12), we merely miss the point that "the expansion of

surveillance necessarily increases the reciprocal relations between those who govern and those who are governed" (Giddens, 1985: 202). But although "'Domination' and 'power' cannot be thought of only in terms of asymmetries of distribution" (Giddens, 1984: 31), this does not mean that both power and domination "have to be recognized as inherent in social association" and that "domination [cannot] be transcended in some kind of putative society of the future" (Giddens, 1984: 32). This is not for theory but for history and its various agents to decide, as the modern Marxists indicate (Arrighi, 1991; Blackburn, 1991).

The only thing that *can* be decided by theory *a priori*, as we have tried to show, is that, although freedom from economic domination does not automatically lead to freedom from political domination, without freedom from *both* kinds of domination citizens cannot find the autonomy to do things for themselves (Hoffman, 1991). This is the important distinction between 'freedom from' (emancipatory politics) and 'freedom to' (life politics) in modern Marxism which easily disappears because of its tendencies to evolutionism, determinism, essentialism and society centrism. It shows us that socialism is still a viable alternative to liberalism and its view of political power as 'nothing but' a universal threat to freedom.

The Democratic Potential of Socialism

From the point of view of late-modern socialism, it may seem as if the Schumpeterian view of procedural democracy is not much different in form from Marx's modern conception of the role of the masses in capitalism. Schumpeter also tends to impose an uni-dimensional notion of order on the jumble of political happenings, via the argument that "modern democracy is a product of the capitalist process" (Schumpeter, 1987 [1942]: 297). He also gives little attention to the lay-actor's active and informed contributions to political stability and change in capitalist society. Yes, he even ridicules them, seeing them as evidence of "the ordinary citizen's ignorance and lack of judgment in matters of domestic and foreign policy" (ibid.: 261). He furthermore treats *state* power as an obstacle to the freedom of the masses, assuming that "as a broad rule at least, the ability to win a position of political leadership will be associated with a certain amount of personal force and also of other aptitudes [...] which are not entirely ineffective in barring the progress of the moron or the windbag" (ibid.: 289). However, the modern Marxists dissociate themselves from Schumpeter in viewing bourgeois democracy as "the only form of government possible at a time when the bourgeoisie had already lost, and the working class had not yet acquired, the faculty of ruling the nation" (Marx, 1973 [1871], II: 219). Under these circumstances, liberalism may be the best possible safeguards against the threats of totalitarianism and mob rule. But this does not mean that the citizenry can never acquire the faculty of governing society and thereby that "the reins of government should be handed to those who command more support than do any of the competing individuals or teams" (Schumpeter, 1987 [1942]: 273).

As Schumpeter sees it, "the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field" (ibid.: 262). This

is not the view adopted by the modern Marxists. They do not want to enforce the citizenry to surrender their judgments and potentials for self-regulation to a uniform political authority (cf. Althusser, 1968; Poulantzas, 1987 [1968]; 1980 [1978]). Nor do they intend to limit the exercise of leadership to the single goal of appropriating command *over* all the 'subjects' to authority. They acknowledge that domination is a function of the organization of institutions rather than of human nature, and that a democracy in which citizens function exclusively as 'supports' of the leadership is therefore no real democracy at all. They know that liberal democracy is not the end of democracy, since their studies of, say, the Civil War in France told them that "[t]he multiplicity of interpretations to which the Commune has been subjected, and the multiplicity of interests which construed it in their favour, show that it was a thoroughly expansive political form, while all previous forms of government had been emphatically repressive" (Marx, 1973 [1871], II: 223).

In contrast to Schumpeter, Marx appreciated that although the Commune did not succeed, its failure does in no way disturb its reality as an organizational possibility. It merely confirms that "[t]he political rules of the producer cannot coexist with the perpetuation of his social slavery. The Commune was therefore to serve as a lever for uprooting the economic foundations upon which rests the existence of classes, and therefore of class rule" (ibid.). However strong the notion of historical effectiveness here may be, one essential democratic quality stands out sharply. This is the argument that lay-actors can and do have a contribution to make to the political constitution of society which is as important to personal and societal development, perhaps even more, than the activities of leaders.

By imagining a leadership that had no citizenry over which it could rule, Marxists could easily draw the valuable lessons from the Civil War in France to enlarge their understanding of what is meant by saying that citizens do contribute a large share to the evolution of society (cf. Easton, 1949). Real issues, the emergence of the Commune showed them, only arise when individuals become citizens injected into society via their participation in the political community. The citizenry poses the issues that the leadership is called upon to solve and also help to shape the methods that this leadership will use. Failure to achieve an appropriate solution and to get the relevant things done will disturb the way citizens routinely incorporate the grounds for what they do as an integral way of doing it, hereby increasing the chance for arousing them to revolutionary action. In the end, the leadership will have to account to the citizenry even if for a moment in history their use of coercive power may upset the day of reckoning. But whether the leadership will ever be called to account and whether they will have to change the whole procedure according to which its decisions are made and implemented, depends not on the individual wills of the governors alone, as liberal realism would have it, but largely on the citizenry's will to decision and action (cf. Easton, 1947).

The Third Way between State and Civil Society

By focusing on the *political* Marx and Engels, we have here sought to disconnect their community model from their universalizing aspirations on behalf of the working class, seeing the former as a constituent of both the state and civil society. This we have done in order to be able to fuel new life into the old discussion of council democracy versus parliamentary democracy between Lenin and Kautsky. When disconnected from the pretence of the neutral universality that has contributed to the concrete, historical subordination and marginalization of large parts of the citizenry in modern history (cf. Showstack Sassoon, 1991: 100), this classical dispute in Marxism can be used to highlight why the necessary 'both-and' difference between authorities and citizens need not assume the form of a bilateral 'either/or' opposition between the rulers and the ruled.

What we have indicated is that the distinction between parliamentary democracy and council democracy is capable of much more profound development as a challenge to liberal realism than has been achieved in any society to date (cf. Miliband, 1991). On the one side, Kautsky's discovery of parliamentary democracy as a guide to decision-making and implementing action implies that formal organizations need not only act in the interest of the minority, of the owning classes, but are essential to get things done in day-to-day political life in an appropriate manner, increasing the level of flexibility and reversibility of social policy (cf. Keane, 1991: 14). On the other side, Lenin's experience of council democracy, as a form of life founded on self-government and popular control, illuminates that informal movements do not just appear in times of crisis and change but are inevitably disturbing elements in the present, intrinsic to counteract tendencies toward etatization or unlimited participation in any given political and social order (Sawka, 1991; Dalton & Kuechler, 1990).

In combination, therefore, Lenin and Kautsky, may enable democratic socialists to find a 'third way' between communism and statism – one which does not convert the differences between modern Marxism and late modern Marxism into a struggle between opposed identities. Emphasizing the integral relation between authority and citizenry, it becomes evident that political power is not universally linked to either division of interest or active struggle, and that it cannot be 'tamed' and parcelled out by adopting the policy that "the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote" (Schumpeter, 1987 [1942]: 269). For democracy is not just a method but a way of life grounded in the ontological potentials for decision and action that we all share equally in common in virtue of our communal membership of a political system.

Perhaps Marx himself was thinking about the systemic nature of authority when saying that "[i]n spite of all the tall talk and all the immense literature, for the last sixty years, about Emancipation of Labour, no sooner do the working men anywhere take the subject into their own hands with a will, than up-

raises at once all the apologetic phraseology of the mouthpieces of present society with its two poles of Capital and Wages Slavery, [...] as if capitalist society was still in its purest state of virgin innocence, with its antagonisms still undeveloped, with its delusions still unexploded, with its prostitute realities not yet laid bare" (Marx, 1973 [1871], II: 223). At least this is the dialectic that we perceive in Lenin and Kautsky who both acknowledged, despite all their avowed weaknesses, that council democracy stands between the organized and the 'formless' masses as does our practical consciousness of 'what has to be done' between our discursive consciousness and the unconscious. Nowhere did they make concessions to the assertion that "producing government practically amounts to deciding who the leading man shall be" (Schumpeter, 1987 [1942]: 273).

Just as Lenin's notion of council democracy can be employed to criticize competitive elitism of freezing the opposition between the rulers and the ruled in a universalizing form, Kautsky's conception of parliamentary democracy can be used to show how liberal realists empty the formation and implementation of social policy of all its practical content. As Lenin puts it, council democracy is a way of counteracting class rule and engaging 'ordinary' citizens in the decision-making process. As Kautsky stresses, parliamentary democracy does not lose its political significance and relevance in a classless society. Therefore, recognizing that the political unity of organizations and movements lies in their real and necessary difference, we can invert Kautsky's negative view of both Bolshevik practice and Lenin's theory as a set of positive Marxist rules for the institutionalization of democratic socialism.

As to the aspect of form, the focus should be on representative and parliamentary democracy. The delegates are to be elected through universal, equal and secret ballots. Parliament shall constitute the central democratic institution. As to the aspect of contents, democracy should be majority rule with minority rights on vital issues. Power or sovereignty is to lie with the political community whose members should possess the freedom to participate to varying degrees in the constitution of their political system for the sake of enhancing the political capacities of themselves and their society as a whole. Democratization is to be considered an ongoing process, as significant in times of stability as in times of revolutionary change. Democratic rights, both formal and actual, have to comprise the whole of the population and no class, grouping, or social strata should be allowed any constitutional or real priority. This positive, *socialist* version of democracy and pluralism is not after all coterminous with liberal democracy, as even some radical pluralists today would have it (Held, 1989; Keane, 1988; 1991). It still carries the truly revolutionary argument that real democracy cannot be achieved in a political community in which employers enjoy the unconditional right to discipline, manage, and survey employees, where colour is considered a marker of exclusion or inclusion, and where men are granted a privileged place in the decision-making process (cf. McLennan, 1989).

The real significance of Marxist theory today, however strange this may sound in the ears of East Europeans, lies in its implicit recognition of the fact

that although citizens must obey *authority* if their society is to survive as a differentiated unity, they certainly do not have to surrender their power and judgements to the *state*. Authority need not be vested in a hierarchic and oppressive state. Surely, as a capable and knowledgeable citizen, one can consider oneself bound by authority without simultaneously accepting that this authority is put to use exclusively for the purpose of appropriating control over oneself and others. This is merely a question of distinguishing political difference from political opposition, the power *of* authority, as an ongoing relationship, from the established asymmetries of resources generating command *over* a subject population. Democratization is not just a matter of minimizing and modernizing state domination, handing more and more political issues over to private settlements via the 'free play' of the market forces, as the New Right will have it. Rather it is one of transforming both 'private' and 'public' policy-making into a community of balanced and extended co-operation between leaders and lay-actors on every level of society – even though there can be *no* guarantee that a new mode of domination will not arise to replace the old.

Governability *and* popular control should consequently be considered the key to establishing a political community tearing down the existing wall between state and civil society. Political life is not just choice but also interpretation and the control of political outcomes crucially relies on the ability of communal agents to find their way about in the various practices constituting a political system (cf. March & Olsen, 1989; Giddens, 1987). Hence, to reduce the political knowledgeability and capability of the citizenry to a matter of their passive acquiescence with the existing rules of the game trivializes what otherwise should be obvious, namely that leaders could not make and implement their decisions unless citizens in the political community *would* consider themselves bound by them and actually *could* obey, that is act upon, them in *Praxis* (cf. Easton, 1955; Isaac, 1987):

- 1) *Societal political power is to be considered a relational concept.* It does not refer to a specific kind of political practice, but is implicated in all political practices. It concerns the relation of the integrative power of authority to the basic political capacities for decision and action that all human agents share equally in common (cf. Easton, 1957; Isaac, 1987: 75).
- 2) *Societal political power is to be understood as reciprocal and as open to negotiation.* However wide the asymmetrical distribution of allocative and authoritative resources involved, all power relations express autonomy and dependence in both directions (Giddens, 1982: 39).
- 3) *Societal political power is to be viewed as contingent on freedom and domination.* It does not only cover relations of opposition, deriving from the asymmetrical distribution of resources, but also relations of difference, constituted by mere interdependence between actors or collectivities with various tasks (Bang, 1990).
- 4) *Societal political power is to be treated as present even in the absence of a conflict of interest.* Power and interest are only contingently related. When they often appear together it is not because of a logical (necessary) relation but simply because wo/men's interests often fail to coincide (Poster, 1984).

Democratic socialism thus puts 'the last instance' in its place, namely in the hands of the citizenry, by acknowledging that political authority is indivisible, inalienable and inviolable. For citizens are not only sources of tension and stress that 'experts' are called upon to analyze, mediate and neutralize. They may identify those aspects of modernity that have been poorly analyzed in the social sciences and are badly dealt with by bureaucrats and politicians in *Praxis* (Giddens, 1987: 48). Lay-actors are not the irrational creatures feared by liberal realists. They are active but 'decentred' subjects who continuously employ their practical knowledge to identify previously, undiagnosed threats and opportunities within the given institutional order. There simply could not be generated any valid statement about political activity at all unless researchers were able to 'go on' in that activity, knowing what its constituent actors know in order to accomplish what they do (Giddens, 1987: 66).

Democratic socialism is tied to Marxism via the argument that "society, whatever its form may be [is] [t]he product of men's reciprocal action" (Marx, 1973 [1846], I: 518). Unlike the New Right, it presumes "that as men develop their productive faculties, that is, as they live, they develop certain relations with one another and that the nature of these relations must necessarily change with the change and growth of the productive faculties (ibid.: 522). Democratic socialism does not deny that the emergence of modern democracy with its special emancipatory logic was linked to the expansion of capitalist enterprise throughout the world. But distinct from liberalism it takes this relation to be contingent and far from necessary. Marx knew that capitalism indirectly threatens the hegemony of the powerful and the rich in demonstrating that the state is artificial and conventional and neither natural nor ordained. He was implicitly aware that there is *nothing* 'in' the political *as such* that can effectively prevent citizens from controlling the way decisions are made and implemented for their society.

It is far from evident that the general failure of state-socialism expresses liberalism's 'victory' in the Cold War and thereby capitalism's necessity as a means of 'taming' the state and of securing representative democracy. When state socialism finally lost its grip, it was, in our view, because *both* leaders *and* citizens began to act upon the generic political capacities and fundamental conditions through which the course and outcomes of societal processes and events are generated and shaped in manifold ways. Hence the downfall of state socialism may be claimed to illuminate the transformative capacity of political agents and the corresponding change in the over-all political structure that determines, limits and facilitates the various modes in which they interact. As such it is still an open question whether the political 'power to be' in these countries will go on constituting a mighty threat to 'life, liberty, and estate' or whether it will rather be employed to lay the foundation of a truly open society "in which the free development of each is the condition for the free development of all" (Marx & Engels, 1973 [1847–1848], I: 127).

Notes

1. An earlier version of this paper was presented at the workshop on 'Capitalism, Socialism and Democracy' at the *European Consortium for Political Research's* Joint Sessions of Workshops at the University of Essex in 1991. We would like to thank all participants, especially David Beetham, Richard Bellamy, Joseph Femia, Keith Graham and Darrow Schechter, for their valuable criticism.
2. The question whether or not Kautsky as a consequence of his critique of Bolshevism can be judged a 'renegade of Marxism' has been discussed – and rejected – in Jakobsen, 1987.
3. *The Tasks of the Proletariat in the Present Revolution. Theses*, in LCW, 24: 19–31.
4. Cf. *Marxism on the State. Preparatory Material for the Book The State and Revolution*, Moscow: Progress Publishers, 1978.
5. The concept of 'political revolution' is here defined by Kautsky as "a sudden dislocation in the relative power of the classes in the state, whereby a class hitherto excluded from the political power possesses itself of the governmental apparatus [...] a sudden act, which can be rapidly concluded" (Kautsky, 1918c: 26), while the concept of 'social revolution' is defined as "a profound transformation of the entire social structure, brought about by the establishment of a new mode of production [...] a process that can last for decades and for which no definite boundaries can be drawn for its conclusion" (Kautsky, 1918c: 25).

Bibliography

- Althusser, Louis (1968) *Reading Capital*, London: Verso Press.
- Anweiler, Oskar (1976 [1958]) *Rådsbevægelsen i Rusland 1905–1921* (The Council Movement in Russia 1905–1921), Århus: Modtryk.
- Arrighi, Giovanni (1991) "Marxist Century, American Century", in Blackburn (ed) 126–166.
- Bang, Henrik P. (1987a) "Politics as Praxis", in *Statvetenskaplig Tidsskrift*, 90: 1–20.
- Bang, Henrik P. (1987b) "The Reawakening of a Slumbering Tradition", in *Statvetenskaplig Tidsskrift*, 90: 303–312.
- Bang, Henrik P. (1989) "Nyinstitutionalismen og kritikken af det Moderne" (New Institutionalism and the Critique of Modernity), in Christian Knudsen (ed) *Institutionalismen i Samfundsvidenskaberne*, København: Samfundslitteratur, p. 237–274.
- Bang, Henrik P. (1990) "The Politics of High Modernity", *Research Report, 1990/6*, Department of Political Science, University of Copenhagen.
- Bergounioux, Alain (1981) "Kautsky–Lénine: la question de la démocratie", in *La social-démocratie en questions par des socialistes, des sociaux-démocrates, des communistes*, Paris: Editions de la RPP, p. 67–73.
- Blackburn, Robin (ed) (1991) *After the Fall: The Failure of Communism and the Future of Socialism*, London: Verso.
- Blackburn, Robin (1991) "Fin de Siècle: Socialism after the Crash", in Blackburn (ed) 173–250.
- Cohen, Ira J. (1989) *Structuration Theory*, London: Macmillan.
- Connolly, William E. (1989) *Political Theory and Modernity*, Oxford: Basil Blackwell.
- Dalton, Russell J. & Manfred Kuechler (eds) (1990) *Challenging the Political Order*, Cambridge: Polity Press.
- Easton, David (1947) *The Theory of the Elite*, Harvard, unpublished doctoral dissertation.
- Easton, David (1949) "Walter Bagehot and Liberal Realism", in *American Political Science Review*, 43: 17–37.
- Easton, David (1950) "Harold Lasswell: Policy Scientist for a Democratic Society", in *Journal of Politics*, 12: 450–477.
- Easton, David (1953) *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, David (1955) *A Theoretical Approach to Authority*, Technical Report, no. 17, Office of Naval Studies, Stanford University.
- Easton, David (1990) *The Analysis of Political Structure*, New York: Routledge, Chapman and Hall.
- Engels, Friedrich (1973 [1847]) "Principles of Communism", in Marx & Engels 1973, I: 81–97.
- Engels, Friedrich (1973 [1872]) Letter to Cuno, in Marx & Engels 1973, II: 424–430.

- Enzensberger, Hans Magnus (1991) "Ways of Walking: A Postscript to Utopia", in Blackburn (ed) 18–25.
- Ferro, Marc (1980) *The Bolshevik Revolution*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Gamble, Andrew (1991) "Socialism, Radical Democracy, and Class Politics", in McLellan & Sayers (eds) 18–32.
- Gane, Mike (ed) (1986) *Towards a Critique of Foucault*, London: Routledge & Keegan Paul.
- Geary, Dick (1987) *Karl Kautsky*, Manchester: Manchester University Press.
- Giddens, Anthony (1976) *New Rules of Sociological Method*, London: Hutchinson.
- Giddens, Anthony (1981) *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, London: MacMillan.
- Giddens, Anthony (1982) *Profiles and Critiques in Social Theory*, London: Macmillan.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*, Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation State and Violence*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1987) *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-Identity*, Cambridge: Polity Press.
- Gottschalch, Willfried (1968). *Parlamentarismus und Räte-demokratie*, Berlin: Wagenbach.
- Habermas, Jürgen (1987) *The philosophical discourse of modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1987) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1989) *Political Theory and the Modern State*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David [et al.] (eds) (1983) *States and Societies*, Oxford: Martin Robertson.
- Held, David & Christopher Pollitt (eds) (1986) *New Forms of Democracy*, London: Sage Publications.
- Held, David & John B. Thompson (eds) (1989) *Social Theory of Modern Societies: Anthony Giddens and His Critics*, Cambridge: Polity Press.
- Hoffman, John (1991) "Liberals versus Socialists: Who are the True Democrats?", in McLellan & Sayers (eds) 32–46.
- Isaac, Jeffrey C. (1987) *Power and Marxist Theory: A Realistic View*, New York: Cornell University Press.
- Jakobsen, Uffe (1987) *Concepts of and Preconditions for Democracy in Marxist Discourse: The Case of Karl Kautsky*, Copenhagen: Institute of Political Studies.
- Jakobsen, Uffe (1990) "Debatten om socialisme og demokrati i II. Internationale", in Gerd Callesen (ed) *Arbejdere i alle lande ...*, København: SFAH.
- Jakobsen, Uffe (1991) "Über die Oktoberrevolution und ihre Kritiker", in Dietrich Lederer (ed.) *Alternativen denken. Kritisch-emanzipatorische Gesellschaftstheorien als Reflex auf die soziale Frage in der bürgerlichen Gesellschaft*, Berlin: Zentralinstitut für Philosophie.
- Jessop, Bob (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob [et al.] (1988) *Thatcherism*, Cambridge: Polity Press.
- Kautsky, John H. (1964) "Introduction", in Karl Kautsky: *The Dictatorship of the Proletariat*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kautsky, Karl (1893) *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart: J.H.W. Dietz.
- Kautsky, Karl (1917a) "Aussichten der russischen Revolution", in *Die Neue Zeit*, Vol. XXXV (1916–1917), II: 9–20.
- Kautsky, Karl (1917b) "Stockholm", in *Die Neue Zeit*, Vol. XXXV (1916–1917), II: 505–512.
- Kautsky, Karl (1917c) "Die Erhebung der Bolschewiki", in *Leipziger Volkszeitung*, 15. Nov. 1917.
- Kautsky, Karl (1918a) "Verschiedene Kritiker der Bolschewiki", in *Sozialistische Auslandspolitik*, No. 11.
- Kautsky, Karl (1918b) "Demokratie oder Diktatur", in *Sozialistische Auslandspolitik*, No. 34.
- Kautsky, Karl (1918c) *Die Diktatur des Proletariats*, Wien: Ignaz Auer.
- Kautsky, Karl (1918d) *Nationalversammlung und Räterepublik*, Berlin.

- Kautsky, Karl (1919a) *Die Sozialisierung und die Arbeiterräte*, Wien.
- Kautsky, Karl (1919b) *Terrorismus und Kommunismus. Ein Beitrag zur Naturgeschichte der Revolution*, Berlin: Neues Vaterland.
- Kautsky, Karl (1921) *Von der Demokratie zur Staatsklaverei. Eine Auseinandersetzung mit Trotzki*, Berlin: Freiheit.
- Keane, John (1988) *Democracy and Civil Society*, London: Verso.
- Keane, John (1991) "Democracy and the Idea of the Left", in McLellan & Sayers (eds) 6–18.
- Knorr-Cetina, Karin D. & Aaron V. Cicourel (1981) *Advances in social theory and methodology: Toward an integration of micro- and macro-sociologies*, Boston: Routledge and Kegan Paul.
- Laclau, Ernesto (1990) *New Reflections on the Revolution of Our Time*, London: Verso.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985) *Hegemony & Socialist Strategy*, London: Verso.
- Lenin, V.I.: *Collected Works*, Moscow: Progress Publishers (cited as "LCW").
- Lenin, V.I.: "Letters From Afar" (1917), in LCW, Vol. 23: 295–342.
- Lenin, V.I.: "The Tasks of the Proletariat in the Present Revolution. Theses" (1917), in LCW, Vol. 24: 19–31.
- Lenin, V.I.: "The State and Revolution. The Marxist Theory of the State and the Tasks of the Proletariat in the Revolution" (1917), in LCW, Vol. 25: 385–497.
- Lenin, V.I.: "The Proletarian Revolution and the Renegade Kautsky" (1918), in LCW, Vol. 28: 227–326.
- Lenin, V.I. (1978 [1917]) *Marxism on the State. Preparatory Material for the Book The State and Revolution*, Moscow: Progress Publishers.
- Lundquist, Lennart (1982) *The Party and the Masses. An Interorganizational Analysis of Lenin's Model for the Bolshevik Revolutionary Movement*, Stockholm – New York: Almqvist & Wicksell – Transnational Publishers.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Marx, Karl (1973 [1846]) Letter to Annenkov, in Marx & Engels 1973, I: 517–527.
- Marx, Karl (1973 [1850]) "The Class Struggles in France", in Marx & Engels, 1973, I: 205–299.
- Marx, Karl (1973 [1871]) "The Civil War in France", in Marx & Engels, 1973, II: 202–244.
- Marx, Karl (1973 [1867, 1885, 1894]) *Capital*, Vol. I, II, III, Moscow, Progress Publishers.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1973, [1845–46]) "The German Ideology", in Marx & Engels, 1973, I: 16–80.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1973 [1847–1848]) "Manifesto of the Communist Party", in Marx & Engels, 1973, I: 108–137.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1973 [1850]) "Address of the Central Committee to the Communist League", in Marx & Engels, 1973, I: 175–185.
- Marx, Karl & Friedrich Engels (1973) *Selected Works*, Vol I, II, III, Moscow, Progress Publishers.
- McLennan, David & Sean Sayers (eds) (1991) *Socialism and Democracy*, London, Macmillan.
- McLennan, Gregor (1989) *Marxism, Pluralism and Beyond*, Cambridge, Polity Press.
- Medvedev, Roy A. (1979) *The October Revolution*, New York: Columbia University Press.
- Miliband, Ralph (1991) "Reflections on the Crisis of Communist Regimes", in Blackburn (ed) 6–18.
- Mouffe, Chantal (1990) "Radical Democracy or Liberal Democracy", in *Socialist Review*, 2: 57–66.
- Norris, Christopher (1985) *The Contest of Faculties*, London: Methuen.
- Pannekoek, Anton (1976 [1946]) *Arbejderråd (Workers' Councils)*, København: Rhodos.
- Poster, Mark (1984) *Foucault, Marxism and History*, Cambridge: Polity Press.
- Poulantzas, Nicos (1980 [1978]) *State, Power, Socialism*, London: Verso Press.
- Poulantzas, Nicos (1987 [1968]) *Political Power and Social Classes*, London: Verso Press.
- Poulantzas, Nicos (1979) "Interview with Nicos Poulantzas", in *Marxism Today*, July: 198–205.
- Rustin, Michael (1991) "Which Rights of Citizenship?", in McLellan & Sayers (eds) 46–70.

- Ryan, Michael (1982) *Marxism and Deconstruction*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Sakwa, Richard (1991) "The New Conception of Democracy under Perestroika", in McLellan & Sayers (eds) 136–164.
- Sassoon, Showstack Anne (1991) "Equality and Difference. The Mergence of a New Concept of Citizenship", in McLellan & Sayers (eds) 87–106.
- Schneider, Dieter & Rudolf Kuda (1968) *Arbeiterräte in der Novemberrevolution. Ideen. Wirkungen und Dokumente*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schumpeter, Joseph A. (1987 [1942]) *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6th ed., London: George Allen & Unwin.
- Therborn, Göran (1991) "Vorsprung durch Re-think", in Blackburn (ed) p. 298–310.
- Trotsky, L (1920) *Terrorismus und Kommunismus. Anti-Kautsky*, Hamburg.
- Wainwright, Hilary (1991) "New Forms of Democracy for Socialist Revival", in McLellan & Sayers (eds) 70–87.
- Wallerstein, Immanuel (1982) "Crisis as Transition", in Samir Amin.[et al.]: *Dynamics of Global Crisis*, London: Macmillan, 1982.
- Weber, Henri (1978) "Eurocommunism, Socialism and Democracy", in *New Left Review*, 110 (July-August) 3–16.
- Wilden, Anthony (1972) *System and Structure*, London: Tavistock Publications.
- Wrong, Dennis H., (1988) [1978]: *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, Oxford: Basil Blackwell.

Översikter och meddelanden

Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap

Idéer och värdemönster i debatten
om kommunerna och välfärden.
Ett forskningsprojekt.¹

1. Inledning

1.1 Startpunkt

Kommuner brukar vanligtvis studeras ur antingen demokrati- eller effektivitetssynpunkt. Detta gäller såväl vid studier av kommunal indelning som vid studier av kommunala verksamhets- och organisationsformer. Perspektivet blir administrativt eller tekniskt. Tanken att idédebatt och ideologiska skiljelinjer skulle vara relevanta kan för många verka långsökt. Inte desto mindre är det just denna tanke som är vår startpunkt. Bakom den dagspolitiska diskussionen om kommunerna har det alltid legat, och ligger alltjämt, menar vi, *grundläggande idéer om vad en kommun är och bör vara*. Denna principiella idédebatt om kommuner vill vi synliggöra och ställa i centrum för vårt forskningsprojekt. Den har ägnats förvånande litet intresse av forskningen, med tanke på att kommunerna utgör en så väsentlig del i det svenska samhällets institutionella uppbyggnad. I flera avseenden är det alltså ny mark vi beträder med forskningsprojektet *Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden*.

1.2 Bakgrund

Under 1980-talet upplevde vi en stormig idédebatt om det svenska samhällets institu-

tionella organisation – avvägningen mellan offentligt och privat, mellan kollektivism och individualism, mellan stat och marknad. En tidigare värdegemenskap i politiska grundfrågor ifrågasattes. Kritiken av den offentliga sektorn framstod som ett bärande tema. Å ena sidan ifrågasattes *omfattningen* av det offentliga åtagandet som sådant. Politik som samhällelig beslutsmekanism betraktades inte längre som den i alla situationer självklart bästa lösningen vid exempelvis fördelningsproblem. Å andra sidan framlades förslag till mer eller mindre *nya former* för den offentliga verksamheten, huvudsakligen den kommunala, både vad gäller övergripande beslutsformer och vad gäller serviceproduktionens organisation och drift.

Den uppkomna, allt mer genomgripande debatten, inspirerades främst av nya offensiva idéer från borgerligt håll. Men saken är mer komplicerad än att enbart vara en fråga om internationellt inspirerade "marknadsidéer", och många förändringar initierades under de socialdemokratiska regeringsåren (ny förvaltningslag, försök med frikommuner, skolans kommunalisering, Ädel-reformen inom vård och omsorg, kommunaldelsnämder, ramlagsreglering). Förändrade yttre strukturella förhållanden som internationaliseringen av ekonomin, stagnationen i den ekonomiska tillväxten och den statsfinansiella situationen var viktiga faktorer bakom förändringarna. Andra viktiga faktorer var naturligtvis också sakligt motiverat missnöje från både politiker och tjänstemän. Och från medborgerligt håll kritiserades den offentliga sektorn, och särskilt kommunernas beslutsfattande och serviceproduktion, med krav om både demokratisk förnyelse (brukarinflytande och stadsdelsnämnder) och krav på valfrihet och mångfald i serviceutbudet ("valfrihetsrevolutionen"). Den offentliga sektorn, och särskilt kommunerna,

befann sig mot slutet av decenniet inbegripen i en intensiv försöks- och förändringsverksamhet.

1.3 Idéer och värdemönster under 1980-talet

Det finns goda skäl att anta att denna intensiva diskussion också har medfört en förändring av idéer och värdemönster på ett mer principiellt plan. För det första har vi synen på den statliga politiska styrningen, där kommunerna idag i många fall ges friare händer (samtidigt som de paradoxalt åläggs märkliga punktvisa begränsningar i handlingsfriheten, t.ex. i form av kommunalt skattestopp). För det andra har vi alla de nya idéerna om beslut och drift inom den kommunala verksamheten. Vi tänker framför allt på beställar-utförarmodeller, där ansvarsfrågor tydliggörs, konkurrensmekanismer införs och prestationskraven höjs; marknadsefterliknande organisationsmodeller inom offentliga driftsformer. För det tredje har vi hela frågan om den offentliga verksamhetens lämpliga omfattning, och den offentliga verksamhetens produktivitet och effektivitet. Den fokuseras ju i diskussionen om (partiella) privatiseringar av tidigare kommunal verksamhet. Vi tänker på allt från städning och sophämtning till privata (eller kooperativa) skolor, daghem och servicehus.

Rimligen förekommer alltså, i denna brytningstid för samhällsorganisationen, en rad olika idéer om vad en kommun *är* respektive *bör* vara. Ett exempel på sådana grundläggande idéer och verklighetsuppfattningar är den under 1960- och 1970-talen så framgångsrika socialliberala och socialreformistiska pragmatismen. Ett annat är den under 1980-talet uppträdande s.k. nyliberalismen. Vi tycker oss också skönja, i det begynnande 1990-talet, kanske inför tanken på en europeisk integration, en ny uppvärdering av lokalsamhälle, lokal gemenskap och lokala politiska enheter, synlig i flera partiprogram. Internationellt har diskussionen om "communitarianism", en reaktion på nyliberalismens individualism, börjat fånga intresset hos allt fler.

1.4 Syfte

I det planerade projektet avser vi att studera och analysera idéer och värdemönster i de politiska aktörernas syn på kommunerna. Men vi kommer inte enbart att koncentrera oss på 1980-talet. Rimligen måste en analys av idéer och värdemönster i nutida debatt om kommunerna, efter en historisk bakgrund, ta sin början i debatten om 1962 års kommunblockreform. Där framträder pregnant hos riksdagsmajoriteten (s och fp), och efter offentligt utredande och debatterande, *en speciell syn på kommunernas roll och organisation*. Samtidigt artikuleras en kritisk motbild på ett tydligt sätt av motståndarna till denna reform (c och m). De två motstridiga ståndpunkterna härleds från olika kommunideologiska ideal, ideal som i sin tur går tillbaka på politiskt ideologiska grundvärderingar om individen och samhället. Med denna utgångspunkt kan vi sedan följa olika efterföljande principiella idémässiga ställningstaganden, och konstatera vilka idéer som tillkommer eller försvinner, respektive modifieras och justeras.

Metodiskt sett kommer vi att leta upp alla de utsagor i den offentliga debatten där *idémässigt principiella ståndpunkter och argument förs fram som handlar om vad kommuner är och bör vara*. Vi kommer att söka upp, rekonstruera och analysera debatten på en viss nivå, nivån av grundläggande idéer. Sådana idéer framförs naturligtvis främst av *de politiska partierna*, de viktigaste artikuleringarna av samhällsmål och politiska grundvärderingar. Partierna står alltså i centrum och vårt viktigaste material är partitryck och riksdagstryck. Men samtidigt finner man sådana idéer även hos intresseorganisationer (SAF och LO), fristående debattörer samt i kommunförbundets och landstingsförbundets utredningar och uttalanden. Denna debatt i grundläggande värdefrågor kommer vi att kalla för *den principiella idédebatten om kommunerna*, eller kortare, *den kommunideologiska principdebatten*.

Vi menar att det är fruktbart att tala om *kommunideologier*. Termen har använts förut i forskningen, och statsvetaren Fritz Kaisers analyser har varit vår främsta inspiration

(Kaijser 1959; Kaijser 1962; se även Palme 1962; Andersson 1973; Norrlid 1983; Liedman 1984; Montin m.fl. 1993). Vi vill här anknyta till denna term för att, i enlighet med framställningen ovan, beteckna olika sammanhållna idéer i frågan om vad lokala politiskt administrativa enheter är och bör vara. Sven-Eric Liedmans definition på kommunideologier som: "... olika ideologiska läror om det rätta förhållandet mellan stat och lokal gemenskap eller enhet, gemenligen kallad kommun" (Liedman 1984:413ff) uttrycker alltså bara en sida av saken. Relationen mellan statlig och lokal nivå är bara en sida av det kommunideologiska komplexet. Den andra sidan handlar om vad den lokala enheten är eller bör vara för slags enhet. Detta är perspektivet i Fritz Kaijsers studier, och det kommer att förtydligas nedan.

Projektets *empiriska syfte* är följaktligen att kartlägga vilka grundläggande kommunideologiska idéer och värdemönster som de centrala politiska aktörerna har burit fram i den principiella idédebatten om kommunerna. Tidsramen är från 1962 och fram till nu, med tonvikt på 1980-talet och det begynnande 1990-talet.

Men projektet har också ett *teoretiskt syfte*. Det säger sig självt att en kartläggning och analys av det ovan nämnda slaget inte låter sig göras utan analysredskap. Vi har tyvärr inte, som vi påpekade inledningsvis, att göra med ett etablerat forskningsfält där teorier, begrepp och tidigare empiriska resultat ligger färdiga. Politisk teoretisk forskning om den lokala styrelsen saknar, märkligt nog, ett gemensamt systematiskt kommunideologibegrepp. Denna forskning är istället hårt knuten till de existerande normativa uppfattningarna, till verklighetens politiska resonemang om de politiska värdena demokrati, effektivitet, jämlikhet etc. (se exv. Goldsmith 1990: 20ff, Hudson 1993: 75ff, Kjellberg 1988: 40f, Magnusson 1986 1ff, Pierre 1990: 37ff, Sharpe 1970: 155ff). Eftersom vi avser att teoretiskt klassificera idéer om kommunen måste vi därför delvis bryta ny mark. Det kräver att vi å ena sidan utvecklar begreppet "*kommunideologi*", med dess olika dimensioner och nivåer. Det kräver å andra sidan att vi lyckas utveckla

begreppet så att det kan ligga till grund för en *analysram* för klassificering och analys av olika kommunideologiska ståndpunkter.

1.5 Ett rådande synsätt. Idéforskningens frånvaro

Forskning om idédebatt och ideologier när det gäller kommuner och kommunal organisering, den lilla som finns, har av naturliga skäl främst rört äldre tiders debatt. (Se t.ex. följande arbeten i litteraturlistan: Swensson 1939; Kaijser 1965, 1962; Andersson 1973, delvis Lundqvist 1972.) *Någon systematisk analys av nutida kommunideologisk principdebatt, efter 1962, finns dock inte. Framför allt saknas studier av sambandet mellan olika principiella föreställningar om "det kommunala" och de på det nationella planet partiskiljande politiska ideologierna.* Den nuvarande kommunalpolitiska situationen vid 1980-talets slut, med alla förändringar och all försöksverksamhet, ställer dock principer och idéer på dagordningen, inklusive frågan om den kommunala förändringsdiskussionens anknytning till de partipolitiska ideologierna.

Förändrade värdemönster, och en faktiskt pågående idédebatt, är naturligtvis inte något som är unikt för det sena 1980-talet eller det tidiga 1990-talet. Det är bara så att det tidigare så dominerande pragmatiska samförståndet om den svenska samhällsorganisationen verkar ha fått forskningen att i alltför hög grad anamma Herbert Tingstens perspektiv av "ideologiernas död" (Tingsten 1966), att ideologier var något som endast fanns för länge sedan. Samtidigt har den tekniskt administrativa debattkulturen, förhindrat forskningen från att urskilja det ideologiska och principiellt idémässiga i den samtida rådande "avideologiserade" situationen. Först genom ett längre historiskt perspektiv blir det idémässiga i samtiden synligt. Och vad mera är, först i ett längre historiskt perspektiv kan man bli uppmärksam på vilket brett spektrum av kommunideologiska idéer som förekommer och har förekommit. Låt oss snudda vid en av dessa idéer, för att förtydliga vårt syfte.

Med anor från sockenindelning och byalag, med rötter i den gamla stadsförvaltningen, föddes de svenska moderna kommunerna för ett drygt sekel sedan, år 1862. Runt denna första genomförda enhetliga borgerliga (civila) kommunala organisation, gällande för hela riket, fördes en vital idédebatt. Skulle kommunerna ses som naturliga politiska och rättsliga enheter, eller skulle de ses som delar av den statliga, nationella samhällsorganisationen? Grunddragen i denna idédebatt har sedan återkommit runt 1920, runt 1952 samt runt 1962, 1969 och 1974, vid de viktiga besluten om förändring av den kommunala indelningen, organisationen och verksamheten.

Lagstiftningen har allt sedan 1862 avvisat tanken på att en lokal gemenskap som något naturligt. Kommunerna har setts som tillskapade av staten och tilldelade sin kompetens av staten. Statsvetaren Janerik Gidlund har påpekat att man inte längre kan hävda kommuners naturliga "rätt" till självstyre i ett juridiskt eller rättsfilosofiskt perspektiv. Men han påpekar också att just sådana idéer om kommunernas "naturliga kompetens" *fortfarande påverkar dagens debatt* om kommuners fördelningspolitik, beskattningsrätten och det demokratiska inflytandet (Gidlund 1986:40). Detta tar vi fasta på i vårt projekt. Vi skall inte koncentrera oss på lagstiftningen. Den är förhållandevis entydig och genomdiskuterad. Vi skall i stället koncentrera oss på det som formar lagstiftning, de centrala politiska aktörernas idéer, föreställningar, ståndpunkter och argument.

Vi kan redan nu förutskicka att vi då finner en mycket mer mångdimensionell bild än bara en debatt mellan "offentligt" och "privat". Statsvetaren Krister Ståhlberg har också varnat oss för att överdriva betydelsen av skiljelinjen offentligt-privat, aktörerna är nog långt mer ense på denna punkt än man tror, framhåller han (Ståhlberg 1993: 2f). Vi skulle ytterligare vilja spetsa till Ståhlbergs ståndpunkt på följande sätt. Debatten handlar inte bara om "offentligt" eller "privat". *Själva idén om en lokal gemenskap*, och ett lokalt område, idén om "community", hur gammaldags irrationell den än kan verka, gör sig fortfarande envist påmind. Vi finner också en mångfacetterad

uppsättning konkurrerande kommunideologiska principer bland de centrala politiska aktörerna under vår studerade tidsperiod.

2. Kommunideologi

2.1 1800-talets kommunideologier

Under 1800-talet bedrevs en intensiv kommunideologisk debatt runt om i Europa, men också i Sverige. Bakgrunden var, för att nu fatta sig svepande, att samhällsorganiserandet stod inför nya utmaningar som industrialismen och urbaniseringen ställde. Med den franska revolutionen som väckarklocka stod man också inför det faktum att en framtida samhällelig ordning endast kunde göras legitim såsom nationens, folkets, folkviljans eller folksuveränitetens samhällsordning, oavsett graden av verklig inklusivitet och demokratisering (Liedman 1984; Anderson 1991:83–88). Liberaler, konservativa och socialister formulerade olika versioner av lokalsamhällets "natur", men framför allt om relationen mellan lokal och central politisk makt. Sven-Eric Liedman menar att 1800-talets svenska och europeiska kommunfilosofi vore värd "tjocka volymer". Kommunideologier hade en central betydelse på 1800-talet men är mer eller mindre bortglömda idag. Liedman lyfter fram tre svenska kommunideologier från 1800-talet: För det första en socialistisk kommunideologi, "en revolutionär decentralism". För det andra liberala kommunideologier hävdande kommunernas särart och självständighet. För det tredje en huvudsakligen konservativ kommunideologi. Det är denna som bäst passar "det 'svenska' grenverket med central stam och lokala kvistar. Den konservativa kommunideologins mest typiska uttryck är boströmianismen (efter filosofiprofessorn Christopher Jacob Boström) med dess lära om den vackra hierarkin uppifrån det offentliga samhället, staten, ner mot de olika, allt smärre privata samhällena" (Liedman 1984:413ff).

Den ideologiska debatten var alltså huvudsakligen en debatt om nationell samhällsorganisering, och den nationella samhällsorganise-

ringen utgjorde ett gigantiskt moderniseringsprojekt i strid mot gamla tidens ståndssamhälle, skråsamhälle, samt mot den absoluta kungamaktens förvaltningsorganisation och kyrkans ställning i samhällslivet. I efterhand kan man säga att de konservativa drog det längsta strået. Dels gjorde man det teoretiskt, genom sin rättspositivism som ställdes mot naturrätt eller utilism i liberal och socialistisk tappning. Dels gjorde man det maktpolitiskt, genom politisk och ideologisk hegemoni mot seklets slut. Den konservativa bilden av "en nationell stat" framstod helt enkelt som den mest realistiska och slagkraftiga för de dominerande politiska kretsarna. Kommuner kom sålunda under seklets andra hälft huvudsakligen att ses som led i "den nationella samhällsorganismen", inordnade som delar i den statliga förvaltningen. Detta gällde naturligtvis främst i den "étatistiska" traditionens länder såsom Tyskland, Frankrike och de nordiska länderna, men efter hand också i länder som ursprungligen mer markerade kommunernas självständighet (England, Belgien, Österrike) (se t.ex. Kaijser 1959).

När vi går in i 1900-talet är alltså i de flesta europeiska länder begreppet "kommun", diskursmässigt och ideologiskt, inordnat under begreppet "statlig förvaltning" (se t.ex. Norrlid 1983; Kilander 1991) (Kilander har dock fel i tolkningen av kommunalförordningarna 1862). Liedman menar att såväl dagens som sekelskiftets dominerande moderna samhällsuppfattning inbegriper detta synsätt på kommunerna: "Enligt denna [samhällsuppfattning] finns en offentlig sfär och en privat, och i den offentliga sfären utgör kommunerna först och sist bara statens finare grenverk" (Liedman 1984:400). Det ideologiskt och/eller samhällsfilosofiskt grundade antagandet om kommunen som huvudsakligen ett led i den statliga förvaltningsorganisationen har allt sedan dess, liksom självklart, präglad diskussionen om kommuner inom forskning och samhällsdebatt. Genom att påvisa det idémässigt kontroversiella i denna självklarhet hoppar vi, indirekt, kunna bidra till ökad klarhet om de ideologiska och/eller samhällsfilosofiska förutsättningarna för pågående debatt och

forskning, oavsett hur man vi ställer sig i sakfrågan om "den kommunala självstyrelsens" av idag (önskvärda) omfattning och utformning. Det är också en utgångspunkt för att kunna analysera och bedöma arten och graden av "systemsifte" i 1980-talets turbulenta diskussioner.

2.2 Att analysera idéer om kommuner utifrån begreppsparat *Gemeinschaft* – *Gesellschaft*

Innan vi går vidare skall vi, bara för att belysa vårt problem, stanna upp vid en vanlig tankefigur i samhällsdebatt och samhällsanalys. Eftersom kommuner utgör lokala gemenskaper med urgamla rötter vore det kanske lämpligt att anknyta till det av Ferdinand Tönnies en gång lanserade begreppsparat *Gemeinschaft* och *Gesellschaft* (Tönnies 1887). Detta begreppspar har även fått förnyad aktualitet i svensk debatt genom att sociologen och samhällsfilosofen Johan Asplund har tagit upp det för förnyad reflexion.

I böckerna *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft* (1991) och i *Storstäderna och det forteanska livet* (1992) diskuterar Johan Asplund olika former för samhällsorganisering utefter en analytisk dimension där *Gemeinschaft* – *Gesellschaft* utgör renodlade ändpunkter. Det västerländska samhället har utvecklats från en kollektiv ordning med familjen som central enhet, ett *Gemeinschaft*, till en ordning baserad på fria överenskommelser (kontrakt) mellan individer, ett *Gesellschaft*. Asplund menar att Tönnies begreppspar utgör ett slags "vändkors" mellan den förmoderna och den moderna epoken. *Gemeinschaft* kopplas till traditionell landsbygdkultur "... en naturlig och oplanerad social enhet, en organism", den bestående och äkta formen för samlevnad. *Gesellschaft*, däremot, kopplas till en övergående och skenbar form, "någonting uttänkt och konstgjort, en mekanism" (Asplund 1991:23, 42ff, 63ff; 1992:24).

Asplunds resonemang kring *Gemeinschaft* och *Gesellschaft* är förvisso intresseväckande och "intuitivt" tilltalande. Många av de gängse aspekterna på samhällsorganisering såsom

kollektivism–individualism, organisk–mekanisk och altruism–egoism m.fl. inbegrips i Gemeinschaft–Gesellschaftdimensionen. Samtidigt bär synsättet på problem och brister, främst beroende på dess endimensionalitet. Begreppen är grova och ospecificerade, fyllda till bredden av flera olika aspekter, egenskaper och relationer. Dessa olika inneboende aspekter spränger med nödvändighet isär den alltför grova Gemeinschaft och Gesellschaft-dimensionen. Dimensionen går inte att hålla ihop med mindre än att man gör avkall på den analytiska klarheten.

Med Gesellschaft avses allt från marknads ekonomi och demokratiskt centralistiskt välfärdssamhälle till storstadens smått anarkistiska/kaosartade samhällsform, ja, varje form av formaliserad sammanslutning, även en kommun, ett byalag eller en stadsmagistrat. Gesellschaft finns i ett otal varianter, och det är väl dessa variationer som vi vill kunna urskilja? Kriterierna på Gemeinschaft är vidare så grova att begreppet verkar operationaliseras närmast till en obestämd "lantlig idyll", utan empirisk referens. När en sådan situation uppkommer, av såväl teoretisk som empirisk knapphet och skevhet, måste man gå vidare för att hitta andra relevanta analysredskap.

2.3 Att analysera idéer om kommuner utifrån politisk teori

Tillkortakommandena för Gemeinschaft och Gesellschaft leder oss i stället till den politiska teorin och dess grundfrågor, som ett mer känsligt analysinstrument. Vi kommer dock även där, att möta vissa aspekter av de av Tönnies föreslagna begreppen.

Politiska teorier/ideologier om kommuner – lokala menigheter, lokala politiska samfälligheter, lokala styrelseenheter – bör rimligen ha vissa paralleller med de traditionella politiska teorierna/ideologierna om samhällets (önskvärda) grunddrag och styrelsens (önskvärda) utförande. En kommunideologi bör alltså, för att kunna fullgöra sin informerande och argumentativt övertygande funktion, bära på ut-sagor om flera olika dimensioner och egenskaper. För att kunna identifiera dessa dimensio-

ner och egenskaper skall vi ta vår avstamp i det politiska tänkandet i allmänhet som det finns systematiserat i traditionen av politisk teori. I det följande sammanför vi fritt idéer från den politiska teorins traditionella handböcker (främst Sabine & Thorson 1974; Schmandt 1965; Björklund 1993).

Politisk teori (det systematiska politiska tänkandet) är på det mest abstrakta planet förankrad i politisk filosofi och samhällsfilosofi. Där återfinns vi idéer såsom: A) samhällssyn (t.ex. organisk, mekanisk, systemisk); B) historiesyn (t.ex. cirkelgång, nedgång, framsteg, systemdeterminerad öppenhet); C) människosyn (t.ex. pessimism, optimism, bio-psyko-sociologism); D) kunskapssyn (t.ex. rationalism, empirism, kriticism), samt E) värdeteori (t.ex. naturrätt, utilism, agathonism) som de viktiga komponenterna.

Lämnar vi så den rent filosofiska nivån består sedan de politiska teorierna av olika slags utsagor, ofta stödda på eller härledda ur mer eller mindre spekulativt filosofiska antaganden, om samfällighetens faktiska och önskvärda: 1) grunddrag och grundkaraktär (t.ex. geografisk omfattning, statsform), 2) medborgarskapets omfattning och innehåll (exklusivitet, inklusivitet, rättigheter, skyldigheter), 3) styrelseform (maktindelning, parlamentarism, regeringsform, representationsordning), 4) förvaltningsform (de utförande organens organisation, finansiering och styrning, samt inte minst synen på centralitet och decentralitet).

Om vi så tillämpar detta schema på kommuner, och politiskt tänkande om kommuner, så är det, som antydde ovan, numera vanligt att rent analytiskt inordna kommunbegreppet under begreppet förvaltning, (4) enligt ovan. Som vi ser det, innebär dock detta en otillbörlig insnävning i tolkningen av de faktiska idéer och ideologier som har förekommit om vad den lokala menigheten/samfälligheten/kommunen är och bör vara. Det är naturligtvis också en otillbörlig insnävning av vårt tänkande inför framtida möjliga och önskvärda organisationsformer, eller i vår analys av vad det är för problem vi diskuterar när vi diskuterar kommunala framtider. Idéer om den lokala styrelsen återfinns, och bör återfinnas, inom

alla de fyra punkterna. Samtidigt är det självklart att de sammanvävs med ideologier om hur "hela" samhället bör vara politiskt organiserat. Den politiska teorins fyra dimensioner kan alltså tillämpas som en analysram för politiska idéer om kommuner. (Det kanske även finns fler dimensioner som vi måste beakta när vi skall närma oss och analysera kommunideologier, men till att börja med låter vi dessa fyra, med tänkbara underavdelningar, vara tillräckliga.)

2.4 Begreppet kommunideologi

En politisk teori om kommuner – en kommunideologi – bör alltså, för att vara hållbar och övertygande, för det första kunna besvara frågor om den lokala enhetens (med Karl Apels term) "normativ-ontologiska" grundkaraktär: Vad är en kommun/vad bör en kommun vara? Varför finns den/varför bör den finnas? Vilken geografisk omfattning har den/bör den ha? Vilken grad av självständighet gentemot den nationella staten och rättsordningen har den/bör den ha? För det andra bör kommunideologin kunna besvara frågor om den lokala enhetens medlemskap. Bör medlemskapet vara begränsat (exklusivt) eller allmänt (inklusive), bör det vara någon skillnad på "riktiga medlemmar" och bara "invånare"? För det tredje bör en kommunideologi kunna besvara frågor om den lokala styrelseformens utformning, frågor om förtroendevalda, tjänstemän, demokrati, partival, personval. För det fjärde bör en kommunideologi kunna besvara frågor om verksamhetens organisering: Bör verksamheten bedrivas i lekmanform som i en ekonomisk förening, i myndighetsform som i statlig förvaltning (anställda tjänstemän) eller i form av ett bolag (med ekonomisk självständighet och anställd arbetskraft)? Eller bör verksamhetsformerna blandas efter pragmatisk läglighet?

Den första och viktigaste dimensionen i kommunideologin rör (normativ-ontologiska) antaganden om grundkaraktären hos den lokala gemenskapen eller den lokala politiska samfälligheten. Grundkaraktärsdimensionen står i centrum för vår undersökning dels efter-

som den tar fasta på de mest principiella kommunideologiska uppfattningarna. Dels eftersom den utgör en, i existerande forskning, sällan beaktad analytisk dimension. Här kan man tänka sig olika ståndpunkter. Är lokalsamhället, ontologiskt sett, organismiskt naturgivet, eller är det en "mekanisk" konstruktion av mänskligt medvetande och vilja (Schmandt 1965; Björklund 1993). "Organisk" och "mekanisk", som ju är en klassisk vattendelare i traditionell politisk teori, framstår som en första dimension i politiska idéer om vad kommuner är och bör vara. De sammanfaller till dels också med begreppen "traditionell" och "modern", i gängse sociologisk teori. Denna dimension är också i mångt och mycket parallell med den av Tönnies föreslagna, och av Johan Asplund uppmärksammade, *Gemeinschaft-Gesellschaft*.

En andra aspekt av grundkaraktären hos kommuner rör den omdebatterade frågan om lokalsamhället/kommunen har någon politisk-filosofisk grund för självständighet, eller om den skall ses som härledd ur staten. Vilken grad av autonom självständighet tilldelas kommunen i princip? Är kommunen ett självständigt, "statsliknande", rättssubjekt, eller är den en del av den nationella statsmakten ("en lem i statsorganismen", som det hette för hundra år sedan)? "Självständighet" och "statsbundenhet" blir vår andra dimension i kommunideologier när det gäller grundantaganden om kommuners normativ-ontologiska grundkaraktär.

2.5 Fyra stiliserade kommunideologier

Kommunideologiska utsagor om kommuners (normativ-ontologiska) grundkaraktär bör alltså innehålla utsagor om kommuner längs dimensionerna organisk-mekanisk respektive självständighet-statsbundenhet. (Vi kan naturligtvis tänka oss fler dimensioner, men nöjer oss preliminärt med dessa två för enkelhetens skull.) Kommuner kan alltså ses som antingen organiskt naturliga enheter, eller som medvetet och viljemässigt inrättade. De kan å andra sidan också ses som per definition självständiga eller per definition statsbundna.

Kombinerar vi dessa två dimensioner kan vi få fram fyra olika slags (normativ-ontologiska) antaganden om lokalsamhällets/kommunens grundkaraktär. Utifrån detta schema skulle vi följaktligen kunna härleda *fyra stiliserade kommunideologier* vad gäller frågan om kommuners (normativ-ontologiska) grundkaraktär.

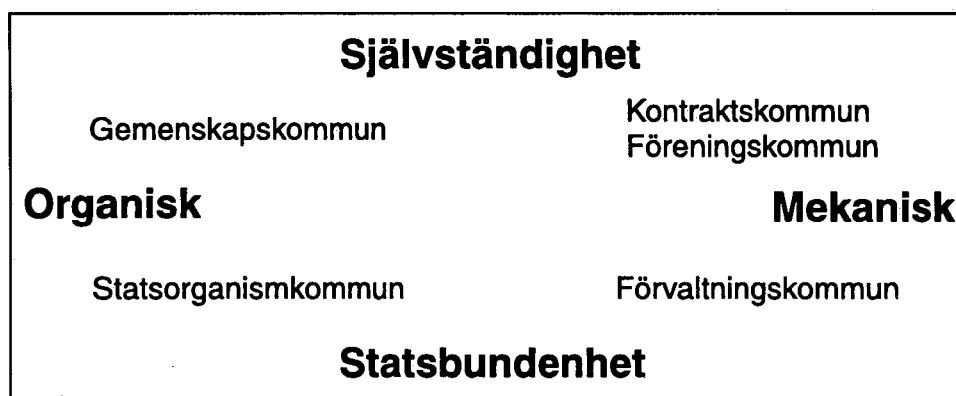
En kommunidé baserad på organisk samhällsidé och med traditionsgiven självständighet är ideologin om *gemenskapskommunen*. Lokalsamhället ses som historiskt spontant och traditionsbundet, något ursprungligt både historiskt och rättsligt. Den gamla sockentanken, eller till viss del traditioner kring by och byalag, eller det äldre stadsväsendet skulle till viss del bestå av sådana grundantaganden. Samtidigt finns än idag, och i överraskande modern form, liknande romantiska idéer om "lokalsamhälle" och "lokal gemenskap", eller den amerikanska "*small-town ideology*" eller vissa varianter av nutida "*communitarianism*".

En kommunidé baserad på mekanisk samhällsidé, och med rättslig självständighet är ideologin om *föreningskommunen* eller *kontraktskommunen*. Kommunen ses som en association eller korporation av medlemmar, såsom i ett lokalt samhällskontrakt eller en ekonomisk förening. Såväl kommunen som rättssubjekt som detta rättssubjekts självständighet härleds ur de ingående medlemmarnas rätts-

handling att sluta sig samman. Som vi skall se nedan utgör detta slags tänkande en viktig del i den gammalliberala självstyrelseideologin från 1800-talets mitt.

En kommunidé baserad på organisk samhällsidé, men inlemmad i den statliga förvaltningsorganismen är den gammalkonservativa ideologin om lokalsamhällets plats i en ordnad hierarki av stora och små "samhällen", där betoningen ligger på nationens, organismens, harmoniska och hierarkiska organisation. *Statsorganismkommunen* är det namn vi i brist på annat ger denna stiliserade kommunideologi. Dess ideologiska appellationsförmåga hävdar kommunen som ett viktigt del i den metaforiskt uppfattade samhällsorganismen, det statligt organiserade organiska samhället.

En kommunideologi, slutligen, baserad på mekanisk samhällsidé och där kommunen också ses som ett led i statlig förvaltning är den moderna och demokratiska ideologin om *förvaltningskommunen*. Kommunen ses som inordnad i den moderna och demokratiskt styrda kedjan av offentliga förvaltningsorgan. Skillnaden gentemot "statsorganismkommunen" är argumentationen och den ideologiska inramningen. Argumentationen förs i termer av demokratisk legitimitet och funktionell effektivitet. Framst 1900-talets socialliberala och socialreformistiska kommunideologier är exempel på detta slags ideologiska tänkande.



Figur 1. Fyra grundläggande ideologier om kommuners normativ-ontologiska grundkaraktär. Den horisontella axeln rör idéer om samfällighetens natur. Den vertikala axeln rör idéer om relationen till staten.

Vi får alltså fyra stiliserade kommunideologier som kan systematiseras längs två dimensioner i ett schema. Schemat framgår av figur 1.

2.6 Sammanfattning

Vi har än så länge endast tagit ett första steg för att kunna analysera den kommunideologiska principdebatten i Sverige. Vi har framlagt ett förslag till hur begreppet "kommunideologi" skulle kunna preciseras. Vi har också framlagt ett förslag till fyra grundläggande kommunideologier. Dessa fyra grundläggande kommunideologier skulle kunna utgöra ett slags byggstenar varav olika mer konkreta kommunideologier byggs upp, kanske som mellanlägen eller blandningar. De skulle alltså likna de stiliserade politiska ideologierna konservatism, liberalism och socialism, vars byggstenar också kan kombineras i olika kombinationer såsom socialkonservatism, socialliberalism, socialdemokrati etc. Detta avstamp i fyra stiliserade kommunideologier är naturligtvis preliminärt och hypotetiskt. Det är naturligtvis en startpunkt som vi kan bli tvungna att (utan saknad i så fall) ändra och modifiera. Det kanske finns ytterligare grundläggande kommunideologiska idéelement som vårt preliminära schema helt enkelt inte täcker in. Därutöver vill vi påpeka att det återstår en hel del arbete kring ideologibegreppet. För det första måste kommunideologiernas ideologiska nivå diskuteras och fastläggas. För det andra måste själva ideologibegreppet utvecklas. I föreliggande uppsats har vi inte gjort någon explicit åtskillnad på de två vanligen förekommande formerna/användningssätten av ideologibegreppet, dvs. mellan politisk teori och ideologi. Den ena formen är ideologi i betydelsen av "övertalningsfraser", där ideologin har en normativ politisk funktion (se t.ex. Fredriksson 1982). Den andra formen av ideologi återfinns i vetenskapen, som ett rationellt användningsätt för ordnande av idéer (se t.ex. Schmandt 1965). I denna senare betydelse hamnar ideologibegreppet följaktligen nära såväl politisk teori som politisk filosofi.

Vi vill slutligen också fästa läsarens uppmärksamhet på att vi ju inte har behandlat de

tre övriga nivåerna i vår skisserade kommunideologi (medlemskapet, styrelseformen, organisationsformen i serviceproduktionen). Även på dessa nivåer finns det ju olika stiliserade modeller, som det skulle föra för långt att här precisera. De blir dock avgörande viktiga för den mer noggranna analysen av den faktiska kommunideologiska debatten efter beslutet om kommunblocksreformen 1962.

För att exemplifiera fruktbarheten med det kommunideologiska perspektiv, som framlagts ovan, skulle vi översiktligt vilja skissera den svenska kommunideologiska debatten, från inrättandet av kommuner år 1862 fram till och med den omfattande kommunblocksreformen hundra år senare, år 1962.

3. Historisk skiss. Den kommunideologiska principdebatten

3.1 Socknen

De historiska lokala självstyrelsenheter kan delas in i två huvudgrupper. Till de spontant framvuxna enheterna räknas vanligtvis byn, socknen, häradet och landskapet. Staden och länet räknas däremot som "uppifrån" tillskapade enheter. Socknen betraktas vanligen som den yngsta av det svenska samhällets spontana indelningar, efter kristendomens inträngande, och betecknar den menighet som sökte sig till samma kyrka. Under naturahushållningens epok (1000–1800-talet) dominerade socknen som den *lokala indelningseenheten*. Kyrkan var den geografiskt och socialt samlande punkten; varför socknen i praktiken utgjorde en hybrid av kyrklig och världslig samhällsorganisering, uppfyllande såväl kyrkliga som borgerliga funktioner (Widberg 1979:22ff). I en mening kan man kanske säga att den kristna "broderskapstanken" förverkligades i dessa gamla socknar som samhällsorganisatoriska enheter. Socknen utgjorde därvidlag en till lokalsamhället bunden gemenskap. Samtidigt var emellertid socknen strikt inordnad i den av statskyrkan uppburna nationella hierarkin.

På 1500-talet beslöts emellertid om en kameral indelning av Sverige. Indelningen skulle ligga till grund för beskattningen av medborgarna. Socknarna ålades att föra jordeböcker som ett led i det nya beskattningssystemet. Tillskapandet av "jordebokssocknarna" innebar dels ett stärkande och formaliserande av centralmaktens ställning, där socknarnas inlemmande i det nationella politiska systemet utgjorde ett viktigt steg mot en modernare svensk samhällsbildning. Dels innebar jordebokssocknarna ett viktigt steg på vägen mot en borgerlig (civil) kommun där det världsliga enskilda ägandet av jorden lades som handfast grund, till skillnad från den tidigare mer himmelskt förankrade sockengemenskapen. För socknarnas del innebar detta å ena sidan en större självständighet visavi kyrkan, kyrkan betraktad både som centralmakt och som lokalmakt, samtidigt som de blev utsatta för den politiska centralmaktens fastare grepp.

Socknarna utgjorde emellertid ofta alltför små enheter i förhållande till de ökande samhällsuppgifterna, främst på fattigvårdens och skolans område. Industrialiseringens och urbaniseringens inträngande gjorde att gamla produktions- och konsumtionsmönster bröts sönder, för att nu inte tala om gamla nätverk för socialt skydd (Widberg 1979:35ff). Det moderna samhället, med sitt sönderbrytande av traditionella livsmönster och tankemönster, stod för dörren. Lokalt blev emellertid samhällsuppgifterna alltmer omfattande mot 1800-talets slut, vilket stegvis ökade kraven på en omorganisering av "det allmänna". Finansieringsmässigt utgjorde dock den individualistiska "intresseprincipen", principen om att den som hade nyttan av en viss åtgärd också skulle finansiera densamma, ett hinder för ökad lokal uttaxering. Det moderna samhället krävde en mer kollektiv och slagkraftig organisation. En i verklig mening borgerlig (civil), eller politiskt tillskapad, lokal samhällsorganisation var i vardande.

3.2 Kommunalförordningarna 1862. Skiljelinjen mellan liberaler och konservativa

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar diskuterades inte enbart kommuninterna aspekter, även externa och vertikala relationer till staten var föremål för diskussion. Olika principiella synsätt på kommunernas självständighet och rättsliga kompetens möttes i debatten inför 1862 års kommunalförordningar.

Liberalerna betraktade kommunerna ur ett individuellt frihetsperspektiv. Det "lokala näringsamhället" förutsatte en egen nivå av politisk organisation. Denna enhet skulle vara grundad i fria individers samgående, liksom i ett lokalt samhällskontrakt. Självständiga och fria kommuner var ur detta perspektiv en självklar förutsättning för de fria individernas självförverkligande. Genuin kommunal självstyrelse skulle bidra till individens demokratiska fostran och därmed utgöra kärnan i den nya tidens demokratiska samhällsordning. I så måtto var de liberala idéerna tongivande för det tidiga demokratiska genombrottet. Udden var riktad mot den överhettliga statsmakten. Men den var också riktad mot den gamla, på intresseprincipen baserade idén, om kommunen som en ekonomisk förening, främst av demokratiska skäl.

Kommunen var därmed ett naturligt organ i kampen mot statlig byråkrati och statlig överhet. I kraft av sin skapelsegrund, skapad av fria individers överenskommelser i kontraktets form, hade kommunen i princip samma rättsliga ställning som de enskilda individerna. Härigenom fick staten lika lite inkräkta på det lokala självbestämmandet som på individernas självbestämmande. Därför kan idén om en på kontrakt skapad kommun fungera som ett närmast vattentätt argument för den lokala självstyrelsen.

Denna tanke om en "naturlig kommunal kompetens" (om kommunens rättsfilosofiska självständighetsgrund) har visat sig livskraftig och återfinns än idag. Den är livskraftig inte minst eftersom den utgör en lämplig utgångspunkt för kritik av den rådande kompetensför-

delningen mellan stat och kommun. Då "påtvungade" reformer kritiserats tillskrivs kommunalfriheten ett egenvärde, det kommunala självbestämmandet ges en positiv värdering oavsett vad det används till. På ett djupare plan kan ett sådant synsätt sägas återspegla de politiska aktörernas "... behov av att fånga in sammansatta och svåröverskådliga förhållanden under mer generella begrepp (Andersson 1973:210, 222). Därmed kan "kontraktprincipen", trots att den är förankrad i ett föråldrat naturrättsligt inspirerat synsätt, fortfarande fylla en funktion i det politiska samtalet.

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar samtyckte de konservativa förvisso till en utökad och fastare reglerad kommunal självstyrelse, men avsåg främst att därigenom främja stabilitet och en ordnad nationell utveckling. Den kommunala självstyrelsen borde användas till förmån för nationens bästa. De lokala gemenskaperna ägde därigenom ingen självständig kompetens och var inget självändamål, de var bara enheter i den nationella hierarkin. Medborgaren var i första hand statsmedborgare, bara i andra hand och indirekt, medborgare i en lokal gemenskap. De konservativas synsätt är som synes inte frihetligt individualistiskt, utan organiskt och kollektivistiskt.

I den konservativa debatten förekom därutöver mer kulturkonservativt "romantiskt" inspirerade synsätt. Förespråkarna för dessa synsätt framhöll lokalsamhällets hävdvunna och av tradition givna självbestämmande. Om socknarna frigjordes från de statliga ämbetsmännens och pastorens fögderi skulle den lokala självstyrelsen fylla erforderliga funktioner. Lokalsamhällets naturliga gemenskap borgade för en självklar och oproblematisks lokal samhällsorganisering. Stadsförvaltningens försvarare (borgerskapet) uppbragte det starkaste motståndet mot 1862 års kommunalförordningar. Såväl städernas privilegier som intresseprincipen för städernas organisering underminerades av en enhetlig reglering av den kommunala självstyrelsen. Kyrkans företrädare (prästerståndet) framförde också principiella synsätt. I deras perspektiv var socknarna framförallt en kyrklig enhet. Männi-

skorna hade samlats kring kyrkan, församlingen utgjorde en genuin allians mellan familjen och kyrkan. Socknens domän borde vara fredad från yttre makter, kyrka-familjrelationen var en ömsesidig gemenskap. Först utanför socknens gränser tillerkändes andra makter relevans och legitimitet. Kristen broderskap och lokal gemenskap var grunden för den lokala samhällsorganiseringen (Swensson 1939: passim).

Sammanfattningsvis kan man säga att *organiseringen av "det allmänna"*, såväl nationellt (representationsreformen) som lokalt (kommunalförordningarna) befann sig en avgörande förändringsprocess under 1860-talet. I denna politiska process förekom olika och inbördes konkurrerande kommunideologiska idéer och värdemönster. Olika principer för kommunal organisering härleddes från grundläggande samhällsfilosofiska idéer. Det var idéer om den sociala samvarons yttersta bevekelsegrunder – individuell frihet mot kollektiv gemenskap – som möttes i den offentliga debatten. Diskussionerna behandlade dels kommunens interna organisering, det horisontella perspektivet, dels kommunens relation till staten, det vertikala perspektivet, och därmed också individens roll i ett organiserat samhällsliv. Den skarpaste skiljelinjen gick mellan liberala och konservativa idéer, mellan den liberala uppfattningen om en genuin kommunal kompetens och den konservativa uppfattningen om den kommunala kompetensen som statligt delegerad (Kaijser 1965:196). Då tanken på medborgarfostran till demokrati var en central liberal idé bakom kommunalförordningarna, och då denna medborgarfostran ansågs förutsätta små kommunenheter, blev frågan om kommunernas storlek viktig. Antalet kommunenheter och kommunernas storlek har sedan dess utgjort ett återkommande inslag vid principdiskussioner om den kommunala självstyrelsen och indelningen.

1862 års kommunalförordningar, vars slutresultat kan ses som frukten av en, som Fritz Kaijser uttrycker det, "ohelig allians" mellan liberala och konservativa idéer, innebar en konstitutionellt fastlagd lokal autonomi. Generalklausulen ("*vårda sina gemensamma*

ordnings- och hushållningsangelägenheter”) och den kommunala beskattningsrätten blev därmed grunden för vad vi sedan dess benämner den kommunala självstyrelsen (Kaijser 1962:63). Vi kan sammanfatta 1862 års kommunalförordningar med att den kommunala självstyrelsen frånkopplades från idéer om hävdvunnen ekonomisk förening eller naturlig autonomi. Hädanefter härleddes självstyrelsen, dess innehåll och omfattning, från politiken.

3.3 Demokratins genombrott och den kommunala politiska jämlikheten

I takt med 1800- och 1900-talens samhällsutveckling, industrialisering och urbanisering, kom allt större krav att ställas på den lokala politiska organisationen. Under 1880-talet tillkom en hel del statlig reglering av de kommunala verksamheterna. Regleringarna avsåg främst områden såsom byggnadsstadga och hälsovård, två angelägna uppgifter i de expanderande städernas verksamhet.

Historikern Ingemar Norrlid menar, i sin avhandling *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring*, att det tidiga 1900-talets demokratiska genombrott innebar att idén om kommunen som en autonom lokal självstyrelsenhet alltmer kom att undergrävas. Den svenska modellens framväxt och utveckling, som baseras på kapitalism, liberalism och socialreformism står som helhet i konflikt med idén om en egentlig kommunal autonomi med åtföljande självstyrelse. Norrlid ställer kommunal autonomi mot kommunens statliga integration, och menar att den kommunala självständigheten tillhör det fördemokratiska samhället. Den ”fördemokratiska” kommunala självstyrelsen framhåller deltagande och medborgarfostran som demokratiska värden, till skillnad från den demokratiuppfattning som bygger på jämlikhetspolitik via jämlik politisk representation. Han menar att ”... demokrati (socialreformism) och kommunal självstyrelse historiskt är oförenliga i en integrationistisk modell och strategi”. Och han tillägger att ”... en integrationistisk självstyrelseideologi (decentraliseringssyn) fick sitt genombrott i vårt

offentliga liv vid eller kort efter sekelskiftet”. I denna omvandling i synen på kommunernas roll i riktning mot att bli integrerade i den statliga politiken, har ”Jämlikhet och skatterättvisa ... spelat viktiga roller åtminstone så till vida att de har bildat inslag i en allmän, legitimerande ideologi” (Norrlid 1983:202ff).

I frågan om den kommunala indelningen inleddes 1913 års nybildningskommitté, som resulterade i 1919 års kommunindelningsslagstiftning, ett viktigt ställningstagande mot de gamla sockengränserna. Kommittén tog ett radikalt steg när den, inspirerad av preussisk kommunallagstiftning, hävdade att ”... varken kommunen eller församlingen hade någon laglig rätt till sina områden”. Alla samhällsförändringar med ”offentligt intresse”, exempelvis kommunindelning, kunde därigenom genomdrivas oberoende av kommunernas vilja (Widberg 1979:39). 1919 års kommunalindelningsslagstiftning kan därmed sägas utgöra den definitiva nådastöten mot idén om kommunernas självständiga status. Den lägger samtidigt den praktiska grunden för utbyggnaden av kommunernas förvaltning av statligt fastlagda kommunala uppgifter. Sedermera blev det socialvårdens och skolans arbetsförhållanden på 1940-talet som slutgiltigt föranledde en målinriktad strävan mot ny kommunindelning.

På 1920-talet tillkommer reformer av ett nytt slag. Dessa inskränker sig inte bara till reglering av redan existerande kommunal verksamhet utan innebär också krav på tillskapande av nya verksamheter, där kommunerna åläggs att förvalta vissa nationellt beslutade samhälleliga serviceuppgifter. 1919 års kommunalskatte-reform fyller en central roll i sammanhanget då den proportionella kommunalskatten gav finansiella förutsättningar för verkställande av de statligt ålagda serviceuppgifterna. Många småkommuner hade emellertid svårt att uppfylla kraven på denna samhälleliga serviceverksamhet. De små socknarnas otillräcklighet i rollen som moderna borgerliga kommuner hade uppmärksammats redan vid kommunalförordningarnas tillkomst. Det fanns emellertid redan då en allmänt omfattad skepsis mot förändringar av den kommunala indelningen.

I takt med att kommunen får fler serviceproduktionsuppgifter och stegvis blir alltmer integrerade i den nationella samhällsplaneringens uppgifter blir utrymmet för den lokala "sockensjälvständigheten" allt mindre. "Integreringen i samhällsutvecklingen och kommunernas ökande kostnader ledde helt enkelt till en kris för den kommunala självstyrelsen." Om kommunen blir finansiellt beroende av staten för genomförandet av sina serviceuppgifter undergrävs den kommunala självstyrelsen i realiteten. Andra strategier valdes för det finansiella lösandet av de kommunala angelägenheterna. Bland dessa strategier återfinns statsbidrag, interkommunal skatteutjämning, förändrad utgifts- och kompetensfördelning mellan stat och kommun samt interkommunal samverkan. Även dessa åtgärder hade emellertid sina "baksidor". Exempelvis mottagande av stora mängder statsbidrag ansågs inte av förespråkarna för den lokala självstyrelsen som "... förenligt med den kommunala ideologin" (Widberg 1979:40f).

Samtidigt kvarstår emellertid tveksamheten till förändringar av de kommunala gränserna. Kvardröjande *traditionella gemenskapsidéer* inbegrep att socknarnas hävdvunna gränser betraktades som självklara och "rationellt" motiverbara restriktioner på samhälleliga förändringar. Större kommunenheter skulle dessutom kunna komma att äventyra den kommunala (när-) demokratin. Närhet mellan medborgare och förtroendevalda betraktades som en omistlig del av småkommunsystemet.

3.4 Storkommuner och kommunblock, socialdemokrati och borgerlighet

1943 års kommunindelningkommitté, som resulterade i 1952 års *storkommunreform*, hade som mål att åstadkomma en "mer rationell kommunindelning". Den lokala samhällsorganisationen var inget självändamål utan hade till uppgift att handha samhällsuppgifter som förlagts till det lokala planet. Trots att de traditionella indelningsgrunderna ansågs vara sekundära bibehölls de kyrkliga församlingarna eller socknarna som kamerala enheter. Lagstiftaren utförde därmed en balansgång mellan

hänsynstagande till traditionella uppfattningar och modernt rationalitetstänkande. Grundpelare i storkommunreformens motiv var att urvalet lämpliga förtroendemän ökade (Jfr. Mills ideal om dugliga representanter), att skatteunderlaget förbättrades, att serviceinrättningarna utnyttjades bättre och att viss service exv. socialvård präglades av mindre "intimitet". Därutöver innebar reformen att det representativa politiska systemet blev obligatoriskt. Storkommunreformen medförde att det gamla sockensystemets principer kom alltmer i skymundan. (Widberg 1979:43ff, Strömberg & Westerståhl 1984:11). På ett principiellt plan innebar storkommunreformen ett klart ställningstagande mot traditionella gemenskapsidéer. Tanken på *den rationella förvaltningen* hamnade alltmer i fokus.

Förvaltningsexpansionen och den tilltagande urbaniseringen anger Widberg som de främsta orsakerna till att storkommunreformen snabbt kom att undergrävas. Vid utarbetandet av reformen hade värmandet av traditionella värden motarbetat skapandet av en relevant kommunstruktur. De naturliga koncentrationstendenserna, strukturrationaliseringen, borde ej få hämmas av irrelevanta och sentimentalt präglade synsätt på kommungränser. Till grund för den lokala samhällsorganisationen borde istället den *kulturgeografiska centralortsteorin* ligga. Enligt denna teori skulle administrativa gränser anpassas till "det spontant framvuxna systemet av centralorter" och inte till traditionella indelningsgrunder. Inte minst den stadigt tillväxande bilismen innebar att äldre geografiska gränser sprängdes. Service- och centralorter övertog de gamla kommunernas roll. Kommunblocksreformen innebär därigenom vad vi kommer att benämna (den moderna) *förvaltningskommunens* definitiva genombrott. Det moderna förvaltningstekniska, politiskt-administrativa synsättet på den kommunala organisationen omsattes i praktisk handling för första gången i stor skala. Indelningsmotståndarnas gemenskapsidéer med envist kvardröjande vid ett utpräglat territoriellt synsätt fick se sig passerat av förvaltningsidéernas ("a-traditionella") funktionella synsätt. Den moderna förvalt-

ningskommunen producerar välfärdsinsatser, varför den lokala samhällsorganisationen inte har något egenvärde. *Kommunen* ses som en mer eller mindre väl fungerande kugge i det nationella politiska systemet, som *en mellanmakt mellan stat och individ* (Kajser 1965: 196).

Kommunblockreformens antagande och slutliga genomförande kom emellertid att präglas av parlamentarisk oenighet. Vid reformens antagande 1962 avlämnade både centerpartiet och högerpartiet utskottsreservationer. När riksdagen 1969 beslutade om tvångs genomförande av kommunblockreformen motsatte sig alla tre borgerliga partierna detta i en gemensam utskottsreservation. Man ansåg att kommunsammanslagningarna, om de överhuvud skulle genomföras, måste bygga på kommunernas frivillighet och hänvisade till 1962 års utskottseninghet i frågan om den s.k. *friviligprincipen*. Därutöver motsatte man sig den socialdemokratiska utskottsmajoritetens saktliga motivering för kommunblocksreformens nödvändighet. De kulturgeografiskt grundade slutsatserna rörande nödvändig kommunstorlek var allt annat än entydiga. Dessutom framhöll man att också andra hänsynstaganden än de utpräglat näringsgeografiska var angelägna. De borgerliga partierna värnade främst småkommunsystemets värden och kommunens självbestämda också när det gällde indelning och kommunernas självbestämmande ansågs ha ett värde i sig. Närhet mellan de förtroendevalda och medborgarna var av största vikt. Kommunmedborgarna skulle komma att förlora intresset för de gemensamma angelägenheterna när beslut och verkställighet hamnade för långt borta. Hela den demokratiska beslutsprocessen riskerade att undergrävas i de större kommunenheterna.

Socialdemokraterna å sin sida hävdade att den kommunala självstyrelsen i praktiken redan var undergrävd eftersom kommunerna inte längre själva kunde finansiera sin verksamhet utan istället blivit alltmer beroende av statsbidrag. Vidare ansågs den kommunala (när-) demokratin inte vara ett självändamål. Om självstyrelsens innehåll i praktiken begränsades av snäva finansiella ramar, om

kommunen inte kunde svara upp mot medborgarnas serviceefterfrågan, får såväl den kommunala demokratin som den kommunala självstyrelsen anses vara urholkad. Den kommunala demokratin sågs istället intimt sammanbunden med "serviceförmåga". Stora ord om medborgaranda och lokaldemokrati väger lätt mot kommunernas faktiskt konstaterbara tillkortakommanden vid uppfyllandet av medborgarnas servicebehov (prop 1962:180, prop 1969:103).

4. Forskningsprojektets uppläggning

4.1 Tidigare forskning

Kommuner och kommunal organisering har över tid utgjort ett stort intresseområde för svensk forskning. Framför allt de stora reformerna 1952 och 1962 har studerats och analyserats inom olika discipliner. Påfallande ofta, framför allt i den äldre forskningen, har den rättsliga regleringen av den kommunala verksamheten stått i centrum. I den senare samhällsvetenskapliga forskningen har demokrati, effektivitet och näringsgeografiska aspekter intresserat forskarna. Man tycks främst ha haft ett tekniskt-pragmatiskt perspektiv där man ställt frågor om huruvida kommunerna uppfyller sin roll som rationella politisk-administrativa enheter. Egendomligt nog finns det endast ett fåtal studier som har uppmärksammat grundläggande kommunideologiska idéer och principer.

Statsvetaren Fritz Kajser och historikern Sven Ulric Palme påpekade redan på 1960-talet behovet av forskning om kommunideologier. Sven Ulric Palme drar paralleller med amerikansk forskning och konstaterar att en veritabel "small-town ideology" varit den dominerande amerikanska kommunideologin. Han menar dessutom att det råder en egendomlig spänning mellan kommunallagarnas anda från 1862, och den praxis som vuxit fram. Palme menar att det är klart att 1862 års lagfäder främst syftade till en kommunal självstyrelse och autonomi. Samtidigt växte i stället den statliga regleringen av den kommunala verksamheten

genom speciallagarna allt snabbare. Han menar därför att en studie av "... idébakgrunden, jämte de praktiska övervägandena bakom" denna utveckling borde företagas (*100 år under kommunalförfattningarna 1862–1962*, s. 800f). Närmare bestämt skulle en sådan studie omfatta framväxten av de idéer som vi i vårt forskningsprojekt sammanfattar med termen "förvaltningskommunen", kommunen som den statliga och nationella politikens redskap och förlängda arm.

Den närmaste analysen av hur kommunala självstyrelseideologier ger vika för en syn på kommunerna som redskap i en nationell reform- och jämlikhetspolitik är historikern Ingemar Norrlids redan omnämnda bok *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring* (1983). Boken ter sig som ett viktigt bidrag i analysen av den under 1900-talet dominerande kommunideologins framväxt, kommunerna som redskap för en nationell reform- och jämlikhetspolitik, det som vi i vårt forskningsprojekt kallar "idén om förvaltningskommunen". Boken analyserar dock främst tiden 1908–1912, men är inte desto mindre av stort värde som inspirationskälla. Norrlid stöder sig också på Göran B. Nilssons studie *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928* (1967).

En annan viktig studie om idéer och principer om svenska kommuners är statsvetaren Lennart Lundquists, i Lund, studie *Means and Goals of Political Decentralization* (1972). I denna avhandling jämförs idédebatten runt 1862 med den runt 1962 års kommunblocksreform. I fokus står de politiska partiernas mål och medel i frågan om politisk decentralisering. Boken är värdefull för förståelsen av de båda skeendena. Men den för inget systematiskt och renodlat resonemang om hur partiernas mål förhåller sig till olika *kommunideologier* eller till de partipolitiska ideologiska skiljelinjerna.

Statsvetaren Hans Andersson pekar å ena sidan på faran i att i efterhand i romantiskt nit "överideologisera" debatt och beslut om kommunerna. Å andra sidan menar han att det under 1950- och 1960-talen har vuxit fram nya och intressanta sätt att betrakta den kommuna-

la verksamheten och verkligheten. Han tycker sig se en förändrad syn och förändrade ideal. Därför skulle, trots allt, närmare undersökningar av kommunideologier vara nödvändiga och intressanta. Med kommunideologier menar han då "... mer generella och principiella tolkningar av värdeladdade termer av typen lekmanförvaltning – byråkrati, decentralisering – centralisering, medborgarinflytande – expertvälde, samförstånd – konflikt" (Andersson 1973:230f).

Forskningsläget kan alltså sammanfattas med att idédebatten runt tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar tycks vara förhållandevis väl utforskad. Vidare verkar Ingemar Norrlids teser om det demokratiska genombrottets fatala betydelse för den kommunala självstyrelsen vara rimliga och en viktig utgångspunkt för vårt forskningsprojekt. Runt 1962 års kommunblocksreform finns mycket forskning om de bakomliggande övervägandena. Någon systematisk *kommunideologisk* analys, där idéer om kommuner kopplas till de politiska ideologierna, har dock inte gjorts av debatten runt 1962 års beslut. Likaledes finns ingen studie gjord som försöker fånga kommunideologier och den principiella idédebatten om kommunerna under 1970- och 1980-talet. Här finns ett stort tomrum att fylla.

Vi vill dessutom påpeka ett annat slags "tomrum" eller frånvaro av kommunideologiskt perspektiv. Det återfinns i den gängse uppfattningen att kommunblocksreformen enbart grundar sig på tekniskt administrativa, "avideologiserade", överväganden. En uppfattning som innebär att den bakomliggande ideologin, idén om förvaltningskommunen, görs osynlig.

Förekomsten av politiska alternativ, med principiella och idémässiga skiljaktigheter, vid kommunblocksreformens genomförande har uppmärksammats av flera forskare. Hans G Andersson menar emellertid att motsättningarna mellan förespråkarna respektive motståndarna till kommunblocksreformen främst kan förklaras av "begreppsoklarhet". I debatten sammanblandades *det kommunaldeokratiska perspektivet* (kommuninterna demokrativärden) med *det kommunala självsty-*

relseperspektivet (externa demokratiska samhällsvärden). Indelningsförespråkarna ställde det externa perspektivet i centrum. Större och på rationella grunder indelade kommuner skulle ge den kommunala självstyrelsen reellt innehåll eftersom kommunen skulle undkomma främst det finansiella beroendet av staten. Därutöver skulle också likabehandling av medborgarnas servicefrågor möjliggöras. Motståndarna till indelningen ställde däremot det kommunaldemokratiska perspektivet i centrum. De utgick från sakernas tillstånd före kommunblocksreformen och hävdade att "småkommunsystemets" direktdemokratiska värden riskerade att gå förlorade i de nya kommunerna, varför huvudfrågan enligt deras synsätt var att skapa garantier för dessa världens bevarande i den nya kommunala organisationen (Andersson 1973:224). Ur ett kommunideologiskt perspektiv kan man istället hävda att det alls inte var fråga om begreppsoklarheter utan att det snarare är två principiella synsätt på kommunerna och den kommunala organiseringen som möts. Vår undersökning skall bland annat följa försvaret av småkommunsystemets former och värden från 1962 och fram tills nu men också hur idén om en lokal gemenskap och lokal politisk samhällsorganisering dyker upp igen.

Lennart Lundquist uppmärksammar bland annat de skiljaktiga synsätten på demokrati och effektivitet som förekom i debatten inför kommunblocksreformen. Han menar dock att motsättningarna är begränsade till olika uppfattningar om hur decentraliseringsmålet bäst skulle uppnås. Någon oenighet om det önskvärda med decentraliseringsmålet som sådant existerade inte (Lundquist 1972:196ff). Vår undersökning skulle istället vilja ställa frågan om inte decentralisering via bibehållna småkommuner respektive via nyindelade kommunblock rimligen kan betraktas som två olika decentraliseringsmål. Vi skulle alltså vilja problematisera den påstådda enigheten bakom kommunblocksreformens decentraliseringsmål och relatera dessa mål till de olika kommunideologierna.

Kulturgeografen Jan Widbergs slutsats om att självstyrelseideologin inte skulle ha varit

speciellt levande under kommunsammanslagningarna kan även den problematiseras (Widberg 1979:78). Givet det innehåll i demokrati- och effektivitetsfrågor som moderaterna och centern driver från kommunblocksreformens tidiga dagar och som återfinns i de tre borgerliga partiernas gemensamma utskottsreservation mot kommunblocksreformens tvångsgenomförande 1969 kan man undra om dessa synsätt inte representerade ett politiskt alternativt synsätt till den kommunala organisationen inbegripande en stark självstyrelseideologi.

Departementsrådet och statsvetaren Sören Häggroth beskriver kommunblockreformens bakgrund, principer, genomförande och resultat. Den vetenskapliga utvärderingen av reformen, som utfördes inom ramen för Kommunalforskningsprojektet, kommer till slutsatsen att resultaten var "oväntat positiva" (Statsvetarprofessorerna Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl som redaktörer). Utifrån denna slutsats frågar sig Häggroth retoriskt om Sverige därmed har funnit en metod att lösa konflikten mellan effektivitet och demokrati, en konflikt som alltid återfinns i diskussioner om den kommunala självstyrelsen. Svaret på en sådan frågeställning är, enligt honom, inte minst beroende på hur de centrala begreppen – effektivitet och demokrati – definieras. Under kommunblocksreformens införande (1960- och 70-talet) syftade effektivitet främst på "... the possibilities of developing new forms of welfare within the framework of public sector ... the capacity of the municipalities for taking new tasks upon themselves". Med demokrati avsågs framför allt den representativa formens politiska demokrati. Idag däremot, i en tid av "ekonomisering" och nedskärning, syftar effektivitetsbegreppet på produktiviteten i den existerande kommunala serviceverksamheten. Och dagens demokratibegrepp handlar inte bara om medborgarinflytandets kanalisering via politiker och politiska partier utan har utvidgats till att också omfatta medborgarnas direkta deltagande främst i form av valfrihet vid serviceutnyttjande. Häggroth menar att dessa "nya" definitioner av demokrati och effektivitet ställer kommun-

blocksreformens bärande idéer och resultat i ett nytt perspektiv. Sett ur detta perspektiv kan kommunblocksreformen ses som både onödig och rentav "felaktig". "Given a transition to private activities and independent production units, territorial boundaries are no longer decisive. Even a small municipality could create the purchasing role central to the new organisational models". Dagens organisationsförändringar utgår dock från kommuner som uppnått sin nuvarande storlek. "Whether in the 1950s and 1960s there were *alternative ways* (vår kurs.) of achieving the aims of the welfare policy must be a subject of historical speculation: an intellectual exercise which is not without interest in its own right" (Häggroth 1993:35ff). Vår undersökning avser att ta fasta på dessa "alternativa sätt" för organisering av kommunerna och den kommunala verksamheten. Vi kan naturligtvis inte besvara frågan om alternativa organisationsmodeller hade kunnat skapa nuvarande offentliga välfärd. Däremot väcker Häggroths formuleringar behovet av att utreda både det hegemoniska och de alternativa idéerna till kommunal organisering.

Denna idédebatt är föga omtalad och känd idag. Men idéer om *den lokala politiska gemenskapen* har aldrig dött, idépolitiskt och debattmässigt sett, trots kommunernas inordnande i den nationellt förda politiken, och deras rättsliga reglerande av statligt stiftade kommunallagar. I stället har den varit vitalt närvarande vid, exempelvis, debatten om den stora kommunindelingsreformen 1962–1974. *Vi skulle dessutom vilja hävda att den också är närvarande och har politisk sprängkraft i det "nyliberalt" präglade 1980-talet.*

Då forskare och debattörer hävdar att den under slutet av 1980-talet påbörjade och under början av 1990-talet pågående marknadsefterlikningen av den kommunala organiseringen innebär en "avpolitisering" gör de sig måhända själva till tolk för ideologin om den förvaltande kommunen. Avpolitiseringsstenen framförs när konsekvenserna av att produktionen av offentliga tjänster "befrias från politik" beskrivs. Man tycks mena att en produktion som i ökad utsträckning bestäms av medborgarnas

individuellt uttryckta efterfrågan, i motsats till av politiker identifierade behov, respektive av produktionens grad av konkurrens effektivitet blivit mindre "politisk". Endast om man upprätthåller stad–marknadsdistinktionen och intar ståndpunkten att endast stat är politik och marknad endast ekonomi, kan man hävda att marknadsefterlikningen i den kommunala serviceverksamheten innebär att det politiska systemet avhänds uppgifter. Marknadsefterlikning är ju också politik, och kanske rent av en politisering i viss kommunideologisk riktning. Vi menar att den principiella idédebatten om kommunernas organisation och verksamhet faktiskt är, och faktiskt har varit, långt mer spännande och mångdimensionell än vad som kan sammanfattas i stat–marknadsdistinktionen.

4.2 Forskningsfrågor

Forskningsprojektet tar sin utgångspunkt i tanken om kommunideologier, och utarbetandet av en analysram för att klassificera kommunideologier. Det är forskningsprojektets teoretiska problematik. Projektets empiriska forskningsfrågor rör de svenska politiska partiernas, och andra centrala aktörers, kommunideologiska ställningstaganden. Empiriskt sett kommer forskningsarbetet att vägledas av framför allt följande frågor.

1) *Socialdemokratins kommunideologiska grundprincip är "förvaltningskommunen".* Socialdemokratin faller sig lättast av alla partierna att identifiera inom den kommunideologiska analysramen. Dess syn på kommunerna är från början av 1900-talet, och sedan i allt högre grad, sammanfallande med en renodlad idé om kommunerna som serviceproducent och förvaltare av en nationellt beslutad välfärds- och jämlikhetspolitik. I en mening kan man säga att socialdemokraterna i själva verket saknar en uttalad och medveten idé om kommunen som sådan. De nationellt beslutade reformmålen, dvs. innehållet i politiken, står i fokus. Den ur forskningssynpunkt spännande frågan är om socialdemokratins ställningstaganden under 1980-talet inneburit ett mer principiellt och idéanknutet förhållnings-

sätt till kommunen som samhällelig enhet inbegripande å ena sidan en rörelse i riktning mot kontraktskommunalt tänkande, å andra sidan en rörelse i riktning mot gemenskapstanken? Eller står socialdemokratins "förnyelse av *den gemensamma sektorn*", i vårt fall kommunerna, för en förnyelse helt inom ramen för vad vi här kallar förvaltningskommunens idé?

2) *Det finns en tydlig borgerlig kommunideologi.* Denna borgerliga kommunideologi är delvis gemensam för de fyra borgerliga partierna. Den har funnit sitt ideologiska uttryck i idéerna om "småkommunernas" betydelse för lokal demokrati och kommunal självstyrelse vilket ligger väl i linje med en borgerlig tradition av "konstitutionellt" eller principiellt förhållningssätt till politiska frågor. Kommunen är här ett egenvärde som politisk församling, inte enbart ett redskap för nationell politik. Detta är en uppfattning om lokalsamhällets organisation som verkligen inte kan reduceras till "marknaden". Tvärtom, denna borgerliga idé om lokalsamhället strider mot marknadsprincipen i flera viktiga avseenden. För det första är den territoriellt bestämd, och därmed i strid mot marknadens krav på territoriell obundenhet. För det andra ser den den lokala gemenskapen och den lokala samhällsorganisationen som ett självändamål. För det tredje ser den lokalsamhället som en *politisk* enhet, som en liten stat i staten, en idé som också strider mot marknadstänkandets önskan om så liten politik som möjligt. Det faktum att denna borgerliga kommunideologi bara är delvis gemensam antyder också att de borgerliga partierna skiljer sig åt i viktiga kommunideologiska avseenden.

3) *Centerpartiet är det borgerliga parti som mest renodlat står för den lokala gemenskapens princip.* I centerpartiet har ända sedan tidigt 70-tal den s.k. *lokalsamhällesidén* utgjort en viktig diskussionspunkt på partiets interna dagordning. Partiet tycker sig i denna idé ha funnit *det ideologiska alternativet* till den gängse svenska ideologiska skiljelinjen mellan vänster (stat) och höger (marknad). En ständigt återkommande spänning har gällt i vilken utsträckning lokalsamhällets prioriteringar skall få slå igenom i förhållande till na-

tionella jämlikhetsmål. Hur skall man lösa konflikten mellan jämlikhetssträvandena och önskemålet om en större lokal autonomi?

4) *Folkpartiet-liberalerna bär på en kluvenhet.* I debatten om 1962 års kommunblocksreform ställde sig folkpartiet på socialdemokratins sida, och i strid mot centerns och moderaternas (dåvarande Bondeförbundet och Högerpartiet) reservationer till förmån för de tidigare mindre kommunerna. Man försvarade då huvudsakligen, liksom socialdemokratin, förvaltningskommunens idé. Redan 1969 gör man emellertid gemensam sak med centern och moderaterna, och försvarar kommunernas självbestämmande. Från denna tidpunkt och framåt (främst under 70-talet) är folkpartiet, liksom de två andra borgerliga partierna, intensivt engagerade i närdemokratifrågor. Kommundelsråd och kommunala folkomröstningar står i centrum. Vår tanke är att folkpartiets kommunideologi utgör en blandideologi. Denna måste emellertid närmare utredas.

5) *Moderata samlingspartiet bär också på en kluvenhet.* Deras 80-talsideologi inrymmer inte bara offensivt "nyliberala" tankar om marknadens och individens frihet. Ett viktigt inslag i den moderata 80-talsideologin utgörs av distinktionen mellan den stora och lilla världen. Den "lilla världen" är gemenskapsbaserad och består av familjen, grannskapet, föreningar, arbetsplatsen och andra "gemenskaper", dessa gemenskaper bör återupprättas enligt den moderata ideologin. Den "stora världen" – marknad, stat och kommun – kan inte och bör inte tillhandahålla exempelvis den genuina omsorgsverksamheten. En spännande fråga är hur mycket som återstår av kommunerna och den kommunala verksamheten om den lilla "apolitiska" världen ges fullt genomslag. Blir kommunerna, i dagens tappning, mer eller mindre överflödiga när den lilla världen ombesörjer en stor del av omsorgs- och serviceverksamhet?

6) *Övriga partier.* En annan spännande fråga, om vi nu blickar ut mot övriga partier, är i vad mån KDS har en lokalsamhällsuppfattning, en kommunideologi, som fångar upp de gamla sockarnas gemenskapsidé. Kan sock-

entanken återuppväckas på kristdemokratisk grund?

5. Slutord

Västeuropa har under flera hundra år präglats av starka nationalstater. Detta gäller i allra högsta grad också Sverige som från reformationen och framåt blivit alltmer centralistiskt. Under 1800- och 1900-talens moderniseringsprocesser har lokalsamhällesstrukturerna – kommunerna – använts som agenter för (och därigenom blivit en integrerad del av) den nationella (reform-) förvaltningen. I ett lokalt och regionalt pluralistiskt framtida Europa, däremot, ter sig idéer om mer självständiga lokalsamhällen kanske mer rimliga än idéer om enhetliga nationella förvaltningsapparater. Om lokalsamhällena får en starkare ställning måste detta måhända motiveras också idémässigt: Kan idén om förvaltningskommunen komma att ersättas av idén om lokalsamhälleskommunen? (Jfr. Gidlund 1989: 131ff, 1991: 65ff). Också de svenska interna samhälleliga förhållandena befinner sig i något av ett förändringsskede. Inte minst den bromsade tillväxten påkallar idéer om nya former för den offentliga verksamheten. "Det allmänna" inte bara förändras utan framförallt diskuteras på annorlunda sätt än tidigare. I en tid när grundläggande frågor om samhällsorganisering problematiseras är det väsentligt att studera idéer från det förgångna, för att mer förutsättningslöst kunna blicka framåt.

Mats Dahlkvist – Urban Strandberg

Not

1. Projektet finansieras av Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet och av Svenska Kommunförbundet. Slutligen riktas ett tack till prof em Jörgen Westerståhl, prof Lars Strömberg samt till fil dr Stephan Schmidt för stimulerande diskussioner vid projektets tillkomst.

Referenser

- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andersson, Hans G. (1973) *Kommunalideologin*. I Wallin m.fl. *Kommunerna i förvandling*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Asplund, Johan (1991) *Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft*. Göteborg: Korpen.
- Asplund, Johan (1992) *Storstäderna och det forntida livet*. Göteborg: Korpen.
- Björklund, Stefan (1993) *Politisk teori*. Skriftserien nr 17. Högskolan i Örebro.
- Dente, Bruno – Kjellberg, Francesco (eds) (1988) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Fredriksson, Gunnar (1982) *Det politiska språket*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Gidlund, Janerik (1986) *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner, strategier för morgondagens offentliga sektor*. Uppsala: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Gidlund, Janerik – Sörlin, Sverker (1991) *Ett nytt Europa*. Kristianstad: SNS Förlag.
- Herlitz, Nils (1924) *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Herlitz, Nils (1933) *Svensk självstyrelse*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hudson, Christine (1993) *Against all odds. Local Economic Development Policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain*. Umeå universitet.
- Häggroth, Sören (1991) *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Häggroth, Sören (1993) *From corporation to political enterprise. Trends in Swedish local government*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Kajiser, F. (1959) *Kommunallagarna. Del I*. Stockholm: Landskommunernas förbunds förlag.
- Kajiser, Fritz (1962) 1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund. I *100 år under kommunalförordningarna 1862–1962*. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Kajiser, Fritz (1965) *Återblick på utvecklingen mellan stat och kommun*. Bilaga 9 i SOU 1965:54 *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. Betänkande av länsdemokratiutredningen.
- Kilander, S. (1991) *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Studie Historica Upsaliensia 164. Stockholm: A&W International.

- King, Desmond S. – Pierre, Jon (eds) (1990) *Challenges to Local Government*. London: Sage Publications.
- Liedman, Sven-Eric (1984) Sveriges rike måste vara det eviga ..., i Ambjörnsson, Ronny – Gaunt, David (red) (1984) *Den dolda historien. 27 uppsatser om vårt okända förflutna*. Malmö: Författarförlaget.
- Lundquist, Lennart (1972) *Means and Goals of Political Decentralisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Warren (1986) Bourgeois Theories of Local Government. *Political Studies* Vol. 34 no 1.
- Montin, Stig (1993) *Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy*. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Montin, Stig m.fl. (1993) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73. Rapport till lokaldemokratikommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Nilsson, Göran B. (1967) *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928*. Stockholm: Wretman.
- Norrlid, Ingemar (1983) *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring. Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige*. Lund: Liber Förlag.
- Palme, Sven-Ulric (1962) Några arbetsuppgifter för kommunalhistorisk forskning. I *100 år under kommunalförfatningarna 1862–1962*. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Proposition 1962:180. *Förslag till lag om nykommunindelning*.
- Proposition 1969:103. *Förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen*.
- Sabine, G. – Thorson, T. (1973) *De politiska idéernas historia*. Stockholm: Aldus Bonniers.
- Schmandt, H. (1965) *A History of Political Theory*. Fourth Edition. Hinsdale Illinois: Dryden Press.
- Sharpe, L.J. (1970) Theories and Values of Local Government. *Political Studies* Vol. 18 no 2.
- SOU 1965:6 *Kommunalrättskommitténs betänkande*.
- Stjernquist, Nils – Magnusson, Håkan (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Strömberg, Lars – Westerståhl, Jörgen (1984) *The New Swedish Communes. A Summary of Local Government Research*. Stockholm: Liber Förlag.
- Ståhlberg, Krister (1993) *Alternativ organisering av offentliga tjänster i nordisk debatt. Norden i skärningslinjen mellan en myndighetsmodell och en valfrihetsmodell*. (Stencil 930807)
- Svensson, Gunnar S. (1939) *Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen 1817–1862*. Lund.
- Tingsten, Herbert (1966) *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien*. Stockholm: Pan Norstedts.
- Tönnies, Ferdinand (1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*. Leipzig.
- Westerståhl, Jörgen (1986) *Staten – kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor*. Stockholm: Civildepartementet.
- Widberg, Jan (1979) *Från socknen till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. Ds Kn 1979:14. Stockholm: Kommundepartementet.

Sakkunnigutlåtanden rörande Lars Hiertas professur i statsvetenskap i Stockholm

1. Gemensam yttrande av de ämnesförtrogna med kortfattad beskrivning av de sökandes meriter

Av de sökande till professuren återstår två: Lauri Karvonen och Björn Wittrock.

Lauri Karvonen (1952), finländsk medborgare, erhöll sin doktorsgrad i statskunskap vid Åbo Akademi 1981 och utnämndes därstädes till docent 1982.

Han har tjänstgjort som assistent och överassistent i statskunskap vid Åbo Akademi samt varit anställd som yngre forskare respektive längre hunnen vetenskapsidkare vid finska statens samhällsvetenskapliga kommission. Under ett läsår 1987/88 har han varit tf professor i statsvetenskap vid Åbo Akademi.

Han har vidare varit gästföreläsare vid statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Århus 1981/82 och i Bergen 1992. Han har haft flera

uppdrag som fakultetsopponent och varit redaktör och redaktionsledamot av vetenskapliga tidskrifter.

Under perioden 1977–92 har Karvonen deltagit i åtta olika vetenskapliga projekt, varav sju internationella (i flera fall nordiska).

Karvonen har erhållit sin undervisningserfarenhet väsentligen från Åbo Akademi, där han började sin verksamhet 1976. Han har undervisat på samtliga förekommande stadier. Någon egentlig doktorandundervisning finns inte vid Akademien men däremot har han haft handledningsuppgifter, när det gällt de omfattande magisteravhandlingarna (med huvudansvar för ett tiotal) samt licentiatavhandlingar och doktorsavhandlingar (med huvudansvar i några fall). Han har erfarenhet av studieplanering och ett par böcker är avsedda att också vara läromedel.

Karvonens publikationsförteckning upptar ett sjuttioal nummer, jämte ungefär lika många bokanmälningar. Av böcker, artiklar och papers har ett tjugotal översänts för granskning. Skrifterna fördelar sig på fyra huvudområden: internationella relationer och utrikespolitik, diffusionsforskning, nordisk och europeisk fascism samt partistudier.

Karvonen har i januari 1993 förklarats kompetent för professur i jämförande politik vid universitetet i Bergen.

Björn Wittrock (1945), doktorsexamen i statskunskap vid Stockholms Universitet 1974, docent 1979. Han är för närvarande långtidsvikarie på professur i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning, vid Stockholms Universitet, Director, Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences (SCASS), Uppsala, Visiting Research Professor (1-2 månader om året) vid Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Director Stockholm Center for Organizational Research vid Universitetet och Handelshögskolan i Stockholm.

Wittrocks förteckning över undervisnings- och forskartjänster innefattar ett 25-tal nummer, med början 1970, utom ovannämnda bl a docenttjänst vid Stockholms universitet 1980–86, vikariat på Lars Hiertas professur våren 1983 samt också gästföreläsningar vid,

förutom Berlin, University of California, Berkeley och Los Angeles samt Washington University (St Louis). Vidare har Wittrock förtecknat ett 40-tal uppdrag som ledamot, expert etc i olika organ för forskning och undervisning.

Beträffande forskningsplanering nämner Wittrock särskilt att han under flera år ledde Gruppen för högskole- och forskningspolitiska studier vid Stockholms universitet, att han sedan halvtannat år haft huvudansvaret för uppbyggandet av en för Universitetet och Handelshögskolan gemensam forskningsorganisation för forskning om den offentliga sektorn samt att han ända från den första planeringsfasen och sedan i fortsättningen varit en av de ansvariga som Director för den vetenskapliga ledningen av SCASS. Ett flertal av de böcker i vilka Wittrock medverkat har använts vid undervisning i Sverige och utomlands.

Wittrocks publikationsförteckning omfattar elva böcker varav han står som ensam författare till en bok och i övrigt haft medförfattare eller varit medredaktör, samt fem böcker under förberedelse, där han i ett fall är ensam författare. Han redovisar vidare ett 75-tal artiklar, varav ett antal utgör kapitel i de ovannämnda böckerna. För övrigt är det väsentligen fråga om bidrag till tidskrifter och till av andra utgivna böcker.

Wittrock indelar sin vetenskapliga verksamhet i tre skeden. Under ett första skede, med doktorsavhandlingen i centrum, var huvudsyftet att konfrontera en teori med ett stort empiriskt material. I det andra skedet var huvudintresset inriktat på policyprocesser och centrala politiska institutioner, speciellt på kunskapsanvändningen. Det tredje skedet, som beskrivs som en radikal fördjupning, syftar till att formulera en teori om de centrala samhällsinstitutionerna under en tid av "modernitet", som inleddes med den industriella revolutionen och franska revolutionen.

Till ansökan har fogats ett flertal uppskattande yttranden angående den forsknings- och undervisningsverksamhet som Wittrock bedrivit eller medverkat i.

2. Comparative evaluation of the work of Dr. Karvonen and Prof. Wittrock, by Klaus von Beyme

A foreign committee member has certain disadvantages compared to his Swedish colleagues: he does not personally know the scholars and has little ideas about the didactical abilities of the two candidates. My judgement, therefore, will be mainly based on a comparison of the writings.

Wittrock is more senior in the field. But this is not the only explanation why he has to offer so many more books. Karvonen hides the small quantity of longer studies by listing all his publications under one rubrum. One of his few books is the one on *Fascismen i Europa* (1990). It is a comprehensive, well informed textbook for students, with very little really new information. It contains descriptive parts as well as theoretical explanations. The latter are mostly taken from former authors. Karvonen is heavily relying on the Nolte hypothesis of "fascism in its period" – a highly debated assumption. In his former book on *Mellanstatlig intervention* (1977) he is much more original. This book (his thesis?) proved already his ability to synthesize description and testing of theories.

Wittrock's impressive list of books is less impressive when we consider that most of his longer publications are co-authored or co-edited. Wittrock's account of his scientific and pedagogical activities tries to diversify his fields of interests. *Partierna inför väljarna* was his dissertation. But he hardly followed up this early subject in his later writings. The differentiation of policy analysis and the works on sociology and history of sciences hardly indicates a broad focus. In all his writings he explores in an almost monomaniac way the relationship between society and politics and science. In his early works there are a couple of rather historical and descriptive studies. In his later books – as redundant as many of his contributors may appear – there is a constant development towards more theory. Early criticism of other authors' positions are increasingly complemented by a research design of his own (or of his respective group). Recent works – most of them not yet published – aim at a contribution to the theory of modernity, but

again strictly from the point of view of the interaction of the two subsystems: society and science.

Karvonen seems broader in his range of interests, and closer to the type of political science developed by the emeritus of the chair. But Karvonen's many articles contain quite a few redundancies too. Some are casual. Only recently we discover a momentum which leads him to the participation in the international scientific community – beyond the Scandinavian countries. Karvonen may be more accessible by the students. He is more likely to offer the bread-and-butter-courses no political science department can avoid. His interests include even foreign affairs – mostly underrepresented in many European institutions.

Wittrock is highly visible in the international scientific community. He hardly publishes anything in his native language – whereas Karvonen published abundantly in his two (or one and a half) native languages. His scope of comparison (except in studies of fascism) is largely restricted to the Nordic countries. Wittrock – in his more restricted focus – has certainly a wider outlook in the tradition of comparative politics. Wittrock is more active in the organization of science. He has an impressive record of scientific and quasi-scientific advisory functions. Karvonen is more likely to define his role within the university where he teaches. Though some of Wittrock's writings look like a rather autopoietic – self-referential – enterprise, he is extremely interested in exerting influence in other subsystems of the society. He is, however, too sophisticated to overlook the limits of the influences social scientists can have in other areas.

The functioning of a department needs other skills than international reputation and foreign language skills. But – from abroad – Karvonen's nomination might look like Scandinavian provincialism. In good faculties – in a case of doubt – the scientific reputation is used as the most important indicator for decision. I follow this custom and recommend a sequence:

(primo loco) Wittrock
(secundo loco) Karvonen

Klaus von Beyme

3. Tillsättning av Lars Hiertas professur i statsvetenskap, yttrande av Jörgen Westerståhl

Lauri Karvonens doktorsavhandling *Med vårt västra grannland som förebild* är tillika hans huvudarbete inom diffusionsforskningens område. Det är en undersökning som i sin klara systematik kan utgöra ett slags modell för hur stort anlagda policystudier kan läggas upp: efter en teoridiskussion och behandling av förutsättningen för diffusion Sverige-Finland följer en kartläggning av likheter mellan svensk och finsk lagstiftning (med utgångspunkt i Svensk författningssamling och motsvarande) och sedan ett stort antal fallstudier som analyseras enligt enhetliga kriterier. Slutsatserna är måttfulla och väl underbyggda. Diffusionsteorin rymmer många fallgropar. Karvonen har lyckats gå runt dem på ett mer övertygande sätt än de flesta som försökt.

Inom området internationella relationer och utrikespolitik återfinns licentiatavhandlingen *Mellanstatlig intervention: teoriorientering, modellbygge och en tillämpning*. Efter en ingående analys av olika teorier på området utformas en modell som anger vilka variabler vid en intervention som skall belysas; en sådan modell anser författaren har väsentliga förtjänster i tolkningen av ett historiskt förlopp. I detta fall blir den teoretiska överrocken väl stor i förhållande till den magra empirin – något som författaren för övrigt är medveten om.

Flera studier behandlar frågan om internationaliseringens, den inomstatliga decentraliseringens och det ömsesidiga beroendets effekter på den traditionella utrikespolitiken och på utrikesministrarnas och utrikesdepartementets ställning. Data om utrikesärendenas organisatoriska handläggning i de nordiska länderna analyseras i första hand: förändringarna är mindre än väntat och följer inte den modell USA-forskare angivit. Av naturliga skäl når dessa undersökningar inte utöver själva beslutsstrukturen. Detsamma gäller specialarbetet om dansk utrikesekonomi. En konkret specialstudie av annat slag behandlar samverkan på Nordkalotten. Den är systematisk och in-

struktiv och utmynnar i bedömningar som förefaller väl avvägda.

I flera skrifter behandlar Karvonen fascismen i Finland, Norden och Europa. Framställningen av den finska fascismens utveckling under olika skeden och dess historiska bakgrund är klar och övertygande. Den ekologiska analysen av fascismens utbredning i Finland bidrar med en beskrivning men ger knappast någon egentlig förklaring. Som Karvonen framhåller i analysen av fascismen i andra länder, tycks det inte finnas underlag för någon generell "fascismteori" eller någon enhetlig förklaring till fascismens uppkomst. I *The Fascist Conception of Law* är det särskilt skillnader mellan olika fascistiska rörelser som framhävs.

Inom det fjärde området, partistudier, föreligger ett flertal skrifter av intresse. Översiktsarbetet *Red and Green Crisis Agreements: The Great Depression and the Origin of Social Democratic Hegemony* (tillsammans med Ulf Lindström) utgör en välavvägd sammanfattning. Detsamma kan sägas om det korta pappret om *Fragmentation, Stability and Breakdown: Party Systems in the Interwar Crisis in Europe*. Här möts teori och empiri på ett fruktbart sätt och författarens omdömesgillhet bekräftas. En studie om politisk tradition belyser svårigheterna att här finna oberoende variabler med generell förklaringskraft.

I en undersökning av norska stortinget behandlas skillnaderna mellan mäns och kvinnors språkbruk och hur dessa skillnader förändrats mellan 1956 och 1986/87. Slutligen må nämnas en undersökning (tillsammans med Axel Rappe) om *Social Structure and Campaign Style: Finland 1954-1987*, där ledarna i finländsk partipress vid fyra val under perioden studeras med avseende på de klasser eller grupper av medborgare man uttryckligen vänder sig till eller omtalar.

Som framgår av det sagda täcker Lauri Karvonens produktion ett brett spektrum av statsvetenskapliga frågeställningar. Han kan inom samtliga berörda huvudområden uppvisa skrifter av god kvalitet. Hans beläsenhet och orientering i både teori och empiri är påtaglig. Vad som kanske är mest slående är det goda,

balanserade omdöme han genomgående visar i sina analyser och som resulterar i kvalitativt jämn produktion. Han är utan tvekan väl kompetent för den sökta tjänsten.

Björn Wittrocks centrala arbete under den första perioden av hans författarskap utgör avhandlingen, *Partierna inför valjarna*, som han publicerade 1974 tillsammans med tre medförfattare, varvid Wittrock i första hand svarade för två av bokens tio kapitel. Studieföremålet är svensk valpropaganda vid de fyra valen 1960–66. I anslutning till Gunnar Sjöbloms modell framställs röstmaximeringen som ett centralt mål för partierna vid valen; ett särskilt problem utgör det förhållandet att vid slutet av undersökningsperioden många borgerliga väljare gjorde uppror mot de borgerliga partiernas individuella röstmaximeringssträvanden genom att stödja borgerliga samlingslistor. Undersökningen är både teoretiskt, metodiskt och empiriskt kvantitativt utomordentligt ambitiös. I de teoretiska och metodiska avsnitten tycker man sig spåra Wittrocks närvaro även utanför hans specialkapitel. Kvantitativt hanteras inte mindre än 40 000 ”grundenheter” i den förekommande valpropagandan. För innehållsanalysen utformas en speciell typ av kopplingskedjor. Det råder ingen tvekan om att det intellektuellt och arbetsmässigt är fråga om en stor prestation. Ändå framkommer det märkvärdigt lite av intressanta resultat. Undersökningen står som ett ensamt monument. Möjligen beror det på att hypoteser och undersökningstekniker är så generella, att man har svårt att nå fram till frågeställningar som av de flesta uppfattas som relevanta.

I det andra forskningsskedet som är inriktat på policyprocesser och politiska institutioner behandlas framtidsstudier i flera skrifter. Sålunda ges en bra beskrivning av tillkomsten av Sekretariatet för framtidsstudier och en översiktlig analys av problem förbundna med sådana studier i *Möjligheter och gränser* (1980). Metodproblem i samband med framtidsstudier och hur man sökt lösa dem behandlas närmare i ett arbete från 1982, med två medförfattare. Wittrock deltog också i en utvärdering av sekretariatets verksamhet, tillsammans med två medförfattare (1985). I flera andra sam-

manhang redovisas erfarenheter från de svenska framtidsstudierna.

Ett annat policyområde som Wittrock uppmärksammat i många skrifter gäller svensk energipolitik. I *De stora programmens tid* (1989) ges en översikt av hur de energipolitiska frågorna utretts under efterkrigstiden. Det perspektiv som anläggs utgår från kritik av den ”radikala rationalismen” med dess stora allomfattande program. OECD:s roll beskrivs liksom övergången till mer begränsade sektorsbaserade program för planering. Beskrivningen av perspektivförskjutningarna är av intresse, även om själva huvudföremålet, energipolitiken, kanske inte är den bästa illustrationen, eftersom långsiktig planering haft stor aktualitet både långt före och efter de stora programmens internationella epok.

Ett tredje policyområde gäller högre forskning och utbildning. I olika skrifter behandlar Wittrock det moderna forskningsorienterade universitetets utveckling från 1800-talets senare del, de problem som universitetens snabba tillväxt och de nära kontakterna med myndigheter och näringsliv skapat, liksom det hot mot universitetens integritet som sektorsforskningen anses utgöra. Även den högre utbildningen och utbildningsreformerna granskas kritiskt mot bakgrund av den internationella debatten. Hela serien av policy-skrifter präglas av internationella perspektiv och skrifterna är i hög grad frukter av internationellt samarbete, där Wittrock ofta varit organisatör. Wittrocks beläsenhet och överblick framgår med stor tydlighet. Hans argumentation – nästan undantagslöst uppdelad i punkter – är spänstig och kraftfull.

Det tredje skedet i Wittrocks skriftställarskap betecknar han själv som en ”radikal fördjupning” av tidigare ansatser. Ett flertal skrifter förs till denna grupp. I en, *Social Sciences and Modern States* (1991), presenteras en tankeväckande matris över åtta olika modeller för interaktionen mellan samhälleligt vetande och offentlig policy. I andra skrifter behandlas ingående universitetens och socialvetenskapernas utveckling över tid i olika länder. De flesta tankar som Wittrock fört fram under åren sammanfattas i ett stort aktuellt 300-sidigt manu-

skript avsett för publicering, "Polity and Modernity". Samhällsvetenskaperna sägs ha utvecklats som en form av reflektion över de samhällsförändringar som följde i spåren på det moderna samhället, präglad av industrialism och medborgerlig frigörelse. I olika kapitel behandlas politikvetenskapens utveckling, välfärdsstaten etc och till slut framförs reflektioner kring vad som på senaste tid hänt i öst och i Tyskland och tänkbara återverkningar härav på politikvetenskapen.

Som synes spänner framställningen över vida fält. Wittrocks orientering på de mest skilda områden är påfallande. Hans kunskaper är precisa och handlaget säkert när han presenterar åsikter och tolkningar. Man kan möjligen säga att politikvetenskapen är ett otacksamt föremål, eftersom den har så låg profil i jämförelse med t ex sociologin: när de stora programmen eller den sociala ingenjörskonsten diskrediteras, drabbar det ju inte politikvetenskapens företrädare, eftersom de i varje fall inte i Sverige brukat engagera sig i dylika verksamheter. Resonemangens tillämplighet på politikvetenskapen blir därför i vissa skrifter begränsad. Det skall emellertid tilläggas att framställningen av t ex svensk statskunskap vid sekelskiftet är välgjord. På sitt huvudsakliga intresseområde, samhällsvetenskapernas historiska utveckling, olika vetenskapsteoretiska frågor samt förhållande till stat och samhälle, framstår Wittrocks samlade insatser som synnerligen imponerande. Han spelar uppenbarligen en viktig roll i ett internationellt forskarsamarbete på detta område.

På sitt specialgebit måste Wittrocks kompetens bedömas som hög, mycket hög. I stor utsträckning är det här fråga om forskning om forskning. När det gäller sedvanlig statsvetenskaplig forskning om politiska företeelser av olika slag, är doktorsavhandlingen den främsta meriten, vartill kommer den första skriften om framtidsstudier. Tillsammans utgör de en ganska smal bas för kompetens utanför det vetenskapshistoriska/vetenskapsteoretiska området, särskilt som man knappast kan säga, att den enligt Wittrock centrala uppgiften, att konfrontera teori med ett stort empiriskt material, fått en helt lyckad lösning i doktorsav-

handlingen. Vad som föreligger i Wittrocks fall är en mycket hög men skarpt specialiserad kompetens.

Problemet specialisering-bredd ställs på sin spets vid en jämförelse med Lauri Karvonen, som har en god kompetens på ett flertal statsvetenskapliga forskningsområden. Skulle en bedömning gjorts under tidigare förhållanden, då den sökta professuren var den enda vid institutionen, skulle hänsyn till bredden väga mycket tungt, eftersom den ende profesorns förväntade förmåga att effektivt handleda yngre forskare på olika förekommande forskningsområden måste tillmätas betydande vikt. När det nu finns en större institution och forskarhandledningen sålunda kan fördelas på ett flertal personer, blir kravet på bredd inte lika väsentligt, även när det gäller denna ospecificerade professur.

Valet står alltså i föreliggande fall mellan specialistkompetens och större bredd. Valet är svårt. Skall man ge specialistkompetensen företräde, måste man vara övertygad om att den verkligen är synnerligen hög. Den uppskattning Wittrock rönt från det internationella forskarsamhället pekar i den riktningen. Härtill kommer att, när det gäller den andra huvudsakliga befordringsgrunden, pedagogisk skicklighet, har Wittrock otvivelaktigt större pedagogisk och organisatorisk erfarenhet och gjort större insatser på läromedelsområdet.

Min rekommendation blir alltså:

1. Björn Wittrock
2. Lauri Karvonen

Jörgen Westerståhl

4. Yttrande av Øyvind Østerud

Björn Wittrock deler sin faglige produksjon i tre hovedtemaer, som også danner hovedtyngden i tre tidsperioder, selv om noen emner glir over i hverandre i tid.

I første periode, i 1970-årene, er det sentrale arbeidet doktoravhandlingen fra 1974. Her samarbeidet fire doktorander om studien *Partierna inför väljarna* innen rammene for det svenske Partiforskningsprogrammet. Studien

utgjorde et delprosjekt om valgpropaganda og valgstrategier, der Wittrock sto som eneansvarlig for to kapitler i den endelige rapporten, og ellers var medansvarlig for to kapitler i den endelige rapporten, og ellers var medansvarlig for sammenfatningen og ytterligere ett kapittel. Studiens analytiske utgangspunkt var partiene som målrettede aktører, der hovedsiktet var å oppnå posisjon for maksimalt gjennomslag i folkevalgte beslutningsorganer, og med stemmemaksimering og eventuelt alliansebygging som virkemidler. Dette allmenne utgangspunktet gir antakelser som prøves mot et omfattende empirisk materiale. Analysen av valgmateriale og intervjudata tar form av en såkalt strukturell innholdsanalyse, der siktepunktet er fortolke kvantitative tekstelementer i lys av argumentasjonsstruktur og språklig kontekst. Analysen er gjennomgående grundlig, sofistikert og vitenskapsteoretisk bevisst. Wittrock viser i sine kapitler at han er vitenskapsteoretisk skolert, med en klargjørende gjennomgang av "rasjonalitet", "forklaring" og "forutsigelse" av partiatferd (kap. 2); og med en metodisk reflektert kobling av partiatferd til lokaliseringsteori og rasjonalistisk demokratiteori (kap. 9). Studiens konklusjoner fremstår ikke som oppsiktsvekkende, men viser en kritisk empirisk analyse på eksplisitt teoretisk grunnlag.

I andre arbeider fra samme periode, som i en omfattende gjennomgang av Peter Winch' bok, viser Wittrock igjen et selvstendig grep på vitenskapsteoretiske spørsmål.

I sin annen hovedperiode, gjennom 1980-årene, er Wittrock særlig opptatt av kunnskapsbruk og policy-prosesser. I en lang rekke artikler, bøker og bokkapitler analyserer han fremtidsforskning, langsiktig planlegging og forskningspolitikk. Han er særlig opptatt av betingelser for innovasjon og implementering, og gir faglig interessante bidrag til forståelsen av konkrete forsknings- og utredningsprogrammer i Sverige. I en analyse av fremtidsstudier i politikk og planlegging fra 1980 viser han det paradoksale i at langsiktig planlegging ofte må tolkes i et kortsiktig politisk perspektiv. *Choosing Futures* fra 1985 er et fellesarbeid som evaluerer Sekretariatet for fremtids-

forskning, og i ett fellesarbeid fra 1982, *Methods of Future Studies*, gjennomgår metoder og teknikker med problemdiskusjon og eksempler fra områder som energi og transport. I *De stora programmens tid* (med Stefan Lindström – 1984) analyseres energiforskningsprogrammet som uttrykk for den "radikale rasjonalisme", med vekt på denne rasjonalismens krise fra slutten av 1970-årene. Arbeidet er en inngående og kritisk studie. I andre studier behandler Wittrock kunnskapsbruk og langsiktig planlegging ut fra teorier om policy-prosesser og institusjonell innovasjon. I denne fasen av sin forskning utvider han tradisjonelle perspektiver på implementering og policy-utforming: han viser betydningen av den samfunnsmessige og politiske *kontekst* for endring i planleggingsperspektiver, forskningspolitikk og kunnskapsbruk.

I siste periode, fra omkring 1990, skjer på samme tid en utvidelse og fordypning av Wittrocks forskningsbidrag: en utvidelse mot mer generelle temaer i samfunnsvitenskapenes teori og historie, og en fordypning mot kunnskapsformene i *modernitetens epoke*. I artikler, antologibidrag og redaksjonelt fellesarbeid behandles samfunnsforskningens historiske fremvekst, forholdet mellom samfunnsvitenskap og den moderne nasjonalstat, de moderne universitetenes fremvekst som kunnskapsinstitusjoner, og den generelle samfunnsteori.

I studiet av det forskningsbaserte universitet viser Wittrock spenningen i moderne universitetsreformer, med motstridende vitenskapelige og administrative krav. Universitetshistorien fremstår som en kryssild av motstridende idealer og forventninger, der den evolutionære funksjonalisme kommer til kort som analytisk ramme. Wittrock argumenterer for en komparativ og historisk tilnærming som griper nyanse i samspillet mellom kunnskapsutviklingen og den sosio-politiske konteksten. I mer generelle arbeider som *Social Sciences and Modern State* (medredaktør og medforfatter 1991) studeres interaksjonen mellom samfunnskunnskap og offentlig politikk ut fra ulike modeller av forskningen, og i *Discourses on Society* (medredaktør og medforfatter

1993) analyseres de samfunnsfaglige disipliners historie i ulike land. Gjennom ulike nasjonale profiler vises former og betingelser for spesialisering og institusjonalisering av samfunnsvitenskap. Bokmanuskriptet *Polity and Modernity* sammenfatter Wittrocks studier av kunnskapsutvikling og statsmakt i moderne tid. Den viser omformingen av samfunnsvitenskapelig "diskurs" og institusjonell form i lys av tre av samfunnsteoriens klassiske grunnlagsproblemer: den historiske kontekst for samfunnsfaglig kunnskap; spørsmålet om relativisme og sannhet; og forholdet mellom aktør og struktur. Etter et generelt metodologisk kapittel behandles utviklingen av statsvitenskap som fagdisiplin, den moderne statens fremvekst, institusjonell organisering av offentlig politikk i komparativt lys, og endelig forholdet mellom moderne nasjonalstat og konstitusjonell stat. I et tillegg følger en interessant analyse av det tyske nasjonalitetsproblemet slik gjenforeningen har aktualisert det. Det som binder arbeidet sammen er en teori om *kunnskap* som en del av transformasjonen i det moderne. Wittrock argumenterer for samfunnsvitenskapen som et uttrykk for "modernitetens selvrefleksjon", og han benytter en terminologi som ligger tett opptil andre sentrale bidrag i samtidig sosiologi.

Wittrocks senere arbeider har et generelt teoretisk sikte. De viser samspillet mellom vitenskap og samfunn, og er opptatt av de varierende historiske og institusjonelle vilkår for dette samspillet. Slik tar analysene også sikte på å beskrive og forklare samfunnsvitenskapenes økende instrumentalitet, og de dilemmaer denne instrumentaliteten stiller forskere overfor. Her er det kontinuitet tilbake til Wittrocks noe tidligere universitetsstudier. Statsteorien har en viktig plass i Wittrocks nyere arbeider, men hovedtyngden er mer allment samfunnsteoretisk enn spesielt statsvitenskapelig. Wittrocks faglige arbeid holder et høyt profesjonelt nivå; han fremstår som en meget kunnskapsrik og selvstendig forsker på sitt felt, selv om han teoretisk, konseptuelt og terminologisk åpenbart er sterkt inspirert av Anthony Giddens og andre.

Wittrock begynte med en teoretisk orientert studie innen empirisk statsvitenskap. Han fortsatte med studier av politiske institusjoner, innovasjon og policy-prosesser, og har i siste fase videreutviklet teoretiske perspektiver herfra i retning av mer generelle kunnskapssoziologiske og vitenskapshistoriske studier av samfunnsforskningen. Statsteori og politiske institusjoner har her en plass, men innen en overordnet teoretisk-historisk analyse av samfunnsvitenskapene.

Wittrock er sterkt internasjonalt orientert i sitt arbeid. Han fremstår som en sentral del av et forskernettverk på sitt felt, gjennom redaktør oppgaver og medforfatterskap. Han har også hatt en rekke oppdrag med evaluering av forskningsinstitusjoner både i og utenfor Sverige. Hans undervisnings- og veiledningserfaring på alle nivåer synes omfattende.

Wittrock er klart kvalifisert til et professorat i statsvitenskap.

Lauri Karvonen deler sin produksjon i fire hovedtemaer der tyngdepunktet forskyver seg over tid, men med en viss kronologisk overlapping mellom temaene. Første hovedemne er internasjonale relasjoner og utenrikspolitikk; det andre er diffusjonsstudier, særlig internasjonal policy-diffusion; det tredje er fascisme-studier; og det fjerde er partiforskning.

Licentiat-avhandlingen *Mellomstatlig intervensjon* (1977) er et grundig og vel gjennomført svennestykke. På grunnlag av en gjennomgang av faglige teorier på feltet bygges det opp et modell-resonnement som anvendes på USAs intervensjon i Den dominikanske republikk i 1965. Gjennomgangen av teori og begreper kan kanskje virke vel omstendelig i forhold til analytisk nødvendige, men lar seg forsvare i slikt kvalifiseringsarbeid.

I to empirisk orienterte fellesarbeider med Bengt Sundelius (bok fra 1987 og artikkel fra 1990) analyseres den organisasjonsmessige styring av svensk og finsk utenrikspolitikk under inntrykk av internasjonalisering og gjensidig avhengighet. Analysene ser på betydningen av både nye internasjonale betingelser og utvidet offentlig aktivitet, men finner ingen dramatisk fragmentering av det uten-

rikspolitiska beslutningsapparat som konsekvens av dette. Slik modifiseres tilsvarende amerikanske funn når perspektivet legges på empiri fra de skandinaviske land.

I mindre studier av utenrikspolitikk har Karvonen analysert nordkalott samarbeidet (1983), betydningen av ulike faktorer for koordineringen av finsk utenrikspolitikk (1989), og en sammenligning mellom dansk og finsk utenriksøkonomi (1982). Studierne er gjennomgående grundige og veldokumenterte, med nyanserte konklusjoner.

Innen diffusjonsstudier er hovedarbeidet doktoravhandlingen om policy-diffusion fra Sverige til Finland (1981). Dette er et meget vel gjennomført arbeid; en klar teori med avledbare hypoteser, presis begrepsavklaring, god forskningsdesign og velvalgt empiri. Diskusjonen av problemer og forklaringsmuligheter er åpen og nyansert, og det trekkes ingen bastante slutninger uten god støtte i materialet. Studien får frem unike trekk ved den politiske påvirkning fra Sverige til Finland innen en generell analytisk ramme. Slik sett får Karvonen mye faglig interessant ut av et ganske smalt emnevalg.

Studiene av fascisme spenner fra inngående empiriske analyser til mer generelle oversiktsarbeider. I et arbeid om finsk mellomkrigs-fascisme (1988) konfronteres den finske bevegelsens økologi, historiske bakgrunn og ideologiske karakter med ulike forklaringsmodeller. Denne studien følges opp med et nytt og upublisert manuskript om politiske levninger av fascismen i Finland etter 2. verdenskrig. Karvonen forsøker å etterspore slike levninger særlig i valgøkologien. I en artikkel fra 1991 gir han et bidrag til studiet av fascistisk rettsoppfatning, og en liten bok fra 1990, *Fascismen i Europa*, gir en pedagogisk og oversiktlig redegjørelse for fascismens fremvekst, særtrekk og variasjonsbredde. Fremstillingen gir også en grei redegjørelse for teoretiske perspektiver i fascisemeforskningen.

Innen siste hovedområde – partier og partistrukturer – foreligger en rekke mindre studier av ulike deltemaer – om virkningen av offentlig partistøtte i Sverige og Finland (1980), om begrepet politisk tradisjon (med Göran Djup-

sund), om samfunnsstruktur og kampanjestil i Finland (med Axel Rappe 1991), om kristelige partier i Skandinavia. I en analyse av kvinnelige politikeres språkbruk, med empiri fra parlamentsdebatter, viser Karvonen at sektorspesialisering og lingvistisk tilpasning stadig er karakteristisk for kvinnelige parlamentarikere.

Her er også flere studier av de skandinaviske sosialdemokratiens atferd under mellomkrigsdepresjonen. I et arbeid (med Ulf Lindström 1992) analyseres alliansene med agrarpartier, og i en komparativt orientert bok (1991, med Karvonen som medredaktør og medforfatter) studeres de nordiske arbeiderpartienes forskjeller og likheter i lys av felles utfordringer og mulig diffusjon. Analysen svekker en antakelse med basis i internasjonal forskning om en "velgertrade-off" mellom sosialdemokrati og kommunistparti. I et konferansebidrag fra 1991 analyseres partifragmentering og ustabil demokrati i mellomkrigstiden i en bredere europeisk sammenheng. (Etter fristen har han levert et større bokmanuskript om politisk organisasjon og mellomkrigstidskrise i Europa.)

Karvonen har gitt bidrag til flere helt sentrale områder av statsvitenskapen, fra internasjonal politikk til policy-analyse, politiske bevegelser og partiforskning. Hans arbeider viser at han er teoretisk og analytisk velskolert, med gjennomgående godt grep på et velvalgt empirisk materiale. Hans doktoravhandling er på mange måter et fremragende arbeid.

Karvonen har deltatt aktivt i det internasjonale forskningsmiljø og i en rekke samarbeidsprosjekter på nordisk plan. Han har bidratt til fagdebatten med en lang rekke bokanmeldelser og opposisjonsinnlegg, og han har bred undervisningserfaring på universitetsnivå.

Karvonen er klart kvalifisert til et professorat i statsvitenskap.

Konklusjon

Både Karvonen og Wittrock er klart kvalifisert til professorat i statsvitenskap. De har begge en omfattende vitenskapelig produksjon på

gjennomgående høyt nivå. De har også begge beholdt progresjonen og vitaliteten i sitt faglige arbeid, og de har begge omfattende undervisningserfaring och erfaring med prosjektarbeid både innen sitt eget land og over landegrensene.

Wittrock har en særlig høy internasjonal profil, innen et kompetent og veletablert nettverk. I statsvitenskapelig sammenheng er hans produksjon emnemessig forholdsvis smal, men med stadig videre nedslag i samfunnsfagenes generelle teori og historie. Karvonen har ikke etablert seg internasjonalt på samme måte, men han dekker derimot en vesentlig bredere del av det sentrale statsvitenskapelige emneområdet. Wittrock har også virket som institusjonsbygger i større grad enn Karvonen.

Begge søkere holder høy faglig standard. Wittrock har i større grad tråkket nye veier i nordisk statsvitenskap, sterkere preget av samtidig kontinental og britisk samfunnsteori, mens Karvonen nok har levert den største og mest gjennomarbeidede empiriske analysen i sitt doktorgradsarbeid.

Det er derfor vanskelig å rangere disse to ulike profilene på faglig grunnlag. Dersom insti-

tusjonen ønsker en professor med et særlig veletablert internasjonalt kontaktnett og en høy og generell teoretisk-historisk kompetanse, bør den velge Wittrock. Dersom den ønsker en professor med bred erfaring fra sentrale områder av statsvitenskapen bør den velge Karvonen.

En slik salomonisk konklusjon bygger på en viktig forutsetning: at det ikke er betydningsfulle forskjeller mellom de to søkernes evner som pedagoger, veiledere, faglige inspiratorer og miljøbyggere. Det har ikke foreligget tilstrekkelig tilgjengelig materiale til å vurdere hvorvidt det er slike betydningsfulle forskjeller mellom de to søkerne.

Øyvind Østerud

Tjänsteanteckning

Prof. Østerud har vid telefonsamtal meddelat att han förordar Björn Wittrock som innehavare av professuren.

Litteraturgranskningar

KAZUKI IWANAGA: *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*. Lund Political Studies 80. Lund 1993: Lund University Press.

Avhandlingens innehåll

Den statsvetenskapliga forskningen kring internationell politik ägnade under många år endast begränsad uppmärksamhet åt psykologiska och kognitiva faktorer betydelse för utrikespolitiskt beslutsfattande. Enskilda beslutsfattares verklighetsuppfattningar och världsbilder ansågs inte ha någon större förklaringskraft med avseende på staters utrikespolitiska agerande.

Anledningen till att de psykologiska faktorerna fick en sådan styvmoderlig behandling kan spåras i den realistiska skolans hegemoni inom ämnesområdet internationell politik. Utifrån grundantagandet att stater kan betraktas som enhetliga och värde-maximerande aktörer med makt och säkerhet som främsta målsättningar fanns det inte mycket utrymme åt de enskilda beslutsfattaarnas perceptioner och verklighetsuppfattningar. Det var först i samband med den s k "behavioristiska revolutionen" på 1960-talet som det blev allmänt accepterat att beakta betydelsen av psykologiska faktorer vid studiet av internationell politik och internationella relationer (Little-Smith 1988:1).

Kazuki Iwanagas doktorsavhandling "*Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*" tar sin utgångspunkt i en analysmodell kring utrikespolitiskt beslutsfattande som lanserades av Michael Brecher i slutet av 1960- och början av 1970-talet. Modellen gör anspråk på att länka samman de enskilda beslutsfattaarnas verklighetsuppfattningar och värderingar med den strukturella omgivning som beslutssituationen utspelas i (Brecher et al 1969, Brecher 1974).

Syftet med Kazuki Iwanagas avhandling är, för det första, att med hjälp av Brechers analysmodell ge en tillräcklig och systematisk förklaring till Japans utrikespolitiska agerande sedan 1945. Det

andra syftet är att bidra till teoriutvecklingen inom ämnesområdet genom att testa och generera hypoteser kring utrikespolitiskt beslutsfattande.

Författaren genomför fyra olika fallstudier kring relevanta beslut i Japans utrikespolitik under efterkrigstiden. Det första fallet utgörs av beslutet (eller snarare besluten, eftersom vi har att göra med flera enskilda beslut inom samma fråga, ett s k "beslutskluster") från 1953 och 1954 att sluta avtal med USA om Mutual Security Assistance, den s k "MSA-överenskommelsen". Fallstudie två behandlar Japans beslut från 1955 att påbörja direkta förhandlingar med Sovjetunionen om ett bilateralt fredsavtal samt beslutet från 1956, då de påbörjade förhandlingarna hade hamnat i ett dödläge, att premiärminister Hatoyama skulle resa till Moskva för att försöka nå fram till en lösning.

Den tredje fallstudien utgörs av tre beslut kring de amerikansk-japanska säkerhetsrelationerna. Två av dessa beslut är från 1958, då Japan eftersträvade en revision av den amerikansk-japanska säkerhetspakten och utformade ett förslag till ändring som också överlämnades till USA. Det tredje beslutet är från 1970 då Japan beslöt att låta rådan- de avtal med USA fortsätta automatiskt. Fallstudie fyra, slutligen, behandlar Japans relationer till Kina. För det första, det japanska beslutet 1971 att ställa sig som medsponsor till ett resolutionsförslag i FN:s generalförsamling, ett förslag med in- nebörden att frågan om Taiwans utslutande ur generalförsamlingen skulle behandlas som en "viktig fråga" och därmed erfordra 2/3 majori- tet. För det andra, beslutet från 1972 att premiärminister Tanaka skulle besöka Folkrepubliken Kina för att främja utvecklandet av de dip- lomatiska relationerna med Peking.

Författaren identifierar tidigt fyra analysnivåer där förklaringsvariabler till Japans agerande kan påfinnas. Dessa fyra analysnivåer är *det interna- tionella systemet, det regionala systemet, den nationella nivån* samt *den individuella beslutsfatta- ren*. Ett teoretiskt grundantagande i avhandlingen

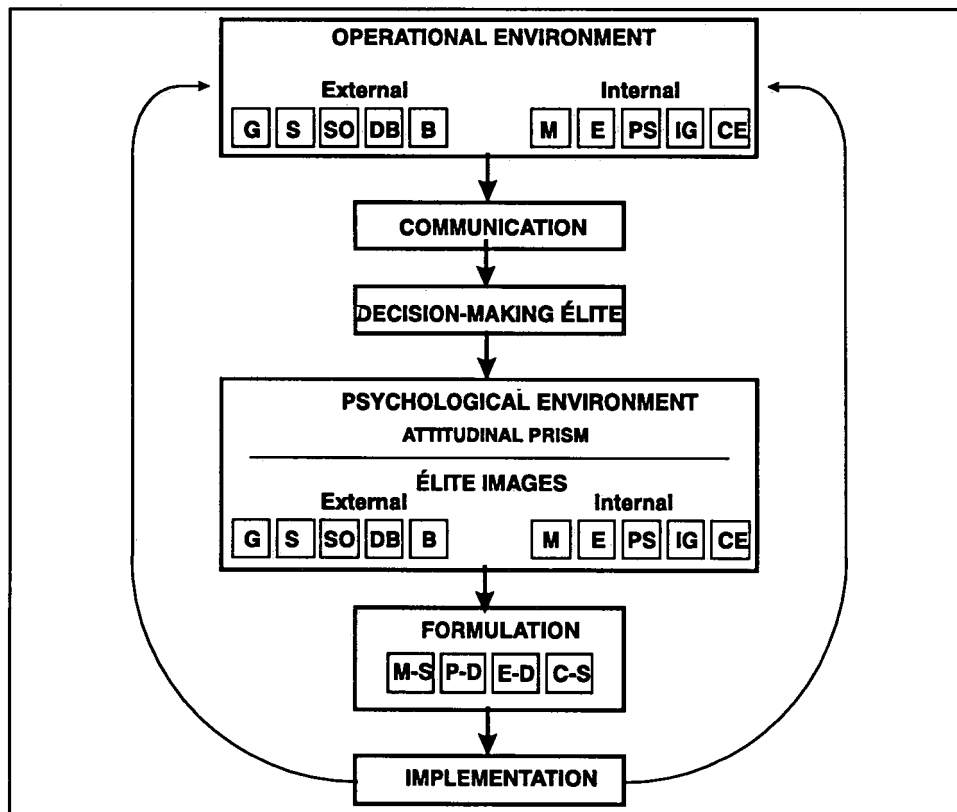
är att ingen av dessa nivåer i sig själv är tillräcklig för att förklara Japans utrikespolitiska agerande. I stället, menar författaren, krävs det en analysmodell som länkar samman variabler från samtliga fyra analysnivåer.

Den analysmodell som används i avhandlingen (se figur 1) utgår från den s k "operational environment", "den operationella omgivningen" som betyder ungefär "den struktur, den omgivning" som beslutsprocessen äger rum i. Denna "operationella omgivning" är uppdelad i *externa* och *interna* variabler. De externa variablerna utgörs av det internationella systemet, det regionala system där staten är en del, andra regionala system, statens bilaterala relationer till stormakterna samt statens övriga bilaterala relationer. De interna va-

riablerna i "the operational environment" utgörs av militär kapacitet, ekonomisk kapacitet, politisk struktur, intressegrupper samt "konkurrerande eliter".

"The psychological environment" kan beskrivas som den kognitiva eller den perceptiva motsvarigheten till "the operational environment", d v s hur beslutsfattarna *uppfattar* situationen, beslutsfattarnas bild av det som i modellen kallas "operational environment".

"The psychological environment", består av två komponenter. För det första ett *prisma* som filtrerar den inkommande informationen och ordnar den i beslutsfattarens tankevärld. För det andra, beslutsfattarens *image*, som utgörs av beslutsfattarens perceptioner av den externa och den interna



Figur 1. Analysmodellen.

G = Global System; S = Subordinate System; SO = Other Subordinate System; DB = Dominant Bilateral Relations; B = Bilateral Relations; M = Military Capability; E = Economic Capability; PS = Political Structure; IG = Interest Groups; CE = Competing Élites. Issue Areas: M-S = Military-Security; P-D = Political-Diplomatic; E-D = Economic-Developmental; C-S = Cultural-Status.

omgivningen. Imagen kring dessa faktorer skapar en sammanhållen världsbild som sedan ligger till grund för beslutsfattandet.

Analysmodellen urskiljer *fyra olika sakområden* som utrikespolitiska beslut kan klassificeras efter. De fyra sakområdena är *militär säkerhet, politik-diplomati, ekonomi-utveckling* samt *kultur-och statusfrågor*. Av de fyra fall som studeras i avhandlingen är två att hänföra till kategorin militär säkerhet och två till kategorin politik-diplomati.

De fattade besluten skall sedan implementeras och i samband med detta förs en *feedback-effekt* in i modellen. Implementeringen av besluten får återverkningar på den operationella omgivningens externa och interna variabler och därigenom uppstår nya förutsättningar för nästföljande utrikespolitiska beslut.

Denna analysmodell tillämpar författaren på de fyra fallstudierna. För att förklara Japans agerande i de olika situationerna kartläggs, för varje enskilt fall, först den operationella omgivningen. Vilken var situationen i det internationella systemet, i de regionala systemen samt i Japans relationer till stormakterna och andra stater? Vilken var Japans militära och ekonomiska kapacitet? Vilken var den politiska strukturen och vilken roll spelade olika intressegrupper och konkurrerande eliter?

Därefter identifieras vilka beslutsfattare som var av störst betydelse i de olika fallen. Hur uppfattade dessa beslutsfattare den operationella omgivningen i termer av de externa och interna variablerna, dvs vilken var deras "psychological environment"? Hur var deras "mentala prismor", vilka väljer ut och sorterar inkommande information, utformade? Vilken var deras image, deras bild av världen, i de olika beslutssituationerna?

Med kunskap om beslutsfattarnas "psykologiska omgivning" kan vi förklara valet av handlingslinje i de olika beslutssituationerna. Genom att kartlägga hur de olika besluten genomförs och hur genomförandet påverkar den operationella omgivningen får vi också kunskap om förutsättningarna för de nästföljande beslutssituationerna.

Det material som ligger till grund för fastställandet av beslutsfattarnas psykologiska omgivning, dvs deras prisma och "image", är offentliga anföranden, parlamentsmaterial och ibland memoarer.

När författaren har tillämpat denna analysmodell på de fyra fallstudierna vill han gå ett steg vidare och bidra till teoriutvecklingen genom att använda resultaten från fallstudierna till att testa och generera hypoteser. Tillvägagångssättet blir att han prövar 15 av de totalt 48 hypoteser som Michael Brecher själv använde sig av i sin stora studie om israeliskt utrikespolitiskt beslutsfattande (Brecher 1974).

Hypoteserna kretsar kring tre teman. För det första *images flexibilitet och intensitet*. För det andra *images och behandling av inkommande information*. För det tredje *images och agerandemönster*, delvis kategoriserade efter sakområdena militär säkerhet och politik-diplomati. Exempel på hypotesernas utformning är att "en image's flexibilitet tycks stå i omvänt förhållande till dess intensitet" (s 316), att "beslutsfattarna uppfattar sina egna regioner som den systemnivå som mest direkt påverkar vitala säkerhetsfrågor" (s 325) samt att "politiska beslutsfattare tenderar att uppfatta vad de förväntar sig att uppfatta." (s 320).

Dessa 15 hypoteser prövas mot resultaten från de fyra fallstudierna. Utfallet av hypotestestningen blir något skiftande. Sju av hypoteserna får stort stöd i undersökningen, åtta av hypoteserna får endast svagt stöd. Sämst utfall får de hypoteser som berörde beslutsfattandet inom sakområdet "militär säkerhet". Författaren förklarar det svaga stödet för dessa hypoteser med att Japan inom just sakområdet "militär säkerhet" är ett särskilt "avvikande fall", beroende på att Japans nederlag i andra världskriget gav upphov till en "pacifistisk konstitution", starka anti-militaristiska stämningar och att Japan tvingades prioritera ekonomiska frågor lång tid efter krigsslutet.

Författaren använder också resultaten från fallstudierna till att formulera fem egna hypoteser. Dessa hypoteser uttalar sig bl a om den relativa betydelsen mellan externa och interna omgivningsvariabler i de olika sakområdena samt om i vilken utsträckning beslutsfattarna upplever krav från intressegrupper eller krav från konkurrerande eliter som mest relevanta, även där inom de olika sakområdena.

Vid sidan av dessa ur fallstudierna genererade hypoteserna avslutar författaren med att, utifrån resultaten, åter argumentera för fruktbarheten och betydelsen av att vid studiet av staters utrikespoli-

tiska agerande arbeta med förklaringsfaktorer på flera olika nivåer.

Forskningsproblemet

Författaren formulerar tydligt och explicit sina syften med avhandlingen. Avsikten är att förklara Japans utrikespolitiska agerande under efterkrigstiden genom att tillämpa Brechers analysmodell i fyra fallstudier kring några relevanta beslutssituationer. Avhandlingen skall dessutom bidra till teoriutvecklingen genom att testa och generera ett antal hypoteser.

En avgörande fråga blir då hur användbar Brechers modell är för att förklara staters utrikespolitiska agerande. En av de främsta svårigheterna med att använda Brechers analysmodell i förklarande syfte är att den är teorilös. Den uttalar sig inte om hur de olika delarna i modellen påverkar varandra. Vilken typ av "images", vilken typ av "prismer" är mer känsliga för vilken typ av influenser från den sk "operational environment"? Vilken typ av "images" leder till vilken typ av policyformulering? Vilka faktorer i den sk "operational environment" är mest betydelsefulla i olika beslutssituationer? Brechers modell uttalar sig inte om den typen av samband och gör heller inte anspråk på att uttala sig om dem. Men det medför också att den inte kan generera hypoteser och att den inte kan testas empiriskt. Analysmodellen blir mera av ett flödesschema som beskriver den politiska beslutsprocessen än som förklarar densamma.

Brechers modell måste tillföras teori utifrån för att kunna användas i förklarande syfte. Teorier som uttalar sig just om hur de olika komponenterna i modellen kan kategoriseras, vilka typer av "prismer" och "images" det finns, hur betydelsefulla olika faktorer i den "operationella omgivningen" kan vara i olika typer av situationer etc. Men någon sådan teorianslutning görs aldrig i avhandlingen.

Det finns en omfattande diskussion inom bl a statsvetenskapen, som författaren väljer att inte ges sig in i, huruvida kunskap om beslutsfattarens perceptioner och verklighetsuppfattningar också innebär att man kan förklara deras agerande. Om vi har full kunskap om det som i modellen kallas "psychological environment", har vi då bara be-

skrivit beslutsfattarens världsbild eller har vi också förklarat hans val av en viss handlingslinje?

Problematiken kan illustreras med ett välkänt exempel. Låt oss anta att alla amerikanska försvarsministrar under efterkrigstiden har betraktat världen på ungefär samma sätt, beroende på att de insocialiserats i sin byråkratiroll. Är då dessa försvarsministrars världsbild verkligen intressant som oberoende variabel? Har den någon reell förklaringskraft? Är inte beslutsfattarens världsbild snarare att beteckna som en mellanliggande variabel, där den "egentliga" förklaringen finns i vad det är som formar och orsakar beslutsfattarens världsbild? Den analysmodell som används i avhandlingen bygger på hur omvärlden uppfattas av de utrikespolitiska beslutsfattarena, men den behandlar inte vad som formar deras världsbild.

Begrepp och begreppsanvändning

En annan svårighet med den analysmodell som används är att den innehåller väldigt många komponenter och att kategorierna är så vida att de inrymmer nästan allting. Eftersom den inte heller uttalar sig om vilka komponenter som är mest betydelsefulla blir den svår att operationalisera och svår att använda i empirisk forskning.

I fallstudie II om Japans normalisering av de diplomatiska förbindelserna med Sovjetunionen i mitten av 1950-talet utpekar författaren t ex premiärminister Hatoyama som den som mer än någon annan låg bakom beslutet att normalisera sovjetförbindelserna. Hatoyamas "image" blir då viktig att mejsla fram och studera, eftersom det är den som ytterst förklarar hans val av handlingslinje.

Hur beskrivs då Hatoyamas "image"? Inledningsvis konstateras att Hatoyama "having a party politician's background, seemed to hold the view that a government should be receptive to the desires of the people." (s 141). *Folkviljan* skall således väga tungt i utformningen av utrikespolitiken. På samma sida hävdas att Hatoyamas syn på politik var baserad på två paradig: det första var "*the spirit of friendship and love*", det andra var "*nationalism*". Båda dessa paradig användes av Hatoyama, menar författaren, för att legitimera hans politik gentemot Sovjetunionen. På s 146 skrivs däremot att närmandet till Sovjetunionen övervägdes i termer av *fred och säkerhet*, som en

strategi för att minska spänningarna i Östasien. Slutligen, på s 148, tolkas Japans sovjetpolitik som ett försök att främja frisläppandet av de *japanska medborgare* som fortfarande, tio år efter krigsslutet, hölls *fångna i Sovjetunionen*.

Det finns således väldigt mycket i Hatoyamas "image" som kan göra anspråk på att förklara beslutet att normalisera förbindelserna med Sovjetunionen. Utifrån *demokratiperspektivet* betonas Hatoyamas strävan att följa folkviljan, som i detta fallet önskade en normalisering av sovjetförbindelserna. Utifrån Hatoyamas princip om "*the spirit of friendship and love*" ses normaliseringen som ett uttryck för Hatoyamas önskan om goda förbindelser med alla Japans grannländer. Författaren hävdar också att Hatoyamas *nationalism* påverkade hans beslut att förbättra sovjetförbindelserna för att markera Japans oberoende och självständiga ställning i världssamfundet. Perspektivet "*fred och säkerhet*" ser Japans agerande som en strategi att minska spänningen i Östasien och undvika att Japan skulle bli krigsskådeplats om USA och Sovjetunionen kom i krig med varandra. Avslutningsvis ses den nya japanska politiken som ett sätt att ta hänsyn till de *japanska krigsfångarnas öde i Sovjetunionen*.

Ett flertal faktorer talade således för att Japan skulle normalisera förbindelserna med Sovjetunionen. Men det leder också till att många frågor förblir obesvarade och inte heller diskuteras i avhandlingen. Vägde alla de faktorer som nämnts lika tungt vid beslutet? Kan vi, utifrån analysmodellen, uttala oss om vilken eller vilka av faktorerna som spelade en avgörande roll? Om vi inte kan veta det, kan vi då verkligen göra anspråk på att ha förklarat det japanska beslutet?

Två av de mer centrala begreppen i analysmodellen är "*attitudinal prism*" och "*elite image*". De är centrala i det avseendet att de i modellen ligger närmast det som skall förklaras, det vill säga formuleringen av Japans utrikespolitik. Har vi kunskap om prisma och "imagen" kan vi också förklara beslutet/handlingen, hävdar författaren.

Hur definieras då dessa begrepp? På ett yligt plan tycks distinktionen klar. Prismat tjänar som ett filter för inkommande information, rensar bort oväsentligheter och hjälper aktören att tolka verkligheten. "Imagen" består av kärnan av aktörens verklighetsbild, värderingar och målsättningar.

Men i praktiken upprätthålls inte denna distinktion. Begreppen tenderar att flyta ihop och används också om vartannat i texten. På s 54 sägs att prisma tjänar som ett filter för beslutsfattarnas perceptioner av "the operational environment", på s 39 är det "imagen" som fyller denna funktion. I författarens tredje fallstudie, om det japansk-amerikanska säkerhetsavtalet, ägnas sidorna 192–207 åt att kartlägga vilka som var de centrala beslutsfattarna samt hur deras "images" var konstruerade. I texten nämns företeelser som t ex "makttänkande", "nationalism", "konservatism", och "följderna av den amerikanska ockupationen". I ett enda fall sägs uttryckligen att något är en image-komponent. Det är på s 200, där premiärminister Kishi sägs vara medveten om missnöjet bland det japanska folket med det existerande amerikansk-japanska säkerhetsarrangemanget. Övriga egenskaper tillskrivs prisma eller så lämnas ingen hänvisning alls.

Ett ytterligare exempel på hur begreppen flyter ihop är att "nationalism" på s 141–142 ses som en del av beslutsfattarnas "image" medan "nationalism" på s 195 är en del av beslutsfattarnas prisma.

I och med att "prisma" och "image" är vagt definierade kan också nästan vad som helst ingå i dem. Det framgår aldrig vilka kriterier författaren utgått ifrån när han bedömt en företeelse som en "image-komponent" eller inte. Resultaten blir att äpplen blandas med päron i analysen. I "imagen" finns t ex traditionella ideologier som socialism, liberalism och konservatism. Där finns olika internationalt politiska sätt att se på världen som t ex "realism" och "idealism". Där finns filosofiska tankesystem som "the spirit of friendship and love". Inställningen till USA och Sovjetunionen blandas med "nationalism" och huruvida säkerhetsfrågor, ekonomiska frågor eller ideologiska frågor skall ses som mest viktiga. Denna osorterade mångfald av företeelser på skilda analysnivåer bottnar ytterst i den teorilöshet som kännetecknar analysmodellen. Utan grundantaganden om samband mellan faktorerna eller om de enskilda faktorernas relativa betydelse är det svårt att konstruera rimliga kategorier. Resultatet här är att inga kategorier alls utformats i förväg, författaren har i stället plockat med sig det han funnit på vägen.

Hypoteser och hypotestestning

Ett viktigt syfte med avhandlingen är att bidra till teoriutvecklingen genom att testa och generera hypoteser om internationell politik. Iwanaga testar 15 hypoteser och formulerar utifrån resultaten av fallstudierna ytterligare fem. Såväl hypotestestningen som hypotesgenereringen är dock behäftad med flera problem.

Trots att hypotestestandet har en mycket central plats i avhandlingens syfte presenteras hypoteserna inte förrän i slutet på avhandlingen (s 316), efter resultatredovisningen. De får därför aldrig någon möjlighet att vara styrande för framställningen. Den empiri som redovisas i fallstudierna är inte den som bäst bidrar till att pröva hypoteserna. Författaren tvingas i stället pröva hypoteserna moten empiri som tagits fram för helt andra ändamål, dvs att förklara Japans utrikespolitiska agerande.

Det finns också flera skäl till att ställa sig undrande till varför författaren valt ut just de hypoteser han gjort. De är *inte* genererade ur någon enhetlig teoribildning om internationell politik. De är i stället utplockade från de 48 olika hypoteser som Michael Brecher testade i sin studie om israelisk utrikespolitik. Den boken utkom 1974 och Brecher hade själv plockat sina hypoteser från högst skilda teorimängder. Men Iwanaga redovisar aldrig från vilka teorier de olika hypoteserna är hämtade. Han redovisar heller aldrig vilka hypoteser som fick stöd och vilka som förkastades när Brecher prövade dem. Ej heller redovisas vad forskningen kommit fram till sedan Brecher testade sina hypoteser för 20 år sedan. I hypotes nummer två (s 318) antas tex att elitens "image" är mer trögrörlig och stel än "imagen" hos "the attentive public" och masspubliken. Det var en tes som lanserades redan på 1950-talet och som har diskuterats, modifierats och omprövats flera gånger sedan dess. Men i Iwanagas avhandling får vi hypotesen presenterad *utan* teoretisk kontext, utan att den relateras till vad forskningen har kommit fram till på de 20 år som förflutit sedan Brecher formulerade sina hypoteser.

Samma kritik kan riktas mot flera av de övriga hypoteserna. Hypotes nummer tre (s 320) går tex ut på att aktörer tenderar att uppfatta vad de förväntar sig att uppfatta. Men detta är sedan lång tid tillbaka en allmänt vedertagen socialpsykologisk

sanning. Att formulera den som en hypotes utan att relatera den till den omfattande forskning som finns på området är knappast fruktbart.

Iwanaga redovisar heller inte vilket teoretiskt tänkande som hans egna hypoteser genererats ur. Det är synd, eftersom det teoretiska tänkandet i det här fallet ofta vore mer intressant än hypotesen i sig. I hypotes nummer 17 (s 333) hävdas tex att utrikespolitiska beslutsfattare i utvecklade stater tenderar att uppfatta krav från intressegrupper som mer relevanta än krav från konkurrerande eliter i det politiska systemet. Författaren säger sig också ha stöd för denna hypotes i materialet.

Det är en intressant hypotes, men än mer intressant vore att få ta del av ett resonemang om *varför* det skulle förhålla sig så. Om man inte som läsare skall frestas att tro att det bara var en slump, att det råkade förhålla sig så i Japan just vid det här tillfället, så krävs en ordentlig argumentation för varför det inte är en slump. Utan en sådan argumentation framstår hypoteserna som ad hoc-härledda ur empirin och bidrar knappast till teoriutvecklingen inom ämnesområdet.

Slutord

Kritiken mot Kazuki Iwanagas avhandling går att formulera i tre huvudpunkter. För det första har avhandlingens förklarande ambitioner inte uppfyllts. Den analysmodell som använts måste tillföras teori för att kunna användas i förklarande syfte och någon sådan teorianslutning görs inte. För det andra har nyckelbegreppen "prisma" och "image" varit vagt och mångtydigt definierade, vilket medfört problem när de använts i det empiriska arbetet. Den tredje kritikpunkten gäller prövandet och genererandet av hypoteser. Hypoteserna diskuteras aldrig i förhållande till de teorier de härletts ur, de relateras aldrig till ny forskning inom området och de har heller ingen styrande roll för framställningen som helhet. Det är därför tveksamt huruvida de bidrar till teoriutvecklingen inom ämnesområdet.

Kritiken skall dock inte skylta bilden av en avhandling som också har förtjänster. Författaren har haft en mycket hög ambitionsnivå, dels genom sin uttalade målsättning att bidra till teoriutvecklingen och dels genom att fokusera betydelsefulla ting som kausala samband och drivkrafterna bakom stater utrikespolitiska agerande. Am-

bitionsnivån är i högsta grad hedervärd. Avhandlingens framställning präglas också, i stor utsträckning, av klarhet och systematik. Där andra kanske oförtjänt undslipper kritik genom att glida förbi svåra problem genom otydlighet och vaghet har författaren här gått den motsatta och, skulle jag vilja tillägga, den vetenskapligt hederliga vägen.

Jag vill tillägga att den empiriska arbetsinsatsen måste ha varit betydande. Avhandlingen bidrar även till ökad kunskap om Japan och om japansk utrikespolitik, ett ämne som är väsentligt i dag och som, med all sannolikhet, kommer att bli än mer väsentligt i framtiden.

Ulf Bjereld

Referenser

- Brecher, M – Steinberg, B – Stein, J, 1969. A Framework for Research on Foreign Policy Behavior, *Journal of Conflict Resolution* 13, 75-101.
 Brecher, M, 1974. *Decisions in Israel's Foreign Policy*. London: Oxford University Press.
 Little, R – Smith, S, (eds) 1988. *Belief Systems & International Relations*. Oxford: Basil Blackwell.

TORBJÖRN LARSSON: *Det svenska stats-skicket*. Studentlitteratur 1993.

OLOF PETERSSON: *Svensk politik*. Publica, C. E. Fritzes AB, 1993.

Med kort tidsmellanrum har dessa två läroböcker om det svenska politiska systemet utkommit. De har väsentliga yttre likheter. De är ungefär lika stora – T.L:s bok omfattar 432 sidor och O.P:s 360 i dubbelspalt – De riktar sig till samma publik, i första hand till dem som börjar sina studier i statsvetenskap. I stor utsträckning är det samma företeelser – partier, organisationer, massmedier, riksdag, regering, förvaltning etc – som behandlas men därutöver är det mera skillnaderna än likheterna som är påtagliga.

T.L:s bok verkar vara en bearbetning av en föreläsningsserie. Det är en löpande, berättande och resonerande text med anekdotiska inslag av en sort, som förefaller avsedda att hålla åhörarna vakna och uppmärksamma. I en skriven text gör

sig sådana inslag sämre. Om den efter kungens avsättning 1809 tilltänkte danske tronföljaren Karl August heter det exempelvis, att han "hann dock knappt bli tronarvinge förrän han föll död ned från sin häst" (s 63). Tanken går osökt till en klassisk formulering i Odhners *Lärobok i Sveriges, Norges och Danmarks historia*: "Hon är dock den store Gustaf Adolfs dotter, suckade den gamle Axel Oxenstjerna, som kort därpå nedsteg i grafven".

Ett annat exempel, angående höjningen av åldern för trontillträde i den nya RF: "Möjligen kan höjningen av myndighetsåldern för tronpretendent(!) ses som ett utslag av grundlagsfädernas syn på mognadsprocessen inom släkten Bernadotte" (s 27). Denna kommentar är malplacerad även från saklig synpunkt, eftersom ett väsentligt initiativ i detta fall utgick från republikanska kretsar, som hoppades på att ett längre interregnum mellan Gustaf VI Adolfs väntade död och kronprinsens trontillträde skulle underlätta införandet av republik. Efter en färgstark diskussion om kvotering till förtroendeposter följer uttalandet att – "Den yrkeskategori som är mest överrepresenterad i riksdagen är naturligtvis riksdagsmännen" (s 120). Sedan heter det emellertid: "Skämt åsido".

Ett större problem utgör författarens terminologiska okänslighet. Karl Johan kritiserar för att "inskränka den grundlagsskyddade tryckfrihetsförordningen" (läs: tryckfriheten) (s 63). "LO tillhör den fackförening (!) som tydligast uttalat ambitionen att försöka använda sig av industriförbundsprincipen" (s 317). "Misstroendeovotum" är ett besvärligt ord, också för många journalister. Här "reses" det (s 182) och två sidor senare talas om "misstroendeomröstning som går igenom". På s 146 berättas om Ola Ullstens minoritetsregering, "där bara 39 folkpartister ingick". Rubriken "Den korporatistiska kritiken" (s 308) visar sig stå för kritiken mot korporativismen.

Ett allvarigare problem utgör de många sakfehlen. Antalet förtroendevalda i kommunerna anges uppskattningsvis vara 25000 (s 92) men utgör enligt Kommunförbundet (Kommunal organisation, 1992) ca 58000. Det talas om 1809 års riksdagsordning (s 29), om att allmän rösträtt för män "infördes fullt ut 1917" (s 291) och om Stockholms-Tidningen heter det – efter en redogörelse för tidningens äldre historia – att den ägdes inte

heller från början av det socialdemokratiska partiet ”men var mycket nära lierad med det (s 340)”. Framställningen av lagprövningsrätten (s 33–34) är i både beskrivande och resonerande delar alltigenom otillfredsställande.

Sedan jag läst T.L:s bok och gjort ett mycket stort antal marginalanteckningar – av vilka bara ett mindretal lättförklarade här noterats – läste jag hans förord som verkligen är, för att använda ett understatement, opretentiöst. Han skriver där, efter att ha tackat ett stort antal personer som har läst hela eller delar av manuskriptet, att boken säkert ändå kommer att innehålla ”trots alla dessa personers ansträngningar sakliga och andra felaktigheter och andra underligheter”. Farhågorna var inte ogrundade. Såvitt jag ser finns ingen annan lösning än att författaren får en kunnig medhjälpare som detaljgranskar manuskriptet.

Jag har här uppehållit mig vid ett antal brister som är så iögonfallande att man ej kan underlåta att påtala dem. Men samtidigt har boken förtjänster. Framställningen upp bärs av en påtaglig berättartärlädje, stilen är mustig och detaljerade historier som exempelvis flera sidor om de senaste talman-svalen i riksdagen är inte bara nöjsamma att läsa utan också belysande. De många historiska återblickarna ger en konkretion åt framställningen som sannolikt ett flertal läsare uppskattar. Presentationen är också mycket resonerande, med argument för och emot på traditionellt sätt, utan att några genomgående teser drivs. Man möter ett slags politisk vardagsdebatt, som säkert många känner igen. Boken har ett läsvärde som efter en grundlig överarbetning kan göra den till ett studiealternativ.

O.P:s skrift *Svensk politik* framstår i många avseenden som en kontrast. Den är strikt disponerad, och innehållet är strukturerat enligt ett tydligt återkommande mönster. Möjligen kan vissa läsare uppfatta systematiken som alltför påträngande. Framställningen är väl genomarbetad, stilen koncise. Här finns inget behov av någon kriorättning. Jag blev nästan glad, när mitt onda öga upptäckte ett citatfel: Det har råkat bli ”Sveriges” i stället för ”Svenska folkets” urgamla rätt att sig beskatta (s 11). Vad jag däremot skulle vilja diskutera – och det är ett väsentligt motiv för denna recension – är några synsätt som O.P. för fram och som har motsvarigheter i maktutredningen och några andra av

hans senare skrifter. Jag känner ett slags behov av att, om det nu låter sig göra, stämma i bäcken, eftersom det förefaller sannolikt att den ström av välgjorda läroböcker som O.P. presterat kommer att sätta en stark prägel på undervisningen i svensk statsvetenskap under överblickbar framtid.

Den första och största punkten gäller behandlingen av den politiska demokratin. I den väsentligen USA-inspirerade demokratidebatt som pågått efter andra världskriget, har det funnits en stor frihet att konstruera olika demokratibegrepp, oberoende av grundlagstexter om än inte av författningstradition. I 1974 års RF tog sig däremot grundlagsstiftaren orådet före, att i portalparagrafen söka definiera eller i varje fall beskriva grundelementen i den politiska demokratin, som i svensk språkdräkt kallas den svenska folkstyrelsen. Ordvalet var inte bara språkligt puristiskt utan riktade också sin udd mot den evasiva användningen av begreppet demokrati. Om man i stället för företagsdemokrati, skoldemokrati etc. skulle behöva skriva företagsfolkstyrelse, skolfolkstyrelse etc, så märker man att det inte fungerar. Eftersom vi inte är greker upplevs ej problemet, när vi använder ordet demokrati. Som man kanske bort förutse kan ett strikt språkbruk uppfattas som ett hinder i politisk förkunelse och politiker-na skyndade sig att i en ny 2:a § tala om demokrati på ett markerat lösligt sätt, d.v.s. så att begreppet kan användas på allt möjligt som man för stunden vill och tycker är bra.

Stadgandena om den politiska demokratin, folkstyrelsen, är emellertid oförändrade.

I 1 kap. 1 § 2:a stycket, anges folkstyrelsens konstitutiva element och de väsentliga tekniker som används i Sverige. Eftersom folkstyrelsen i huvudsak är representativ, kommer den till uttryck genom ”allmän och lika rösträtt”. För att man skall kunna tala om att det är folket som härvid ger sin vilja tillkänna, måste ”fri åsiktsbildning” gälla. Folkstyrelsens överordnade värde eller mål kan alltså uttryckas som folkviljans förverkligande under fri åsiktsbildning. Därefter anges de väsentliga teknikerna för folkstyrelsen, det representativa, parlamentariska statskicket och den kommunala självstyrelsen.

Nu är det givetvis så att den demokratisyn som präglar RF:s portalparagraf inte behöver binda en läroboksförfattare, om han anser övervägande

skäl tala för ett annat synsätt; åsiktsbildningen är ju fri. Vad som däremot förefaller rimligt att kräva är, att RF:s syn på den politiska demokratin redovisas som sådan och att eventuella avsteg därifrån anges. T.L. använder, utan närmare motivering, sådana uttryck som "folkviljans förverkligande" och "åsiktsrepresentativitet", ett teknikvärde i detta sammanhang.

O.P. analyserar demokratibegreppet och demokratidebatten huvudsakligen i tre olika sammanhang: Dels inledningsvis där bl.a. autonomin anges som det centrala begreppet i demokratin idévärld, dels i avsnittet om partier och väljare och dels under rubriken forskningsproblem i lokal demokrati, där vad som kallas Jörgen Westerståhls demokratimodell kritiskt granskas. Om autonomibegreppet heter det att det äger tillämpning på både enskilda individer och kollektiv. För individen gäller att han vägleds i sitt handlande av ett regelsystem och värderingar "som etablerats under medveten, kritisk reflexion". "Ett autonomt kollektiv styrs av regler som satts av medlemmarna själva" (s 37). Demokratin beskrivs som en "autonom gemenskap".

På individnivå synes autonomibegreppet lätt att tillämpa och svarar nära mot "fri åsiktsbildning".¹ Det avser individens relation till omgivningen. Det autonoma kollektivet borde i konsekvens härmed avse relationen till andra kollektiv (jfr "autonom republik"), men så är det inte tänkt utan här menas med autonom något annat, kollektivets sammansättning. Det andra elementet i folkstyrelsen, nämligen folkviljan eller majoritetsviljan, kan svårligen härledas ur autonomin: minoriteter får ju, inom vissa ramar, underkasta sig majoritetens vilja. Man kan t o m hävda att demokratin centrala funktion i samhället är att den legitimerar – utgör den enda acceptabla legitimationen för – en statlig och kommunal tvångsmakt. Jag kan inte se att autonomibegreppet är användbart i detta sammanhang.

O.P. kritiserar indirekt talet om folkvilja: Enligt en äldre uppfattning var folkviljan ett slags substans som kanaliserades av de valda representanterna, men nyare demokratidoktrin har visat på "det fiktiva och mystiska i denna syn" (s 95). Jag kan nämna att en av de första skrifter jag läste på detta område, före 20 års ålder, var Axel Hägerströms "Är gällande rätt uttryck för vilja". Den

lämnar inte mycket kvar av den psykologiska substansen i viljeteorin. I kommunalforskningsgruppen valde vi uttrycket "folkviljans förverkligande" i anslutning till traditionell demokratidebatt, som beteckning för majoritetsstyre, men utan några särskilda illusioner.

O.P. ifrågasätter också den vikt som fästs vid "åsiktsöverensstämmelse" eller "åsiktsrepresentativitet", som ett centralt kriterium i representationsprocessen: "De valda politikerna skall som grupp återspegla väljarnas attityder och uppfattningar" (s 98). Mot detta ställs ett synsätt som utgår från det politiska ledarskapets roll. Härtill är att säga, att i svensk debatt har det varit nästan tabu att tala om politiskt ledarskap; däremot finns det sedan länge en anglosachsisk tradition på detta område.

Vad den representativa demokratin erbjuder är, säger O.P., en metod för kontroll, ansvarsutkrävande och offentlig debatt: "Folket besitter den yttersta makten genom att byta ut de styrande". Denna reducerade demokratisyn är vanlig i anglosachsiska länder och har ett påtagligt samband med valsystelet, majoritetsval i enmansvalkretsar. Man skulle kunna beskriva läget så att medan uppmärksamheten i det proportionella valsystelet fokuseras på ingångsvärdena i den demokratiska beslutsprocessen, fokuseras den i majoritetsvalsystelet på slutprodukten i denna process.

När det gäller den demokratimodell som jag hjälpt till att utforma, har själva utgångspunkten varit den svenska debatten om folkstyrelsen, i första hand sådan den kommer till uttryck i officiellt tryck. Denna debatt har vi sedan sökt systematisera och precisera och även, i ett nästa led så långt det går översätta i operationaliserbara begrepp. Förfarandet är knappast vanligt i den internationella demokratilitteraturen, där mera aprioristiska ansatser dominerar.

Att skapa "åsiktsrepresentativitet" har tolkats som ett uttryck för det centrala och samtidigt operationaliserbara målet som den proportionella valmetoden vill tillgodose. "Den grundläggande principen är att de valda representanterna företräder olika åsiktsriktningar som avspeglar väljarrens partisympatier" (prop. 1975/76 om kommunaldemokrati, ny kommunallag m.m. s 57). Jag kan inte se annat än att vår tolkning av den svenska

folkstyrelsens innebörd överensstämmer med lagstiftarnas.

En helt annan sak är att det härmed inte är självklart att folkstyrelsens överordnade mål, folkviljans förverkligande, bäst tillgodoses genom det centrala proportionella tekniska målet åsiktsrepresentativitet. Det är en tro som uppbärs av många av de proportionella valsystemets anhängare och som innebär, att en allmänt åsiktsrepresentativ församling också har de bästa förutsättningarna att fatta konkreta politiska beslut som folkmajoriteten gillar. I det mandat den valde fått genom valet lägger man alltså in vissa riktlinjer för det framtida handlandet. Det betyder också att man inte är beredd att nöja sig med den reducerade demokratisyn, som utgår från att medborgarnas inflytande väsentligen begränsas till att i efterhand avsätta dem man valt, när man anser att de handlat fel. Om det proportionella valsystemets anhängare bär på en illusion är, som det heter, en empirisk fråga.

Vad som kan förebrås oss som empiriskt sysslat med åsiktsrepresentativitet är, att vi i de flesta fall nöjt oss med synkrona studier och ej närmare undersökt själva åsiktsbildningen, bakåt och framåt i tiden (ett litet sådant försök görs i den nu pågående tredje vägen av landsomfattande kommunforskning). För att mer fullständigt förstå vad åsiktsrepresentativiteten har för innebörd och betydelse behövs alltså en tidsdimension.

Det här är några kritiska randanmärkningar till O.P:s framställning av den politiska demokratin som för övrigt har många förtjänster. Bl a förefaller mig diskussionen om monolitisk och pluralistisk demokratimodell liksom om utvecklingen mot en mindre kollektivt och mer individuellt orienterad demokrati fruktbar.

Lämnande demokratidebatten skulle jag vilja uppmärksamma några återkommande inslag, som tycks mig få en viss mytisk karaktär. Det ena, och i föreliggande skrift ett föga framträdande inslag, är benägenheten att läsa in modern feministisk syn i äldre tids historia: Det talas om "kvinnornas kamp för rösträtt" och den parallellställs med kravet på att avskaffa den 40-gradiga skalan (s 14). Att beskriva genomförandet av kvinnlig rösträtt som en kamp, jämförlig med borttagandet av den 40-gradiga skalan vid valet till första kammaren, är knappast rimligt. Det var ett mycket begränsat antal personer som var aktiva i kampen för

kvinnlig rösträtt och likaledes var motståndet svagt. Under press kunde säkert åtskilliga karlar producera ett antal enfaldiga argument mot kvinnlig rösträtt. När högem till sist gav upp motståndet mot förstakammarreformen på hösten 1918, kom den kvinnliga rösträtten med på köpet.

Ansatsen till en mer speciell mytbildning knyter an till ett återkommande tema om den övergripande kompromissen mellan kapital och arbete i det industriella samhället, med huvudavtalet från 1938 som främsta exponent. Vad som försvinner i detta perspektiv, med dess lätt metafysiska färgning, är ett flertal väsentliga realiteter i den fysiska verkligheten. Kapital och arbete i form av arbetsgivare och arbetare eller SAF och LO, stod ingalunda oförmedlade mot varandra. Den politiska scenen dominerades av en tredje part, främst företrädd av liberala samlingspartiet och dess efterföljare, som medvetet sökte och lyckades skapa ett slags balans. Vad kompromissen mellan parterna beträffar utgör verkstadsavtalet 1905 och SAF:s § 23 med det ömsesidiga respekterandet av föreningsrätten, tidiga och viktiga milstolpar. Den specifika utgångspunkten för huvudavtalet var en vilja hos båda parter att undvika en statlig inblandning i förhållandena på arbetsmarknaden; dessutom inleddes en viss uppmjukning av § 23. Under förhandlingarna lades Allmänna valmansförbundets byrå för näringslivsinformation ner, vilken bedrivit en mångårig kampanj med stor genomslagskraft mot fackliga "övergrepp". När sedan på 1970-talet fackföreningsrörelsen lade om sin politik och genomdrev en arbetsmarknadslagstiftning, blev SAF:s svar en stort upplagd, långsiktig informationsverksamhet i ekonomiska frågor med syfte att påverka opinionen och därmed också politiken. I praktiken är det alltså fråga om ett flerpartsspel med många turer där den stora kompromissen mellan kapital och arbete försvinner i ett töcknigt fjärran.

Syftet med dessa båda kritiska punkter är endast att försöka motverka mytbildning. Allmänt gäller att O.P:s skrift är synnerligen informativ; aktuella förhållanden sätts in i ett historiskt perspektiv och belyses genom teoretiska frågeställningar. O.P:s pedagogiska fantasi kommer till uttryck i talrika figurer. Han tar också upp nya och delvis ovänta-

de sakområden. Svenska kyrkan får nära femton informativa sidor och i kapitlet om statschefen ingår två sidors placeringslista vid Kungl. Majt:s hov, något som de flesta inte har sett men säkert uppfattas som spännande läsning (med professorer i lägsta klassen). Självt är jag något tveksam till att ett kapitel om näringslivet är medtaget, eftersom det av naturliga skäl inte finns någon redovisning av det ekonomiska livets förutsättningar och folkstyrelseperspektivet därför lätt blir dominerande även inom ekonomin.

Till sist finns det skäl att konstatera att maktfrågeställningar, både dispositions- och innehållsmässigt, i hög grad sätter sin prägel på framställningen. Mitt intryck är att de snarast gör sig starkare påmint än i flera av maktutredningens skrifter. En förklaring torde vara att här är det fråga om korta, översiktliga karaktäristiker och framför allt av många jämförelser över tid och mellan system. Att tala i makftermer, vare sig "makt" står för rättslig kompetens eller faktiskt inflytande, låter sig lättast göra när man karaktäriserar utvecklingen för en aktör i taget eller genomför parvisa jämförelser mellan aktörer. Blir det fråga om flera aktörer och olika slag av inflytanden eller förutsättningar för inflytande, blir det hela svårare. Situationen illustreras av den pedagogiskt slagkraftiga figuren 15.4, Vem bestämde när, som sammanfattar ett antal aktörers position från omkring 1600 till år 2000. Att den offentliga makten bestämmer över så oändligt mycket mer av människornas vardagliga liv nuförtiden än för 400 år sedan kan inte åskådliggöras. Maktbegreppets mångtydighet tar i den makteoretiska diskursen, eller liturgin, numer bl a ofta formen av att man talar om maktens olika "ansikten" (hittills tre).

Läsningen av O.P:s lärobok har hos mig också aktualiserat tanken på en alternativ uppläggning av själva den stora maktutredningen: Antagligen vet vi, bl.a. genom samhällsvetenskaplig forskning, tillräckligt mycket om det svenska samhället på 1950- och 60-talen för att genomföra en rekonstruktion av olika huvudaktörers position vid denna tid i syfte att möjliggöra jämförelser med läget under ett senare skede. På de tre områden där jag känner någorlunda till förhållandena – arbetsmarknadsorganisationer, kommuner och medier – skulle mycket stora förändringar kunna registreras. Sådana systematiska jämförelser skulle

möjligen kunnat ge ytterligare pregnans åt maktutredningens resultat.

Om båda de behandlade böckerna gäller att de, när de införs i kurslitteraturen, på grund av sin storlek och ambition att täcka väsentliga delar av kursen om det svenska politiska systemet, rimligen måste tränga ut flera andra skrifter. Det är givetvis en betydande fördel, både för studerande och lärare, att ha så mycket av lärostoffet samlat i en enda bok. Möjligen kan det uppfattas som ett problem, att både urval av och perspektiv på lärostoffet i så hög grad kommer att präglas av en enda persons synsätt. Detta blir en avvägningsfråga.

Jörgen Westerståhl

Not

1. I kommunalforskningsgruppens skrift från 1970 använder jag uttrycket "självständig" åsiktsbildning (d.v.s. den svenska motsvarigheten till autonom) men övergick senare, efter nya RF:s tillkomst, till att använda det mindre preciserade uttrycket "fri" åsiktsbildning.

JONAS PONTUSSON: *The Limits of Social Democracy. Investment Politics in Sweden*. Ithaca och London: Cornell University Press 1992.

Många är de arbeten som skrivits om den svenska politiken med utgångspunkten hos socialdemokraterna och arbetarrörelsen. Även om inte så få hävdar att den svenska modellen tjänat ut finns det fortfarande ett stort intresse hos utländska statsvetare för "socialdemokraternas Sverige". Sverige som prototyp när det gäller politiskt system fascinerar fortfarande.

Jonas Pontussons bok om den svenska arbetarrörelsens reformpolitik under perioden mellan 1960 och 1990 utgör ett av de senaste exemplen. Efter en genomgång av reformpolitiken under större delen av 1900-talet, något han kallar "The Rise and Fall of the Historical Compromise", kommer han in på sitt huvudsakliga empiriska studieobjekt: Det gäller arbetarrörelsens försök att under 1960-, 1970- och 1980-talen styra investe-

ringarna i samhället. Specifikt är det tre reformer som studeras. Det är den aktiva industripolitiken, medbestämmandereformerna och åtgärderna vad avser kollektivt ägande av näringslivet, (d.v.s. framförallt löntagarfonderna).

Två *frågeställningar* kan sägas stå i centrum för Pontussons arbete. Författaren sammanfattar dem själv så här:

Why did the Swedish labor movement begin to challenge private control of investment in 1968-76? And why did labor fail to democratize allocative investment decisions? (s 10).

Den sistnämnda frågan berör således utfallet av reformerna, som enligt Pontusson blev ett misslyckande, men också varför så blev fallet.

Jag skall först kort sammanfatta författarens svar på de ovannämnda frågorna för att sedan gå in på mina synpunkter på *The Limits of Social Democracy*. Jag kan dock redan nu säga att jag tycker att boken tar upp ett mycket intressant och viktigt problem. Som Pontusson själv säger är det anmärkningsvärt, inte minst mot bakgrund av det stora intresse som riktades mot reformerna före deras tillkomst, att de i så liten grad blivit föremål för studier efter genomförandet. Här bör författaren ha en eloge. När det däremot gäller författarens svar på de uppställda frågorna är, enligt min uppfattning, framställningen inte helt övertygande. Till det sistnämnda återkommer jag.

Pontussons svar på den första frågan, rörande orsakerna till reformernas tillkomst, är framförallt att reformpolitiken var ett svar på den ekonomiska utvecklingen när det gäller världsekonomin, den svenska industristrukturen och Sveriges relation till världsekonomin (ex. s 32f och 97). En utveckling som ställde till problem för arbetarrörelsen och underminerade den tidigare politiken på investeringsområdet.

När det gäller slutsatserna vad avser det andra frågeområdet är Pontussons huvudresultat att de framgångar som den svenska arbetarrörelsen allmänt anses att ha uppnått när det gäller den sociala välfärden, inte återfinns vad avser försöken att styra på produktionens område. Arbetarrörelsens målsättningar har inte uppfyllts, vilket är Pontussons måttstock på misslyckandet. Som det största misslyckandet framstår enligt Pontusson löntagarfonderna. Här är gapet mellan förväntningar

och utfall som störst. Medbestämmandereformen är det mest lyckade av de tre, och den aktiva industripolitiken kommer däremellan (s 220ff).

Varför misslyckades då reformoffensiven? Pontusson vill förklara de skilda utfallen för de tre reformerna utifrån en modell med två dimensioner. Enligt den ena dimensionen finns förklaringen på besluts- respektive implementationsstadierna och enligt den andra finns förklaringen hos kapital respektive arbete. Författarens svar när det gäller den andra dimensionen är relativt entydigt: Kapitalet utgör den viktigaste faktorn för att förklara utfallet i de tre fallen. När det gäller om förklaringen skall sökas på besluts- eller implementationsstadiet menar Pontusson att det skiljer sig mellan fallen. För löntagarfonderna finns förklaringen på beslutsstadiet, medan motsatsen är fallet för medbestämmandet.

Misslyckandet när det gäller löntagarfonderna förklaras således av att kapitalägarna kände sina systemintressen hotade av en sådan reform och därför mobiliserade mot förslaget innan det togs i riksdagen; så var inte fallet när det gäller medbestämmandet. Resultatet blev att TCO, som Pontusson ger stor betydelse som representant för de strategiska tjänstemannagrupperna, inte tog ställning till löntagarfonderna. Kapitalägarnas större betydelse på implementeringstadiet avser deras möjlighet att "ställa sig utanför" genom att investera på annat håll vid beslut som de motsätter sig eller genom att vägra löntagarfonder inträde som ägare. Konsekvensen blev här enligt Pontusson att arbetstagsidan saknade en alternativ strategi för industripolitiken. Så kan en kort sammanfattning se ut. (I Pontusson 1992 återfinns en mer övergripande analys av den svenska arbetarrörelsens reforminitiativ sedan 1920-talet.) Nu till mina synpunkter på analysen i boken.

The Limits of Social Democracy är mycket logiskt upplagd med en såväl rimlig som utförlig bakgrund och en empirisk studie fokuserad på tre viktiga reformer. Här har jag inga invändningar. När det däremot gäller de centrala frågor som författaren försöker ge svar på menar jag dock att kritik är på sin plats. Mest kritisk är jag när det gäller frågan om varför reformerna misslyckades. Till detta återkommer jag avslutningsvis.

Den första centrala frågan är *varför de studerade reformerna genomfördes*. Här menar jag att det

finns ett par punkter som bör bli föremål för diskussion. Pontussons förklaring till att de studerade reformerna beslutades är förenklat sett att arbetarrörelsen lade om sin politik eftersom den ekonomiska utvecklingen så krävde. Denna tes är besvärlig av flera olika orsaker.

Det problematiska med en förklaring som pekar på vissa aspekter på den ekonomiska utvecklingen är, som Pontusson själv påpekar, att utvecklingen också kunde ha föranlett en helt annan politik, en politik som arbetarrörelsen prövade efter 1982. Förenklat sett är alternativet antingen en politik inriktad på att genom kontroll styra investeringarna eller en politik som syftar till att uppmuntra investeringar genom ökad frihet för kapitalägarna. Hur kan en faktor utgöra en förklaring om det kan föranleda helt olikartade utfall?

Det svåra är således att fastställa sambandet mellan den presenterade ekonomiska utvecklingen och reformförslagen. Detta gör inte Pontusson. Det är till och med så att också ett tredje beslutsalternativ framstår som inte helt omöjligt; arbetarrörelsen kunde ha förändrat reglerna för AP-fonderna och investeringsfonderna. Detta väljer man inte att göra och till det ges det ingen förklaring i *The Limits of Social Democracy*.

Det andra frågetecknet i detta sammanhang berör analysen av beslutsfattandet inom SAP. Varför fattar partiet ett visst beslut? På ett antal ställen, t.ex. rörande partiets politik under 1980-talet, ställer Pontusson upp antaganden om hur partiledningen borde ha resonerat (s 197, 200, 201 och 224). Detta görs helt utan stöd och framstår som rena spekulationer där en läsare kan prestera egna helt andra, och minst lika goda, spekulationer.

Enligt min uppfattning kvarstår frågan, till och med kanske förstärkt, efter Pontussons bok, om förklaringen till den förändrade politiken från framförallt LO:s sida i början av 1970-talet. Pontussons tes, som något elakt skulle kunna formuleras som att LO fattade dessa beslut eftersom de ville det, övertygar i vart fall inte. Varför valde arbetarrörelsen en strategi under 1970-talet och inte någon av de andra två? Vad förklarar skillnaden mellan arbetarrörelsens strategival under 1970- respektive 1980-talen? Dessa frågor får inget svar med hjälp av en förklaring som säger att den ekonomiska utvecklingen nödvändiggjorde

en förändring men inte vilken förändringen skulle bli.

När det gäller analysen av *utfallet av de tre reformerna* är mitt intryck att den förmedlade bilden i stora drag är rättvisande. Några synpunkter är dock på sin plats. Läsaren är utlämnad till ett myller av uppgifter om förslag, program, propositioner och utfall. Den starkt skilda signifikansen hos de olika typerna av material framgår inte alltid. Inte heller valet av tidsperspektiv är entydigt. Data om utvecklingen i olika avseenden presenteras i en mängd olika sammanhang, alla med olika start- och slutår. Intrycket är att de publicerade uppgifterna är baserade på vad som finns att tillgå i det offentliga materialet eller i andrahandskällor. Författarens självständiga insamling av material lyser med sin frånvaro.

Inte minst vid en analys av utvecklingen under de senaste 30 åren, med de starka konjunkturväxlingar som kännetecknat den ekonomiska utvecklingen, skulle ett enhetligt tidsperspektiv eller i vart fall motiveringar av de valda tidsperspektiven, klart varit på sin plats. En orolig läsare, som undertecknad, frågar sig hela tiden vad som orsakat en viss utveckling: den allmänna ekonomiska utvecklingen, de studerade reformerna eller någon annan faktor? Det är ju utfallet av reformerna som Pontusson har som ambition att studera.

Frågetecken kan sättas för det empiriska materialet också i ett par andra avseenden. När det gäller konsekvenserna av medbestämmandereformen finns en omfattande samhällsvetenskaplig forskning som inte beaktas av Pontusson. Pontusson begränsar sig till att referera forskning rörande förhållandena på Volvo. Vad avser löntagarfonderna är problemet det omvända. Här presenterar författaren relativt omfattande avsnitt som tar upp den 4:e AP-fonden.

Det är också på sin plats att ta upp Pontussons måttstock för reformernas framgång eller misslyckande. Med författarens egna ord:

Thus summarized, my analysis compares the results of labor's reform offensive with the goals the labor movement articulated in 1968-76. The conclusion is that the reform offensive largely failed. (s 222. Jfr s 6).

Som författaren själv tar upp rymmer en jämförelse mellan målsättningar och utfall problemet att en mindre ambitiös målsättning kan vara lät-

tare att förverkliga och att därmed reformen kan bli betraktad som en större framgång än en reform som utgår från en betydligt mer ambitiös målsättning, vilken sedan inte uppnås mer än till viss del.

För att bekräfta sina slutsatser om reformoffensivens misslyckade genomför Pontusson därför en internationell jämförelse. Frågan är dock om denna jämförelse stödjer författarens slutsats. I det fåtal fall, vissa avancerade industriländer, där en jämförelse är möjlig ligger Sverige i nivå med de mest avancerade länderna när det gäller industripolitiken, något efter Tyskland när det gäller medbestämmandet, medan löntagarfonderna betraktas som ett unikt experiment. Detta är knappast det mest övertygande beviset för ett misslyckande.

Enligt min åsikt borde analysen av utfallet av reformerna mätas med en annan måttstock. Ett kriterium förslagsvis baserat på vad arbetarrörelsen uppnådde när det gäller inflytandet över investeringsbesluten på de tre områdena. Nu är dock författaren inte så entydig som han själv säger, eller som jag har framställt det. I analysen och slutsatserna glider framställningen mellan jämförelsen mål/utfall och uttalanden om reformernas konsekvenser för investeringsbesluten. Det är dock min uppfattning att det sistnämnda perspektivet fullt ut borde ha utgjort måttstocken för analysen.

Frågeställningen om konsekvenserna av de tre olika reformerna blir därför inte helt nöjaktigt utredd. Som jag sagt ovan, är det dock min uppfattning att den grundläggande slutsatsen att reformoffensiven blev ett misslyckande ändå i stort sett är rättvisande.

Den avslutande frågan behandlar *varför reformerna misslyckades*. Pontussons tes skulle kunna formuleras som att kapitalets makt är utslagsgivande, "of primary importance", för utfallet av reformförsöken (s 28, 226f, 232f och 235). Denna tes kan jämföras med uppfattningen hos Walter Korpi (1978) och Adam Przeworski (1985). Korpis uppfattning skulle förenklat kunna formuleras som att arbetarrörelsens makt är utslagsgivande, medan Przeworski på samma sätt skulle kunna placeras in under uppfattningen att arbetarrörelsen kan agera på olika sätt och att detta får betydelse för utfallet.

Här menar jag mig ha upptäckt något av en intern motsägelse i Pontussons framställning. Trots slutsatsen om kapitalets utslagsgivande makt förefaller författaren omedvetet ta tillbaka sin viktigaste slutsats på bokens allra sista sidor. Här tycks det som om det ändå har betydelse hur arbetarrörelsen agerar. Kanske skulle det ändå haft betydelse om innehållet i reformerna sett annorlunda ut och därmed författarens resultat snarare stött uppfattningen hos Adam Przeworski.

Detta är min allvarligaste invändning mot *The Limits of Social Democracy*. Jag kan inte frigöra mig från tanken att boken borde hetat "It could have been different. Investment Politics in Sweden".

Anders Håkansson

Litteratur

- Korpi, W. (1978): *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Arbete, fackförening och politik i Sverige*. Stockholm: Prisma.
- Pontusson, J. (1992): Reformismens komparativa politik. *Zenit* 1992: 3-4, s 22-44.
- Przeworski, A. (1985): *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

LIAH GREENFELD: *Nationalism: Five Roads to Modernity*. CAMBRIDGE, MASS 1992: HARVARD UP.

This book is an attempt to understand the world in which we live. Its fundamental premise is that nationalism lies at the basis of this world. To grasp its significance, one has to explain nationalism.

Med denna ambitiösa problemformulering börjar den amerikanska sociologen Liah Greenfelds 500-sidiga volym om nationalismens utveckling i England, Frankrike, Ryssland, Tyskland och Amerika. Boken kan ses som ett led i den långa tradition inom både idéhistorien och den historiska sociologin som försöker förklara utvecklingen av *det moderna*. Liksom flera andra författare anser hon att en förståelse av nationalismen är grundläggande för en förståelse av *det moderna*,

men i stället för att, likt marxismen eller den liberala moderniseringsteorin (t ex Deutsch 1953, Gellner 1983) se nationalismen såsom avhängig mer "fundamentala" socio-ekonomiska processer, så hävdar Greenfeld att det är *nationalismen och idéen om nationen som konstituerar den europeiska moderniteten* (s 18). Den akademiska förvåning som åtföljer nya utbrott av nationalism i Europa, nu senast sedan 1989, är därför helt malplacerad. Genom idéen om den suveräna, enhetliga och unika nationen såsom konstituerande den legitima grunden för politisk organisering, uppstår just vad vi brukar kalla det "moderna samhället" och i detta samhälle, inom denna nationalistiska diskurs, utvecklas nya idéer för social och politisk organisering, från demokrati och liberalism till kommunism och nazism.

Erfarenheten av nationella idéer skiljer sig dock högst betydligt från land till land. Dess enda universella och centrala princip är fokuseringen kring ett *suveränt, unikt och homogent folk*:

National identity in its distinctive modern sense is, therefore, an identity which derives from membership in a 'people', the fundamental characteristic of which is that it is defined as a 'nation'. Every member of the 'people' thus interpreted partakes in its superior, elite quality, and it is in consequence that a stratified national population is perceived as essentially homogenous, and the lines of status and class as superficial. This principle lies at the basis of all nationalisms and justifies viewing them as expressions of the same general phenomenon. Apart from it, different nationalisms share little (s 7).

Denna slutliga form antar dock inte principen förrän under romantiken. Begreppet "nation" kommer från latinets 'natio' som betyder att vara född. Till en början kom det att åsyfta "utlänningar", icke-medborgare i Rom. Denna betydelse dominerade också när de medeltida universiteten skapade "nationer", sociala nätverk för studenter med liknande geografisk bakgrund. Från och med konciliet i Lyon 1274, kom nation, i stället för rang, att användas som klassificering av deltagarna vid de stora kyrkomötena. Här antar begreppet karaktären av att åsyfta en kulturell och social elit. Det är denna elitkaraktär som via adeln inympas på hela folket i den första nationen i världen, Eng-

land under 1500- och 1600-talen. Här uppfattas nationen som en kommunitet av de i grunden jämlika individerna, vilka utgjorde "the bearer of sovereignty" (s 4-7).

Denna idé om den suveräna nationen som en samling jämlika individer kan i teorin användas på hela jordens befolkning. Men genom begreppets export till övriga Europa kom det att bli nödvändigt för de inhemska intellektuella att förhålla sig till den engelska nationen, genom att betona hur man geografiskt, politiskt eller etniskt skiljer sig från England. Resultatet blev romantikens idé om nationen som ett *unikt* folk, en kollektiv kulturell individ. Detta kom att bli den slutgiltiga betydelsen av begreppet; den universalistiska aspekten förkastades, och den partikulära bejakades (s 8-9).

Kvar av den gamla engelska nationsidéen finns dock en individualistisk och medborgerlig typ av nationalism, som betonar nationen som en samling suveräna och teoretiskt sett jämlika individer, medan den romantiska uppfattningen är kollektivistisk och etnisk, och grundar sig i nationens kollektiva-kulturella unicitet. Här har vi också ett exempel på den begränsade likheten mellan olika nationalismen. Den första typen utgör i själva verket också grunden för demokratin: "Democracy was born with the sense of nationality. The two are inherently linked, and neither can be fully understood apart from this connection" (s 10). Men givet denna förbindelse finns det anledning att fråga sig om demokrati kan exporteras till nationer med en kollektivistisk-etnisk identitet:

But as nationalism spread in different conditions and the emphasis in the idea of the nation moved from the sovereign character to the uniqueness of the people, the original equivalence between it and democratic principles was lost. One implication of this, which should be emphasized, is that democracy may not be exportable. It may be an inherent predisposition in certain nations (inherent in their very definition as nations – that is, the original national concept), yet entirely alien to others, and the ability to adopt and develop it in the latter may require a change of identity (ibid).

I stället ger den nationella idéen i dessa nationer upphov till auktoritära ideologier för "collectiv-

tic ideologies are inherently authoritarian" (s 11). Därmed får vi följande fyrfältstabell:

	Civic	Ethnic
Individualistic-libertarian	Type I	Void
Collectivistic-authoritarian	Type II	Type III

Återstoden av boken kan ses som ett försök att placera in de undersökta nationerna i denna tabell, och i samband med denna inplacering förstå varför dessa de fem mest inflytelserika nationerna i världen har utvecklats så olika.

Greenfeld har penetrerat ett formidabelt mammutmaterial på fyra olika språk och av den mest skiljaktiga karaktär. En osystematisk idéanalys av intellektuellt material, såsom böcker, dikter, artiklar, brev och vetenskap intar dock huvudrollen. Hon studerar också hur ofta ordet "nation" förekommer i engelska bibelöversättningar under 1500-talet, i jämförelse med de latinska och hebreiska förlagorna (s 52-53), och företar en originell kvantitativ beräkning av den ökade förekomsten av orden "nation", "peuple", "patrie" och "état" i franska romaner från slutet av 1600-talet och 100 år framåt (s 160). Det övergripande tillvägagångssättet är en sorts idealistisk metodologisk individualism (även om inslag finns av analys av klasstrukturer) där varje nation också uttrycker en nationell idé, som kan föras tillbaka på ett av fälten i matrisen.

Den engelska nationens födelse så tidigt som under 1500-talet förklaras av en parallellutveckling i idévärlden, och den protestantiska världen, nämligen reformationen och utvecklingen av en protestantisk adel. Denna adel kom i ökande utsträckning att få höga positioner, på grundval av meriter, i stället för genom födelse in i sin utvald kast. Statens betalningar skedde i form av exproprierad egendom från kyrkan. Genom reformationen kom bibeln på det nationella språket att bli var mans egendom och en källa till nationell stolthet och individuell värdighet. Just "värdighet" är ett nyckelbegrepp för Greenfelds förklaring av nationalismen i England. Feodalismens tillbakagång, möjligheterna för "the common man" inom staten, protestantismens inflytande och den natio-

nella bibeln medförde en känsla av myndighet och individuell värdighet och frihet för engelsmännen (åtminstone adeln och den högre medelklassen till en början), som inte fick kränkas.

När så "Bloody Mary" trampade på denna värdighet, genom sina kättarbål, mobiliserade detta en stor del av folket, som såg dessa nya känslor av frihet, värdighet och stolthet hotade. Dessa känslor stärktes också av Englands utveckling till stormakt efter armadans förstörelse, speciellt inom utvecklingen av den sekulära vetenskapen, där England tog ledningen under 1600-talet. Vetenskapen gav den engelska nationalismen sin rationalistiska, liberala och senare demokratiska prägel.

Denna rationalistiska prägel har också från början satt sin prägel på den franska nationalismen. I Frankrike, liksom i England, uppfanns nationalismen av adeln, men till skillnad från England skedde detta genom deras uteslutning från statstjänst, samtidigt som staten i Frankrike byggde upp en helt ny form av absolut makt. Stora delar av adeln reducerades i stället till en totalt beroende hovadel:

There were basically two ways for the nobility to reclaim the status which it was losing: to dissociate itself unequivocally from the 'people', or to define the 'people' in such a way that being of it would become an honor rather than a disgrace (s 154).

På detta vis blev delar av den franska adeln upplysningsmän. De första franska nationella idéerna, exempelvis i Montesquieus skrifter, var starkt inspirerade av de engelska, individualistiska förlagorna. Men genom Rousseau föds ett embryo till den kollektivistiska nationsidén. Rousseau menade att suveräniteten var odelbar och placerad i kommuniteten, i stället för individerna, och att all vilja som inte var kommunitetens allmänvilja var politiskt irrelevant:

In England, it was the liberty of the individuals who composed it that dignified the collective body (and justified calling it a 'nation'). But in France it was the dignity of the whole that restored dignity to those who claimed membership in it. In England, it was the liberty of the individuals who composed it that made the nation free. In France it was the liberty of the nation that constituted the freedom of the individuals (s 167-168).

Den främsta inspirationskällan för denna kollektivistiska nationalism kom att bli den gemensamma avund och det hat man kände mot engelsmännen, *ressentiment* i Greenfelds terminologi, en slags upplevd inkonsistens mellan ens egen situation och en idealiserad modell, som leder till frustrerat hat, i Frankrikes fall mest tydligt i hjälpen till Amerikas självständighetskamp mot engelsmännen. Nationalismens karaktär av *ressentiment* utvecklades i sin fulla karaktär av etniskt hat (i Frankrike förblev nationalismen "civic", d v s typ II i matrisen) i Ryssland och Tyskland, i Ryssland som i Frankrike genom adelns status-inkonsistens, i Tyskland genom det notoriska "Bildungsbürgertum", den politiskt och samhällseligt alienerade kunskapsintelligentsian.

I Ryssland gjorde Peter den Store väst till "the canon of modernity" för det ryska samhället, men han förslavade samtidigt adeln som fick raka motsatsen till sin fria position i England. Under Katarinas den Stora regering befriades dock en stor del av tjänstadeln. Denna befriade tjänstadel utgjorde den första kärntruppen i den ryska intelligentsian, skapad genom öppnandet av universitet i Petersburg och Moskva. Intelligentsians huvudsysselsättning blev kulturen, då andra verksamheter var stängda för den. Samtidigt var dess sociala osäkerhet stor. Hävdandet av den ryska kulturens överlägsenhet gentemot den västerländska blev en utväg när Rysslands socio-ekonomiska underlägsenhet och de intellektuellas personliga situation blev för svår att bära, och detta hat mot väst, symboliserat av England vid den ryska nationalismens födelse, på grund av västs framgångar blev ett stående inslag i den ryska kulturaristokratis förkunnelse från Peter den Store, då det utgjorde ett slags fadersuppror, och fram till våra dagar. *Ressentiment* mot väst och etnisk kollektivism blir själva essensen av rysk nationalism. Uppfattningen utvecklades om nationen som en kollektiv individ, karakteriserad av en rysk "Volksgeist" överlägsen det västliga:

The ingredients of the Russian national consciousness, and the definition of the Russian nation, were already present by 1800. Between that date and 1917 the components of this living, self-proliferating whole were in many ways articulated, refined, reconcep-

tualized, and acted out - but never essentially modified (260).

Denna oåterkalleliga process är lika framträdande i fallet Tyskland, där nationalismen i form av *ressentiment* mot väst också blev mest hatisk och våldsam. Grunden för denna nationalism, stod dock den här gången inte att finna bland adeln (som satt säkert i sina sociala och politiska makt-positioner), utan bland alienerade intellektuella ur "Bildungsbürgertum", den universitetsutbildade medelklassen som exkluderades från politiken i de konservativa tyska furstendömena och Preussen. Denna alienation födde ett hat mot såväl det obildade etablissemang som stängt ute dem, som den obildade massa som lydde order. Dyrkan av det ensamma geniet högt över massan, dyrkan av de irrationella krafterna i människan och naturen, och dyrkan av offret för dess egen skull (en tanke direkt övertagen från den tyska pietismen) kom att styra poeter som Goethe och Novalis, kompositörer som Beethoven och Wagner, men framför allt filosofer som Herder, Fichte, bröderna Schlegel, Schelling och Schleiermacher.

Herder utvecklade den kulturella idé om nationen, som ett uttryck för en unik kollektiv "Volksgeist", som även kom att dominera ryskt tänkande. När Napoleon kom till Tyskland var den filosofiska mineringen av den tyska jorden redan klar för mullrande nationalistiska krevader. Från Fichtes auktoritära filosofi om den kollektiva nationalistiska viljan och dess överlägsenhet över andra beslutsmetoder, utvecklades den tyska överhetsfilosofin i en rak linje, där Greenfeld parentetiskt sagt låter även Marx ingå, fram till nazismen. Den upplevda underlägsenheten mot väst ledde fram till uppfattningen av väst som "the anti-model, the incarnation of evil" (s 374), men i tyskarnas fall blev det otroligt nog judarna som fick personifiera det fördärvliga väst:

How, through which mental gymnastics, Germany was led to this remarkable conclusion will forever remain obscure to the Western mind incapable of higher understanding. The Romantic psycho-logic, which ruled that a thing exists if it should exist (that is, if the 'German mind', the representative of the Ego, the Individuality, and the Absolute, wills that it exists), undoubtedly helped (s 378).

Som förmärks, går framställningen här in i ett mycket personligt stadium, troligen byggt på egna erfarenheter (Greenfeld är judinna), och man bör ej bli alltför förundrad när man läser detta:

Germany was ready for the Holocaust from the moment German national identity existed. It is imperative to realize this. The simple Germans who obeyed orders obeyed them not simply because these were orders, but because these orders were within the range of orders they expected to be given (that is, accorded with their *Wesenwille*) and they were not outraged by them (s 384).

Det amerikanska fallet är enligt Greenfeld unikt i samlingsen, då det visar på "the essential independence of nationality from geo-political and ethnic factors and underscores its conceptual, or ideological, nature" (s 23). I själva verket tog *puritanerna med sig* en typ av engelsk nationalism dit, men i en mer idealistisk form. Med den transplanterade nationella identiteten följde också de engelska idéerna om rationalism, frihet och jämlikhet. I den amerikanska nationen är varje individ från början suverän och fri att välja sin egen kultur och religion, och ändå förbli amerikan. Den är i själva verket ett exempel på den ursprungliga idén om nationen, där den nationella suveräniteten går tillbaka på de fria individernas suveränitet:

...it has remained faithful to the original idea of the nation, and come closest to the realization of the principles of individualistic, civic nationalism. It stands as an example of its original promise – democracy – a proof of its resilience and viability despite the contradictions inherent in it (s 484).

Det är dock först genom inbördeskriget som Amerika framstår som en slutgiltigt enad nation. Dessförinnan fanns slaveriet i södern, som framstod som så himmelskriande motsatt det amerikanska nationsidealet. Greenfeld är dock noga med att betona att slaveriet objektivt sett inte var så farligt; slavarna hade det bättre ställt än nordstaternas arbetare och dessutom hade James Fenimore Cooper "undoubtedly right" när han skrev att slavarna hade det bättre "in servitude in this country, than when living in a state of barbarism at home" (cit på s 453). Felet med slaveriet var således inte dess objektiva grymhet, utan att det existerade i Amerika.

Ett större problem var sydstaternas utbrytning som ju egentligen bara var ett fullföljande av alla individers suveränitet i det amerikanska nationsidealet. Här som på så många andra punkter i sin historia blir amerikanerna tvungna att kompromissa med sina ideal för att behålla unionen, och paradoxalt nog gick nationen stärkt ur denna strid. Greenfeld väljer att se denna strid i ett heroiskt ljus:

The attempt of the South to form a new nation, which would be one very different from the American nation, was thwarted. At the price of thousands of lives, the Union (the association of thousands of individuals) was preserved. In 1865, the soul of the American nation, which had been before but a resident tenant in its vast territorial body, became its owner: the national identity finally achieved a geo-political embodiment. A nation of self-made men, America was a self-made nation (s 480).

En stor del av denna genomgång talar enligt min mening för sig själv. Liah Greenfeld är en idealistisk historieskrivare. Utan tvekan beaktas strukturella faktorer i boken, men strukturerna ses, så fort de initiala nationella idéerna har formats, enbart såsom bärare av en oföränderlig nationell idé. Greenfeld är nämligen också "metodologisk individualist på nationell nivå". Detta innebär att de fem nationer som undersökts förkroppsligar fem olika idéer (även om den engelska och den amerikanska liknar varandra såsom typ I i matrisen på samma sätt som den ryska och den tyska såsom typ III). Ett citat om de ryska intellektuella under 1800-talet är belysande:

The cognitive construct born out of the anguish and humiliation of the eighteenth-century elite became the identity of its nineteenth-century descendants; it defined them; *they could no more escape it than jump out of their skin; and when it was not reflected in their writings, it was reflected in their lives* (s 260–261, min kursivering).

Trots en emfatisk argumentation för aktörens autonomi i inledningen, framstår aktörer, i än högre grad än sociala strukturer, såsom bärare av idéer. Ställ mot detta citat Greenfelds negativa karkteristik av idealism i inledningen, i själva verket en perfekt karakteristik av Greenfelds sätt att skriva:

According to it, ideas beget ideas, and this symbolic generation accounts for the phenomenon of social change. Like reified structures, ideas act through and move individuals, seen as vehicles or representatives of clusters of ideas (s 19).

Möjligheten av *flera olika* nationella idéer eller typer av nationalism inom samma stat beaktas heller aldrig av Greenfeld. Herders och Fichtes nationalism är med nödvändighet samma sak som "tysk", Rousseaus nationalism samma sak som "fransk", och konstitutionens nationalism samma sak som "amerikansk". Utrymmet för aktörsautonomi och motsättningar mellan idéer inom stater förefaller lindrigt sagt begränsade, därav hennes "metodologiska individualism på nationell nivå".

Långt mer allvarliga än slika inkonsekvenser är dock det sätt på vilket Greenfelds idealism tillåts verka, genom att beskriva Amerika och England som rakt igenom de godaste nationer, Tyskland och Ryssland som "the bad guys", och Frankrike som mittemellan. Detta tar sig ibland komiska konsekvenser, som när hon utifrån de Tocquevilles reseskildringar från Amerika hävdar att varje liten nybyggare läste Shakespeare i sin stuga (s 463), eller att England och Amerika är nationer med en naturlig tendens till självkritik (s 461). Mer otäckt blir det i skildringen av Tyskland och Ryssland, med dess härresesande tendens att dra allting över en kant och se det som samma tendens mot evig nationell ondska för, som det står i sammanfattningen "the fundamental nature of the national society remain unchanged, and patterns of behavior characteristic of it in the past should be expected" och somliga nationer "are created as compacts of sovereign individuals and emphasize the freedom and equality of men; some are created as 'beautiful great individuals' who may feed on man, and preach racial superiority and submission to the state" (490). Förundrad läser man insidestexten igen och konstaterar att Greenfeld är Associate Professor vid Harvard; varefter man vänder till baksidan och än mer förundrad och skrämnd läser hyllningar från bland andra Charles Tilly och Michael Walzer.

Vad Greenfeld enligt min mening gör är att hon bidrar till den nationalistiska diskursen, snarast än att försöka *förklara eller beskriva* den. Hennes

förklaring av det moderna sker utifrån fem nationalkarakteristiker à la Gustav Sundbärg som talar om för England och Amerika att man alltid rättfärdigt bekämpade Tyskland och Ryssland, och att det överhuvudtaget inte finns någon anledning till självvransakan utifrån de senaste 200 årens engelska och amerikanska historia, tvärtom, framför allt Amerika är och förblir idealnationen. Med vetenskaplig auktoritet talar hon om att demokrati kan vara en "inherent predisposition in certain nations", ett argument som i själva verket är format ur ett tänkande i nationella stereotyper och som, om det får inflytande vilket det nog tyvärr får, cementerar sådana stereotyper "vetenskapligt".

Detta innebär inte att Greenfelds uppdelning i "civic" och "ethnic" nationalism eller hennes tes att idén om nationen och idén om demokratin kan vara parallellutvecklingar inte är värdefulla. Men är denna diskussion Greenfelds egen? Här lämnar hon oss i okunskap, men genom viss orientering i litteraturen om nationalism framkommer det att framför allt dualismen "god" och "ond" nationalism är den fundamentala i litteraturen, och för övrigt känd utanför det avgränsade facket.

Den berömde tyske historikern Friedrich Meinecke använde dualismen första gången 1907 (s 3–4), då utan värdeladdning, och benämnde dem "Staatsnation" och "Kulturnation", och såg dem som två sidor av den nationella idén. Hans Kohn, mannen bakom den mest omfattande idéhistorien om nationalism, "The Idea of Nationalism" (1944), som otroligt nog aldrig berörs av Greenfeld trots att den behandlar exakt samma tema (men enligt min mening är en betydligt bättre startpunkt för studier om nationalism), utvecklade begreppen och gjorde dem starkt värdeladdade genom att tala om "västlig" demokratisk och liberal nationalism och "östlig", kollektivistisk kulturnationalism. Begreppen återkommer med samma värdeladdning hos en mängd moderna forskare, i något olika former (tex Kedourie 1960, som dock förnekar att England och Amerika skulle vara nationalistiska överhuvudtaget, och Smith 1986, som är den förste att tala om "civic" och "ethnic" nation, i stället för statsnation och kulturnation, vilket Greenfeld inte har den goda smaken att nämna). Samtliga dessa verk är av en helt annan kvalitet än Greenfelds, men de reproduce-

rar lika fullt denna ansträngda och ahistoriska dualism mellan västlig-god och östlig-ond nationalism.

En av de största myterna i denna vetenskapliga stereotypvärld är att den västliga modellen skulle bygga på någon slags individuella "val" att tillhöra nationen, till skillnad från den östliga "tvångsmodellen". Den franske historikern Ernest Renan skrev i en känd essä (1882) att nationen kunde ses som en "daglig folkomröstning", en voluntaristisk politisk organisation. Detta var dock inte en universell nationsdefinition, utan en definition av den franska nationen, med målet att visa att Frankrike är en modern nation byggd på voluntarism, demokrati och utvecklad politisk medvetenhet, medan den tyska nationen däremot är etniskt centerad, konservativ och politiskt underutvecklad (se Calhoun 1993: 222–223). Denna "civic/ethnic"-dualism blir därmed väl så mycket en del av en nationell sägen, som berättar för oss en officiell historia om demokrati och frihet i Frankrike, som en vetenskaplig distinktion. I det andra "lägret" har begreppen använts med omvänd värdeladdning; den överlägsna tyska "Kultur" framhölls i motsats till den degenererade engelska "Civilization" i den tyska propagandan både under första och andra världskriget. Denna distinktion har också varit legio i argument för rysk isolatism.

Även om reproduktioner av nationella stereotyper inom vetenskapen, kan vara väldigt svåra att bli av med, är det nödvändigt att identifiera dem och diskutera dem, om de har någon vetenskaplig

användbarhet som analysinstrument, eller om de bara leder till skräckexempel som Greenfelds bok. Denna självinsikt kan måhända leda till ett ökat medvetande om att nationalism nog bara inte är en "östlig" sjukdom, utan att det finns likheter inom den nationalistiska diskursen över hela världen. Än mer önskvärt kan det vara att klargöra vetenskapens aktiva roll i att både förklara och producera nationalism.

Patrik Hall

Referenser

- Calhoun, Craig (1993): "Nationalism and Ethnicity" i *Annual Review of Sociology* vol 19.
- Deutsch, Karl W (1953): *Nationalism and Social Communication*. New York: MIT Press and John Wiley & Sons Inc.
- Gellner, Ernest (1983): *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Kedourie, Elie (1960): *Nationalism*. London: Hutchinson.
- Kohn, Hans (1944): *The Idea of Nationalism*. New York: The Macmillan Company.
- Meinecke, Friedrich (1907): *Weltbürgertum und Nationalstaat*. München und Berlin: Oldenbourg Verlag.
- Renan, Ernest (1882): *Hvad är en nation?* Helsingfors: G W Edlunds Förlag.
- Smith, Anthony D (1986): *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Basil Blackwell.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Dan Brändström är direktör för Riksbankens Jubileumsfond

Jørgen Elklit är lektor i statsvetenskap i Århus

Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi

Henry Valen är professor emeritus i statsvetenskap i Oslo

Docent *Olof Petersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala

Henrik P Bang och *Uffe Jakobsen* är verksamma vid Institutet för statskunskap i Köpenhamn

Docent *Mats Dahlkvist* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Urban Strandberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Klaus von Beyme är professor i statsvetenskap i Heidelberg

Jörgen Westerståhl är professor emeritus i statsvetenskap i Göteborg

Øyvind Østerud är professor i statsvetenskap i Oslo

Docent *Ulf Bjereld* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

Fil dr *Anders Håkansson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm

Patrik Hall är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Notis

Master of European Affairs

Lunds Universitet inrättar en ny internationell utbildning, ett Master-program i European Affairs på 40 poäng. Programmet startar höstterminen 1994 och har tre inriktningar, European Law, European Politics och European Business Administration. Programmet går på heltid och vänder sig till studenter med grundexamen i juridik, statsvetenskap, företagsekonomi eller motsvarande kompetens. Kurspråket är engelska. Sista ansökningsdatum till programmet är den 2 maj 1994.

Till redaktionen insända skrifter

- Mohamed M Ahmed, *International Marketing and Purchasing of Projects: Interactions and Paradoxes*. Helsingfors 1993: Svenska Handelshögskolan
- Svein S Andersen – Kjell A Eliassen, red, *Det nye Europa. Den europeiska unions institusjoner og politikk*, 2 utgave. Oslo 1993: TANO
- Tore Björge – Rob Witte, eds, *Racist Violence in Europe*. New York 1993. St Martin's Press
- Peter Björk, *Kunskapsstrukturer i gruppbeslut som föregår inköp av högengagemangprodukter*. Helsingfors 1993: Svenska Handelshögskolan
- Jan Oskar Engene, *Europeisk terrorisme. Vold, stat og legitimitet*. Oslo 1993: TANO
- Erik Oddvar Eriksen, *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø 1993: TANO
- Hans Esping, *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm 1994: SNS Förlag
- Trond Fevolden – Terje P Hagen – Rune Sørensen, *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo 1994: TANO

- Birgitta Forsman, *Research Ethics in Practice*. Göteborg 1993: Centre for Research Ethics
- Ann-Sofi Jakobsson, *Konflikten på Nordirland. Världspolitikens Dagsfrågor 1* 1994
- Torben K Jensen, *Politik i praxis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*. Frederiksberg 1993: Samfundslitteratur
- Birgit Jæger – Leif Olsen – Olaf Rieper, *De offentlige myndigheder og Christiania*. København 1993: AKF
- Hans Magnus Karaveli, *Turkiet – en nygammel stormagt? Världspolitikens Dagsfrågor 11* 1993
- Kjell Magnusson, *Den bosniska tragedin, Världspolitikens Dagsfrågor 12* 1993
- Jill Mehlbye – Olaf Rieper – Mikael Togeby, *Håndbok i evaluering*. København 1993: AKF
- Erik Moberg, *Offentliga beslut. En introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen*. Lövestad 1994: Moberg Publikationer
- Hans Jørgen Nielsen, *EF på valg*. København 1993: Columbus
- Nikolaj Petersen, ed, *The Baltic States in International Politics*. København 1993: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Kaj Storbacka, *Customer Relationship. Profitability in Retail Banking*. Helsingfors 1993: Svenska Handelshögskolan
- Teija Tiilikainen – Ib Damgaard Petersen, eds, *The Nordic Countries and the EC*. København 1993: Copenhagen Political Studies Press
- Sævar Tjørvason, *Demokratisk deltagende och kognitiv socialisation*. Lund 1993: Lund University Press
- Erik Åsard – Pia Karlsson, eds, *A Catalog of American Studies Projects in Sweden*. Uppsala 1993: The Swedish Institute for North American Studies
- Anders Östhol, *Regionala samarbetsformer i Europa*. Ds 1993:36

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 *Notiser (Shorter notices)*.

HENRIK P. BANG – UFFE JAKOBSEN: *The Tradition of Democratic Socialism – A Critique of Liberal Realism. Towards a Politics of Governance and Popular Sovereignty*

Recent developments, particularly in Eastern Europe, have once more contributed to the revitalization of Schumpeterian themes, especially his central argument that democracy as a guide to decision making is incompatible with democracy as a way of life founded on self-government and popular control. This essay discusses the relevance of these issues by tying 1) an historical investigation into the 'classic' debate between Kautsky and Lenin on parliamentarism vs. council democracy to 2) a theoretical analysis of how a combination of the general elements involved in this debate can be employed to fuel new life into the critique of liberal realism. The argument is that the quest for democratic socialism should be grounded neither in a society centred dream of a completely harmonious Utopia nor in a state centred struggle for appropriating power over the machinery of government. Rather it should be founded upon the *potentials for political decision and action that all agents share equally in common. Once it is recognized that the power of political action is contingent upon totalitarianism and popular sovereignty, it is far from evident that the failure of state socialism expresses the 'victory' of liberal democracy as a bulwark against the arbitrary use of power.*

MATS DAHLKVIST – URBAN STRANDBERG: *Kontrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden.* (CONTRACT OR ADMINISTRATION – ASSOCIATION OR COMMUNITY. IDEAS AND VALUE PATTERNS IN THE DEBATE ON LOCAL GOVERNMENT AND THE WELFARE).

Swedish local government is usually studied in a political-administrative or in a efficiency-productivity perspective. The debate of the late 1980s and early 1990s on new forms for decisions and implementation in the local public sector has put the question about ideas and value patterns on the agenda. There is however surprisingly little research done about local government in a political theoretical perspective. An argument underlying our study is that fundamental ideas concerning what local government is and ought to be always have been present. This is true regardless of whether the focus has been on the territorial division, local government activities, or organisationprinciples. We intend *empirically* to investigate the ideas and value patterns – "local government ideologies" – that the leading political actors have been embracing since the 1962 local government reform and forward focusing on the 1980s and the early 1990s. *Theoretically*, we intend to develop the concept of local government ideology and also develop an analytical framework for classifying and analysing fundamental ideas of local government. We argue that the idea of local government as an economic association, as cooperation through contract, as organic community, and as administration are the four most conventionalized ideas about local government.

MORE ABSTRACTS ON PAGE 29.

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-108946.

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

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

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

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

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

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

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

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

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

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund
Sverige