

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## UPPSATSER

*Martin Brandorf – Peter Esaiasson – Nicklas Håkansson:* Svenska valfrågor.  
Partiernas valdebätt 1902-1994

*Martin Brothén:* Anciennitetsprincipen i Sveriges riksdag

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

*Reinhold Fahlbeck:* Tankar om industrial relations som vetenskapsgren

*Torben Bundgaard-Pedersen:* Perspectives on the Single European Market

*Jonas Tallberg:* Explaining the Collapse: A Review of Four Approaches to the Break-down of the Soviet Union

*Anders Troedsson:* Rapport från konferensen "Conflicts in the Caucasus"

## LITTERATURGRANSKNINGAR

*Anders Uhlin:* Democracy and Diffusion. Anm av Jørgen Elklit

*Sten Jönsson – Sigvard Rubenowitz – Jörgen Westerstål:* Decentraliserad kommun.  
Exemplet Göteborg. Anm av Jonas Sandqvist

*Hjalte Rasmussen:* EU-ret og EU-institutioner i kontekst. Anm av Torben Bundgaard-Pedersen

*Christopher Lasch:* Eliternas uppror och sveket mot demokratin. Anm av Björn Badersten

## NOTIS

## ABSTRACTS

# INNEHÅLL

## UPPSATSER

<i>Martin Brandorf – Peter Esaiasson – Nicklas Håkansson: Svenska valfrågor. Partiernas valdebatt 1902-1994</i> .....	1
<i>Martin Brothén: Anciennitetsprincipen i Sveriges riksdag</i> .....	37

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

<i>Reinhold Fahlbeck: Tankar om industrial relations som vetenskapsgren</i> .....	53
<i>Torben Bundgaard-Pedersen: Perspectives on the Single European Market</i> ...	76
<i>Jonas Tallberg: Explaining the Collapse: A Review of Four Approaches to the Breakdown of the Soviet Union</i> .....	85
<i>Anders Troedsson: Rapport från konferensen "Conflicts in the Caucasus"</i> .....	96

## LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anders Uhlin: Democracy and Diffusion. Anm av Jørgen Elklit</i> .....	99
<i>Sten Jönsson – Sigvard Rubenowitz – Jørgen Westerstål: Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg. Anm av Jonas Sandqvist</i> .....	109
<i>Hjalte Rasmussen: EU-ret og EU-institutioner i kontekst. Anm av Torben Bundgaard-Pedersen</i> .....	115
<i>Christopher Lasch: Eliternas uppror och sveket mot demokratin. Anm av Björn Badersten</i> .....	120

NOTIS .....	125
-------------	-----

ABSTRACTS .....	127
-----------------	-----

## STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen

med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist  
(ansvarig utgivare)

Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt

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

Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud

Göteborg: Mikael Gilljam

Stockholm: Rune Premfors

Umeå: Gullan Gidlund

Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1996 200 kr.

Pris för enstaka nummer 60 kr.

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

Prenumeration sker genom insättning av avgiften  
på postgiro 2795 65-6 med angivande av namn  
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,  
221 00 Lund

Telefon: 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939

(Sannerstedt), 222 8946 (exp), telefax 222 4617.

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande  
av källan förbjudes.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 1996

# Svenska valfrågor

## Partiernas valdebatt 1902-1994

Martin Brandorf – Peter Esaiasson – Nicklas Håkansson

Vi lever i en märklig tid, en tid som skulle kunna kallas demokratis andra seger och kris. Liksom under den förra krisperioden på trettioalet har en stund av ohämmad entusiasm för demokratin övergått i blek eftertanke. Flera etablerade demokratier, däribland Sverige, plågas av ekonomisk stagnation och växande misstro gentemot det rådande politiska systemet. Somliga kritiker menar t o m att det representativa styrelseskicket enbart fungerar i vackert väder.

Diskussionen kring demokratis bekymmer kretsar i hög grad kring politikerna. En förutsättning för att den representativa demokratin skall fungera är att det förs en öppen och upplysande politisk debatt. Många menar att dagens politiker väjer undan för problemen och därigenom inte lever upp till kraven på en ansvarsfull opinionsbildning.

Politikerna kritiserar från två olika utgångspunkter. Väljarna anklagar parti-representanterna för bland annat meningslöst käbbel och för en benägenhet att lova runt och hålla tunt (Nielsen 1993; Gilljam och Holmberg 1993). Ekonomer och rational choice-teoretiker har en annorlunda verklighetsuppfattning. För att vinna röster tvingas politikerna utlova dyra förmåner till olika väljar-grupper, förmåner som sedan också levereras (se t ex Buchanan och Tullock 1962; Buchanan 1975). Huvudinvändningen är alltså att politikerna närmast ljuger för *lite*.

Förvisso är det lätt att falla in i kritikerkören. Den politiska debatten är ofta förenklad, och inblandade aktörer uppfyller i mycket liten utsträckning kraven på rationell argumentation (se t ex Andersson och Furberg 1973; van Eemeren och Grootendorst 1992). Inte minst irriterande är politikernas ryggmärgsreflexer att ta åt sig äran för allt positivt som inträffar ("credit claiming"), att avsvära sig ansvaret för negativa händelser ("blame avoidance"), och att i stället tillskriva motståndarna skulden för samma händelser ("politics of blaming") (se t ex Mayhew 1974; Fenno 1978; Weaver 1986; McGraw 1991).

Ändå är det svårt att frigöra sig från tanken att missnöjet delvis bottnar i orealistiska förväntningar (jfr Fredriksson 1992). Kanske är det så att kritiken rymmer ett inslag av rituellt gnäll; särskilt i valtider har politiker *alltid* fått höra att de missköter sitt uppdrag.

---

\*Uppsatsen har utarbetats inom ramen för forskningsprojekten "Partiernas opinionspåverkan" (POP) och "Valretorik i Sverige och Tyskland", som stöds av HSFR. Vi vill tacka Mikael Gilljam, Sören Holmberg, Stephan Schmidt och Jörgen Westerståhl för värdefulla synpunkter.

Trots den stundom hårda kritiken mot nutidens politiker har det genomförts märkvärdigt få tidsöverblickande studier om partiernas opinionsbildning. Vi vet helt enkelt relativt lite om hur den svenska politiska debatten har utvecklats genom åren. Givet ämnets betydelse borde det vara en angelägen statsvetenskaplig uppgift att närmare studera hur partierna sköter uppdraget att leda det offentliga politiska meningsutbytet.

Med den här uppsatsen vill vi lämna ett bidrag till forskningen om partiernas sätt att bilda opinion bland medborgarna. Vi skall koncentrera oss på en väsentlig aspekt av opinionsbildningen, nämligen politikens innehåll i form av sakfrågor presenterade för väljarna i riksdagsval. Frågan som ställs är hur mycket uppmärksamhet partierna har ägnat åt olika sakområden under det innevarande seklets valrörelser. Det hundraåriga perspektivet gör det möjligt att urskilja både långsiktiga trendförskjutningar och mer tillfälliga variationer.

Vår kartläggning behandlar partiernas valbudskap på tre olika nivåer. Den första gäller sakpolitikens uppmärksamhet i förhållande till konkurrerande teman som makt, ideologi och politiskt spel. Under vilka perioder av 1900-talet har valdebatten varit mest sakinriktad och hur mycket uppmärksamhet brukar partierna ägna åt exempelvis frågan om regeringsmaktens sammansättning?

Den andra nivån tar fasta på prioriteringen mellan breda ämnesområden som sociala frågor, rikshushållning, styrelseskickets grunder och rikets säkerhet. Är det en riktig iakttagelse att valdebatten i allt större utsträckning har kommit att handla om kostnadskrävande sociala reformer och när skedde i så fall brottet?

Den tredje nivån berör specificerade sakområden som skatter, sjukvård och utbildning. Vilka områden har dominerat i vilka valrörelser, vilken är alla tiders dominerande valfråga, vilka sakområden har aldrig kommit upp till behandling och tenderar valdebatterna att med tiden bli allt mer koncentrerade till ett fåtal dominerande frågor?<sup>1</sup>

Analysen är huvudsakligen beskrivande – vad har politiken handlat om under olika perioder av 1900-talet? – men den ger även underlag för utvärderande resonemang. Utifrån vårt sekellånga perspektiv skall vi argumentera för att partiernas valdebatt rätt väl uppfyller krav som kan ställas på en fungerande politisk institution. Framför allt, och det är vår huvudsakliga slutsats, finns det inga tecken på att partiernas agerande skall ha urartat under senare år. Tvärtom hävdar vi att de väljare som följer den del av valdebatten som styrs av partierna med åren närmast har fått ett förbättrat beslutsunderlag.

### Krav och kontext

Vår utvärderande diskussion tar avstamp i den dominerande doktrinen för Sveriges representativa demokrati – the Responsible Party Model. Enligt denna doktrin om ”det ansvarstagande partiet” ger de politiska valen medborgarna tillfälle att uttrycka sina preferenser på ungefär följande sätt (se t ex Kelley 1983; Ranney 1951; Schattschneider 1942; Fiorina 1980):

- Partierna formulerar program som de går till val på.

- Väljarna tar ställning till vilket partis program som de har störst förtroende för.
- Partiet (-erna) med starkast stöd bildar regering.
- Vid nästa val utvärderar väljarna regeringssidan och tar ställning till övriga partiers program.

Enligt doktrinen om det ansvarstagande partiet kan det ställas åtminstone två krav på en fungerande valdebatt: den sittande regeringens insatser skall bli ordentligt granskade, och den tillträdande regeringen skall få bredast möjliga mandat inför de kommande åren. När det gäller prioriteringen mellan sakfrågor innebär de två kraven att valdebatten bör uppmärksamma både de gångna årens viktigaste frågor och de frågor som kommer att dominera under den kommande valperioden. Med hänvisning till behovet att skapa ett brett mandat är det också en fördel om ett stort antal sakfrågor kommer upp till behandling.<sup>2</sup>

Under det gångna seklet har naturligtvis de allmänna förutsättningarna för partiernas valdebatt ändrats i grunden. En illustration av de enorma förändringar som inträffat är att riksstatens andel av bruttonationalprodukten mer än femdubblats sedan början av 1900-talet, och att Sverige ännu vid det föregående sekelskiftet var ett agrart samhälle (över hälften av medborgarna var sysselsatta inom jordbrukssektorn).

Det är emellertid två kontextuella faktorer som har haft särskilt stor omedelbar inverkan på partiernas förutsättningar att bedriva valkampanjer: övergången från en numerärt begränsad valmanskår till elektoral masspolitik i samband med rösträttsreformerna 1909 och 1919, samt framväxten av det moderna mediasamhället under efterkrigstiden (Esaiasson 1990).

Övergången till elektoral masspolitik hanterades av partierna med hjälp av framför allt stärkta organisationer. Mediasamhällets framväxt med först nya effektiva kommunikationskanaler (radion på 1940-talet, TV:n på det tidiga 1960-talet), sedan en självständig journalistkår (det sena 1960-talet), och nu senast introduktionen av en mångfald kommersiella etermedier (1990-talet) har i görligaste mån klarats av med en ökad satsning på partiledarnas personer och med ett sökande efter alternativa kanaler för direktkommunikation med väljarna. En viktig fråga för de fortsatta analyserna är vilka konsekvenser, om några, den elektoral masspolitiken och det moderna mediasamhället har fått för innehållet i partiernas valdebatt.

## Material

Så här långt har poängterats att undersökningen handlar om *partiernas* valdebatt. Fokuseringen på partierna innebär att vi vill kartlägga prioriteringarna som görs innan dess att mediernas nyhetsbevakning kommer in i bilden. Uppgiften är inte alldeles enkel; det finns inte någon enskild materialtyp som ger en invändningfri bild av den partistyrda debatten. Vi har valt att basera undersökningen på två kompletterande typer av material.

*Valmanifesten*, som enligt anglosaxisk tradition är partiernas huvuddokument inför den kommande mandatperioden, är en självklar startpunkt. De förs-

ta valprogrammen i Sverige distribuerades redan på 1890-talet och i början av seklet var det regel att riksorganisationerna, och i förekommande fall även riksdagspartierna, presterade ett officiellt valdokument (Esaiasson 1990).<sup>3</sup>

Även om manifesten förmodligen är den enskilt lämpligaste materialtypen för vår typ av analys skall det dock poängteras att programmen har haft en svagare institutionell ställning i Sverige än i det parlamentariska föregångslandet England. Den något osäkra statusen illustreras av att flera partier underlät att ta fram officiella manifest under femtio- och sextiotalen. Det finns också betydande skillnader i manifestens utformning mellan både partier och tidsperioder.<sup>4</sup>

För att stärka representativiteten har vi även analyserat Sveriges Radios avslutande *partiledardebatter*. Dessa debatter, som introducerades inför valet 1932, men som fick sin nuvarande form först 1948, är partiernas sista tillfälle att adressera väljarna inför valet. Till skillnad från vad som är fallet vid formuleringen av manifesten har de enskilda partierna inte fullständig kontroll över vilka frågor som diskuteras i debatterna, men formatet är tillräckligt fritt för att vart och ett av partierna skall få tillfälle att ta upp sina högst prioriterade frågor. Den uppmärksamhet som ägnas debatterna torde garantera att det som sägs i allmänhet är representativt för partiets ståndpunkt.<sup>5</sup>

Manifest och debatter har utsatts för en detaljerad innehållsanalys. Den vägledande principen har varit att koda ”meningsbärande enheter” (jfr Asp 1982; Asp, Hedberg och Esaiasson 1985). Varje gång ett nytt sakområde tas upp, eller när argumentationen ändras på något annat sätt, har en ny meningsbärande enhet registrerats. Kodningsprincipen innebär att enstaka meningar kan innehålla flera meningsbärande enheter, men också att flera meningar kan utgöra en enda enhet (jfr Brandorf 1994; Håkansson 1994).

Manifestens och debatternas sakinnehåll har kodats som tillhörande en av ett drygt hundratal förhandsdefinierade kategorier. Dessa grundkategorier har sedan förts samman till dels sju övergripande ämnesområden (den tematiska analysen), dels 32 olika konkreta sakområden (den detaljerade analysen). Närmare information om indelningarna återfinns i Appendix.<sup>6</sup>

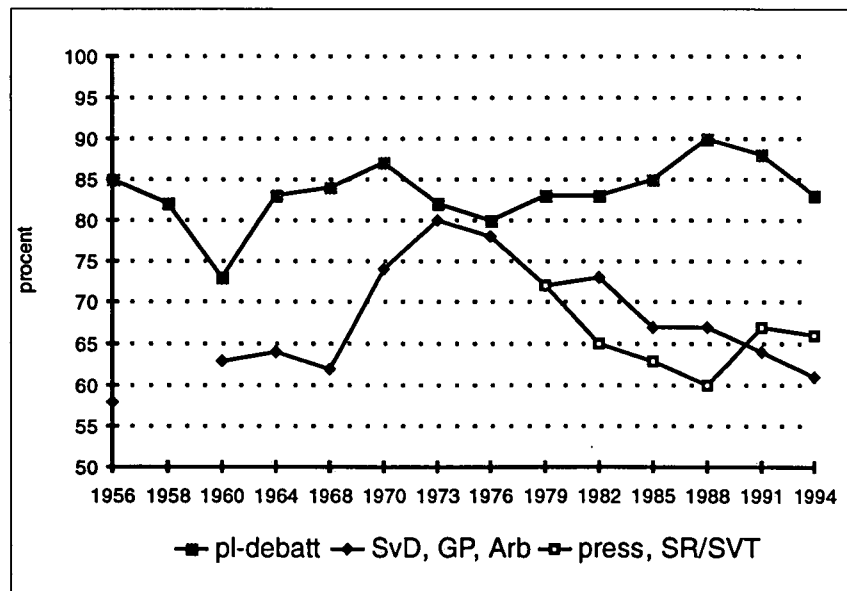
Med vårt långa tidsperspektiv löper vi givetvis risken att förenkla tidigare epokers politik; vad vi uppfattar som enhetliga sakområden kan av dåtiden ha betraktas som distinkta storheter (idag kan vi till nöds acceptera att samla alla jordbruksfrågor inom en kategori, men för tioalets politiker skulle möjligen ett sådant förfarande vara alldeles orimligt).<sup>7</sup>

Ett par omständigheter minskar, om än inte eliminerar, risken för sådan kronocentrism. För det första utvecklades grunden för vårt analyschema inom det göteborgska valforskningsprogrammet på 1960-talet, en epok som vid det här laget närmast är att betrakta som historisk tid. För det andra har vi ansträngt oss för att komplettera med sakfrågor som vi vet varit aktuella under olika tidsperioder.<sup>8</sup> Säkerhetsåtgärderna till trots får vi i det följande vara på vår vakt mot risken att vi skriver dåtidens historia med nutidens glasögon på näsan.

### Sakpolitikens utrymme

Sakfrågornas utrymme, eller snarare bristen på sådant, är numera ett återkommande tema i eftervalsanalyserna. En vanlig uppfattning är att den sakligt orienterade valdebatten tenderar att drunkna i en allt stridare ström av ovidkommande kringinformation (se t ex Bennett 1988; Bergström 1994). Boven i dramat är förstås massmedierna. Mycket tyder på att mediernas nyhetsbevakning av valrörelserna blivit mer inriktad på det politiska spelet på bekostnad av de substantiella frågorna. I ett samhälleligt perspektiv är journalisternas förkärlek för kringfrågor om taktik, makt och person ett led i utvecklingen mot politikens *medialisering* (Hernes 1978; Altheide 1985; Asp 1990; Petersson 1994).

Det minskande utrymmet för sakpolitik har studerats i bland annat amerikanska undersökningar. Trots att bevakningen av 1992 års presidentval innebar en viss självsanering ägnade de ledande medierna bortåt hälften av sin valbevakning åt nyheter av spelkaraktär, d v s åt främst opinionsmätningar och kandidaternas strategiska överväganden (Patterson 1993; Lichter 1988; jfr dock Sigelman och Bullock 1991). Svenska nyhetsmedier är inte riktigt lika spelinriktade. Analyser av 1980-talets valrörelser visar dock att minst en tredjedel av det politiska nyhetsmaterialet består av annat än sakfrågor (Asp 1988; 1991).



Figur 1. Andelen sakpolitik i den partistyrda valdebatten respektive mediedebatten 1956-1994 (procent).

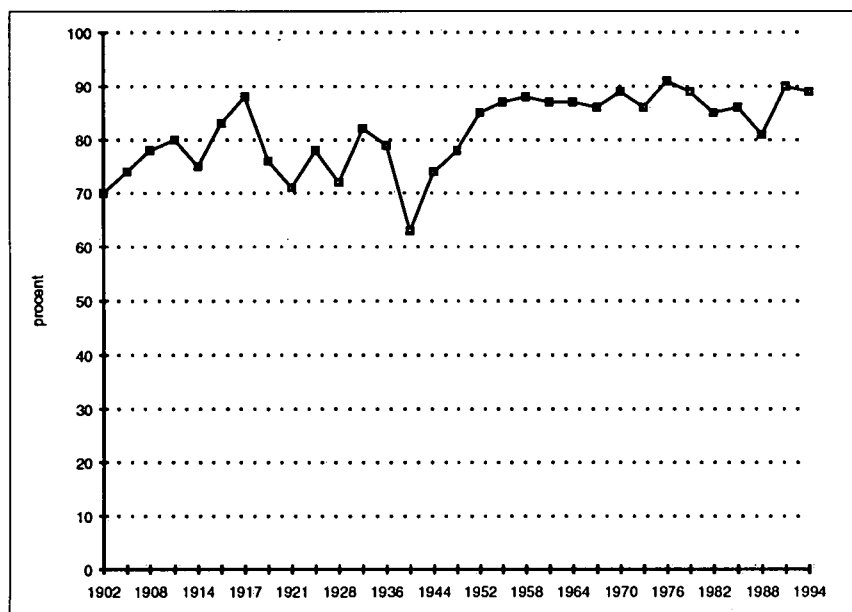
Kommentar: Massmediematerialet definieras enligt följande: "SvD, GP, Arb" innefattar nyhetsmaterialet i morgontidningarna Svenska Dagbladet, Göteborgs-Posten och Arbetet under de tio sista dagarna före respektive valdag. Kategorin "press, SR/SVT" bygger på ovanstående tidningar samt Skånska Dagbladet, Aftonbladet, Expressen, Aktuellt (21-sändningen), Rapport (19:30) samt Dagens Eko (18:00) (för 1994 dessutom Nyheterna TV4, dock ej Aftonbladet och Expressen). Beträffande den senare undersökningen ingår det samlade nyhetsmaterialet under valrörelsernas avslutande fyra veckor. "pl-debatter" är riksdagspartiernas framträdanden i SR/SVT:s slutdebatter (1991 dessutom kds och nyd). Källa för massmediematerialet är Kent Asps massmedieundersökningarna vid Göteborgs universitet som välvilligt ställts till vårt förfogande.

Diskussionen om sakpolitikens begränsade utrymme är relativt ny för svenska förhållanden. Så sent som under 1970-talet menade en ledande observatör att svenska valrörelser kännetecknas av "stor saklighet", och han talade vidare om "utförliga redogörelser för faktiska förhållanden, ekonomisk statistik och andra uppgifter", liksom om "redovisningar av partiernas åtgärder och förslag".<sup>9</sup> Tongångarna från sjuttioalet var alldeles uppenbart annorlunda än i våra dagars medieforskning.

Den första empiriska uppgift vi tar oss an är att undersöka vilken av de båda verklighetsbilderna som är mest relevant för partiernas valdebatt. Frågan som ställs är huruvida politikerna själva vill vara sakfrågeinriktade, eller om man föredrar att prioritera annat innehåll som idépolitik, maktfrågor och spelfrågor. Figur 1 jämför andelen sakpolitik i de avslutande partiledardebatterna och i massmediernas nyhetsbevakning sedan 1956.<sup>10</sup>

Resultaten ger ett entydigt besked. Partierna ägnar betydligt mer uppmärksamhet åt sakpolitik än vad nyhetsmedierna gör (cirka 85 procent av utrymmet jämfört med mellan 60 och 75 procent). När politikerna får tillfälle att tala till hela valmanskåren strax före valdagen tar man alltså i mycket liten utsträckning upp exempelvis interna problem och skandaler i andra partier.

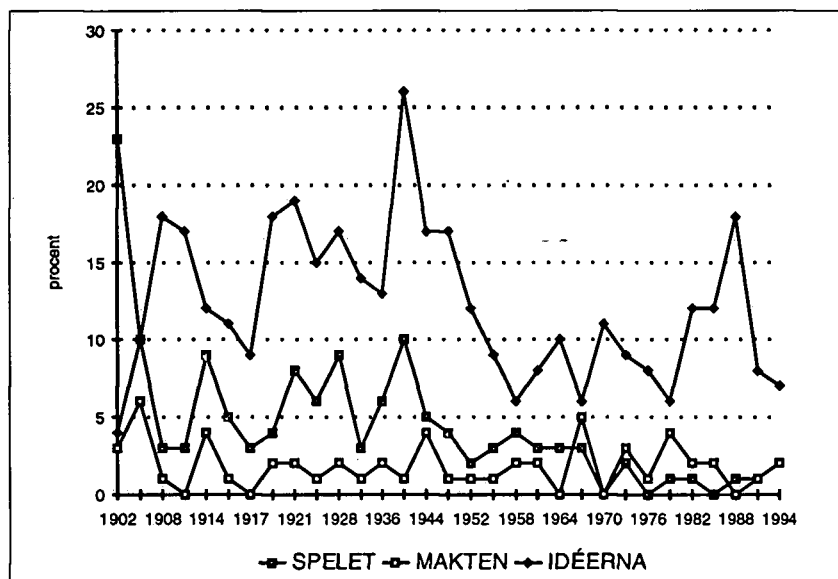
Vad mera är, någon utveckling mot ökande prioritering av olika kringfrågor kan inte noteras. Om något har partiernas valdebatt snarast blivit något *mer* sakorienterad under 1900-talets lopp. En kompletterande analys visar att valmanifesten var av mer blandat innehåll vid seklets början och under mellankrigstiden än vad som nu är fallet (figur 2).



Figur 2. Andelen sakpolitik i valmanifesten 1902-1994 (procent).

Kommentar: För definitioner, se not 10.





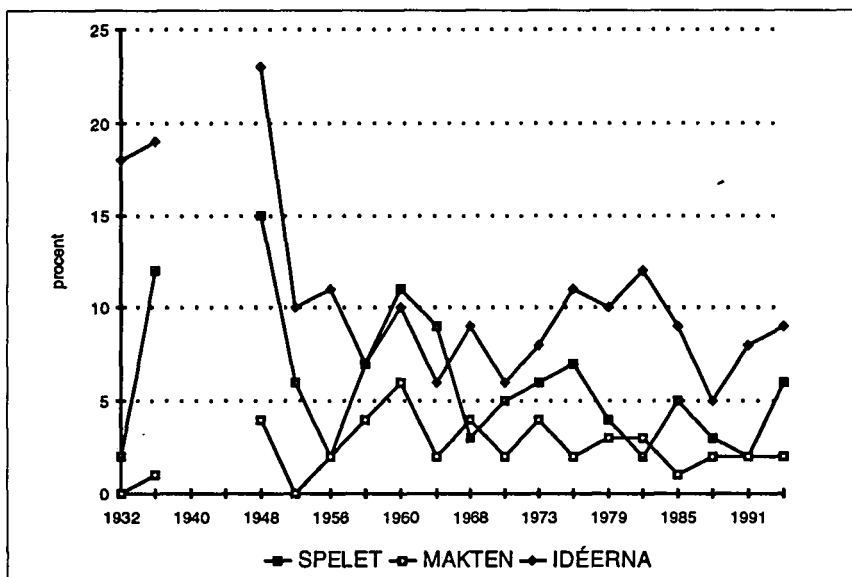
Figur 3. Andel spelfrågor, maktfrågor och idépolitik i valmanifesten 1902-1994 (procent).

Kommentar: För definitioner, se not 10.

Massmediernas nyhetsbevakning följer ett annorlunda mönster (figur 1). Även om utvecklingen inte är helt entydig tenderar sakpolitiken att tappa mark sedan början av 1970-talet. Samtidigt får jämförelsen med partierna inte förleda oss till slutsatsen att sakfrågorna helt kommer bort i nyhetsmedierna. I de flesta medietyper utgör sakpolitiken merparten av innehållet. Till den amerikanska situationen med allmän övervikt för "kringfrågorna" är det långt kvar för de svenska nyhetsmedierna.

En närmare granskning av de partibudskap som inte kan hänföras till rena sakfrågor understryker ytterligare valdebattens sakinriktade tyngdpunkt. Idépolitiken visar sig uppta betydligt större utrymme än både makt- och spelfrågor (figur 3 och 4). Noteras kan dock att ökningen av sakpolitik under senare år tycks ha skett till förfång för idéinnehållet. De idéinriktade budskapen hade som störst utrymme i manifesten under tiden fram till andra världskriget, men minskade snabbt under 1950-talets första år. Därefter har ideologiska frågor utgjort omkring en tiondel av valdebattens innehåll (jfr Brandorf 1994).<sup>11</sup>

Spelfrågor och maktfrågor är åtskilligt mindre frekventa än de innehållsligt orienterade budskapen. Under efterkrigstiden förekommer spel- och maktfrågor endast sporadiskt i manifesten. I partiledardebatterna är det vanligare med diskussioner om framför allt regeringsbildningar och om valkampanjens kvaliteter, men inte heller här utgör "kringfrågorna" mer än 5-10 procent av debattmaterialet. I den partistyrda valdebatten saknas alltså motsvarigheten till massmediernas allt mer uterade bild av politiken som ett makt- och strategispel med enda syfte att komma först till målsnöret.



Figur 4. Andel spelfrågor, maktfrågor och idépolitik i partiledar-debatterna 1932-1994 (procent).

Kommentar: För definitioner, se not 10.

Som framgått är våra resultat ifråga om sakpolitikens utrymme tämligen entydiga. Innan vi frikänner politikerna från alla anklagelser är det dock på sin plats med ett par reservationer. Den första är av metodologisk art. Att säga att partiernas valdebatt är inriktad på sakpolitik är inte med nödvändighet det samma som att säga att den är *saklig*. Exempelvis har vi i vår analys inte prövat förekomsten av relevant argumentation. Vidare har vi använt oss av en frikostig definition av sakpolitik. Så länge kritiken gäller ställningstaganden i sakfrågor tillåter vår kodning även sådana angrepp mellan partierna som mycket väl kan uppfattas som ovidkommande.

Vad vi med gott underlag kan hävda är att partiernas valdebatt lever upp till en slags miniminivå för att vara sakinriktade. Att utröna huruvida debatten håller även för en granskning enligt strängare kriterier för rationell saktiskussion får bli en senare forskningsuppgift.

Den andra reservationen gäller värdet av en ensidigt sakfrågeinriktad debatt. Det är inte självklart en fördel ur informationssynpunkt att partierna uteslutande diskuterar sakfrågor. Tvärtom kan hävdas att väljarna är betjänta av att inblandade parter redan före valet talar öppet om alternativa regeringskonstellationer, d v s att man ägnar uppmärksamhet åt det som i analysen ovan kallats "maktfrågor" (jfr Gilljam 1994). Partiernas ovilja att avslöja synen på olika koalitionspartners är måhända förståelig, men den bidrar inte nödvändigtvis till maximal klarhet inför beslutet på valdagen.

### Ämnesområden i valdebatterna

Tung samhällsekonomi och löften om sociala reformer. En vanlig uppfattning är att dessa välfärdsstatens kärnämnen utgör dominerande teman i nutidens politiska debatt. Prioriteringen av välfärdsfrågor har bäring på en välkänd demokratiproblematik. Ett återkommande argument i såväl sekelskiftets konfrontationer om allmän rösträtt som i våra dagars mer sofistikerade analyser av orsakerna till den offentliga sektorns expansion är att majoritetsstyre riskerar leda till att folkflertalet beviljar sig förmåner på minoritetens bekostnad. När majoriteten bestämmer, så löper argumentationen, frestas nyttomaximerande – i sekelskiftets terminologi "populistiska" – politiker till överbudspolitik på väljarmarknaden (se t ex Buchanan och Tullock 1962; Buchanan 1975; jfr Uddhammar 1993). Motbilden till politikerna som hämningslösa röstköpare, sådan den utvecklas av välfärdsstatens försvarare, är förstas att partierna tar hänsyn även till grundläggande samhällsekonomiska förhållanden, till vad som kan kallas rikshushållning. Något ansvarslost utställande av ofinansierade löften är det alls inte tal om.

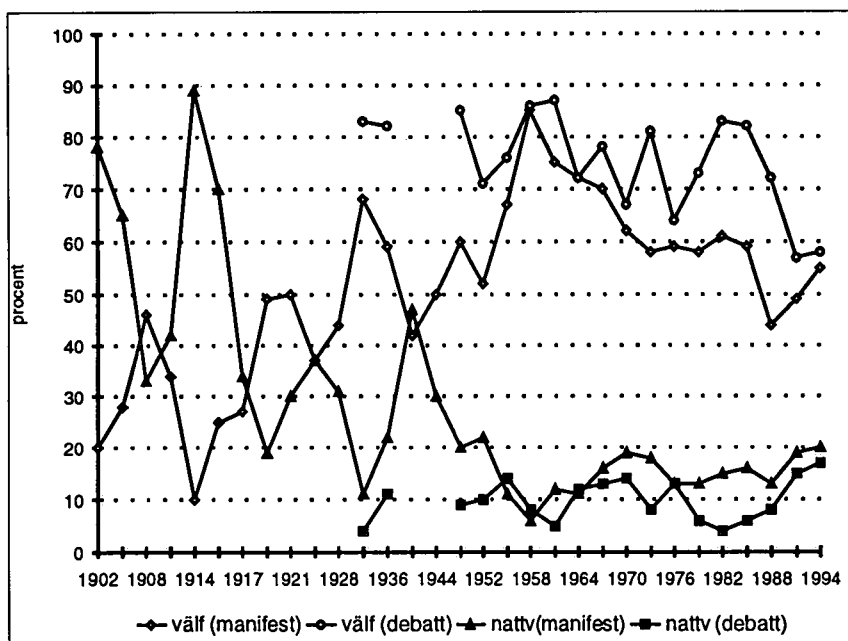
I det följande skall vi pröva huruvida uppfattningen om rikshushållningens och de sociala frågornas dominans i valdebatten håller streck för en systematisk granskning. Skulle så vara fallet är det intressant att också fastlägga när detta mönster etablerades. Diskussionen om demokratins drivkrafter implicerar att rösträttens utsträckning skall ha haft avgörande betydelse för valdebatternas innehåll. Frågan är om debatterna verkligen skiftade karaktär i samband med de olika rösträttsuppgörelserna under seklets inledande decennier.

Som jämförelsepunkt inkluderas i analysen även en inriktning på valdebatten som förespråkas av välfärdsstatens kritiker – en debatt som handlar om nattväktarstatens uppgifter att garantera styrelseskicket spelregler och rikets säkerhet. I figur 5 kontrasteras utrymmet för välfärdsstatens och nattväktarstatens frågor under 1900-talets valrörelser.<sup>12</sup>

De empiriska resultaten överensstämmer bara delvis med den förväntade bilden. Visst förändrades valdebatternas innehåll i samband med rösträttsstriderna, men det rör sig inte om ett klart och entydigt brott där välfärdsstatens frågor tog över en gång för alla. Istället kan fyra olika perioder urskiljas.

Den första perioden sträcker sig från 1900-talets början till slutet av 1910-talet. Under detta formativa skede i Sveriges politiska historia dominerades valdebatterna oftast av frågor om rikets säkerhet och styrelseskicket. Även om välfärdsfrågorna fick ett tillfälligt uppsving i samband med 1908 års val, då beslutet om utvidgad rösträtt för den manliga befolkningen antagits som vilande grundlag, var ändå som regel nattväktarfrågorna klart högst prioriterade. Under ett par decenniers tid handlade alltså valpolitiken huvudsakligen om hur den minimala statens verksamheter skulle organiseras.

Ett första skifte mellan "nattväktardebatter" och "välfärdsdebatter" inträffade 1920, efter uppgörelsen om allmän och lika rösträtt för både män och kvinnor, men före dess att den nya rösträttsordningen hade prövats i praktiken (se t ex Gerdner 1946). Valdebatten 1920 utgjorde inledningen på en period med



Figur 5. Andel nattvaktarfrågor och välfärdsfrågor i partiernas valdebatt 1902-1994 (procent).

Kommentar: För definitioner av "nattvaktarfrågor" och "välfärdsfrågor", se texten.

klar övervikt för välfärdsstatens frågor men med tillfälliga uppsving för frågorna om styrelseskicket och rikets säkerhet.

Välfärdsdebattens höjdpunkt inföll under den första efterkrigstiden med ATP-diskussionerna mot slutet av 1950-talet och början av 1960-talet som absoluta toppar, och med definitivt ändpunkt i 1985 års valrörelse. Det är främst under denna avgränsade period som det är befogat att tala om svenska valdebatter som dominerade av tung samhällsekonomi och löften om sociala reformer.

Under senare år har rikshushållningen och de sociala frågorna fått lägre prioritet. Trenden mot minskad uppmärksamhet på kärnan av välfärdsfrågor är framför allt märkbar i valmanifesten men återfinns även i partiledardebatterna. Inte ens 1994 års valdebatt, som ägde rum mot bakgrund av en svår ekonomisk kris, var tillnärmelsevis så koncentrerad kring välfärdsstatens frågor som exempelvis 1960-talets valrörelser. Mycket talar för att valdebatterna mer varaktigt har ändrat karaktär.

De långsiktiga utvecklingstendenserna framträder än tydligare när vi separerar olika teman. *Rikshushållningen* – främst skatter, samhällsekonomi, samsättning, handelsfrågor och näringspolitik – växte fram som ett tungt tema under mellankrigstiden och har så förblivit ända fram till våra dagar (tabell 1 och 2 samt figur 6). Med bara några enstaka undantag har rikshushållningen varit det högst prioriterade temat i valdiskussionerna sedan 1930-talet.

Tabell 1. Partiernas prioritering av ämnesområden i valmanifesten 1902-1994 (procent).

Valmanifest	1902	1905-1908	1911	1914-1914	1917	1920	1921	1924	1928	1932	1936	1940	1944	1948		
Modernnäringen	2	3	6	14	0	3	29	18	11	14	16	12	13	7	10	9
Rikeshushållningen	12	12	23	18	6	13	19	32	33	20	27	55	40	35	36	45
De sociala frågorna	8	16	23	17	2	12	8	17	17	17	17	13	19	7	14	15
Styrelseaktivet	72	52	20	24	28	14	20	7	20	9	19	4	11	15	18	4
Rikets säkerhet	6	13	13	18	61	56	14	12	10	28	12	7	11	32	12	16
Miljön	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Övriga frågor	0	4	13	10	1	2	9	14	9	12	9	9	6	4	10	11
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

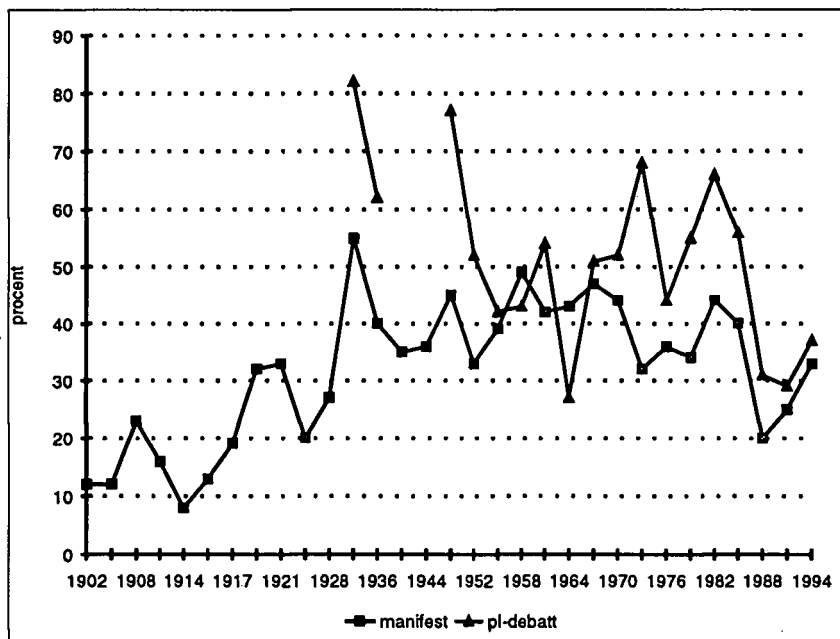
Valmanifest	1952	1956	1958	1960	1964	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Modernnäringen	8	8	5	2	2	1	2	2	3	1	2	1	2	2	2
Rikeshushållningen	33	39	49	42	43	47	44	32	36	34	44	40	20	25	33
De sociala frågorna	19	28	36	33	29	23	18	26	23	24	17	19	24	24	21
Styrelseaktivet	5	6	2	2	7	6	13	12	9	8	4	7	3	6	6
Rikets säkerhet	17	5	4	10	4	11	6	6	4	7	11	9	10	13	14
Miljön	0	1	0	0	0	3	6	7	9	10	9	9	17	10	9
Övriga frågor	18	13	4	11	15	10	12	15	16	18	13	15	24	20	15
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommentar: För närmare definitioner, se Appendix

Tabell 2. Partiernas prioritering av ämnesområden i partiledardebatterna 1932-1994 (procent).

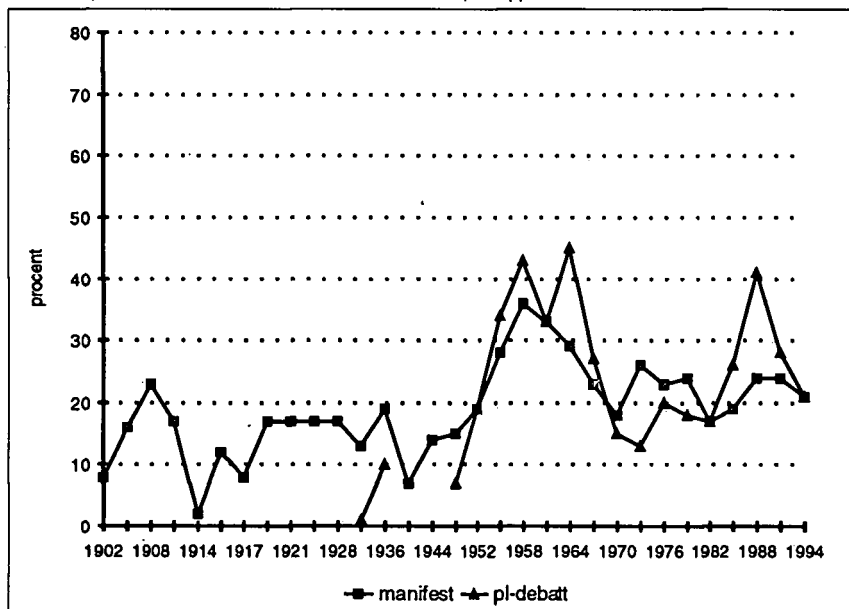
Debatt	1932	1936	1948	1952	1956	1958	1960	1964	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Modernnäringen	12	16	6	17	7	6	3	3	2	1	1	0	0	1	1	0	4	0
Rikeshushållningen	62	62	77	52	42	43	54	27	51	52	68	44	55	66	56	31	29	37
De sociala frågorna	1	10	7	19	34	43	33	45	27	15	13	20	18	17	26	41	28	21
Styrelseaktivet	3	2	0	3	3	1	2	10	5	8	4	9	5	2	2	2	3	4
Rikets säkerhet	3	9	9	7	11	7	3	2	8	9	4	4	1	2	4	6	12	13
Miljön	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	3	20	12	3	6	9	9	10
Övriga frågor	1	1	1	2	3	0	5	13	6	13	6	3	9	9	5	11	15	15
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kommentar: För närmare definitioner, se Appendix



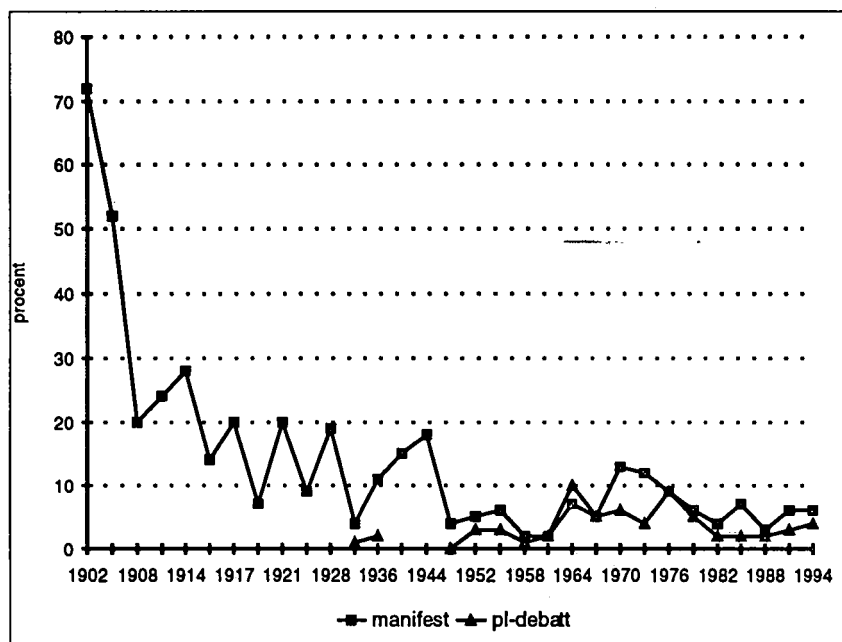
Figur 6. Prioritering av ämnesområden i partiernas valdebatt 1902-1994. Andel "rikshushållning" (procent).

Kommentar: "Rikshushållningen" är en sammanslagning av tunga ekonomiska frågor som samhällsekonomi, skatter och handel. För närmare definitioner, se Appendix.



Figur 7. Prioritering av ämnesområden i partiernas valdebatt 1902-1994. Andelen för "de sociala frågorna" (procent).

Kommentar: För en närmare definition av "de sociala frågorna", se Appendix.



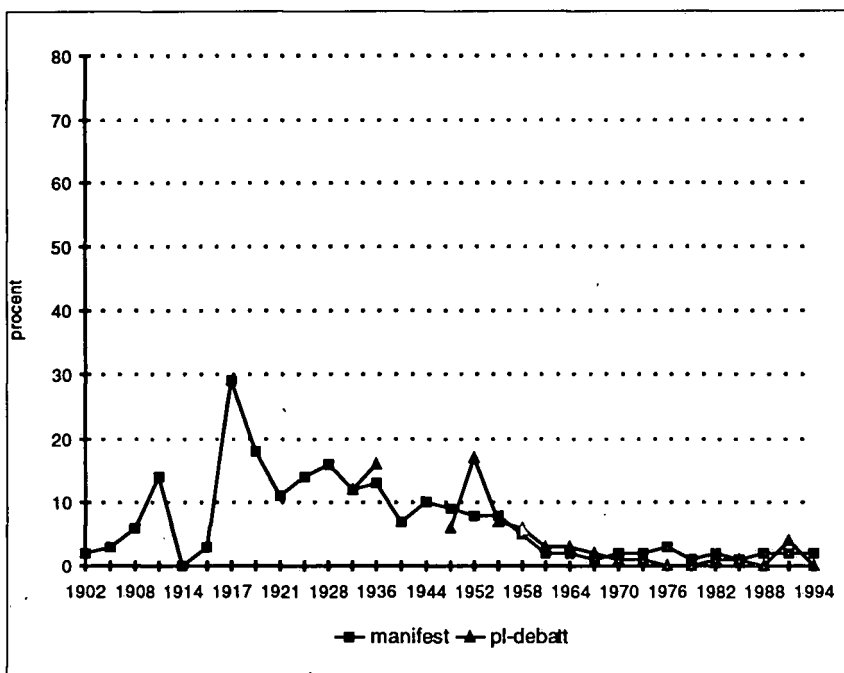
Figur 8. Prioritering av ämnesområden i partiernas valdebatt 1902-1994. Andel "styrelseskicket" (procent)

Kommentar: "Styrelseskicket" är en sammanslagning av sakområden relaterade till konstitutionella frågor och fri- och rättigheter. För närmare definitioner, se Appendix.

Anmärkningsvärt nog återfinns flera av undantagen i alldeles modern tid. Under den åttiotalistiska spekulatöns ekonomins båda valrörelser 1988 och 1991 fick de oftast kostnadskrävande sociala frågorna väl så stort utrymme som frågorna om den ekonomiska hushållningen. I valrörelsen 1994 gavs visserligen de ekonomiska frågorna åter större prioritet men inte heller nu handlade debatten i lika stor utsträckning som tidigare om samhällsekonomins fundamenta. Givet våra definitioner är det alltså först under senare tid som varningsropen om ansvarslösa politiker får något starkare empiriskt stöd.

*De sociala frågorna* fick för första gången plats i valdebatterna i samband med rösträttsreformen och övergången till elektoral masspolitik vid 1900-talets början (figur 7 och tabell 1 och 2). Under tioalets stora uppgörelser om försvar och styrelseskick försvann socialpolitiken ur valdebatterna för att återkomma efter rösträttsfrågans slutliga lösning. Något överraskande är kanske att inte heller trettiotalets socialdemokratiska krispolitik medförde någon nämnvärd ökad uppmärksamhet för frågorna om sociala reformer. Det stora genombrottet för de sociala frågorna dröjde i stället till 1950-talet och till 1960-talets rekordår. Under senare decennier har socialpolitiken tillhört valpolitikens tyngsta teman utan att helt inta samma dominerande position som under rekordåren.

Styrelseskicket – huvudsakligen rösträtten – var det tyngsta enskilda innehålls temat fram till och med 1917 års val (tabell 1 och 2 och figur 8). Därefter följde en period med fortsatt relativt stort utrymme för debatter om styrelse-



Figur 9. Prioritering av ämnesområden i partiernas valdebatt 1902-1994. Andel "moderneringen" (procent)

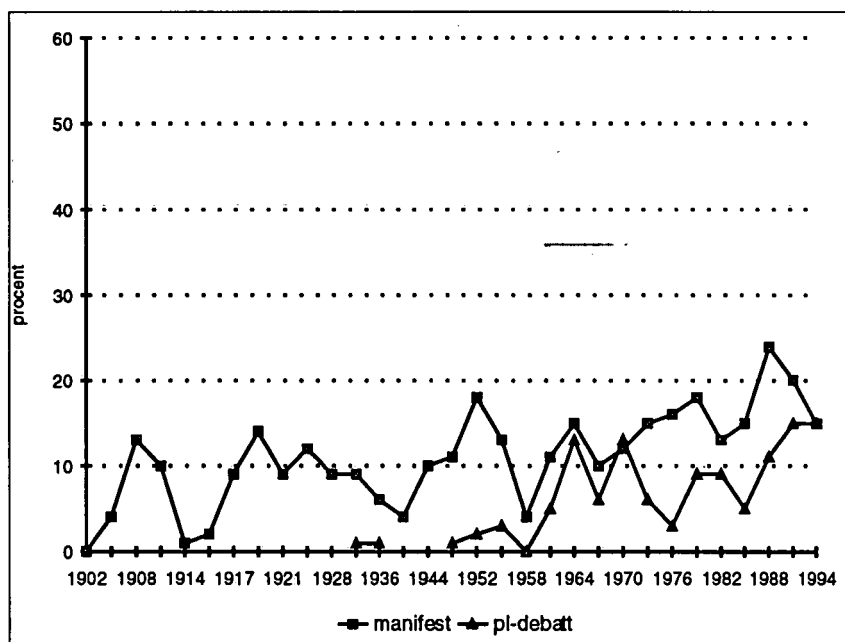
Kommentar: "Moderneringen" är en sammanfattande beteckning på sakområdena jordbruk, skogsbruk och fiske.

skicket grundvalar, i första hand frågor om arbetsmarknadens spelregler. I samband med krigsslutet 1945 försvann styrelseskicket i det närmaste helt som valfråga för att återuppstå en kort tid i samband med 1970-talets rättighetsdebatter. Nutidens diskussioner om styrelseskicket förs dock huvudsakligen i valmanifesten och blott sällan i de mer publika partiledardebatterna.

Prioriteringen av frågor rörande *rikets säkerhet*, det andra nattvaktartemat, följer två olika mönster. Fram till och med andra världskrigets borgfred mellan partierna var säkerhetsfrågor ett vanligt konfliktämne, i synnerhet i samband med internationella oroligheter. Under efterkrigstiden har frågorna funnits med i samtliga valdebatter men endast undantagsvis i någon framträdande position. Sett över hela 1900-talet har frågor om rikets säkerhet fått i stort sett lika mycket uppmärksamhet som frågor om styrelseskicket.

Utöver nattvaktarfrågor och välfärdsfrågor finns också andra teman för partierna att föra ut till val. Med tanke på sammansättningen av den yrkesverksamma befolkningen skulle man kunna misstänka att jordbruket – *moderneringen* – skulle ha varit ett betydande valtema under 1900-talets början. Så var emellertid inte fallet. Det dröjde till 1917 års val, och bildandet av de två partierna bondeförbundet och jordbrukarnas riksförbund, innan moderneringen fick nämnvärd uppmärksamhet i valdebatten (figur 9 och tabell 1 och 2). Under efterföljande decennier var jordbruket regelbundet ett tungt tema. Mot slutet





Figur 10. Prioritering av ämnesområden i partiernas valdebatt 1902-1994. Andel "övriga frågor" (procent).

Kommentar: För en närmare definition av "de övriga frågorna", se Appendix.

av 1950-talet försvann dock modernäringen snabbt som valtema. Numer får jordbruksfrågorna endast blygsam uppmärksamhet.

Till skillnad från modernäringen är *miljön* ett relativt nytt ämnesområde i valdebatten (tabell 1 och 2). Det dröjde till slutet av 1960-talet innan miljöfrågorna uppmärksammades i större utsträckning. Sedan mitten av 1970-talet har miljön varit ett signifikant diskussionstema utan att därför dominera debatterna. Det finns heller inga tecken på att miljöfrågorna tillskrivs kontinuerligt ökad uppmärksamhet. I stället har miljön utvecklats till ett bland flera återkommande teman i valdebatterna. Noteras kan också att partierna som regel prioriterar miljöfrågorna högre i valmanifesten än i de publika partiledardebatterna (jfr Håkansson 1994).

De hittills diskuterade ämnesområdena – modernäringen, rikshushållningen, de sociala frågorna, rikets säkerhet, de konstitutionella spelreglerna och miljön – utgör i sanning väsentliga områden för politisk diskussion, men givetvis kan partierna gå till val på flera andra frågor, exempelvis skolpolitik, regionalpolitik och olika moralfrågor. Uppmärksamheten på dessa *övriga områden* följer ett liknande mönster som uppmärksamheten på de sociala frågorna, men med några års fördröjning (tabell 1 och 2 samt figur 10).<sup>13</sup> Särskilt märkbart är att de övriga frågorna har fått allt större utrymme under senare decennier, med 1960-talet som startpunkt. Den ökande uppmärksamheten på "övriga" sakområden kan ses som en konsekvens av samhällsutvecklingen under efterkrigstiden. Parallellt med att politiska beslut har kommit att innefatta allt fler sam-

hällsområden har också valdebatterna blivit allt mer komplexa och diversifierade.

Det finns både förändring och kontinuitet i partiernas prioritering av ämnesområden under 1900-talet. Ett första betydande skifte genomfördes i samband med kampen om styrelseskicket på 1910-talet. Före uppgörelsen om rösträtten handlade politiken huvudsakligen om "nattvaktarfrågor". Efter rösträttsfrågans avgörande, i samband med 1920 års andrakammarval, fick även övriga ämnesområden som rikshushållningen och de sociala frågorna betydande utrymme. Modernäringen, jordbruket, är delvis ett undantag från huvudregeln. Jordbruksfrågorna fördes upp på dagordningen av intressepartier redan 1917, men därefter följde även övriga partier efter.

Under 1950- och 1960-talet genomgick valdebatterna ännu en förändring. Modernäringen och styrelseskicket försvann ur bilden medan de sociala frågorna och så småningom även olika "övriga" frågor fick större utrymme. Sedan mitten av 1970-talet märks en ny förskjutning såtillvida att miljöområdet börjat få ökad uppmärksamhet på bekostnad av, framför allt, frågorna om rikshushållningen. Att tala om svenska valdebatter som dominerade av tung samhällsekonomi och löften om sociala reformer är idag en sanning med betydande modifikation.

### Detaljerade sakområden

Vilken blir då bilden av svensk valdebatt om vi i stället för breda ämnesteman granskar enstaka sakfrågor? Vilken är alla tiders största valfråga och vilka sakfrågor har dominerat i vilka kampanjer? Är det kanske rentav samma sakfrågor som återkommer i valrörelse efter valrörelse?

En första observation är att den detaljerade analysen stärker intrycket av förhållandevis ansvarstagande politiker. Den enskilda sakfråga som sammantaget fått störst utrymme under 1900-talets valdebatt – alla tiders största valfråga – är inte något lättsinnigt ämne som höjda pensioner eller medborgarnas behov av förbättrad privatekonomi. Nej, den största sakfrågan är *samhällssekonomi*, alltså gemensamma ekonomiska angelägenheter i betydelsen ekonomins samlade tillstånd, statsfinansernas ställning, finans- och valutapolitiken samt inflationsutvecklingen (se tabellsammanställningarna i Appendix). I synnerhet partiledardebatterna har i mycket hög grad handlat om samhällssekonomi (närmare en femtedel av utrymmet i de sjutton debatterna sedan 1932). Skillnaden jämfört med övriga sakfrågor är mindre i valmanifesten, men även här upptar samhällssekonomi en tiondel av utrymmet.

Inte heller den näst största sakfrågan genom tiderna kan otvetydigt hänföras till löfteskategorien. Skatter, finansieringen av den offentliga verksamheten om man så vill, intar en klar andraplacering i framför allt partiledardebatterna. Först därefter på listan återfinns sakområden som mer tveklöst kan hänföras till politikens utgiftssida: jordbruk och försvar (valmanifest 1902-) samt pensioner (partiledardebatten 1932). Sysselsättning, som från dagens horisont kunde förmodas vara en av de eviga valfrågorna, fick, med undantag för 1930-

talets båda valrörelser, ingen större uppmärksamhet förrän mot slutet av 1960-talet.

Till stöd för kritikerna av demokratins drivkrafter kan dock noteras att de samhällsekonomiska frågorna var mer uppmärksammade för några decennier sedan än vad som varit fallet under senare år. Mellan 1932 och 1958 ägnades närmare en fjärdedel av diskussionsutrymmet i partiledardebatterna åt gemensamma ekonomiska angelägenheter. Motsvarande andel för perioden efter 1960 är drygt 10 procent. Noteras kan också att det dröjde till 1932 innan "samhällsekonomi" över huvud taget blev en stor valfråga. Lite slarvigt kan sägas att politikerna tog på sig det elektorala ansvaret för samhällsekonomin utveckling först när trettiotaldepressionen slagit till och nya interventionistiska ekonomiska teorier börjat göra sig gällande.

Den stora uppmärksamheten på samhällsekonomiska frågor i framför allt partiledardebatterna skulle kunna indikera att valdebatterna är repetitiva. Det är heller ingen ovanligt påstående att svenska valrörelser är intill förväxling lika. Samma politiker tvistar om samma frågor från samma talarstolar och i samma TV-kanaler. Ifråga om kampanjens former är det mycket som talar för iakttagelsens riktighet, även om senare års kampanjer bjudit på en hel del nyheter. Men hur är det egentligen med innehållet i kampanjerna? Finns det någon nämnvärd variation?

Ett sätt att mäta variationen av den sakfrågeorienterade debatten är att undersöka hur många identiska rangordningar av de viktigaste frågorna som förekommer i debatter och manifest. I tabell 3 redovisas vilka tre av sammanlagt 32 specificerade sakfrågor som varit högst prioriterade under 1900-talets valrörelser.<sup>14</sup>

Liksom vid den tidigare genomgången av sakpolitikens utrymme ger analysen ett entydigt besked. Genom åren finns det endast två manifest (1932 och 1936) samt lika många partiledardebatter (1956 och 1958) där de tre största frågorna är identiskt rangordnade. Det tillhör också ovanligheterna att samma tre frågor dominerar valrörelse efter valrörelse. Givet åtminstone dessa kriterier är det felaktigt påstå att den ena valrörelsen är den andra lik. För den som intresserar sig för sakpolitik snarare än för formfrågor bjuder valdebatterna på betydande variation.

I modern politisk historieskrivning hör det till vanligheterna att för varje val eller tidsperiod nämna de sakfrågor som just då var mest uppmärksammade. En kritisk granskning av dessa historieskrivande läroböcker och forskningsrapporter visar dock att sammanställningarna i de allra flesta fall baseras på impressionistiska läsningar. I det följande ska vi utifrån vår systematiska ansats kommentera valdebatternas innehåll i kronologisk ordning. Vår genomgång bjuder inte på några stora överraskningar – så länge forskningsuppgiften är att enbart skilja stort från smått duger den impressionistiska metoden gott – men det finns ändå marginalanteckningar att göra till den svenska 1900-talshistorien.

Svensk sakpolitik under seklets två första decennier kan sammanfattas som en fråga om villkoren för själva den politiska debatten. Det var formerna för demokratien som stod i centrum, och då i första hand rösträtten, övriga medbor-

Tabell 3. De tre största sakområdena i partiernas valdebatt 1902-1994 (procent).

Rösträttsvalet 1902	Unionsvalet 1905	Amaltheavalet 1908	Proportionalitetsvalet 1911	Bondetingsvalet 1914	
<i>Manifest</i> Rösträtt (52) Fri- och rättigh (18) Nyckelord (6)	<i>Manifest</i> Rösträtt (27) Fri- och rättigh (21) Socialpol (11)	<i>Manifest</i> Fri- och rättigh (10) Försvaret (9) Samhällsekonomi (8)	<i>Manifest</i> Jordbruk (14) Försvaret (14) Konstitutionen (10)	<i>Manifest</i> Försvaret (55) Konstitutionen (21) Utrikespol (6)	
Krigsvallet 1914	Hungervalsvalet 1917	Parentesvalet 1920	Demokratvalet 1921	Nedrustningsvalet 1924	
<i>Manifest</i> Försvaret (41) Utrikespol (16) Samhällsaktröstr (7)	<i>Manifest</i> Jordbruk (29) Rösträtt (8) Utrikes (8)	<i>Manifest</i> Jordbruk (18) Samhällsekonomi (12) Skatter (9)	<i>Manifest</i> Jordbruk (11) Handel (9) Fri- och rättigh (9)	<i>Manifest</i> Försvaret (23) Jordbruk (14) Skola (9)	
Kosackvalet 1928	Krisvalet 1932	Per Albin-valet 1936			
<i>Manifest</i> Jordbruk (15) Fri- och rättigh (12) Skatter (11)	<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (19) Sysselsättning (11)	<i>Debat</i> Samhällsekonomi (32) Handel (20) Sysselsättning (14)	<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (18) Jordbruk (13) Rättighsysselsättn (8)	<i>debat</i> Näringslivet (20) Samhällsekonomi (17) Jordbruk (16)	
Samlingsvalet 1940	Framtidsvalet 1944	Planhushållningsvalet 1948	Grisprenlevalet 1952		
<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (22) Utrikespol (17) Försvaret (15)	<i>Manifest</i> Privatök (12) Jordbruk (10) Fri- och rättigh (10)	<i>Manifest</i> Utrikespol (14) Näringslivet (13) Privatökonomi (12) Skatter (9)	<i>Debat</i> Samhällsekonomi (35) Näringslivet (16) Skatter (9)	<i>Manifest</i> Utrikespol (14) Samhällsekonomi (12) Skatter (11)	<i>Debat</i> Samhällsekonomi (21) Jordbruk (17) Skatter (12)
Skattesänkingsvalet 1956		ATP-valet 1956		TV-valet 1960	
<i>Manifest</i> Skatter (13) Samhällsekonomi (12) Pensioner (10)	<i>Debat</i> Pensioner (19) Samhällsekonomi (19) Skatter (13)	<i>Manifest</i> Pensioner (26) Skatter (18) Sysselsättning (12)	<i>Debat</i> Pensioner (35) Samhällsekonomi (20) Skatter (9)	<i>Manifest</i> Skatter (19) Samhällsekonomi (13) Pensioner (13)	<i>debat</i> Skatter (19) Pensioner (18) Samhällsekonomi (18)
Halmhøtsvalet 1964	Erfarandevalet 1968		Enkammarsvalet 1970		
<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (11) Skatter (11) Privatökonomi (9)	<i>Debat</i> Pensioner (27) Privatökonomi (10) Privatökonomi (9)	<i>Manifest</i> Privatökonomi (18) Skatter (10) Syssels/bostäder (8)	<i>Debat</i> Sysselsättning (17) Privatökonomi (11) Samhällsek (11)	<i>Manifest</i> Privatökonomi (15) Samhällsekonomi (11) Fri- och rättigh (11)	<i>Debat</i> Samhällsekonomi (19) Privatökonomi (16) Skatter (11)
Järnviktsvalet 1973	Maktskiftesvalet 1976		Villakostnadsvalet 1979		
<i>Manifest</i> Fri- och rättigh (11) Sysselsättning (9) Samhällsekonomi (9)	<i>Debat</i> Sysselsättning (27) Skatter (18) Samhällsekonomi (13)	<i>Manifest</i> Sysselsättning (16) Fri- och rättigh (8) Skatter (7)	<i>Debat</i> Energi (19) Skatter (16) Samhällsekonomi (9)	<i>Manifest</i> Sysselsättning (10) Samhällsekonomi (9) Näringslive/energi (6)	<i>Debat</i> Samhällsekonomin (22) Sysselsättning (12) Skatter/energi (10)
Löntgarndsvallet 1982	Westerbergvalet 1985		Miljövalet 1988		
<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (17) Sysselsättning (11) utrikespol (8)	<i>Debat</i> Näringslivet (21) Sysselsättning (15) Samhällsek (14)	<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (11) Skatter (9) Sysselsättning (8)	<i>Debat</i> Skatter (21) Samhällsekonomi (11) Sysselsättning (11)	<i>Manifest</i> Miljön (14) Skatter (8) Sjukvård (8)	<i>Debat</i> Skatter (14) Samhällsekonomin (12) Familj (9)
Systemskiftesvalet 1991		Marknadsvalet 1994			
<i>Manifest</i> Samhällsekonomi (8) Skatter (8) Sjukvård (7)	<i>Debat</i> Skatter (10) Sysselsättning (10) Familj (8)	<i>Manifest</i> Samhällsekonomin (15) Sysselsättningen (9) EU/EG/EES (9)	<i>Debat</i> Samhällsekonomin (16) Sysselsättningen (13) Invandrarfrågor (10)		

gerliga fri- och rättigheter samt konstitutionella frågor. Förutom demokrati- och inflytandefrågor utgjorde också försvarspolitiken ett viktigt inslag i partiernas valmanifest. Det var med andra ord, vilket kunde konstateras redan i föregående avsnitt, nattvaktarfrågor som dominerade sakdebatten under formeringen av det moderna partiväsendet.

Den moderna sakpolitiska debatten inleds i och med riksdagens beslut i rösträttsfrågan 1918 och 1919. Inte förrän i valmanifesten inför 1920 års val, det sista med de gamla rösträttsbestämmelserna, hände det att formfrågor om demokratins spelregler inte fanns med bland de dominerande sakområdena. I främsta rummet sattes nu nationens försörjning, jordbruket och övriga ekonomiska hushållningsfrågor.

I synnerhet jordbruket intog från och med 1917 och ett decennium framåt positionen som den enskilt viktigaste sakfrågan. Med rösträttsfrågan löst, och

med ökad konkurrens från renodlade jordbrukarpartier, gällde det att mobilisera primärnäringens utövare. Under de fem valkampanjerna mellan 1917 och 1928 upptog jordbruksfrågan i genomsnitt 18 procent av utrymmet i partiernas valmanifest. Det var endast i valrörelsen 1924 som modernäringen kom en smula i skymundan för den försvarsdebatt som föregick riksdagens nedrustningsbeslut 1925.

I det för sina kampanjmetoder ökända Kosackvalet 1928 spelade den jordbrukande befolkningen, i bondeförbundets manifest kallad "landets kärna och märke", återigen huvudrollen (15 procent i valmanifesten). Den andra sakfrågan av rang berörde arbetarnas demokratiska rättigheter. Från vänster protesterade man mot de gällande "strejkbrytardirektiven", medan man från höger månade om "arbetsfred" (12 procent).

Andrakammarvalet 1932 har gått till historien som en avgörande brytpunkt i svensk politik. Socialdemokraternas förslag om produktiva statliga arbeten vid 1931 års riksdag föregick debatten om ett alternativt krisprogram i nästkommande valrörelse (Landgren 1960; Lewin 1967; Unga 1976). Det är dock osäkert om socialdemokraternas alternativa program verkligen var den stora stridsfrågan, men som också antyds av namnet på den första radiodiskussionen, "Partierna och den ekonomiska krisen", handlade debatten verkligen till största delen om samhällsekonomin (32 procent). Även handels- och sysselsättningspolitik tillhörde de viktiga frågorna.

I 1936 års valrörelse, efter några år av offensiv socialdemokratisk regeringspolitik, varnade de borgerliga för vad man menade skulle bli den yttersta konsekvensen av de socialdemokratiska monopolplanerna (jfr Brandorf 1993). I den sakpolitiska debatten fick de ideologiska motsättningarna sin fortsättning i det stora utrymmet för samhällsekonomin (16 respektive 17 procent i manifest och debatt), samt frågan om makten över näringslivet (20 procent i partiledardebatten). Vid sidan av de ekonomiska stridsfrågorna ägnades även jordbruket stort utrymme (13 respektive 16 procent i manifest och debatt).

Föga förvånande var utrikespolitiken en viktig fråga inför 1940 års val, det första av två under andra världskriget. Emedan en frågas uppmärksammande i partipropagandan vanligen kommer av politisk oenighet gäller inte det samma för utrikespolitiska frågor, och särskilt inte under krigshot. Hösten 1940 gällde det att manifestera en enad uppslutning kring neutralitetspolitiken (17 procent). Men även med samlingsregering och partifred var det lika fullt viktigt att motivera varför man på samma gång skulle fortsätta med valrörelse och val till riksdagen. I synnerhet andrakammarvalet 1940 utformades till en tävling om trovärdighet i frågor där alla partier, kommunisterna möjligen undantagna, var överens om målen. Partiernas upprop till försvar av dessa fri- och rättigheter upptog 10 procent av valmanifesten 1944.

Planhushållningsvalet 1948 motsvarar ryktet som ödesval. Debatten om statens roll i samhällslivet avspeglades som en kraftigt ökad uppmärksamhet för näringspolitiska frågor (13 procent i manifest respektive 16 procent i debatten). Kopplat till socialiseringsdebatten gavs också samhällsekonomin och skatterna stort utrymme. Sett i ett längre perspektiv övergick debatten nu från att ha koncentrerats till det "nationella hushållet", statsbudget och jordbruk, till

att handla allt mer om de enskilda medborgarnas skyldigheter gentemot staten, dvs skatter, men också rättigheter i form av olika bidragssystem.

1950-talet har i många sammanhang karakteriserats som en sövande idyll mellan det oroliga 1940-talet och det radikala 1960-talet. Resultaten från valrörelsen 1952 visar att den ideologiska utjämningen även satte spår i den sakpolitiska debatten. Den viktigaste förändringen bestod i att utrikespolitiken – huvudsakligen landets relationer till Sovjetunionen i efterdyningarna till nedskjutna svenska spionplan – fick en framskjuten placering, vilket hör till sällsyntheterna i svenska valdebatter (i manifesten den största enskilda frågan, 14 procent). Vad som inte hade förändrats sedan det föregående valet var att samhällsekonomin fortfarande stod högt på dagordning (12 respektive 21 procent i manifest och debatt). Även skatter var en stor och varaktig sakfråga (11 respektive 12 procent i manifest och debatt).

Den sakpolitiska debatten inför 1956 års val kan sägas vara en utveckling av mönstret från det föregående valet. Samtidigt som skatterna trädde till som den verkligt stora frågan var jordbruket på väg ut ur den allmänpolitiska debatten. Valen 1956 och 1958 skulle komma att bli de sista där utrymmet för jordbruksfrågor nådde över 5 procent.

Även om 1950-talet tillhör skatterna måste man också räkna in pensionerna bland decenniets stora stridsfrågor. Efter att ha annonserats i valdebatten 1956 dominerade pensionerna helt naturligt både manifesten och partiledardebatten inför extravalet 1958 (26 respektive 35 procent i manifest och debatt). Pensionsfrågan stod dock inte ensam på scenen, eftersom även skatter och samhällsekonomi ägnades stort utrymme.

I valrörelsen 1960 behöll skatterna och pensionerna de framskjutna placeringarna från föregående val. Men vid sidan om dessa välkända tvisteämnen började en ny fråga att kräva allt mer uppmärksamhet. Om skatter och pensioner dominerade på 1950-talet var det nu dags för plånboksfrågorna, dvs medborgarnas privatekonomi, att ställas i centrum för debatten (10 procent i partiledardebatten). Tidigare fördes resonemangen om individens ekonomiska villkor i samband med generella försäkringssystem, medan man nu inriktade sig på vad den enskilde kunde begära utöver grundläggande tryggheter som pensions- och socialförsäkringar.

Valdebatten 1964 har anklagats för att vara den tråkigaste i modern tid. Vårt resultat bekräftar om inte just det omdömet, så i vart fall att 1964 års val är ett märkligt undantag bland efterkrigsvalen. Debatten var ovanlig så till vida att konstitutionella frågor spelade en framträdande roll. Inte sedan 1914 års uppgörelse om parlamentarism eller konstitutionalism – Staaff eller Kungen – hade dessa frågor fått nämnvärd uppmärksamhet. Att de återigen hamnade i centrum berodde på oenighet om förslaget till enkammarriksdag, där särskilt Erlanders ståndpunkt i fråga om det kommunala sambandet fick hård kritik från de borgerliga. Det oerhörda inträffade att partiledarna ägnade närmare en tiondel av tiden i avslutningsdebatten åt att diskutera en kommande författningsreform. Det är ingen djärv gissning att majoriteten medborgare hade svårt att finna ämnet engagerande.

I 1968 års debatt förstärktes tendensen att ge ökad uppmärksamhet för privatekonomin, samtidigt som skatterna fortfarande ägnades stort utrymme. Det verkligt nya med 1968 års debatt var emellertid att sysselsättningen för första gången sedan 1936 räknades in bland de stora frågorna (8 respektive 17 procent i manifest och debatt).

Den sakfrågeorienterade debatten inför det första valet till enkammarriksdagen 1970 omfattade välkända tvisteämnen som samhälls- och privatekonomi, men också en intressant återkomst för frågor om fri- och rättigheter (11 procent i manifesten). Den här gången gällde diskussionerna bland annat hurvida demokratin på arbetsplatserna, närdemokratin, skulle främjas av ökad facklig kontroll i form av så kallade företagsnämnder. Inslaget av fri- och rättighetsfrågor kan ses som förebådande den betydligt mer ideologiskt laddade debatt som skulle följa i de närmaste valrörelserna.

Valrörelsen 1973 präglades framför allt av sysselsättningsfrågan, som i partiledardebatten upptog en dryg fjärdedel av utrymmet. Men trots denna dominans – både centern och vpk gjorde socialdemokratin äran stridig om att vara bästa garanten för låg arbetslöshet – skall noteras att frågor om fri- och rättigheter, fortfarande i meningen arbetsplatsdemokrati, var största sakområdet i valmanifesten (11 procent).

Under valrörelsen 1976 kom de ideologiska motsättningarna att stå i centrum för debatten (jfr Petersson 1977). Vid sidan av vänster-högerdimensionen började emellertid en ny fråga att göra sig gällande. På tvärs mot den etablerade blockpolitiken avhandlades nu för första gången i elektorala sammanhang energifrågan. Trots att både moderatledaren Gösta Bohman och folkpartiledaren Per Ahlmark medvetet valde att ligga lågt blev den nya stridsfrågan t o m den enskilt största sakfrågan i den avslutande partiledardebatten (19 procent).

Om 1979 års val brukar det sägas att debattläget var betydligt lugnare i jämförelse med både det föregående maktskiftetsvalet och det nästföljande löntagarfondsvalet. Bland sakfrågorna återkom nu sysselsättningen som det viktigaste diskussionsämnet (12 respektive 10 procent i manifest och debatt). Men även om åtgärdsförslag för att bekämpa arbetslösheten till stor del tog över efter den ideologiska debatten fanns fortfarande makten över näringslivet kvar som en betydelsefull fråga i valmanifesten (6 procent).

Den självklara huvudfrågan inför valet 1982 var givetvis löntagarfonderna. Fondfrågans starka ställning återspeglas i att makten över näringslivet var det dominerande tvisteämnet i partiledardebatten (21 procent). Noteras skall dock att även sysselsättningen var ett framträdande ämne i både manifest och avslutningsdebatt.

I valdebatten 1985 prioriterades i hög utsträckning de ekonomiska frågorna. I valmanifest och partiledardebatt är det samma områden som ägnas den största uppmärksamheten: samhällsekonomin, skatterna och sysselsättningen.

Valet 1988 har fått eftermälet som det första miljövalet. Omdömet stämmer också väl överens med vad som uttrycks i valmanifesten, där miljön var den största enskilda frågan (14 procent). Noteras skall dock att miljöfrågan inte tillhörde de högst prioriterade frågorna i den avslutande partiledardebatten. Valdebattens inriktning på behovet att värna miljön var till största delen fram-

driven av nyhetsmedierna under algbloomingens och de döda sälarnas sommarmånader (Asp 1990). När valrörelsen gick mot sitt slut skiftade partierna fokus.

I samband med att miljöfrågorna flyttades ned något på dagordningen fick i stället ett par andra sakfrågor ovanligt stor uppmärksamhet. Varken sjukvård eller familjepolitik hade tidigare ägnats tillnärmelsevis lika stort utrymme som under 1988 års debatt. En liknande lite ovanlig rangordning av sakfrågor återfanns också i 1991 års debatt, och därmed kan vi tala om ett nytt skede i den sakfrågeorienterade debatten, en period med större uppmärksamhet för vad man brukar kalla för politikens ”mjuka” frågor.

Marknadsvalet 1994 och överhuvudtaget den tid som är nu har i många avseenden jämförts med situationen inför Krisvalet 1932. Då, liksom inför det senaste valet, fick de hårda tiderna till konsekvens att samhällsekonomi och sysselsättning lyftes fram som enskilt viktigaste sakfrågor. Vad som däremot är unikt för det senare krisvalet är att invandrarfrågor hörde till de mest debatterade områdena (10 procent i partiledardebatten).

Om vi ser tillbaka på utveckling av den sakfrågeorienterade debatten kan vi, förutom detaljkunskaper om varje enskilt val, också urskilja vissa långtgående trender. I begynnelsen, dvs vid tiden för de första valmanifesten 1902, dominerades valdebatten av formerna för det demokratiska styrelseskicket. Jämsides med frågor om konstitutionen och rösträtten var även försvarspolitik ett område som ägnades stort utrymme.

Perioden av demokrati- och försvarsfrågor avlöstes 1920 av problem kopplat till försörjning av samhället och befolkningen, i första hand jordbruksfrågorna. Till denna period hör också frågan om statens roll i samhällslivet, främst vad gäller kontrollen av näringslivet.

Trygghet för folket, populärt kallat folkhemsbygget, hör till nästa period i sakpolitikens utveckling, åren 1932-1958. Vid sidan om statens ansvar för den gemensamma ekonomiska utvecklingen ägnades en stor del av utrymmet under perioden till frågor om den enskildes bidrag till det gemensamma i form av skatter, och vad som skulle fördelas tillbaka, exempelvis som pensioner.

Efter genomförandet av dessa trygghetsreformer var det på 1960-talet återigen dags att höja anspråken. Beroende av politisk färg talade man nu om den enskildes ansvar och frihet som tänktes ta över efter säkrad grundtrygghet, eller om det ”starka samhälle” som skulle ordna ännu flera bostäder, arbetstillfällena och utbildningsplatser. Under perioden 1960-1973 kretsade debatten i första hand runt frågor om privatekonomi och sysselsättning.

Den politiska debatten under perioden 1976-1985 är välkänd för de ideologiska motsättningarna. Vad gäller sakfrågor kan vi komplettera beskrivningen med medbestämmande på arbetsplatser, men också energifrågan som sedan skulle övergå till att huvudsakligen bli en fråga om miljö.

Den efterföljande perioden, så, utmärks inte enbart av en ökad uppmärksamhet för miljöfrågorna utan även för familje- och socialpolitik. I valrörelserna 1988 och 1991 betonades mer än någonsin tidigare omvårdnadsfrågor och värdet av familjeliv. Att döma av den senaste valrörelsen tycks dock prioritering-



en av "de mjuka frågorna" endast ha varit en parentes i den sakpolitiska debatten. I och med det senaste valet är det återigen samhällsekonomin som är det enskilt tyngsta debattämnet, nu mestadels med besked om mer eller mindre skarpa besparingar.

### Frågorna som aldrig uppmärksammades

Så här långt har undersökningen fokuserats på vilka frågor som har varit mest omtalade under valrörelserna. En minst lika intressant fråga är emellertid vilka frågor som inte har uppmärksammats, vad politikerna har undvikit att tala om och som därför inte med någon trovärdighet kan sägas ingå i mandatet från folket.

Ett sätt att komma fram till vad valdebatten borde handla om är att gå omvägen om varför politiker kan tänkas undvika vissa ämnen. Hur kan man förklara tystnaden? En förklaring till varför partierna undviker vissa frågor kan vara att de medvetet bestämt sig för en gemensam strategi. Detta behöver dock inte betyda att de skulle vara eniga. När det gäller t ex utrikes- och försvarspolitik handlar det kanske mer om att vara överens om att man inte är överens och hålla tyst om resten.

Ytterligare en förklaring till "politisk tystnad" utgår från att vissa frågor endast berör en liten del av befolkningen. Partierna behöver alltså inte vara eniga, men de kan heller inte vinna några nya röster på att driva en fråga. En variant på detta resonemang är att vissa frågor överhuvudtaget inte lämpar sig för en profilering gentemot andra partier. Här skulle alltså en frågas förmodade popularitet ha betydelse för hur mycket utrymme som ges i valdebatten.

En mer svårfångad orsak till politisk tystnad kan sökas i villkoren för demokratiskt fattade beslut. När det gäller konsekvenser av beslut eller strategier för problemlösning brukar man säga att den demokratiska och parlamentariska ordningen är bra på att lösa de kortsiktiga frågorna. Mer problematiskt blir det om man ska ta hänsyn till de långsiktiga konsekvenserna av ett åtgärdsprogram (se t ex Kennedy 1993; Arnold 1990; Rothstein 1994).

I en diskussion av valrörelserna som institution är den senare orsaken till politisk tystnad särskilt intressant. Vad är viktigt men ändå förbigånget i valdebatterna? I det följande identifierar vi tre grundläggande förändringar i svenskt samhällsliv som åtminstone delvis är en följd av politiska beslut men som aldrig varit uppe till valdiskussion.

I ett högt utvecklat industriland som Sverige kan man tycka att trafikfrågor skulle höra till de mer självklara debattämnena. Frågor om trafik och vägplanering berör de flesta människor varför även de folkvalda borde vara angelägna att tala om politikens innehåll på detta område. Resultaten visar emellertid att så inte är fallet. Inte någon gång har trafikfrågorna debatterats i nämnvärd utsträckning. Det är först när bilismen börjar erkännas som ett miljöproblem som trafikfrågor tillåts att ta någon plats.<sup>15</sup>

Invandrarfrågor är ett annat område som till stor del förbigås med tystnad. Med undantag av en del förslag från 1920-talet är det först 1976 med premiären

för utländska medborgares rösträtt i kommunal- och landstingsvalen som invandrare nämns i valmanifesten.<sup>16</sup> I avslutningsdebatterna tas ämnet upp för första gången 1991. Omvandlingen av Sverige från ett homogent till ett mångkulturellt samhälle har således skett utan att frågan på något sätt prövats i val.

Massmediefrågor, som onekligen är och har varit av stor betydelse för samhällsinformationen, och kanske till och med för den nationella sammanhållningen i stort, har i det närmaste negligerats i valrörelserna. Först när kraven på en reklamfinansierad radio och TV aktualiseras 1976 fick frågor av den här karaktären över huvudtaget plats i partiernas manifest. Till partiledardebatterna hittade mediefrågorna först under 1980-talet och då i synnerligen begränsad omfattning. Introduktionen av det moderna mediasamhället är ytterligare en samhällsförändring som ägt rum utanför valdemokratins räckvidd.

### Enfråge- och flerfrågedebatter

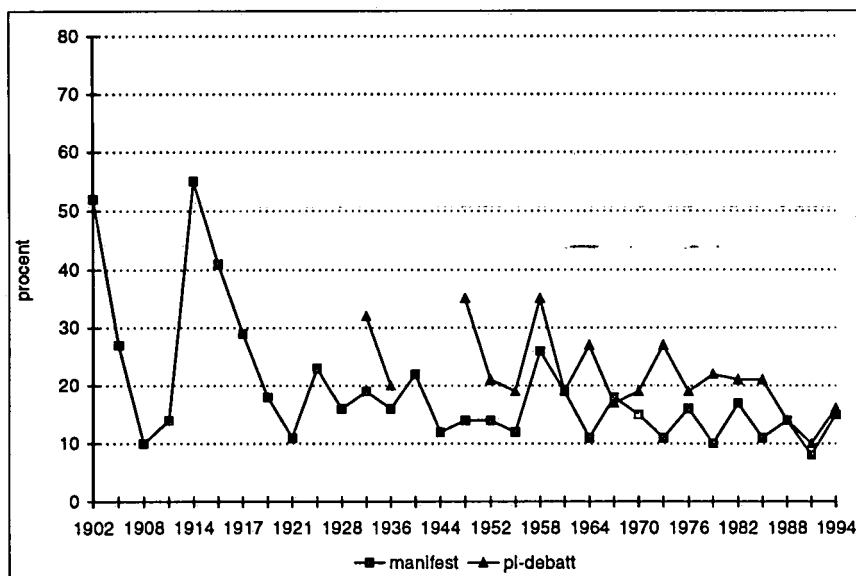
Under valrörelserna brukar journalisterna vara på jakt efter den stora valfrågan. Journalistiken lever och frodas på tydliga konflikter som lätt låter sig återberättas som nyheter. Valdebatter där partierna konfronteras kring en och samma stridsfråga lämpar sig bäst för traditionella nyhetsvinklingar än mer diversifierade debatter, detta oavsett om partierna i den diversifierade debatten talar förbi varandra i olika frågor eller bemöter varandra på flera olika fronter. Man kan också spekulera i om inte de flesta medborgare finner det lättare att engagera sig i en valdebatt med ett fåtal tydliga alternativ.

Om det nu finns fördelar med koncentrerade valdebatter finns det också nackdelar. Den mest uppenbara har att göra med den representativa demokratis funktionssätt och doktrinen om det ansvarstagande partiet. I normalfallet har vinnande partier ett svagare mandat från väljarna om enbart ett fåtal sakfrågor varit uppe till diskussion än om debatten innefattat ett brett spektrum av ämnen.

Hur har då de svenska valdebatterna utvecklats när det gäller antalet frågor som kommit upp till diskussion? Mot bakgrund av politikens allmänna medialisering skulle kunna misstänkas att valdebatterna blivit alltmer koncentrerade under senare decennier. Partierna skulle i så fall ha anpassat sig till mediasamhällets krav på tydliga konflikter. En annan och rakt motsatt möjlighet är att valdebatterna i stället blivit allt mer diversifierade. Den ökade diversifieringen skulle i så fall vara partiernas svar på en allt heterogenerare valmanskår. Genom att föra fram en rad olika frågor kan partierna hoppas på att intressera så många väljargrupper som möjligt.

Ett första sätt att mäta valdebattens koncentration är att studera utrymmet för den enskilt största sakfrågan. En sådan analys svarar på frågan hur vanligt det är med enfrågevalrörelser där en enda sakfråga eftertryckligen dominerar debatten. Tyska statsvetare har i sammanhanget talat om "mördarfrågor" – killer issues – och menar med det att andra sakfrågor blockeras och utestängs från debatten (Brosius och Kepplinger 1992).<sup>17</sup>

Historiskt sett, det visar vår analys, finns bara två valkampanjer som tveklöst kan klassificeras som enfrågedebatter: rösträttsvalet 1902 och det intensiva

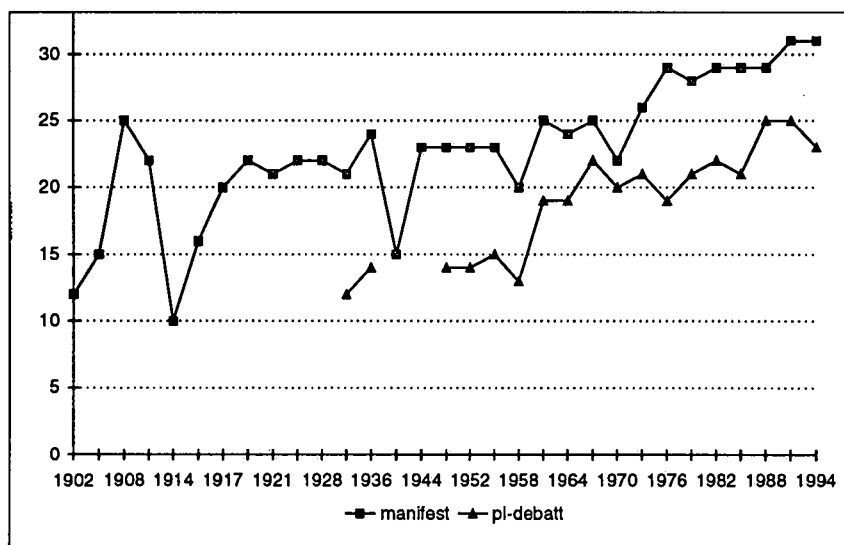


Figur 11. Utrymmet för det största sakområdet i partiernas valdebatt 1902-1994 (procent).

bondetågsvalet våren 1914. Enbart i dessa båda kampanjer upptar en enskild fråga mer än hälften av budskapen i manifest eller debatt (rösträttsfrågan med 52 procent av manifesten 1902 och försvarsfrågan med 55 procent av manifesten 1914, se tabell 3 ovan). I modernare tid är det endast ATP-valet 1958 som i någon mån hör hemma i kategorin utpräglade enfrågeval (pensionsfrågan 35 procent av partiledardebatten och 26 procent av valmanifesten). Miljövalet 1988, som brukar anföras som ett sentida exempel på en enfrågedebatt, var i långt mindre utsträckning koncentrerad till en enda sakfråga (miljöfrågan upptog 14 procent i valmanifesten och bara 7 procent i partiledardebatten). Som tidigare nämnts var det i första hand nyhetsmedierna som lyfte fram miljöfrågorna; partierna gjorde en delvis annan prioritering.

En systematisk sammanställning bekräftar att enfrågedebatterna huvudsakligen var aktuella under den fördemokratiska eran (se figur 11). Även om valdebatterna 1902 och 1914 är extrema fall var det betydligt vanligare med koncentrerade valkampanjer under det tidiga 1900-talet än under senare perioder. Det stora brottet kom i samband med beslutet om allmän rösträtt 1920. Efter 1920 kommer inte någon enda valdebatt upp till koncentrationsgraden för valdebatterna under seklets första decennier (den genomsnittliga uppmärksamheten för valdebattens största fråga var 32 procent i valmanifesten 1902-1917, den mest utpräglade enfrågedebatten därefter är som nämnts ATP-valet 1958 med 26 procent för pensionsfrågan i valmanifesten).

Under den demokratiska perioden har valdebatternas koncentrationsgrad förblivit i huvudsak stabil. En mindre förändring i riktning mot mer diversifierade debatter kan märkas under efterkrigstiden (den genomsnittliga uppmärk-



Figur 12. Antalet sakområden som behandlas i partiernas valdebatt 1902-1994 (absoluta tal).

samheten för valdebattens största fråga var 17 procent i valmanifesten 1920-1944 jämfört med 14 procent för efterkrigstiden). Möjligen kan också noteras en ytterligare minskning av utrymmet för den största frågan i partiledardebatterna under senare år (genomsnittet för den största frågan var 26 procent under åren 1948-1964, 21 procent 1968-1985 och 13 procent 1988-1994).

Den viktigaste slutsatsen att dra är att det under alla omständigheter saknas tecken på att valdebatterna i det här avseendet skulle ha medialiserats. Tvärt emot mediernas önskemål tenderar partierna att i allt mindre utsträckning samlas kring en enda stridsfråga.

Slutsatserna blir ungefär desamma när vi prövar ett alternativt mått på valdebatternas koncentration, det totala antalet sakfrågor som tas upp till behandling (se figur 12). De fördemokratiska debatterna tenderade att koncentreras till ett mindre antal sakfrågor än vad som senare blev fallet (genomsnittet var cirka 16 jämfört med drygt 20 under mellankrigstiden).

En skillnad är dock att vi med detta alternativa mått registrerar mycket större förändringar än tidigare från 1960-talet och framåt. Fler frågor blir aktuella, samtidigt som de tidlösa stora frågorna fortfarande diskuteras. Vi får en alltmer differentierad debatt. Särskilt märks utvecklingen i manifesten, som allt tydligare får karaktär av smörgåsbord där partiets politik på alla tänkbara områden sammanfattas. Men tendensen är tydlig också i partiledardebatterna, trots att dessa som regel koncentreras kring något färre teman än i manifesten. Under åren 1948-1958 var i genomsnitt 14 olika frågor uppe till diskussion i partiledardebatterna. Under perioden från 1960 och framåt är motsvarande siffra 21.

Analyserna föranleder ett par observationer. Den första är att valdebatterna under den fördemokratiska eran var påtagligt mer koncentrerade till ett fåtal sakfrågor än vad som senare varit fallet. En möjlig förklaring till den ökade diversifieringen är att partierna inför mötet med den till numerären kraftigt utökade valmanskåren – med de nya bestämmelserna skulle antalet röstberättigade växa från 1,2 till 3,2 miljoner – fann det nödvändigt att bredda budskapen till att innefatta ett bredare spektrum av sakfrågor.

Den andra observationen är att nutidens valdebatter blivit ytterligare mer komplexa och diversifierade. Partierna bemödar sig om att i större utsträckning än tidigare säga något om allting. Som vid det grundläggande skiftet mellan enfrågedebatter och flerfrågedebatter 1920 kan valmanskårens sammansättning haft betydelse för partiernas agerande. Sannolikt är nutidens valmanskår åtskilligt mer heterogen än vad som var fallet under 1950-talet.

En skillnad mellan 1920-talet och nutiden är dock att partiernas strategi den här gången kan tänkas att i större utsträckning ha påverkat också valmanskårens uppträdande. Den gradvisa uppluckringen av traditionella lojalitetsband mellan väljargrupper, samhällsklasser och partier som registrerats under senare decennier kan tänkas ha förstärkts av partiernas benägenhet att sprida valbudskapen över en lång rad olika sakområden.

### Svensk valdebatt – bättre än sitt rykte?

Svensk valdebatt är och förblir sakorienterad. Under hela 1900-talet har partierna i sina huvuddokument ägnat mycket mer tid åt att diskutera sakpolitik än åt frågor om person, strategi och maktinnehav. Den ofta omtalade medialiseringen av politiken har i detta avseende haft märkligt små konsekvenser för partiernas sätt att sköta det offentliga samtalet.

I andra avseenden har dock valdebatterna förändrats under 1900-talet. Nutidens valdebatter berör fler frågor, är mindre centrerade kring enstaka konfliktämnen, och har sannolikt blivit svårare att överblicka för väljarna. Under seklets början kunde valdebatterna handla om att vara för eller emot allmän rösträtt respektive en stärkt försvarsmakt. Numer är det endast undantagsvis som valdebatterna präglas av sådana tydliga ställningstaganden.

Diversifieringen av valdebatterna sköt fart under 1960-talet. Förändringen sammanfaller i tiden med välkända trender ifråga om väljarbeteende som sjunkande känsla av anhängarskap med partierna och ökande rörlighet. Det är mycket möjligt att partierna genom sitt nya sätt att föra valdebatt har bidragit till valmanskårens uppbrott från gamla lojaliteter.

Även sakinnehållet har skiftat under seklets gång. En första större förändringen inträffade i samband med Parentesvalet 1920. Vid detta val tog välfärdsstatens kärnfrågor om rikshushållning och social reformpolitik över från de tidigare dominerande nattväktafrågorna om rikets säkerhet och styrelseskicket grundvalar. I litteraturen har 1920 års val uppmärksamats som en ovanligt ideologiskt valrörelse och som det tillfälle då motsättningen mellan socialistiska och borgerliga partier etablerades som den avgörande vattende-

laren i svensk politik (se t ex Tingsten 1941; Gerdner 1946; Holmberg, Westerståhl och Branzén 1977). Vår analys visar att listan över märkeshändelser i samband med 1920 års val skall kompletteras med en förändring av valdebattens innehållsliga grundelement.

En andra förändring av valdebatternas innehåll inträffade under den första efterkrigstiden då de sociala frågorna i form av omfattande trygghetsprogram kom att dominera valdebatterna för en period. Samtidigt som de sociala frågorna var som högst prioriterade försvann jordbruksfrågorna i det närmaste helt ur valdebatterna. Den största förändringen under senare decennier är att miljöfrågorna och en serie ”övriga” frågor har givits ökad uppmärksamhet på bekostnad av bland annat de tunga ekonomiska frågorna om rikshushållningen.

Ifråga om mer detaljerade sakområden har vi kunnat konstatera att de svenska valdebatterna är förvånansvärt variationsrika. Rangordningen mellan de tre största frågorna sammanfaller endast undantagsvis. Det enskilt största sakområdet under 1900-talet är *samhällsekonomin*, dvs frågan om statsmakternas allmänna ekonomiska politik inklusive statsfinanserna. Sysselsättning, det sakområde som väl många nutida kommentatorer skulle nominera som en tänkbar motkandidat som tidernas dominerande sakområde, blev faktiskt inte någon kontinuerligt stor valfråga förrän mot slutet av 1960-talet.

Vad gäller frågan om vilka faktorer som påverkat utvecklingen av sakinnehållet i partiernas valdebatt tycks framväxten av efterkrigstidens mediasamhälle ha haft märkvärdigt liten betydelse. Det går knappast att på någon enda punkt koppla samman förändringen av innehållet med introduktionen av nya medier som radio och TV eller med formerandet av en mäktig journalistkår. Slutsatsen förtjänar att upprepas – i den partikontrollerade valdebatten märks föga av den nu så omdiskuterade medialiseringen av politiken.

Däremot finns det tydliga indikatorer på att övergången till elektoral masspolitik, den andra stora kontextuella förändringen av förutsättningarna för partiernas valkampanjer, har haft direkt betydelse för innehållet i valdebatten. Det grundläggande skiftet inför 1920 års val, då rösträttsfrågan slutgiltigt var avförd från diskussionen, har tagits upp ovan. Och redan i samband med de första rösträttsreformerna under åren 1908-1911 började partierna uppmärksamma de sociala frågorna. Teoretiskt intressant är att de konstitutionella förändringarna tycks intecknas i förväg. Partierna ändrade sin prioritering av sakfrågor redan innan dess att de båda rösträttsreformerna hade genomförts i praktiken (1911 respektive 1921).

Självfallet skall utvecklingen av partiernas valdebatt även tolkas i ljuset av den allmänna samhällsutvecklingen. Särskilt efterkrigstidens valdebatt med stor uppmärksamhet på socialpolitik och minskad uppmärksamhet på jordbruksfrågor återspeglar samhälleliga förändringar. Vår analys visar dock att samhällsutvecklingen inte utgör någon restlös förklaring. Förändringarna i valdebatten inträffar inte automatiskt utan kräver strategiskt agerande partier (jfr Svensson 1994). Ett belysande exempel på vikten av strategiska överväganden är att jordbruksfrågorna inte fick någon större uppmärksamhet förrän renodlade intressepartier kom med på scenen i samband med 1917 års val.

Hur skall vi då se på valdebatterna som institution i den svenska representativa demokratin? En kritisk utvärdering skulle hand kunna ta fasta på att partierna går till val på *fel* frågor. De båda åttiotalistiska valrörelserna 1988 och 1991 indikerar att det finns en bristande framförhållning i partiernas frågeprioritering. Alltmedan landet stod inför en ekonomisk depression fick de grundläggande samhällsekonomiska förhållandena mindre debattutrymme än under hela efterkrigstiden. Den eventuella bristen på framförhållning är emellertid inte enbart ett nutida fenomen. Liknande kritik skulle kunna riktas mot exempelvis 1920-talets valdebatter som i liten utsträckning förberedde medborgarna på de kommande krisåren. En hypotes att pröva systematiskt i framtida studier är att valdebatterna tenderar att fokuseras på dagens och gårdagens problem snarare än på framtidens frågor.

En angränsande svaghet med valdebatterna är att frågor med långsiktiga och komplexa konsekvenser lätt kommer bort i hanteringen (se t ex Johnson 1993; Arnold 1990). Vi har identifierat tre åtminstone delvis politiskt beslutade förändringar i svenskt samhällsliv som inte har varit uppe till valdiskussion: bilsamhället, det moderna mediasamhället och det mångkulturella samhället. Sannolikt skulle en systematisk inventering av de beslut som har lett fram till vårt nuvarande samhällssystem finna ytterligare begränsningar i valdemokratis räckvidd.

Men samtidigt som de kritiska synpunkterna infinner sig finns det också en rad mer positiva aspekter av valdebatterna. Debatternas sakinriktning är redan framhållen. En sakorienterad valdiskussion ligger väl i linje med föreställningen om ansvarstagande partier. I vårt material finns heller inga indikatorer på att partiernas valdebatt skulle ha utvecklats i negativ riktning. Även om den nutida debatten kan te sig svåröverblickbar är det svårt hävda annat än att den intresserade har möjlighet att orientera sig om partiernas ståndpunkter i ett brett spektrum av frågor.

En ytterligare positiv aspekt är att valdebatterna inte har präglats av hämningslös löftespolitik. Sakområden som otvetydigt kan hänföras till statsbudgetens utgiftssida har fått mindre uppmärksamhet än frågor om ekonomins fundamenta. En intressant omständighet är dock att uppmärksamheten på de ekonomiska grundfrågorna har minskat under senare år.

Den som nöjer sig med mindre än att partiernas valdebatt skall fungera som vetenskapliga seminarier kan finna ytterligare stöd i den statsvetenskapliga forskningen. Flera studier har visat att det finns ett klart samband mellan hur mycket utrymme ett parti ger ett visst sakområde och mängden pengar som tilldelas detta område i budgeten. Mycket tal om sysselsättning ger mycket pengar till sysselsättningsskapande åtgärder osv (Budge och Hofferbert 1990; Hofferbert och Klingemann 1990; Hofferbert, Klingemann och McDonald 1993; jfr Page och Shapiro 1991). I samma, för politikerna positiva, riktning pekar en serie studier som visar att politikerna faktiskt tenderar att hålla sina vallöften. Undersökningar i Canada, England, Grekland och USA visar att partierna fullgör minst 80 procent av sina konkreta utfästelser från valrörelsen (Kalogeropoulou 1989; Krukones 1984; Rallings 1987). Den allmänna slutsat-

sen att dra är att partiernas valdebatt ger ett hyggligt beslutsunderlag för väljarna.

Det är inte alltid roligt att följa de svenska partiernas valdebatt. Massmediernas nyhetsbevakning med opinionsmätningar, regeringsspekulationer och personangrepp är i allmänhet mer intresseväckande. Men den som gör sig mödan att lyssna till partiernas budskap får sin belöning på sikt. Valdebatten ger en hygglig föreställning om vad partierna kommer att satsa på under de kommande åren. Att få en uppfattning om den framtida frågeprioriteringen kan tyckas som ett magert utfall. Men i en osäker värld kan vi som väljare nog inte hoppas på så mycket mer.

## Noter

1. I Appendix presenteras en tablå över olika sakfrågors utrymme i samtliga 31 valrörelser sedan rösträttsvalet 1902. Det är vår förhoppning att sammanställningen skall vara användbar för envar historiskt intresserad statsvetare.

2. Kravet på att ett stort antal frågor skall vara uppe till behandling gäller förstås enbart under förutsättning att något enskilt problem (världskrig, digerdöd, statsfinansiell bankrott) inte kommer att helt dominera politiken under mandatperioden.

3. Det finns anledning att sända en tacksamhetens tanke till Sven-Olof Håkansson som sammanställt de större partiernas valmanifest från åren 1902-1952 (Håkansson 1959). Kompletterande material har samlats in genom benäget bistånd från partiernas arkivansvariga Göran Josefsson (c), Per-Olof Strindberg (m) och Lennart Jörenborg (fp), samt genom sökningar i Arbetarrörelsens arkiv, Riksarkivet och dagstidningar från de aktuella åren.

4. Ett mått på manifestens omfattning är antalet meningsbärande enheter som i vår studie varierar mellan 23 (socialdemokraterna 1973) och 349 (centerpartiet 1968). Ifråga om tidsperioder är manifesten som längst under 1980- och 1990-talen (i genomsnitt 116 kodade enheter per parti) och som kortast på 1940-talet (i genomsnitt 52 enheter per parti). I analyserna har vi kontrollerat för variationerna i manifestens utformning

genom att låta varje parti väga lika tungt. De redovisade resultaten är alltså ett medeltal för samtliga partier. Noteras kan att det hittills enda större komparativa forskningsprojektet på området använde sig av valmanifesten (se Budge, Robertson and Hearl 1987). Även det brittiskdominerade forskarlaget i "The Party Manifesto Study Group" hade problem med det svenska fallet. En granskning av deras källförteckning ger vid handen att undersökarna i brydsamma fall stannat för dokument av tveksam representativitet. Särskilt 1950-talets högerparti representeras av broschyrer som efter vår bedömning är mindre lämpliga än de alternativ som vi stannat vid. Märk också att ansvariga undersökare underlåtitt att leta fram centerpartiets manifest från 1944 och 1964. En förteckning över dokumenten som kommit till användning i vår undersökning återfinns i Brandorf, Esaiasson och Håkansson (1994).

5. Analyserna bygger på utskrifter från debatterna. För trettiotalets båda debatter (1932 och 1936) finns endast delar av manuskripten bevarade. Under krigsåren 1940 och 1944 arrangerades inga debatter. Den oavbrutna tidsserien för debatterna sträcker sig alltså från 1948 till 1994. *Talade anföranden* av ledande partirepresentanter är en annan tänkbar indikator på partiernas prioriteringar (se Page 1978; Asp 1983; 1990). Problemet med anföranden för vår del är att partierna har varit dåliga på att systematiskt dokumentera de ledande representanternas



tal och anföranden. Genom grävande i olika arkiv har vi dock kunnat etablera en acceptabel tidsserie av anföranden som skall kunna utnyttjas i POP-projektets fortsatta analyser. Ett ytterligare alternativ som prövats i några studier är att analysera partiernas *samlade* produktion av broschyrmaterial, alltså inte enbart manifesten (se Isberg m.fl 1974; Kronvall 1975). *Reklamslag* i TV och radio är en femte typ av material som kommit till användning (se Jamieson 1991; Geer 1993).

6. "Sakområde" utgör endast en av ett tjugotal kodade analysvariabler. För andra exempel på analyser från POP-projektet se t ex Håkansson (1995) och Brandorf (1994).

7. Parallellen till eskimåernas alla olika definitioner av företeelsen "snö" är väl uppenbar.

8. Två konkreta exempel på tillkomna sakområden är "nykterhetsfrågan" och "röst-rättsfrågan".

9. Observatören är Jörgen Westerståhl i Holmberg, Westerståhl och Branzén (1978: 34). Sören Holmberg (1978) instämde i en angränsande uppsats: "Kombattanterna för vanligen en jordnära och sansad diskussion i olika sakfrågor och försöker undvika personangrepp. Svenska valrörelser brukar m a o ha en saklig karaktär" (Holmberg 1978; se också Koblik 1980). Även i den amerikanska kontexten finns empiriska resultat som talar för att presidentkandidaternas egen dagordning är åtskilligt mycket mer sakorienterad än vad massmediernas nyhetsbevakning ger sken av (Page 1978; Patterson 1993).

10. *Sakpolitik* är sådana budskap som kan relateras till någon av de förhandsdefinierade sakfrågekategorierna (se Appendix). *Idépolitik* har reserverats för budskap om grundläggande värden som "jämlighet", "frihet" och "ekologisk balans" samt för grundbegrepp som "socialism" och "liberalism". Till *spelfrågor* hör reflexioner om valrörelsens aktiviteter, exempelvis om partierna lyckas bra eller mindre bra med sina kampanjer. Till *spelfrågorna* hör också annat som kan betecknas som "politiken som sådan", exempelvis kommentarer kring opinionsmätningar, partisamarbete

samt, förstås, skandaler och rena personfrågor som är avklädda sitt sakinnehåll. *Maktfrågorna* utgörs uteslutande av spekulation om kommande regeringar, samt av utvärderingar av regeringsförmågan hos den ena eller andra konstellationen av partier.

11. Ökningen av det ideologiska innehållet i manifesten från 1988 och 1991 kan delvis förklaras med att kds och miljöpartiet från detta år inkluderas i analysen. Hos båda dessa partier var idéinnehållet mera framträdande än hos de mera etablerade partierna. I 1994 års valdebatt finns det däremot ingen märkbar skillnad mellan partierna.

12. Beteckningarna "välfärdsfrågor" och "nattvaktarfrågor" används i allmän mening. Vi gör inte anspråk på att ha presterat invändningsfria operationaliseringar. "Välfärdsfrågor" är en sammanslagning av "rikshushållningen" och "de sociala frågorna" medan "nattvaktarfrågor" har definierats som "styrelseskicket" och "rikets säkerhet". För en närmare precisering av vilka sakområden som förts till respektive kategori, se Appendix. För delvis annorlunda operationella definitioner, se Bergqvist (1994).

13. Som framgår av appendix har vi definierat åtta sakområden som "övriga": skola, lag och ordning, kultur, regionalpolitik, moral och religion, invandrarfrågor, massmedier samt trafik.

14. Se Appendix för närmare specificering.

15. Så sent som i partiledardebatten 1964 använde Tage Erlander biltätheten som ett mått på välståndet i landet.

16. Exempelvis skriver bondeförbundet i sitt valmanifest 1921 under rubriken "folkhälsa" att: "(d)en svenska folkstammen måste även i öfrigt skyddas mot rasförsämring ... Invandringen till Sverige af undermåliga folkelement måste förhindras." I och med 1928 års valrörelse upphörde bondeförbundet med invandringsmotståndet i de auktoritativa valbudskapen.

17. Inför den kommande analysen är en metodologisk varningssignal på sin plats. I strikt mening analyserar vi inte enskilda sakfrågor utan snarare hela sakområden, inom vilka en eller flera konkreta politiska sakfrågor kan rymmas. Exempelvis kan

momsfrågan och marginalskatten ses som två skilda sakfrågor inom sakområdet skattepolitik. Våra resultat tenderar således att något överskatta uppmärksamheten för den största sakfrågan.

## Referenser

- Altheide, D. L. (1985): *Media Power*. Beverly Hills: Sage.
- Andersson, J. och M. Furberg (1973): *Politik och propaganda. Om röstvärvidandets semantik*. Stockholm: Aldus.
- Arnold, D. R. (1990): *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.
- Asp, K. (1983): "The Struggle for the Agenda. Party Agenda, Media Agenda and Voter Agenda in the 1979 Swedish Election Campaign". *Communication Research* 3: 333-355.
- Asp, K. (1988): "Politisk journalistik. Studier i mediernas partiskhet och makt." I Carlsson, U (red.) *Forskning om journalistik*. Göteborgs universitet: NORDICOM-nytt/Sverige 4.
- Asp, K. (1990): "Medierna och valrörelsen". I Gilljam, M och Holmberg, S *Rött Blått Grönt*. Stockholm: Bonniers.
- Asp, K. (1991) "Partiskheten i Sveriges Radios och TV4:s nyhetsprogram under 1991 års valrörelse". Göteborgs universitet: Institutionen för journalistik och masskommunikation.
- Asp, K., Hedberg, P. och Esaiasson, P. (1985): *Massmedieundersökning. Valet 1979. Teknisk rapport*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionens rapportserie 1985:1.
- Bennett, L. W. (1988): *News: The Politics of Illusion*. New York: Longman.
- Bergqvist, C. (1994): *Mäns makt och kvinnors intressen*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bergström, H. (1994): "Hur medielogiken bidrar till den korta sikten". I J. Larsson (red.) *Att granska makthavare – media i fokus*. Stockholm: Näringslivets mediainstitut.
- Brandorf, M. (1993): "Ung rebell eller hanrej. Mansbilder och andra motiv i partiernas valfilmer". I *Glänta* nr 1.
- Brandorf, M. (1994): "Ideologiernas död? Vänster-högerpolitik i partiernas valdebatt 1902-1991". Uppsats presenterad vid metodseminarium i Umeå 1-3 juni 1994.
- Brandorf, M., P. Esaiasson och N. Håkansson (1994): "Svenska valfrågor. Partiernas valdebatt 1902-1994". Uppsats presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå, oktober 1994.
- Brosius, H.-B., and Kepplinger, H.M. (1992): "In Search of Killer Issues: Issue Competition in the Agenda-Setting Process". Paper prepared for delivery at the Annual APOOR Conference, St Petersburg, Florida, May 1992.
- Buchanan, J. (1975): *The Limits of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Buchanan, J. och Tullock, G. (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Budge, I och R.L. Hofferbert (1990): "Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures 1950-1985". *American Political Science Review* 84:114-31.
- Budge, I., D. Robertson och D. Hearl (eds.) (1987): *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esaiasson, P. (1990): *Svenska valkampanjer 1866-1988*. Stockholm: Publica.
- Fenno, R. F. (1978): *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown.
- Fiorina, M. P. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics". *Dædalus* 109:25-46.
- Fredriksson, G. (1992): *Det politiska språket*. Stockholm: Tiden.
- Geer, J.G. (1993): "Campaigns, Competition and Political Advertising: A Look at Some Evidence". Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC., USA.
- Gerdner, G. (1946): *Det svenska regeringsproblemet 1917-1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Gilljam M., och Holmberg, S. (1993) *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Bonniers.
- Gilljam, M. (1994): *Funderingar kring valet och folkomröstningen*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hernes, G. (1978): "Det mediavridde samfunn" i G. Hernes (ed.) *Forhandlingsøkonomi og*

- blandningsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hofferbert, R. I och H-D. Klingemann (1990): "The Policy Impact of Party Programs and Government Declarations in the Federal Republic of Germany". *European Journal of Political Research* 18:277-304.
- Hofferbert, R.I, Klingemann, H-D. och McDonald, M.D. (1993): "Party Platforms, Mandates and Government Spending". *American Political Science Review* 87:744-747).
- Holmberg, S. (1978): "Pressen och kärnkraften". *Statsvetenskaplig tidskrift* 81:211-238.
- Holmberg, S., Westerståhl, J. och Branzén, K. (1977): *Väljarna och kärnkraften*. Stockholm: Bonniers.
- Håkansson, N. (1994): "Ekonomi och miljö – två frågor på tvärs?". Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen (stencil).
- Håkansson, N. (1995): "Bildligt talat. Figurativt språk i svenska partiledardebatterna 1932-1991". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 98: 185-199.
- Håkansson, S-O.(1959): "Svenska valprogram 1902-1952". Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Isberg, M., Wettergren, A., Wibble, J. och Wittrock, B.(1974): *Partierna inför väljarna. Svensk valpropaganda 1960-1966*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Jamieson, K. H. (1992): *Dirty Politics. Deception, Distraction and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kalogeropoulou, E. (1989): "Election Promises and Government Performance in Greece. PASOK's fulfilment of its 1981 Election Pledges". *European Journal of Political Research* 17:289-311.
- Kelley, S. (1983): *Interpreting Elections*. Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, P. (1993): *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- King, G. och M. Laver (1993): "Party Platforms, Mandates and Government Spending". *American Political Science Review* 87:744-747.
- Koblik, S. (1980): "Towards an Analytical Model for Swedish Election Campaigns" i *Statsvetenskaplig tidskrift* 83:23-36.
- Kronvall, K.(1975): *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie*.Lund: Studentlitteratur.
- Krukones, M.G. (1984): *Promises and Performance. Presidential Campaigns as Political Predictors*. New York: University Press of America.
- Landgren, K.G.(1960): *Den "nya" ekonomin i Sverige*. Uppsala.
- Lichter, R.S. (1988): *The Video Campaign. Network Coverage of the 1988 Primaries*. Washington: American Enterprise Institute.
- Mayhew, D. (1974): *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McGraw, K. M. (1991): "Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts". *American Political Science Review* 85:1133-1157.
- Nielsen, H. J. (1992): "Vælgersamtalerne". I Goul Andersen, J. m fl: *Vi og vore politikkere*.Kobenhavn: Spektrum.
- Page, B. (1978): *Choices and Echoes in Presidential Elections*. University of Chicago Press.
- Page, B. och R. Shapiro (1992): *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Patterson, T.C. (1993): *Out of Order*. New York: Knopf.
- Petersson, O. (1994): "Dags att tömma timglasen..." *Svenska Dagbladet* 1994 05 06.
- Rallings, C. (1987): "The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979". I Budge, I, D. Robertson och D. Hearl (eds.) (1987): *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ranney, A. (1951): "Toward a More Responsible Two-Party-System: A Commentary". *American Political Science Review* 45:488-99.
- Rothstein, B. (1994): *Vad bör staten göra?*. Stockholm: SNS.
- Schattschneider, E.E. (1942): *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sigelman, L. och Bullock, D. (1991): "Candidates, Issues, Horse Races and Hoopla. Presidential Campaign Coverage, 1888-1988". *American Politics Quarterly* 19:5-32.
- Svensson, T. (1994): *Socialdemokratis dominans*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Uddhammar, E. (1993): *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk*







# Anciennitetsprincipen i Sveriges riksdag<sup>1</sup>

Martin Brothén

## Inledning

Inom alla institutioner och sammanslutningar av människor finns normer och regler av olika slag. Dessa är inte en gång för alla givna, utan förändras och varierar över tid. En viktig norm i det svenska riksdagshuset är anciennitetsprincipen, dvs principen att ålder och tjänstgöringstid har betydelse vid rekryteringar till ledande positioner. Anciennitetsprincipen har i statsvetenskaplig forskningslitteratur sagts vara betydelsefull för t.ex. fördelningen av utskotts-uppdragen. Två invändningar kan riktas mot den anciennitetsanknutna litteraturen. Diskussionen om principen har dels varit förhållandevis begränsad till sin omfattning, dels varit för ensidigt fokuserad på tjänstgöringstidens längd. När anciennitetsprincipen har diskuterats har det skett i knapphändiga ordalag, närmast i förbigående, och nästan genomgående utan en problematisering av begreppet utifrån både ålder och tjänstgöringstid (Brusewitz, 1933, s. 129 f; Stjernquist, 1966, s. 323; Andersson, 1984, s. 2; Larsson, 1986, s. 51; Wallenberg, 1989, s 59 f, jfr Gustafsson och Carlsson, 1968; Anckar, 1972; Hagevi, 1994; 1995).

I det följande kommer jag att argumentera för behovet av en komplettering av de hittills gjorda undersökningarna av anciennitetsprincipens betydelse vid riksdagsinterna rekryteringar. Dessa har genomgående utnyttjat tjänstgöringstiden – i riksdagssammanhang analog med riksdagsåldern – som operationalisering av anciennitetsbegreppet. I denna uppsats motiverar jag varför forskningen bör vidga definitionen av anciennitetsbegreppet, så att även levnadsåldern beaktas. Jag vill lyfta fram det nödvändiga i att undersökningar av anciennitetsprincipen tar sin utgångspunkt i studier av såväl ledamöternas levnadsålder som deras uppnådda tjänstgöringstid i riksdagen.

Jag avser att motivera en sådan vidgning av anciennitetsbegreppet utifrån tre olika aspekter: en *idéhistorisk*, en *juridisk* och en *kvantitativ*. Samtliga tre infallsvinklar stöder, i varierande grad, min tes att riksdagsledamöternas levnadsålder är en viktig faktor, vid sidan av riksdagsålder, vid forskning om anciennitetsprincipen.

### Det idéhistoriska perspektivet: anciennitetsbegreppet

Anciennitetsbegreppet härstammar från franskans ord för gammal, *ancien*, och betyder att någon ges företrädesrätt på grund av ålder eller tjänsteår.<sup>2</sup> I den engelskspråkiga litteraturen talas om ett senioritetssystem ("the seniority system"). Seniority, liksom vårt svenska ord för veteraner och äldre medlemmar, seniorer, härstammar från latinets ord för gammal, *senex*<sup>3</sup> (Hinckley, 1972, s. 7).

Anciennitetsbegreppet etablerades i det svenska språket under tidigt 1700-tal, genom adliga och militära traditioner ifråga om utnämningar och placeringar. Särskilt inom militärväsendet användes ordet tidigt.<sup>4</sup> Den militära uppslutningen bakom anciennitetsprincipen lät sig senare avspeglas i den svenska lagstiftningen. Redan i en lagtext från mitten av 1800-talet finner vi anciennitetsbegreppet utnyttjat. Kungl Maj:ts nådiga Reglemente för dess Sjökrigsskola (SFS 1867:38), 6 kap. 69-72 §§, innehåller regler om betygsättning och anciennitetsberäkningar för kadetterna på sjökrigsskolan. Ancienniteten beräknades enligt denna författning utifrån de betyg kadetterna erhållit. I § 70 sägs att "[m]ellan kadetter, som utgå samtidigt, bestämmes ancienniteten efter de olika summor, som erhållas, då alla ofvannämnda betyg hopsummeras. Skulle samma betygsummor erhållas, bestämmes ancienniteten genom lottning".

Ännu på 1970-talet diskuterades anciennitetsprincipens tillämpning i befordringsärenden inom försvarsmakten. I en utredning om det militära befordringsförfarandet, SOU 1974:46, togs principens betydelse upp i samband med en redogörelse för de allmänna reglerna om befordringar och tjänstetillsättningar inom den statliga förvaltningen (SOU 1974:46, s. 63).<sup>5</sup>

Anciennitetsprincipen har en lång tradition bakom sig vid befordringar och tjänstetillsättningar inom den statliga förvaltningen. Redan i 1809 års regeringsform, 28 § 2 st. 1 p, stadgades att regeringen som befordringsgrund vid tjänstetillsättningar endast skulle fästa avseende vid den sökandes "förtjänst och skicklighet". Enligt Författningsutredningen förstods med ordet "förtjänst" den vana som någon förvärvat genom en tidigare tjänstgöring. I praktiken ansågs detta motsvara antalet tjänsteår (SOU 1963:17, Del 2, s. 260; Malmgren, m.fl, Sveriges grundlag 10 uppl. vid 28 §; Schmidt, 1988, s. 107). Motsvarande bestämmelse återfinns vi i den nuvarande regeringsformen 11 kap. 9 §, som stadgar att avseende endast får fästas "vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet" vid tillsättande av statliga tjänster. Regeringsformens (RF:s) förtjänst- och skicklighetsrekvisit upprepas i 4 kap. 3 § Lagen om offentlig anställning (LOA). Sedan 1986 har anciennitetsprincipens betydelse vid tillsättandet av statliga tjänstemän minskat.<sup>6</sup>

I litterära sammanhang finner vi anciennitetsbegreppet använt hos ett flertal författare under 1800-talet. Petrus Læstadius och Esaias Tegnér var kritiska till denna företrädesrätt för äldre och trojänare: "Det rätta segrar väl slutligen, men det är förargligt, att det usla alltid har sin tur och anciennitetet förut", skrev Tegnér. Læstadius var inte mindre kritisk till anciennitetsprincipen: "Den jernhårda anciennitetsmaximen utesluter skickligheten från allt slags beräkning



vid *befordringar*" (båda citaten: Svenska Akademien, 1898, spalt 1276-1277).<sup>7</sup>

Även i religiösa sammanhang finner vi en stark uppslutning bakom anciennitetsprincipen. Beteckningen "de äldstes råd" användes redan under antiken om styrande organ. Detta antyder att äldre och erfarna personer fick vara med och bestämma. I bibeln avser beteckningen "de äldste" att utpeka styresmän i allmänhet och kristna ledare i synnerhet (Bibeln, s. 458-459). Även i detta sammanhang bidrar Esaias Tegnér med stöd för anciennitetsprincipens vikt i den kyrkliga anställningshierarkin (Tegnér, 1924, s. 511). I ett av Esaias Tegnér's brev (13 november 1825) omtalas hur ämbetsmännen vid denna tidpunkt kunde "*avancera, efter tour och anciennitet till Statens högsta embeten. Här i Lund har vi fått en sådan till Biskop och Procancellor...*" (Tegnér, 1924, s. 511).

Inom den diplomatiska kåren finns en gammal tradition att utse en doyen bland de i landet verksamma ambassadörerna. Det är den till tjänsteåren äldste i diplomatkåren som fungerar som doyen i ett land (Andersson, 1993, s. 207).

Politiker har en tämligen likartad bild av anciennitetsprincipens tillämpning i den svenska riksdagen. Det visar en genomgång av ett antal politiska memoarböcker. I likhet med forskningslitteraturen fokuserar memoarlitteraturen huvudsakligen på riksdagstjänstgöringstidens längd. Kjell-Olof Feldt skriver om en tillämpad "*senioritetsregel*" (Feldt, 1991, s. 55), medan Ulf Adelson talar om en "*senilitetsprincip*" (Adelson, 1987, s. 93). Adelson skriver att en "*senilitetsprincip*" är "*stadfäst i riksdagen. —. Någoting annat än antal år i riksdagen gäller inte.*" (Adelson, 1987, s. 93).<sup>8</sup>

Redan Louis de Geer tog dock upp anciennitetsprincipens tillämpning i riksdag och regering (de Geer, 1892, s. 67 f). Hugo Hamilton talar också, i sina dagböcker, om att anciennitetsprincipen varit avgörande vid utskottsvalen<sup>9</sup> (Hamilton, 1955, s. 129). Gunnar Helén är inte lika tydlig, men talar om att det funnits en lärotid i riksdagen (Helén, 1991, s. 219). Folkpartiledaren Bertil Ohlin hävdar att folkpartiets utskottsplatser fördelats efter två principer, varav anciennitetsprincipen var den ena.<sup>10</sup> Utskottsplatserna fördelades efter en beräkning av riksdagsledamöternas tjänstgöringstid i riksdagen. Den andra principen innebar att partiet undvek att göra förflyttningar mellan utskotten mot någon ledamots önskemål (Ohlin, 1972, s. 283). Enligt socialdemokraten Yngve Möller, avgjordes utskottsplaceringarna efter hänsyn till yrke och erfarenhet, mindre efter riksdagsmännens egna förutsättningar och önskemål. Lång riksdagserfarenhet innebär naturligtvis ett visst mått av erfarenhet. Enligt Möller verkade det dock oftast vara "*slumpartat var en ledamot hamnade*" (Möller, 1983, s. 207). Socialdemokraten Sten Andersson har poängterat riksdagserfarenhetens betydelse för riksdagsledamöternas placering i plenisalen (Andersson, S, 1993, s. 300).

I det idéhistoriska perspektivet har den samtidiga betoningen på levnadsålder och tjänstgöringsålder främst kunnat knytas till ordboksdefinitioner och bibliska sammanhang. I övrigt har det varit tjänstgöringstidens längd som varit meriteringsgrund för militärer, diplomater, statligt anställda och politiker. Min tes – att en teoretisk definition av anciennitetsbegreppet bör ta fasta på *både*

levnadsålder och tjänstgöringsålder – får således ett visst, om än svagt stöd. Det är åtminstone inte obekant i idéhistorien att levnadsåldern, vid sidan av tjänstgöringsåldern, är intressant i samband med anciennitetsprincipen.

### Det juridiska perspektivet: normer och regler i lagstiftande församlingar

Anciennitetsprincipen, liksom andra normer och regler i organisationer och institutioner, kan vara av två slag: formella eller informella. Med formella regler avses skriftligt nedtecknade regler i t.ex. lag- eller grundlagsform. Informella regler saknar ett sådant nedtecknat stöd.

Hur skall då anciennitetsprincipen betraktas? Är anciennitetsprincipen en formell eller informell regel? Det saknas ett givet svar på denna till synes enkla fråga. Frågan är dock högst berättigad utifrån syftet att söka stöd för tesen att anciennitetsbegreppet avser *både* levnads- och tjänstgöringsålder. Ett eventuellt skriftligt och formellt lagstöd för principen skulle vara en naturlig utgångspunkt för en diskussion om begreppets innebörd.

Det vanligaste förhållningssättet i den amerikanska senioritetslitteraturen är att helt oproblematiserat hänföra anciennitetsprincipen till det informella regelsystemet. Ett exempel på detta är Barbara Hinckley (1972) som menar att anciennitetsprincipen är en icke formaliserad regel, ömsom betraktad som en vana, ömsom som en praxis eller kutym: "*The 'seniority' rule is a custom, not a formal rule of Congress.*" (Hinckley, 1972, s. 5). Hinckley (1978) sätter likhetstecken mellan normer och informella regler: normer är informella regler. Hon betonar främst distinktionen mellan skrivna och oskrivna regler: "*norms are informal rules, frequently unspoken because they need not be spoken, which may govern more effectively than any written rule*" (Hinckley, 1978, s. 59).

Även Nelson Polsby betraktar senioritetssystemet som en norm/custom (Polsby, m.fl., 1969, s. 789 och 791). George Goodwin menar att senioritetssystemet snarare är en vana än en skriven regel: "*[I]t is a custom enforced by opinion, rather than by written rules.*" (Goodwin, 1959, s. 417). Gary W. Copeland skriver såväl om senioritetsregeln som om senioritetsnormen (Copeland, 1987, s. 554 f). På annat håll utpekas systemet som en oskriven lag (*the unwritten law*) i den amerikanska kongressen, eftersom systemet saknar stöd i konstitutionen och kongressreglerna (Tobin, 1986, s. xi och s. 3). Även utifrån den något mer nyanserade diskussionen om förhållandet mellan normer och formella respektive informella regler som kan utläsas hos Barbara Sinclair (1989), bör anciennitets- och senioritetsprincipen kunna karaktäriseras som en informell regel.

Att den amerikanska senioritetslitteraturen varit relativt samstämmig i sin karaktäristik av principen får inte förleda oss att tro att anciennitetsprincipens legala ställning i Sverige skulle vara lika okomplicerad. Att beskriva den svenska anciennitetsprincipen som uteslutande en informell regel är inte tillfredsställande, eller ens korrekt. Anciennitetsprincipen har i Sverige *både* en

formell och en informell tradition. Tidigare forskning har underlåtit att observera det formella lagstöd för anciennitetsprincipen som funnits under en längre tid. Sådant formellt stöd gäller för riksdagsarbetet, men också för annan verksamhet utanför riksdagshuset, och finns i RF, riksdagsordningen (RO) och andra lagregler.

Det finns ett antal regler i RF och RO i vilka anciennitetsprincipen intar en framträdande plats. Den nuvarande RO innehåller en bekräftelse på anciennitetsprincipens betydelse i riksdagsarbetet. I RO 2-kap. 2 § finns en regel om vem som skall leda riksdagens kammarsammanträde vid talmannens och vice talmännens förfall. I en sådan situation *"ledes sammanträdet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av riksdagen. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde."* En motsvarande regel träffar vi på i RF 7 kap. 8 §, om fullgörandet av regeringschefens uppgifter. Vid statsministerns, eller dennes ställföreträdare, förfall *"övertages statsministerns uppgifter istället av det av de tjänstgörande statsråden som har varit statsråd längst tid. Om två eller flera har varit statsråd lika länge, har den äldste av dem företräde."*

En sådan grundläggande detalj som ledamöternas placering i kammaren har sin grund i anciennitetssystemet. Sveriges riksdagsledamöter är, i plenisalen, placerade valkretsvis och efter riksdagsserfarenhet. De 29 valkretsarna är i plenisalen sammanhållna, och ledamöter från olika partier sitter därför intill varandra. Inom varje valkrets är riksdagsplatserna fördelade enligt anciennitetsprincipen<sup>11</sup> (Andersson, 1993, s. 300). Vid beräkningen av ledamöternas placering i kammaren tas hänsyn till både levnads- och riksdagsålder. Om flera ledamöter uppnått samma riksdagsålder placeras de efter avtagande levnadsålder.

Det juridiska perspektivet gav sålunda ett relativt starkt stöd för min tes om behovet av en vidgning av anciennitetsbegreppet. I den juridiska traditionen har man med anciennitetsprincipen avsett såväl levnadsålder som tjänstgöringsålder, också i de parlamentariska sammanhangen. Hög levnadsålder har givit företräde när flera ledamöter innehaft lika lång riksdagsserfarenhet.

#### Det kvantitativa perspektivet: Sveriges riksdag 1922 – 1994

När anciennitetsprincipen har diskuterats i den svenska statsvetenskapen har det varit i betydelsen riksdagsålder. Brusewitz tog tidigt upp anciennitetsprincipens betydelse för sammansättningen av riksdagsorgan och utskott. Brusewitz påpekade att olika *"partivärdighets- och anciennitetsynpunkter spela[t] en väl stor roll vid personurvalet."* (Brusewitz, 1933, s. 130). Brusewitz antyder dock att levnadsåldern haft en viss betydelse för möjligheterna att få en plats i utrikesnämnden, eftersom en del *"ledamöter i denna [utrikesnämnden] tillhöra ... partiernas äldsta och mest inflytelserika män."* (Brusewitz, 1933, s. 129). Nils Stjernquist har senare påstått att riksdagsåldern varit den, i första hand och utan tvekan, bestämmande faktorn vid fördelningen av utskottsuppdragen (Stjernquist, 1966, s. 323). Agne Gustafsson och Carl Gustaf

Carlsson säger "att anciennitetsprincipen vid val till utskotten har varit normerande för samtliga riksdagspartier." (Gustafsson och Carlsson, 1968, s. 139). Den har dessutom sagts vara relativt stark, i betydelsen att få avsteg har gjorts från principen (Gustafsson och Carlsson, 1968, s. 139). Även Lars-Göran Andersson (1984) utgår från att det finns en anciennitetsprincip med stor betydelse vid fördelningen av riksdagens utskottsuppdrag.

Ledamöter med den längsta riksdagserfarenheten antas ha störst möjlighet att välja vilket utskott de skall placeras i (Andersson, L-G, 1984, s. 2). Också i *Folkets främsta företrädare*, SOU 1986:27, fastslås att anciennitetsprincipen har haft en betydande inverkan vid fördelningen av utskottsplatserna. Enligt Torbjörn Larsson följer "[fördelningen av utskottsplatser ... i huvudsak anciennitetsprincipen...]" (SOU 1986:27, s. 51). Magnus Hagevi (1993; 1994; 1995) har också bekräftat anciennitetsprincipens betydelse vid fördelningen av utskottsuppdragen i riksdagen.

Kvantitativt undersökningsmaterial av anciennitetsprincipens ställning i den svenska riksdagen har presenterats av Björnberg (1946), Stjernquist (1966), Gustafsson och Carlsson (1968) och Hagevi (1993; 1994; 1995).

Björnberg (1946) kunde genom en mindre undersökning redan på 1940-talet konstatera att anciennitetsprincipen måste vara mycket stark i den svenska riksdagen. Björnberg presenterade beräkningar grundade på riksdags- och utskottsledamöternas invalår, en tidig användning av riksdagsåldern för att beskriva anciennitetsprincipens styrka. Enligt honom var det inte ovanligt att riksdagsledamöter fick tillbringa åtta till tio år i riksdagen innan de erhöll en ordinarie plats i riksdagens utskott, och endast undantagsvis förekom det att anciennitetsprincipen frångicks.

På 1960-talet kom nya undersökningar som berörde anciennitetsprincipens betydelse för rekryteringen till riksdagsutskotten. Stjernquists studie (1966) innehöll beräkningar av den genomsnittliga riksdagsåldern för utskottens ordinarie ledamöter. Enligt Stjernquist var det främst riksdagsåldern som avgjorde fördelningen av utskottsuppdragen mellan partiernas ledamöter och fördelningen av presidieplatserna (Stjernquist, 1966, s. 323 ff).

Gustafsson och Carlsson (1968) undersökte anciennitetsprincipen och det svenska utskottsväsendet genom att beräkna medelåldern, riksdagsåldern och invalåldern för de ordinarie utskottsledamöterna, samtliga riksdagsledamöter och utskottens presidieledamöter (Gustafsson och Carlsson, 1968, s. 139-146).

I en uppsats från 1993 indelar Hagevi riksdagsutskotten i olika statusnivåer med stöd av den genomsnittliga riksdagsåldern för respektive utskott. Hagevi (1994) utnyttjar riksdagsåldern för att konstatera att anciennitetsprincipen var som starkast i riksdagen under 1950-talet.

En anledning till att forskarna har valt riksdagsåldern som huvudsaklig operationalisering skulle kunna vara att forskarna har uppfattat sambandet mellan riksdagsålder och levnadsålder som synnerligen starkt. Naturligtvis finns det ett sådant samband. Den som hunnit sitta ett stort antal riksdagsår har även en relativt hög levnadsålder. Poängen i mitt resonemang är emellertid att detta samband inte är absolut. Det föreligger en tillräckligt stor skillnad för att det skall vara motiverat att studera såväl ledamöternas levnadsålder som deras

Tabell 1. Sambandet mellan riksdagsålder och levnadsålder i Sveriges riksdag 1929-1994 (Pearsons r).

	1929	1941	1953	1969	1976	1985	1988	1994
Riksdagen	0,54	0,59	0,61	0,71*	0,54	0,51	0,50	0,48
Borgerliga	0,56	0,53	0,57	–	0,45	0,46	0,43	0,39
Socialistiska	0,66	0,66	0,68	–	0,65	0,58	0,63	0,55

Källa: Riksdagens årsbok i olika versioner 1929-1994.

\* Avser enbart riksdagens andra kammare.

tjänstgöringsålder. Det framgår tydligt av tabell 1 som presenterar sambandet (Pearsons r) mellan riksdagsålder och levnadsålder i riksdagen. Tabellen visar motsvarande samband för riksdagen vid åtta olika tillfällen, fyra mättillfällen avser tvåkammarriksdagen och fyra mättillfällen avser enkammariksdagen.

Som kunde förväntas är sambandet mellan de båda variablerna riksdagsålder och levnadsålder starkt. I tabell 1 går att utläsa att sambandet var som starkast för 1969 års riksdag. Korrelationen mellan levnadsålder och riksdagsålder var då  $r = 0.71$ . Sambandet var således mycket starkt. Enkammariksdagen uppvisar dock svagare samband än tvåkammarriksdagen. Under den senaste tioårsperioden har sambandet varit överraskande svagt. Beräkningarna visar att det finns ett klart samband mellan levnadsålder och tjänstgöringsålder. En hög riksdagsålder är korrelerad med en hög levnadsålder. Låga värden för riksdagsåldern åtföljs av låga värden för levnadsåldern. Men, och det är det intressanta i sammanhanget, sambandet är inte fullständigt. Anciennitetsforskningen tycks dock ha utgått från att sambandet inte bara har varit starkt, utan att det också har varit fullständigt. Beräkningen av Pearsons r visar att detta inte har varit ett riktigt antagande.

Ett mer närgånget studium av det kvantitativa materialet anger tänkbara förklaringar till de oväntat svaga sambanden mellan variablerna levnads- och riksdagsålder. I tabell 2 presenteras riksdagens genomsnittliga levnadsålder och riksdagsledamöternas genomsnittliga tjänstgöringstid för tidsperioden 1922-1994. Beräkningarna har gjorts vid tjugotvå olika tidpunkter, i samband med de ordinarie valen (andrakammarvalen fram till 1969).<sup>12</sup> I samma tabell återfinns också ledamöternas genomsnittliga invalsålder för motsvarande tidpunkter. Uppgifter om ledamöternas levnadsålder och riksdagstjänstgöringstid finner man enkelt i olika versioner av riksdagens årsbok.<sup>13</sup> Tabell 2 visar de ytterst små förändringar som ägt rum i riksdagens ålderssammansättning under 1900-talet vad gäller riksdagsledamöternas genomsnittliga riksdags-, levnads- och invalsålder.

Riksdagsledamöterna var som äldst strax efter andra världskrigets slut. Varken senare eller tidigare har ledamöterna, i genomsnitt, varit äldre. En tydlig skillnad kan noteras mellan ledamöternas medelålder under tvåkammar-systemet och enkammariksdagen. Genomsnittsåldern i enkammariksdagen har legat strax över femtioårsstrecket, medan tvåkammarriksdagen hade en något högre genomsnittlig ålder.<sup>14</sup> Den nuvarande riksdagen utmärker sig tydligt.

Tabell 2. Riksdagsledamöternas genomsnittliga levnadsålder, riksdagsålder och invalsålder samt andel debuterande ledamöter. Sveriges riksdag 1922-1994 (år och procent).

Riksdagsår	Levnadsålder	Riksdagsålder	Invalsålder	Andel debuterande (%)
1922	50,1	8,1	42,0	17
1925	51,4	9,2	42,2	12
1929	53,5	10,3	43,2	13
1933	54,2	11,0	43,3	17
1937	53,8	10,2	43,6	20
1941	53,8	11,1	42,6	15
1945	54,9	11,4	43,5	12
1949	55,1	10,2	44,9	18
1953	55,3	10,1	45,2	13
1957	55,0	9,5	45,5	14
1961	54,8	9,9	44,9	10
1965	54,7	9,4	45,2	12
1969	53,5	9,1	44,4	18
1971	51,0	7,6	43,4	22
1974	51,4	7,9	43,5	16
1976	50,5	8,4	42,2	13
1979	50,6	8,2	42,4	18
1982	50,8	8,2	42,7	21
1985	50,9	8,0	42,9	21
1988	50,4	7,3	43,0	21
1991	50,6	7,3	43,2	30
1994	48,6	6,5	42,2	28
1922-1994	52,5	9,0	43,5	17

Källa: Riksdagens årsbok i olika versioner 1922-1994.

Aldrig tidigare har vi haft en riksdag med lägre medelålder. De "gubbiga" riksdagarnas tid från 1950-talet är definitivt förbi. För första gången under den demokratiska perioden i Sveriges riksdag understiger riksdagsledamöternas medelålder 50 år (Rothstein 1995, s. 72f).

Beträffande riksdagsledamöternas genomsnittliga riksdagserfarenhet har förändringarna varit små under 1900-talet. Ledamöternas genomsnittserfarenhet av riksdagsarbetet ökade från demokrativalet 1921 fram till 1945.<sup>15</sup> Sedan 1945, då ledamöterna i genomsnitt suttit 11,4 riksdagar, har den genomsnittliga riksdagsåldern sjunkit, med undantag för en försiktig uppgång under första halvan av 1970-talet. Den senare sammanföll, och har sannolikt sin förklaring i, den nyinstittade enkammarriksdagen. Från enkammarriksdagens införande

Tabell 3. Socialistiska och borgerliga riksdagsledamöters genomsnittliga levnadsålder, riksdagsålder och invalsålder. Sveriges riksdag 1922-1994 (år).

Riksdagsår	Levnadsålder		Riksdagsålder		Invalsålder	
	Borg.	Soc.	Borg.	Soc.	Borg.	Soc.
1922	-	-	-	-	-	-
1925	53.8	48.0	9.5	8.7	44.2	39.3
1929	55.9	49.6	9.1	10.7	46.8	38.8
1933	57.0	50.7	10.9	11.0	46.2	39.7
1937	55.7	51.7	9.5	10.7	46.2	41.0
1941	55.9	52.1	10.7	11.3	45.2	40.7
1945	55.4	54.5	9.9	12.5	45.5	42.0
1949	55.5	54.7	10.9	11.9	44.6	42.8
1953	55.5	55.0	7.7	12.1	47.7	42.9
1957	55.8	54.2	8.1	10.8	47.6	43.4
1961	55.4	54.1	8.6	11.1	46.9	43.1
1965	54.5	54.9	8.1	10.6	46.3	44.2
1969	54.3	52.8	8.7	9.4	45.6	43.3
1971	50.8	51.1	6.3	8.9	44.6	42.2
1974	51.8	51.0	6.8	8.9	45.0	42.1
1976	51.1	49.9	7.5	9.3	43.6	40.6
1979	50.8	50.3	7.3	9.2	43.6	41.1
1982	51.0	50.7	7.2	9.0	43.9	41.6
1985	51.6	50.2	7.2	8.8	44.4	41.3
1988	51.1	50.0	7.0	8.5	44.2	41.5
1991	51.4	50.2	6.8	9.1	44.6	41.1
1994	50.6	47.5	6.8	6.7	43.8	40.8
1922-1994	53.6	51.6	8.3	10.0	45.3	41.6

Källa: Riksdagens årsbok i olika versioner 1922-1994.

har riksdagsåldern legat stabilt kring åtta tidigare bevistade riksdagar.<sup>16</sup> Sedan slutet av 1970-talet (valet 1979) har riksdagsåldern sjunkit bland riksdagsledamöterna. Den genomsnittliga riksdagsåldern för de ledamöter som valdes in vid 1994 års val är den minsta någonsin, endast 6,5 riksdagsår, och för första gången under 7 riksdagsår.<sup>17</sup> Mot denna bakgrund är förslag om s.k. "term-limits" intressanta.<sup>18</sup> Genomförandet av en "term-limits" på två mandatperioder skulle, med nuvarande fyraåriga mandatperioder, snarast kunna medföra en förlängning av de svenska riksdagsledamöternas genomsnittliga tjänstgöringstid!

Beräkningarna av invalsåldern, som innefattar såväl riksdags- som levnadsåldern, visar på ett intressant förhållande. Trots de förbättrade möjligheterna att bli invald i riksdagen vid unga år har riksdagsledamöternas faktiska invalsålder endast sjunkit något under den studerade tidsperioden. Valbarhetsåldern har, genom olika reformer, sänkts sedan 1922.<sup>19</sup> Reformerna har inte givit något märkbart genomslag i riksdagsledamöternas faktiska invalsålder. Från 1922 ökade invalsåldern fram till 1957. Mellan 1957 och 1976 sjönk invalsåldern. Sedan mitten av 1970-talet har invalsåldern stadigt ökat. Ledamöterna blir tydligt äldre vid riksdagsinträdet, även om ökningen är tämligen liten. Valet 1994 markerar möjligen en vändning.

Behovet av en vidare definition av anciennitetsbegreppet blir utomordentligt tydligt vid en jämförelse av ålderssammansättningen i det borgerliga respektive socialistiska riksdagsblocket för tidsperioden 1922-1994. Tabell 3 visar ålderssammansättningen i det borgerliga och socialistiska blocket mellan 1922 och 1994.<sup>20</sup> I tabellen anges, som i tabell 2, genomsnittliga värden för ledamöternas levnadsålder, tjänstgöringstid och invalsålder.

Tabellen utvisar att socialistiska ledamöter i allmänhet har varit något yngre än sina borgerliga riksdagskollegor.<sup>21</sup> Samtidigt är det de socialistiska riksdagsledamöterna som har haft den genomsnittligt sett längsta riksdagsserfarenheten vid samtliga mätillfällen, utom vid 1925 års riksdag.<sup>22</sup> Härav kan slutsatsen dras att de socialistiska riksdagsledamöterna har haft den lägsta invalsåldern. Det finns en, i mitt tycke, viktig skillnad mellan de borgerliga och socialistiska riksdagsledamöternas ålderssammansättning och den bör beaktas vid forskning kring anciennitetsprincipen. Socialistiska ledamöter har, i kraft av sin generellt lägre invalsålder, bättre förutsättningar att uppnå längre riksdagsserfarenhet än borgerliga riksdagsledamöter.

Resultaten i tabell 3 går på tvärs med den vedertagna beskrivningen av sambandet mellan tjänstgörings- och levnadsålder. I riksdagen är det de borgerliga riksdagsledamöterna som är genomsnittligt sett äldst, trots att det är de socialistiska ledamöterna som innehaft den generellt sett längsta riksdagsserfarenheten. Det borgerliga blockets höga medelålder har åtföljts av en låg genomsnittlig riksdagsålder. Socialisternas låga medelålder har sammanhängt med en genomsnittligt hög riksdagsålder.

Sambanden mellan riksdagsålder och levnadsålder inom de politiska blocken vid olika tillfällen återfinns i tabell 1. Sambanden mellan de båda variablerna, levnads- och riksdagsålder, visar sig vara måttligt starka också inom de båda politiska blocken. Svagast är sambanden inom det borgerliga blocket. Styrkan i sambanden når som mest  $r = 0.57$  (1953). För 1994 års riksdag är sambandet inte starkare än  $r = 0.39$  för det borgerliga blocket. Sambanden är genomgående något starkare inom det socialistiska blocket. Tabellen visar att sambanden, också inom blocken, har varit svagare för enkammarriksdagen än för tvåkammarriksdagen.

Det kvantitativa perspektivet har visat hur betydelsefullt det är att beakta *både* levnadsålder *och* tjänstgöringsålder vid forskning om Sveriges riksdag och anciennitetsprincipens ställning. Det kvantitativa materialet har visat att levnads- och tjänstgöringsålder inte är samma sak. Tvärtom finns det ett ovän-



tat svagt samband mellan variablerna levnads- och tjänstgöringsålder. Dessutom har det framkommit att sambandet mellan variablerna är svagare för enkammarriksdagen än tvåkammarriksdagen och svagare inom det borgerliga blocket än inom det socialistiska. Skillnaderna ifråga om det borgerliga och socialistiska blockets ålderssammansättning, utifrån levnads-, tjänstgörings- och invalsålder, visade sig vara mycket stora.

### Slutsatser

Slutsatsen av den här uppsatsen är att anciennitetsbegreppet bör definieras vidare än vad som gjorts i den hittillsvarande anciennitetslitteraturen. Utifrån den *idéhistoriska* diskussionen om anciennitetsbegreppets språkliga ursprung och innebörd har jag försökt visa att begreppet består av två skilda typer av åldrar: levnadsålder och uppnådd tjänstgöringsålder.

Även i lagtext, mitt *juridiska* perspektiv, finns stöd för en uppdelning av anciennitetsbegreppet i ålder och tjänstgöringstid. RO och RF beaktar såväl levnads- som tjänstgöringsåldern. Lagtexterna anger att hänsyn skall tas till levnadsåldern när en rangordning efter tjänstgöringsåldern inte är tillräckligt utslagsgivande (RO 2 kap. 2 § och RF 7 kap. 8 §).

Också en *kvantitativ* belysning av sambandet mellan levnadsålder och tjänstgöringsålder ger stöd för uppfattningen att anciennitetsprincipen bör studeras utifrån *både* levnadsålder *och* tjänstgöringsålder. Sambandet mellan variablerna ålder och riksdagsålder visade sig vara starkt, men inte fullständigt. Enkammarriksdagen uppvisar svagare samband mellan variablerna än tvåkammarriksdagen. De kvantitativa resultaten av skillnaderna mellan de båda politiska blockens ålderssammansättning förstärkte min argumentation. Sambanden var tydligt svagare inom det borgerliga blocket. Det finns således utrymme för en bredare definition av anciennitetsprincipen, där förutom riksdagerferenheten också levnadsålderns betydelse beaktas.

### Avslutande kommentar

Hittills har jag visat att något fullständigt samband inte föreligger mellan levnadsålder och riksdagsålder. Stödet för den drivna tesen – att anciennitetsforskning bör utgå från studier av *såväl* levnads- *som* riksdagsålder – har hämtats från idéhistorien, juridiken och kvantitativt material om riksdagen. Uppsatsens syfte har inte varit att närmare diskutera de konsekvenser som följer av användningen av den snävare operationaliseringen av anciennitetsbegreppet som endast tar hänsyn till tjänstgöringstidens längd. I det följande skall jag dock, i korta ordalag, fokusera något på sådana konsekvenser.

I flera nordiska studier har forskare önskat rangordna parlamentsutskotten efter status (Gustafsson och Carlsson, 1968; Anckar, 1972; Hagevi, 1993). Två av dessa skall i det följande användas som exempel på att det kan få konsekvenser att endast beakta riksdagsåldern och inte levnadsåldern vid studier av

anciennitetsprincipens tillämpning.<sup>23</sup> Tre tänkbara operationaliseringar finns att tillgå för att rangordna utskott efter status: *riksdagsålder*, *levnadsålder* och *invalsålder*, där den senare åldern inkluderar de båda första.<sup>24</sup>

Jag har utnyttjat det äldre forskningsmaterialet för att studera överensstämmelsen mellan rangordningar utifrån levnads-, riksdags- och invalsålder. Den finska studien (Anckar, 1972, s. 13, 19 och s. 23) visar att två olika rangordningar, efter levnadsålder och riksdagsålder, är mycket starkt korrelerade med varandra (rangkorrelation 0.97).<sup>25</sup> Svensk forskning (Gustafsson och Carlsson, 1968, s. 140 f) visar däremot på större skillnader mellan rangordningar av riksdagsutskotten efter levnadsålder respektive riksdagsålder (rangkorrelation 0.55).<sup>26</sup> Rangordningar av utskotten efter invalsålder, som inbegriper både levnads- och riksdagsålder, uppvisar i Sverige (Gustafsson och Carlsson, 1968, s. 140 f) mycket stora likheter med rangordningar som endast utnyttjar ledamöternas riksdagsålder (rangkorrelation 0.98). Motsvarande överensstämmelse mellan finska rangordningar av utskotten är betydligt sämre (rangkorrelation 0.52). Det saknar således inte betydelse vilken operationalisering som forskarna väljer att utgå från vid rangordningar av parlamentsutskottens status.

Vid en närmare granskning av de svenska utskottsrangordningarna förefaller det mindre lämpligt att *enbart* utgå från ledamöternas levnadsålder.<sup>27</sup> En sådan rangordning ger ett något orimligt resultat. Lagutskotten får en alltför upphöjd rangposition, medan statsutskottet rangordnas för långt ner för att vara en trovärdig avspiegling av utskottens status. Det är däremot svårt att avgöra vilken av de två andra rangordningarna – utifrån riksdagsålder respektive invalsålder – som bäst överensstämmer med det som forskarna önskar belysa med hjälp av anciennitetsprincipen. Konsekvenserna av vilken operationalisering av anciennitetsbegreppet som utnyttjas är tydliga. Rangordningar presenterade utifrån riksdagsålder ger ett resultat som i stort sett, men inte helt, överensstämmer med rangordningar utifrån *såväl* ledamöternas levnads- *som* riksdagsålder, genom utnyttjandet av invalsåldern. Därmed har jag *både* kunnat visa att det finns en tydlig skillnad mellan levnads- och tjänstgöringsålder *och* att denna skillnad får konsekvenser vid operationaliseringar av och forskning om anciennitetsprincipen.

Vad jag har velat visa med denna uppsats är att forskning om anciennitetsprincipens ställning i riksdagen bör utgå från beräkningar av såväl riksdagsledamöternas levnadsålder som deras tjänstgöringsålder. Det går inte att, med vetenskaplig tillfredsställelse, begränsa eventuella forskningsinsatser till parlamentsledamöternas tjänstgöringstid. Kompletterande insikter om anciennitetsprincipen och dess tillämpning på Helgeandsholmen skulle vinnas genom ett utnyttjande av en bredare definition av anciennitetsbegreppet som också inkluderar riksdagsledamöternas levnadsålder.

## Noter

1. Peter Esaiasson, Mikael Gilljam och Magnus Hagevi vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg har givit värdefulla synpunkter på tidigare utkast till denna uppsats.
2. Ord för alla, 1993. Se också Östergren (1976), uppslagsordet anciennitet. Jfr. dock Malmström (1980) och Jörgensen (1993) som båda, vid uppslagsordet anciennitet, hävdar att principen innebär en företrädesrätt pga tjänstgöringsår, (tjänsteår/anställningstid).
3. Även den amerikanska senaten hämtar sitt namn från samma ordbas.
4. Svenska Akademiens ordbok öfver svenska språket, 1898, spalt 1276-1277; Nordisk familjebok, band 1, s. 919.
5. 28 § i 1809 års regeringsform.
6. Skickligheten sätts numera främst bland befordringsgrunderna om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 kap. 3 § 3 st. LOA). Endast om de sökande har lika, eller i stort sett lika, skicklighet får förtjänsten bli avgörande.
7. Petrus Læstadius (1802-41) var präst och kyrkoherde. Han är mest känd för sin mission i lappmarken. Böckerna om hans missionsresor har ett högt litterärt värde och utgör ett viktigt tidsdokument om vår svenska same- och lappkultur.
8. Både Feldt och Adelson kan tänkas ha varit inspirerade av utländsk, företrädesvis amerikansk, parlamentsforskning/litteratur. I USA använder sig forskarna och politikerna, som jag ovan påpekat, av beteckningen senioritetssystemet. Det har inte heller varit ovanligt att amerikanska kongressledamöter, eller författare, talat om riskerna med systemet som en räddningsplanka för senila kongressledamöter. Kritiker till systemet i USA har, långt före Adelson, talat om en senilitetsregel (Goodwin, 1959, s. 419 f; Hinckley, 1972, s. 2; Hinckley, 1976, s. 386). Kritiska röster om denna aspekt av senioritetssystemet finns även på annat håll (Hibbing, 1991, s. 60; Tobin, 1986, s. 37).
9. Hamiltons parti (liberala samlingspartiet) hade för vana "att vid utskottsvalen låta anciennitets-principen vara den avgörande." (Hamilton, 1955, s. 129).
10. Ohlin skriver om hur han återvände till riksdagen 1938 och hur fördelningen av utskottsplatserna gick till: "Vid fördelningen av folkpartiets utskottsplatser gick Rasjön och förtroenderådet mest efter längden av veäderbörandes tjänstgöringstid i riksdagen..." (Ohlin, 1972, s. 283).
11. RO:s regler om de enskilda ledamöternas placering i plenisalen är tämligen sparsamma. I RO 2 kap. 3 § sägs endast att det "[f]ör varje ledamot skall finnas särskild plats i plenisalen.". Av en tilläggsbestämelse (2.3.1) framgår att ledamöterna sitter i plenisalen efter valkretsstillhörighet. Att ledamöterna inom varje valkrets sitter placerade efter uppnådd anciennitet är sålunda en inom riksdagen etablerad praxis med lång tradition i riksdagen (Stjernquist, 1966, s. 97).
12. 1921 års andrakammarval var det första valet efter rösträttsreformerna 1919-1921, och kan därför anses vara det första demokratiska valet i Sverige (Esaiasson, 1990, s. 125). 1922 års riksdag har valts som utgångspunkt för den kvantitativa undersökningen som omfattar den demokratiska perioden i riksdagens historia.
13. Jag har använt mig av följande versioner av riksdagens årsbok: *Lagtima riksdagen 1922, 1925, 1929, 1933, 1937, 1941, 1945* samt *1949 års, 1953 års, 1957 års, 1961 års, 1965 års, 1969 års* och *1971 års riksdag, Riksdagens årsbok '74, 1976/77, 1979/80, 1982/83, 1985/86, 1988/89* och *1991/92* samt *Riksdagen, ledamotsförteckning 1994/95*.
14. För den del av undersökningsperioden som omfattar tvåkammerssystemet, 1922-1969, var genomsnittsåldern för hela perioden och de båda kamrarna hela 53,8 år. Andra statsvetare har redan slagit fast de stora skillnaderna mellan första och andra kammaren. Se t.ex. Olle Nyman, 1966, s. 178 (tabell 9).
15. Under de, ekonomiskt och utrikespolitiskt, oroliga åren mellan 1929 och 1953 låg den genomsnittliga riksdagsåldern över tio tidigare bevistade riksdagar.
16. Den genomsnittliga riksdagsåldern för perioden 1971-1991 har varit 7,9 riksdagsår. Under tvåkammarriksdagen var den genomsnittliga riksdagsåldern så hög som

10,1 år. Den genomsnittliga riksdagsåldern under tvåkammarriksdagen och enkammarriksdagen kan ställas i relation till de olika långa mandatperioder som gällt för respektive tidsperiod.

17. De låga genomsnittliga värdena för riksdagsåldern i tabell 1 och 3 för 1994 kan till stor del tillskrivas den stora gruppen debuterande riksdagsledamöter efter riksdagsvalet 1994. Även efter 1991 års riksdagsval tog en stor grupp debuterande ledamöter plats i kammaren. I modern tid har andelen nykomlingar inte varit större vid någon annan tidpunkt (Se Brothén, 1994, s. 42; Wiklund, 1995, s. 204f).

18. Jfr. miljöpartiet; se Bennulf (1994), s. 67.

19. Valbarhetsåldern, numera överensstämmande med rösträtsåldern, framgår av RF 3 kap. 2 och 10 §§. Genom 1919-21 års rösträtsreform bestämdes att valbarhetsåldern skulle vara 35 år till första kammaren och 23 år till andra kammaren. Valbarhetsåldern till första kammaren har successivt sänkts under 1900-talet, först 1953 till 23 år och sedan 1969 till 20 år. För att bli vald till andra kammaren krävdes mellan 1937 och 1944 en uppnådd ålder av 25 år. Därefter sänktes valbarhetsåldern åter till 23 år för att 1969 sänkas till 20 år (Halvarson, 1992, s. 4 f). Föreliggande undersökning möjliggör en kontroll av vilka faktiska konsekvenser för riksdagsledamöternas invalsålder som följt av den successiva sänkningen av den formella valbarhetsåldern.

20. Till det borgerliga blocket har m, fp, c och kds räknats. I det socialistiska blocket ingår s och v. Nyd och mp har inte karaktäriserats i blocktermer.

21. Undantaget 1965 och 1971, då skillnaden mellan blocken var ytterst liten (0,4 resp. 0,2).

22. Pga bristande officiella förteckningar över riksdagsledamöternas partibeteckning har några beräkningar för 1922 års riksdag inte kunnat göras.

23. Ett annat sätt att undersöka vilken betydelse levnadsålder, vid sidan av riksdagsålder, har för fördelningen av parlamentsuppdrag, och därmed för tillämpningen av anciennitetsprincipen, skulle vara att undersöka ledamöter från samma parti med lika lång

riksdagserfarenhet och som vid samma tillfälle har tilldelats ett visst parlamentsuppdrag, men som ordinarie ledamot respektive suppleant.

24. En proxyvariabel för ledamöternas genomsnittliga invalsålder ett visst riksdagsår kan enkelt beräknas genom att ledamöternas genomsnittliga riksdagsålder dras från ledamöternas genomsnittliga levnadsålder (invalsålder = levnadsålder - riksdagsålder). Låg genomsnittlig invalsålder för ledamöterna i ett parlamentsutskott antas spegla en hög status för utskottet.

25. Rangordningarna avser ett genomsnitt för fem olika riksdagsår (1927, 1936, 1948, 1958 och 1966).

26. Rangordningarna avser ett genomsnitt för fyra riksdagsår (1953, 1957, 1961 och 1965).

27. Det har inte heller i uppsatsen i övrigt påståtts att levnadsåldern har en självständig betydelse i anciennitetshänseende. Genomgående har det varit både levnads- och tjänstgöringsåldern som har diskuterats.

## Referenser:

- Adelsohn, Ulf (1987) *Partiledare. Dagbok 1981-1986*, Malmö: Gedins.
- Anckar, Dag (1972) *Några anteckningar kring riksdagsutskottens åldersstruktur*, Åbo: Meddelanden från institutet för samhällsforskning.
- Andersson, Lars-Göran (1984) *Utskottsledamöterna i den svenska riksdagen: tidigare erfarenheter och utskottsplacering*, VII Nordiska statsvetenskapliga kongressen, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Andersson, Sten (1993) *I de lugnaste vatten...*, Stockholm: Tidens Förlag.
- Bennulf, Martin (1994) *Miljöopinionen i Sverige*, Stockholm: Dialogos.
- Bibeln*, Stockholm: Verbum.
- Bjerlöw, Torsten (1941) *Lagtima riksdagen 1941*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Bjerlöw, Torsten (1946) *Lagtima riksdagen 1946*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Bjerlöw, Torsten (1951) *Lagtima riksdagen 1951*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.

- Bjerlöw, Torsten (1956) *1956 års riksdag*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Bjerlöw, Torsten (1962) *1961 års riksdag*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Bjerlöw, Torsten (1967) *1966 års riksdag*, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.
- Bjerlöw, Torsten (1972) *1971 års riksdag*, Stockholm: Riksdagens förvaltningsstyrelse.
- Björkhem, Barbro, red., (1991) *Riksdagens årsbok, riksmötet 1990/91*.
- Björnberg, Arne (1946) "Riksdagsutskottens rekrytering", *Tiden*, Årg. 38, Nr 4, s. 193-198.
- Brothén, Martin (1994) *De utrikespolitiska institutionernas status i Sveriges riksdag. En studie av utrikesnämnden, utrikesutskottet samt delegationerna till Nordiska rådet och Europarådet*, D-uppsats, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Brusewitz, Axel (1933) *Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning*, skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, studier över riksdagen och utrikespolitiken II, Uppsala och Stockholm: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- Copeland, Gary W. (1987) "Seniority and Committee Transfers: Career Planning in the Contemporary House of Representatives", *The Journal of Politics*, Vol 49, s. 553-564.
- de Geer, Louis (1892) *Minnen*, upptecknade af Louis de Geer, Del 2, Stockholm: P. A. Norstedt & Söners Förlag.
- Esaiasson, Peter (1990) *Svenska valkampanjer 1866-1988*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Feldt, Kjell-Olof (1991) *Alla dessa dagar... I regeringen 1982-1990*, Stockholm: Bokförlaget Pan Norstedts.
- Folkstyrelsekommittén (1986) Folkets främsta företrädare, *SOU 1986:27*, Folkstyrelsekommittén, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Författningsutredningen (1963) Sveriges statsskick, del 2, motiv, förslag till regeringsform, *SOU 1963:17*, Författningsutredningen, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Goodwin, George, Jr. (1959) "The Seniority System in Congress", *American Political Science Review*, Årg. 55, s. 412-436.
- Gustafsson, Agne och Carl Gustaf Carlsson (1968) "Anciennitetsprincipen och utskottsväsendet", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 71, s. 139-146.
- Hagevi, Magnus (1993) *Utskottsförflyttningar - ett steg i riksdagskarriären?* (stencil) Oslo: Nordisk statsviterkongress.
- Hagevi, Magnus (1994) "Först till kvarn får först mala: Riksdagsledamöternas utskottskarriär och anciennitetsprincipen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 97, s. 175-205.
- Hagevi, Magnus (1995) *Riksdagen utifrån. En gahrtonsk teori synas i sömmarna*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Halvarson, Arne (1992) *Sveriges statsskick. Fakta och perspektiv*, 9 uppl., Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag.
- Hamilton, Hugo (1955) *Dagböcker 1911-1916*, utgivna av Gunnar Gerdner, Stockholm: Norstedts.
- Helén, Gunnar (1991) *Allt för många jag*, Stockholm: Bonniers.
- Hibbing, John R. (1991) *Congressional Careers. Contours of Life in the U.S. House of Representatives*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Hinckley, Barbara (1976) "Seniority 1975: Old Theories Confront New Facts", *British Journal of Political Science*, Vol 6, 1976, 383-399.
- Jørgensen, Nils och Anders Palm (1993) *Bra Böckers svenska ordbok*, Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker.
- Larsson, Torbjörn (1986) Att vara riksdagsledamot, ur: Folkstyrelsekommittén (1986) *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*, *SOU 1986:27*, Folkstyrelsekommittén, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Lindmark, Sture (1977) *Riksdagens årsbok 1976/77*, Stockholm: Riksdagens förvaltningsstyrelse.
- Lindmark, Sture (1981) *Riksdagens årsbok 1980/81*, Stockholm: Riksdagens förvaltningsstyrelse.
- Lindmark, Sture (1986) *Riksdagens årsbok 1985/86*, Stockholm: Liber Allmänna Förlaget.
- Malmström, Sten och Iréne Györki (1980) *Bonniers svenska ordbok*, under medverkan av Peter A. Sjögren, Stockholm: Albert Bonniers Förlag AB.
- Möller, Yngve (1983) *Mina tre liv. Publicist, politiker, diplomat*, Stockholm: Tiden.
- Nordisk familjebok*, band 1, Stockholm: Nordisk familjeboks förlags aktieföretag.
- Ohlin, Bertil (1972) *Bertil Ohlins memoarer. Ung man blir politiker*, Stockholm: Bonniers.
- Ord för alla, 25 000 lånord och deras ursprung*, (1993) Stockholm: Bokförlaget Prisma.

- Polsby, N.W. (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, Årg. 62, s. 144-168.
- Polsby, N. W., Gallagher, M., Rundquist, B., (1969) "The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, Årg. 63, s. 787-807.
- Rothstein, Bo (red.) (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*, Stockholm: SNS Förlag.
- Schmidt, Folke (1988) *Löntagarrätt*, Stockholm: Juristförlaget.
- Seth, M (1922) *Lagtima riksdagen 1922*, Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sinclair, Barbara (1989) *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore och London: The Johns Hopkins University Press.
- Statens offentliga utredningar (1974) *SOU 1974:46*, Befordringsförfarandet inom krigsmakten, betänkande avgivet av utredningen om befordringsförfarandet m.m. inom krigsmakten (BFK), Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Stjernquist, Nils (1966) *Samhälle och riksdag IV. Riksdagens arbete och arbetsformer*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Stjernquist, Nils (red.) (1991) *Riksdagen inifrån. Tolv riksdagsledamöters hågkomster, erfarenheter och lärdomar*, Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond och Hedemora: Gidlunds Bokförlag.
- Svenska Akademien, 1898, *Ordbok öfver svenska språket, utgifven af Svenska Akademien*, band 1, Lund: C.W.K. Gleerups förlag.
- Tegnér, Esaias (1924) *Samlade skrifter. Ny kritisk upplaga, kronologiskt ordnad, utgifven av Ewert Wrangel och Fredrik Böök*, Femte delen, 1825-1826, Stockholm: P.A. Norstedt & Söners Förlag.
- Tobin, Maurice B. (1986) *Hidden power. The Seniority System and Other Customs of Congress*, New York: Greenwood.
- Wallenberg, Jan (1989) *Den moderna demokratis problem. Om partiarbete och riksdagsarbete*, Lund: Doxa.
- Wiklund, Anna (1995) "Nykomlingar i riksdagen. - En undersökning av debuterande riksdagsledamöters agerande under 1900-talet", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årg. 98, s. 199-214.
- Öhlin, Eric (1926) *Lagtima riksdagen 1926*, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Öhlin, Eric (1931) *Lagtima riksdagen 1931*, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Öhlin, Eric (1936) *Lagtima riksdagen 1936*, Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Östergren, Olof och Karl-Hampus Dahlstedt (1976) *Vår vanligaste främmande ord. Ordlista med uttal och förklaringar*, 36 uppl., Stockholm: Esselte Studium AB.

# Översikter och meddelanden

## Tankar om *industrial relations* som vetenskapsgren

### 1 Utmaningen: Sverige inför Europa

Sverige har inträtt i den Europeiska unionen. En helt ny situation inträder. Sverige skall åter bli en integrerad del av Europa.

På arbetslivets område är den stora utmaningen att lära känna andra länders mönster och traditioner inom arbetslivet. Det väsentligaste här är inte kännedom om det arbetsrättsliga regelverket som sådant. Det är mest teknik. Regelverket speglar djupare liggande förhållanden. Arbetsmarknadens organisation och sätt att fungera styrs i hög grad av djupt rotade kulturmönster. Det behövs kunskap om dessa djupare liggande förhållanden. "No industrial relations system can be understood without an appreciation of its historical origin".<sup>1</sup> Reglerna är "originating in the depth of history".<sup>2</sup> Här föreligger ett stort forskningsbehov. Det är om arbetsmarknadssystem, *industrial relations*, som kunskap behövs.<sup>3</sup>

### 2 Industrial Relations som subsystem i samhället

#### 2.1 "Den svenska modellen" – finns den?

Under feta rubriker kunde man i dagstidningarna i november 1986 läsa om hur försöken att exportera "den svenska modellen" till Afrika misslyckats. I en proposition till riksdagen av den ny tillträdde socialdemokratiska regeringen i november 1994 kunde man läsa att "(D)et är ... regeringens strävan att bygga vidare på den svenska modellen".<sup>4</sup> Den modell som åsyftas är arbetsmarknadens organisation och funktionssätt. Det är detta som med en amerikansk term kallas *industrial relations*, på

svenska används termer som *arbetsmarknadsrelationer* eller *arbetsmarknadssystem* omväxlande med den amerikanska.

Industrial relations omfattar en mängd samsamband mellan ganska olika företeelser, alltifrån fackföreningars uppkomst, uppbyggnad, inriktning och utbredning till självstyrande gruppers sätt att fungera, från behandlingen av samhällsfarliga konflikter till omplacering av havande kvinnor från bildskärmsarbete till annat arbete. Gemensamt för alla dessa företeelser, stora som små, är att de tillsammans bildar ett mönster – ett system – för hur arbetslivet är uppbyggt och fungerar. Med "system" förstås då inte nödvändigtvis att mönstret är systematiskt i betydelsen av välordnat, planerat, harmoniskt eller ens konsistent utan blott att det består av ett antal sätt att vara och handla.

Är det under sådana omständigheter egentligen meningsfullt att tala om *ett* system? Består inte arbetsmarknaden av ett stort antal system som avser t ex olika sektorer av arbetsmarknaden och som kan skilja sig starkt åt? Ja, visst är det så. Ändå är det vanligt att tala om *ett* system, t ex "den svenska modellen". Citaten ovan är exempel. Detta talesätt är säkert också riktigt. Om man anlägger ett övergripande perspektiv – ett fågelperspektiv – visar det sig nämligen att olika länder har olika sätt att kombinera de beståndsdelar som tillsammans formar ett mönster för hur arbetslivet kan organiseras. Det finns "en svensk modell" likaväl som det finns t ex "en japansk modell" och "en amerikansk modell". På den allra senaste tiden har det rentav börjat talas om "en europeisk modell", "the European social model".<sup>5</sup>

Det ligger inget märkvärdigt i detta. Vi talar ofta om olika "system" i ett land, t ex landets politiska system, dess ekonomiska system, dess kulturella system, dess utbildningssystem eller dess mönster för familjebildning. Ett lands industrial relations är helt enkelt ett sys-

tem bland dessa andra, ett system som delvis sammanfaller med andra system, t ex det ekonomiska och i hög grad även med ett lands mönster för mänskliga kontakter (*human relations*). Alla dessa olika subsystem är komplexa och rymmer spänningar, ofta även direkta motsättningar. Å andra sidan har de också sammanhållande element. När dessa element försvagas eller bryts ned sker omvandlingar, fredliga eller våldsamma. Arbetsmarknadssystemet skiljer sig här inte från andra system. Exemplet är legio även i litet land som Sverige, som har förskonats från krig eller allvarliga sociala omkastningar. Omvandlingar i Sverige som man kan peka på är t ex organisationernas framväxt och acceptering av varandra i början av detta sekel (symboliserad främst av den sk decemberkompromissen mellan SAF och LO 1906), samförståndsandans och den samhällsansvarskännande attitydens genombrott (symboliserad främst av det sk Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO 1938), lagstiftningsvågen på 1970-talet som utlöstes av oron på arbetsmarknaden under slutet av 1960-talet (symboliserad av "maj 68" i Frankrike och i Sverige av gruvarbetarstrejken 1969-1970) och som ledde till en för svenska förhållanden unik konfrontation mellan arbetsmarknadsparterna, samförståndsandans återkomst på 1980-talet (symboliserad av Utvecklingsavtalet mellan SAF, LO och PTK 1982) samt i de yttersta av dessa dagar av en världsvid trend att privatisera, avreglera och decentralisera.

Det talas idag ofta om "den svenska modellens död". När man talar om "den svenska modellen" avser man vanligen den tingens ordning som växte fram på arbetsmarknaden under första delen av 1900-talet och som fick sin främsta manifestation i Saltsjöbadsavtalet.<sup>6</sup> Är den modellen död? Nej, "den svenska modellen" är inte död! Decennium efter decennium har modellen förändrats och anpassats till nya situationer. Detta decennium är inget undantag. Den våg av avregleringar och decentraliseringar som har rullat fram de senaste åren har förvisso medfört förändringar. Döden har dock inte inträtt för "den svenska modellen".

Sveriges återvändande till Europa kommer däremot att innebära långtgående förändringar. Redan den rättsliga miljö i vilken "den svenska modellen" vuxit fram och frodats kommer i stor utsträckning att förändras. Ett av de mera karakteristiska dragen i "den svenska modellen" kan kallas 'informell rätts-säkerhet'. Härmed skall då förstås att arbetstagar i hög grad får sina intressen och rättigheter tillgodosedda på informella vägar. Fackförbundet spelar en viktig roll som företrädare för den enskilde. Den centraleuropeiska modellen bygger däremot i mycket högre grad på en formell rätts-säkerhet av traditionell öppen art. Offentliga organ tillser och övervakar i långt större grad. Ett annat karakteristiskt drag i "den svenska modellen" är betoningen av det kollektiva intresset. Den europeiska modellen lägger mycket större betoning på den enskilde individen. Dessa och många andra faktorer antyder att "den svenska modellen" kan komma att behöva ändras så mycket att någon kan tycka att den rentav möter döden. Man skall dock samtidigt erinra sig att strukturer förändras endast mycket långsamt, ju djupare förankrade desto långsammare. "Den svenska modellen" är synnerligen djupt förankrad i det svenska samhället så förändringar är mycket svåra att genomföra.

## 2.2 Aktörerna

Aktörerna på arbetsmarknaden är i vart fall tre: arbetsgivarna, arbetstagarerna och samhället. Var och en av dessa aktörer består av många komponenter.

Arbetsgiversidan består inte bara av alla de enskilda arbetsgivarna utan även av grupper av arbetsgivare. Gruppbyggnaden kan formaliseras. Så har skett i Sverige där arbetsgivarorganisationer spelar en stor roll. I andra länder kan arbetsgivarorganisationer saknas eller ha helt andra funktioner än i Sverige. I t ex USA finns inga och har heller aldrig funnits. De amerikanska arbetsgivarna har valt att möta arbetstagersidan ensamma. I Japan finns både branschvisa förbund av arbetsgivare och en central arbetsgivarorganisation (*Nikkeiren*). Men Nikkeiren skiljer sig i så hög grad



från sin svenska motpart SAF att det närmast är oegentligt att kalla den för en arbetsgivarorganisation; Nikkeiren förhandlar inte, ingår inga avtal, kontrollerar inga avtal, har ingen-ting som helst med lönebildningen inom före-tagen att göra, har inget med stridsåtgärder att skaffa och ger inte sina medlemmar hjälp eller understöd i konkreta ärenden.

Arbetstagarsidan består på samma sätt inte bara av de enskilda arbetstagarna utan ofta även av grupper. Organisationer kan företräda alla arbetstagare inom en sektor av landet eller rentav inom hela landet. Detta är i hög grad fallet i Sverige där tre fackliga huvudorganisa-tioner (LO, TCO och SACO) samlar nästan alla arbetstagare. I Sverige är det nära nog lik-tydigt att vara anställd och att tillhöra en fack-förening. Men Sverige är i detta hänseende nå-got av ett unikum i världen.

Sverige är en ytterlighetspunkt på ett spekt-rum där total organisering av arbetsmarkna-dens parter utgör ena ändpunkten och total frånvaro den andra. Den slutpunkten repre-senteras främst av USA. Arbetsgivarorganisa-tioner saknas. Arbetstagarna är endast i ringa grad fackföreningsanslutna, på den privata sektorn ned emot 10 procent av antalet anställ-da, och organisationsgraden fortsätter att sjun-ka medan den i Sverige snarare stiger än sjun-ker. Japan uppvisar ett fullständigt annorlunda mönster. Arbetsgivarna sköter kontakterna med de anställda ensamma och utan stöd eller inblandning från arbetsgivarorganisationer. De anställda är fackliga organiserade i de stora företagen men fackföreningarna där är före-tagsanknutna och har i hög grad sin främsta lojalitet mot företaget.

I en studie rörande industrial relations i USA kom jag fram till att man där bör särskilja i vart fall åtta aktörer. En av dessa åtta aktörer upp-träder dessutom i tre skepnader. Man kan tala om åtta plus en plus en. "Tio i åtta" tillät jag mig att kalla strukturen och denna fick sitt konstnärliga uttryck på bokens omslag!<sup>7</sup> Des-sa aktörer är följande: arbetsgivare, arbetsgi-varorganisationer, arbetssökande, arbetstaga-re, fackföreningsmedlemmar, fackföreningar, samhället och allmänheten. Av dessa åtta upp-träder allmänheten i tre helt olika roller: som

konsument, som producenter (dvs som po-tentiella investerare eller entreprenörer) och som de yttersta bärarna av den politiska mak-ten (*homo politicus*). Det visar sig att den fede-rala regleringen av arbetsrätten i USA måste studeras som ett samspel mellan dessa åtta – eller tio – grupperingar. Regleringen innefat-tar noggranna samt mycket avsiktligt och ge-nomtänkt gjorda intresseavvägningar mellan dem. En analys utefter denna gruppering av åtta (tio) aktörer leder djupt in i det amerikans-ka samhällsmönstret. Analysen blir till något av ett "porträtt" av landet USA ('the Land of the Free', som det kallas i en av en av refräng-erna i den amerikanska nationalsången).

På motsvarande sätt blir detta fallet om ett annat land sätts under sökarljus. Det visar sig dock då att den amerikanska verkligheten är unik. Mig veterligen finns det nämligen inget annat land där intresseavvägningen omfattar så många aktörer och där avvägningen är gjord med sådan målmedvetenhet och precision. I ett jämförande perspektiv kan man kanske säga följande om man betraktar Japan och Sverige.

I Japan har under efterkrigstiden egentligen endast två grupper ställts mot varandra: all-mänheten som konsument är den ena aktören och den andra aktören utgörs av alla andra! En allians har förelegat mellan arbete – kapital – politik. Denna allians har kännetecknats av tanken att ekonomisk tillväxt måste sättas före allt annat och att därför de motsättningar som kan finnas mellan kapital, arbete och politik måste underordnas detta intresse. Möjligt är att denna allians just i dessa dagar håller på att rämna. För första gången under efterkrigsti-den kan man till exempel se tendenser till pris-krig i större skala.

I Sverige är "intressentmodellen" främst en fråga om tre parter, arbetstagarsidan, arbetsgi-varsidan och samhället. Svensk arbetsrätt har till exempel inte många och noggranna regle-ringar eller avvägningar mellan fackförening-ar och fackföreningsmedlemmar. I stort sett behandlas föreningens och medlemmarnas in-tressen som identiska och därför inte i behov av regleringar. På samma sätt är det på arbets-givarsidan.

Intressantast i avvägningen är kanske den roll som allmänheten spelar. När man som i USA låter allmänheten spela tre roller som alla förtjänar beaktande i avvägningen påverkas arbetsmarknadsrelationerna på ett avgörande sätt. I förlängningen påverkas hela samhällsbilden. Om allmänheten som konsument beaktas blir följden att störningar i det fria flödet av varor och tjänster betraktas med skepsis. Detta kan leda till en restriktiv syn på tillåtligheten av stridsåtgärder. Detta är väl delvis vad som skett i USA men är dock kanske inte det viktigaste och intressantaste. Viktigare torde vara att synsättet tenderar att motverka konkurrensbegränsningar mellan arbetsgivare internt, mellan arbetstagare internt och mellan arbetsgivarsidan och arbetstagsidan i synnerhet. Synsättet tenderar att befrämja småskalighet och decentralisering.

Allmänheten kan också ses som producent, dvs som potentiell investerare och/eller entreprenör. Ja, först måste man fråga sig om det över huvud finns anledning att beakta allmänheten som producent i arbetsmarknadssystemet? Frågan kan kanske inte besvaras abstrakt; man måste konkretisera frågan och ange någon situation där allmänheten som producent klart framträder. I USA torde den situation som det främst skall pekas på vara hur omfattande rätten att vidta stridsåtgärder skall vara. Av särskilt intresse i sammanhanget är om rätten att vidta stridsåtgärder skall omfatta även neutrala arbetsgivare, dvs arbetsgivare som inte har någon andel i den konflikt som arbetstagsidan vill lösa med stridsåtgärd. Denna fråga kan behöva konkretiseras ytterligare för att förstås.

Ett verkstadsföretag producerar avancerade verkstadsmaskiner. Företaget vill inte ingå kollektivavtal med en fackförening. Kanske är ingen av de anställda medlemmar i denna fackförening, kanske är några av de tjugo anställda medlemmar. Företaget förklaras i blockad av fackföreningen. Blockaden har en viss effekt men inte alltför stor. Nästan alla anställda fortsätter att arbeta som om inget hänt. För att sätta ytterligare press på företaget vänder sig fackföreningen till anställda vid andra företag med begäran om

sympatiaktioner. Ett av dessa är ett litet snilleföretag som utvecklar styrprogram och annan datormjukvara för verkstadsindustri. Företaget säljer program till verkstadsföretaget. Fackföreningen på snilleföretaget förklarar verkstadsföretaget i blockad och uppmanar de anställda där att inte befatta sig med leveranser till verkstadsföretaget.

Bör denna blockad av facket på snilleföretaget med åtföljande anmodan till de anställda där vara tillåten? Det finns självfallet inget givet svar på den frågan. Den får besvaras efter en intresseavvägning. Påverkas denna avvägning av om allmänheten som producent beaktas i intresseavvägningen på arbetsmarknaden? Svaret är givet. Visst är det så! Om neutrala arbetsgivare som snilleföretaget kan drabbas av stridsåtgärder får detta rimligen negativa följder för villigheten att starta företag. Dessutom kan det framstå som orättvist i största allmänhet. Varför skall den som inte deltar i en strid kunna bli slagen och därtill tvingas finna sig i att inte kunna få lagens hjälp att försvara sig eller få ersättning för sina skador? Om man därför vill slå vakt om att allmänheten som potentiella investerare och/eller entreprenörer skall få sina intressen tillgodosedda gäller det att såvitt möjligt skapa en ordning där investerare och entreprenörer bland annat kan känna någorlunda säkerhet att inte drabbas av förluster på grund av skeenden som de inte har någon kontroll över. Samhället kan inte förhindra naturkatastrofer men samhället kan i stor utsträckning förhindra att oskyldiga – neutrala utanförstående arbetsgivare, till exempel – drabbas av arbetsmarknadskonflikter. I USA är allmänhetens intresse av att kunna starta ett eget företag mycket starkt. "Business is the business of America" lyder ett till slagord vordet uttalande av presidenten Calvin Coolidge<sup>8</sup>. Föga förvånande är det därför att detta intresse har kommit till uttryck i maktbalanseringen på arbetsmarknaden. I Sverige är motsvarande intresse mycket mindre. Det känns rentav främmande att tala om "allmänhetens intresse av att kunna starta ett eget företag". Det är därför inte förvånande att det i USA finns ett förbud mot stridsåtgärder mot neutrala arbetsgivare men inte i Sverige.

Medborgarna som de yttersta politiska beslutsfattarna i samhället (*homo politicus*) kan också vara en aktör. Indirekt är så fallet i alla demokratiska stater eftersom den offentliga makten utgår från medborgarna. Men medborgarna kan även bli en aktör som direkt kan ingripa i balanseringen. Så är fallet i USA. Där kan varje medborgare göra anmälningar om brott mot den federala arbetsrättsliga lagstiftningen och få en sådan anmälan undersökt av myndigheterna i viss utsträckning. Detta kan sägas vara en verksamhet av typen "privatdetektiv". Anmälningrätten speglar att den kollektiva arbetsrätten och spelet på arbetsmarknaden är företeelser som anses angå alla medborgare i så hög grad att de kan ge sig in i leken själva. Den kollektiva arbetsrätten är en del av "medborgarrätten". Förhållandet mellan arbetsmarknadens parter är inte ett privat förhållande som dessa förfogar över fritt. Det finns i den meningen ingen "arbetsmarknadens frihet" i USA. Skälet till att medborgarna i gemen tillagts en direkt roll är att arbetsmarknadsparternas handlande har en stor betydelse för hur marknaderna för varor och tjänster fungerar. Alla medborgare är beroende av detta och bör därför ha rätt att delta direkt. "Den kollektiva arbetsrätten är alltför viktig för att överlämnas åt arbetsgivare och fackföreningar!"<sup>9</sup> – Det är långt mellan Sverige och USA!

Samhället är också en av aktörerna i arbetsmarknadssystemet. Ett skäl är att samhället är en stor arbetsgivare, ofta den största i landet. Ett annat skäl är att samhället är en stor köpare, vanligen den största i landet. I bägge dessa egenskaper blir samhället en aktör på arbetsmarknaden, som arbetsgivare direkt och som köpare indirekt (via t ex regler om upphandling). Men när man talar om samhället som aktör i detta sammanhang tänker man vanligen på samhället som statsmakten. Den verkställande makten, med regering och president eller annan exekutiv, den lagstiftande makten och den dömande makten. Få regeringar avhåller sig till exempel helt från medverkan i lönebildningen i samhället, som ett minimum genom att fastställa minimilöner. I många länder behöver den som studerar arbetsmarknadsrelationer inte närmare gå in på rollfördel-

ningen mellan de tre statsmakterna. Sverige är ett exempel på detta. De tre statsmakterna är samspelade. Exekutiv och lagstiftare är intimt förbundna med varandra. Domstolarna är fristående men de styrs av en omfattande lagstiftning och är mycket lyhörda för de värderingar som uppbär denna. I andra länder kan man tvingas noga beakta att samhällsmakten består av tre centra. USA är paradexemplet. Arbetsmarknaden är en av de arenor där dessa tre har mötts och bekämpat varandra alltsedan landet tillkom. På arbetsmarknaden gäller konfrontationen inte väsentligen arbetsmarknadsregleringen som sådan. Den gäller i stället balansen mellan de tre statsmakterna i fråga om samhällets roll som aktör på arbetsmarknaden. Men ingen som studerar arbetsmarknadssystemet i USA kan bortse från denna interna maktkamp eftersom den i hög grad påverkar detta system. "Samhället" blir tre aktörer, exekutiven, lagstiftaren och domsmakten. I den meningen kan man i USA tala om tolv aktörer!

### 2.3 Attityder

Aktörerna kan alltså variera i olika länder. Så kan även aktörernas attityder. Alla aktörerna har uppfattningar om sig själva och om de övriga aktörerna. Om sina platser, om sina roller, om sina identiteter. Dessa attityder är av grundläggande betydelse. Attityderna i dessa hänseenden kan variera inom breda ramar. Stora skillnader kan förekomma inom och mellan länder.

Det är till exempel en himmelsvid skillnad mellan hur arbetsgivare och arbetstagare umgås med varandra. Om man tänker sig ett spektrum över "arbetsmarknadsuppträdande" som går från en ytterlighetspunkt som utmärks av familiaritet, ömsesidig hänsyn och lojalitet, önskan att ha långvariga kontakter samt känsla av gemenskap till en motsatt ytterlighetspunkt som utmärks av affärsmässighet, strikt betoning av rättigheter och skyldigheter, önskan att vara självständiga och fristående samt känsla av jämlikhet så är Japan och USA ytterlighetsländer med Sverige någonstans mitt emellan. Några exempel för att belysa!

Låt mig börja med förhållningssätt och attityder på arbetsgivarsidan; figur 1.

Svaren skiljer sig högst avsevärt åt. Olikheterna innebär att "arbetsgivare" tänker och handlar på skilda sätt länderna emellan. Det är på sitt sätt oegentligt att använda samma beteckning för dem, "arbetsgivare", eftersom beteckningen står för högst lika verkligheter. Dessa skillnader får följder som genomsyrar arbetsmarknadsrelationerna.

Resultaten av "båt-testet" i figur 1:3 torde vara de som går djupast och som därför har störst förklaringsvärde. Testet kan förefalla otillåtet förenklat och det är en förenkling. Men det är samtidigt synnerligen belysande och avslöjande. Det råder en ofantlig skillnad i synsätt mellan de två ytterligheterna här, Japan och USA.

I Japan tillhör de stora bolagen i realiteten de anställda snarare än aktieägarna. I USA är det

däremot i hög grad ägarna som äger och som bestämmer. Juridiskt är det visserligen ingen nämnvärd skillnad. Aktiebolagslagstiftningen är tämligen likartad och bygger på ägarmakt. Den arbetsrättsliga lagstiftningen ger inte i Japan i någon större utsträckning uttryck för att de anställdas intressen är de primära. Men verkligheten i de bägge länderna sådan den speglas i domstolarnas praxis, i arbetsmarknadens avtal och i det dagliga arbetet ger fullgott uttryck för de skilda synsätten. Låt oss exemplifiera detta med hur styrelserna i börsnoterade bolag är sammansatta och vilka lojaliteter styrelseledamöter har.<sup>10</sup>

I Japan är de allra flesta ledamöterna karriärarbetstagare i bolaget, åtta (eller rentav nio) av tio. När de når styrelsen är de juridiskt inte längre anställda i bolaget (eftersom arbetstagarbegreppet är så utformat i Japan att det utesluter högre chefer). Men de har arbetat hela

**Figur 1:1 Arbetsgivares uppträdande gentemot fackföreningar**

- a) diktatoriskt
- b) paternalistiskt
- c) affärsmässigt
- d) öppet för medbestämmande
- e) ideologiskt

**Figur 1:2 Arbetsgivares attityder gentemot fackföreningar**

- a) förakt
- b) fiendlighet
- c) accepterande
- d) samarbetsvilja

**Figur 1:3 Arbetsgivares attityder rörande förhållandet mellan det egna företaget och de anställda**

- a) "min båt"-attityden "Detta företag tillhör mig så om förhållandena inte passar dig då skall du lämna skutan"
- b) "delad båt"-attityden "Detta företag är som en båt och vi sitter alla i samma båt så håll dig stilla och låt bli att skaka den"
- c) "vår båt"-attityden "Detta företag är vårt gemensamma ansvar så låt oss förenas i ansträngningar att förbättra det"

Följande klassificering torde vara träffande:

	Figur 1:1	Figur 1:2	Figur 1:3
Japan	b + d (sic!)	a + d (sic!)	c
Sverige	c - d	c - d	b
USA	c	b	a

sitt yrkesverksamma liv i bolaget, börjat i boten av karriärstegen och arbetat sig uppåt. De yngre av styrelseledamöterna arbetar fortfarande full tid i bolagen som chefer i linjeorganisationen. VD är nästan undantagslöst en av dessa karriärarbetstagare. Att anställa en chef utifrån är nära nog helt uteslutet. Ny VD utses nästan alltid av den nuvarande VD:n. Denne utnämner samtidigt sig själv – eller en äldre kollega och beskyddare, "mentor" – till ny styrelseordförande. Styrelseledamöterna har tidigare alla tillhört fackföreningen i företaget. Många av dem har varit aktiva som fackföreningsfunktionärer, flera rentav som ordförande. Sammanfattningsvis: "the board of a typical Japanese firm is more like a council of elders of the enterprise community".<sup>11</sup>

Bolagsdirektörerna äger vanligen inga aktier i bolaget. Instrument av typen optioner finns inte. Direktörer har sålunda inga strikt privatekonomiska intressen att bevaka när de fattar beslut.<sup>12</sup> De har föga kontakt med utomstående aktieägare, bland annat av det skälet att det i Japan finns få privata utomstående intressenter som äger stora aktieposter i börsnoterade bolag. Bolagen har knappast några ägare i traditionell privatekonomisk mening. Aktier i japanska börsbolag fungerar i realiteten närmast på det sätt som preferensaktier gör i den västliga världen. Aktieägarvård och omsorg om börskurser hör inte till det som styrelseledamöter ägnar någon egentlig uppmärksamhet. Ägandet är ofta koncentrerat till "systerbolag" som har affärskontakt med varandra. Aktieinnehavet är inte en placering eller en kortsiktig investering som skall ge högsta ekonomiska avkastning i form av utdelning utan en form av försäkring att utomstående inte skall kunna störa samarbetsrelationerna. Alla "systerbolagen" har i sin tur styrelser med samma sammansättning. Utomstående styrelseledamöter kommer vanligen från något av dessa "systerbolag", främst från banken, försäkringsbolaget eller handelshuset. Styrelseledamöternas lojaliteter är naturligt nog inriktade på den arbetsgemenskap som bolaget utgör. Där har de utfört sitt livsverk och där arbetar alla deras arbetskamrater. I den meningen är styrelseledamöterna i realiteten arbetstagarnas repre-

sentanter. Denna intressegemenskap förstärks av att antalet styrelseledamöter är högt, ofta trettio till fyrtio personer.

I USA är verkligheten diametralt motsatt i alla de avseenden som pekats på i fråga om Japan. Sverige befinner sig mellan Japan och USA, men mycket närmare Japan än USA.

Figureerna 1:1 – 1:3 har belysts ur arbetsgivar-kollektivets synvinkel. Man kan emellertid även använda dem för att belysa vad andra aktörer i arbetsmarknadssystemet anser. I USA har t ex den dominerande fackföreningsrörelsen alltid stött privat företagsamhet och det privata ägandet. Kapitalismen som system har aldrig ifrågasatts. Det är därför föga förvånande att styrelserepresentation för de anställda inte förekommer i USA och inte utgör något som fackföreningsrörelsen strävat efter. (Undantag finns. Men de är extrema undantagsfall och förekommer vanligen i situationer då bolagets överlevnad står på spel.)

På motsvarande sätt kan man klassificera och analysera synsätt rörande arbetstagar-sidan och rörande fackföreningar. Några figurer illustrerar detta; figur 2.

Återigen är skillnaderna stora. De är också djupgående. De får konsekvenser överallt i arbetsmarknadssystemet.

Låt oss som illustration ta frågan om direkt kontra indirekt medlemsdemokrati i fackföreningar, t ex medlemsomröstningar. Skall medlemmarna rösta om viktiga beslut eller kan dessa fattas i annan ordning. I så fall vilken? Av valda-representanter eller av-funktionärer? Alla figureerna är relevanta i sammanhanget. Mest belysande i detta hänseende är dock förmodligen figur 2:2. Extrempunkterna här torde vara alternativen a) och b), från facklig aktivism och ledning av de anställda gentemot arbetsgivarsidan, å den ena sidan, till en mera underordnad facklig roll där ledningen av de anställdas intressen gentemot arbetsgivarsidan ligger hos medlemmarna. Det är tydligt att synsättet b) leder i riktning mot direkt demokrati, med bland annat medlemsomröstningar, medan synsättet a) inte alls gör det på samma sätt. Föga förvånande alltså att den svenska fackliga demokratin i hög grad är indirekt medan den i USA är direkt. Detta speglas i lag-

**Figur 2:1 Vad är en fackförening?**

- a) rösten för dem som saknar röst
- b) en organisation som begränsar avtalsfriheten och den fria konkurrensen
- c) en organisation med dubbla lojaliteter som måste både finnas och förenas

**Figur 2:2 Vilken uppgift har en fackförening?**

- a) att ta tillvara medlemmarnas bästa
- b) att framföra medlemmarnas önskemål
- c) att sammanjämka medlemmarnas och företagsledningens åsikter

**Figur 2:3 Vilken syn skall anläggas på fackliga funktionärens arbete?**

- a) en kallelse/en form av världsligt prästadöme
- b) affärsmässighet/en karriär inom fackföreningsrörelsen
- c) en träning för företagsledande arbete och ett uttryck för samarbete med företagsledningen

Här bör man göra följande klassificering:

	Figur 2:1	Figur 2:2	Figur 2:3
Japan	c	c	c (sicl <sup>13</sup> )
Sverige	a	a	a
USA	b	b	b

stiftningen. I USA finns utförliga lagregler om medlemsomröstningar. Medlemsomröstningar är till och med ett samhällsintresse av sådan rang att samhället kan anordna interna omröstningar inom fackföreningar. I Sverige finns inga lagregler alls!

Nära sammanhängande med detta är den grad av tillfredsställelse som medlemmarna har med sina företrädare. Alla studier visar att det är stor skillnad mellan t ex Sverige och USA i detta hänseende. Med ledning enbart av figur 2:2 skulle man förmodligen komma till att tillfredsställelsen och förtroendet skulle vara större i USA med dess starka betoning av direkt demokrati än i Sverige. Studeras emellertid frågan i ljuset även av de övriga två figurerna, särskilt figur 2:3, blir slutsatsen en annan. Om fackliga funktionärer ser sig själva som personer med en mission, som förtroendemän med en uppgift av hög och ädel natur (rättvisa, jämställdhet, den lilla människans intressen) och om de därtill fullgör sina värv i en sådan anda, utan någon eller alltför stor tanke på egen vinning, då kan medlemmarna förväntas få stort förtroende för sina representanter. Om åter alternativet b) gäller finns en inbyggd källa till intressemotsättningar mellan fackförening och medlem. Föga förvånande alltså att

det i USA finns en omfattande lagstiftning som skall förhindra fackföreningar att avlägsna sig från medlemmarna.

En läsare kan ställa sig undrande till alternativen b) i de tre figurerna. Attityderna a) och c) i figurerna är förenliga med varandra. Attityderna b) är däremot inte i samma grad förenliga. Attityd b) i figur 2: 2 leder till direkt demokrati och till en mindre självständig, mindre ledande roll för fackliga förtroendemän. Detta är svårt att förena med attityd b) i figur 2:3, som innebär att de fackliga funktionärerna har en jämförelsevis mera självständig och av personliga motiv mera präglad ställning än attityd a) eller c). Samtidigt förhåller det sig så att attityd b) i alla de tre figurerna i hög grad utmärker fackföreningsrörelsen i USA. Kanske förhåller det sig så att denna inre motsättning är en av de många bidragande orsakerna till att fackföreningsrörelsen aldrig blivit en riktigt genuin folkrörelse i USA. Kanske är det så att attityden b) i figur 2:3 är den djupaste bland människor i USA och att den i sin tur gett upphov till – eller i vart fall förstärkt – attityden b) i de andra två figurerna.

Skillnaderna mellan länder vad gäller figurerna 2:1 – 2:3 kan alltså vara stora. Detta leder till stora skillnader i arbetsmarknadssystemen

och i sista hand vanligen också i det rättsliga systemet. Läger man samman skillnaderna i de synsätt rörande de bägge partssidorna på arbetsmarknaden som uttrycks i figurerna 1:1 – 1:3 och 2:1 – 2:3 blir skillnaderna ännu större. Och det är just dessa skillnader som verkligheten uttrycker.

Tag exempelvis sättet att se på det egna företaget (figur 1:3) och sättet att se på vad en fackföreningsfunktionärs arbete representerar (figur 2:3). Det japanska synsättet är mycket annorlunda. Det sägs ofta att "det finns inga fackföreningar i Japan". Om man ser till resultaten av attitydtesterna är det inte svårt att hålla med. Samtidigt förhåller det sig dock så att det i Japan finns organisationer som är juridiskt skilda från företaget men som arbetar med och i företaget. De har kontor på företaget och erhåller all slags faciliteter från företaget, kanske även kanslipersonal. Alla fast anställda arbetstagare på företaget är medlemmar i organisationen (utom cheferna över en viss nivå, vanligen sektionsschef, *kachō*). Dessa organisationer ställer frågor på ett alternativt sätt och de framför alternativa åsikter, ofta i stark opposition mot den sittande företagsledningen. De anordnar demonstrationer, ibland arbetsinställelser. De stämmer företaget vid domstolar och myndigheter. De har haft en enorm betydelse under hela efterkrigstiden, t ex för att demokratisera arbetslivet och utjämna skillnader mellan olika personalkategorier. Vad slags organisationer är dessa? Fackföreningar? Kanske, ty vad är en fackförening?

Andra attitydtester kan vara mindre starkt relaterade till de två partssidorna och mer allmänmänskliga. När jag studerar arbetsmark-

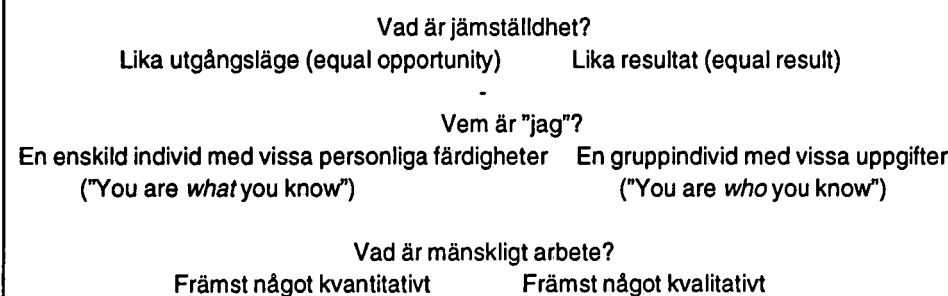
nadssystem brukar jag använda mig av "kulturella dikotomier", dvs motsatspar avseende attityder, åsikter och värderingar rörande människan och mänskliga förhållanden. Följande tre dikotomier får illustrera.

Jag brukar försöka uppställa svar på en skala där dessa alternativ betecknar ytterlighetspunkterna. Det visar sig att svaren ger förklaring till fenomen inom arbetsmarknadssystemen.

Tag synen på jämställdhet. Praktiskt taget alla länder och människor bekänner sig till jämställdhet. När det gäller att definiera vad som förstås med "jämställdhet" går emellertid synsätten starkt isär. Såväl Japan som Sverige är länder där det finns ett starkt inslag hos befolkningen av att jämställdhet innebär lika resultat. I Sverige är detta kanske extremt (låt vara att en viss uppluckring sker just nu). Vi får alla samma undervisning i ett enhetligt skolsystem, vi har alla bostäder som är ungefär desamma, vi äter alla ungefär detsamma, vi får alla ungefär samma sjukvård, vi tenderar alla att hylla medelvägen ("lagom är bäst") osv. I Japan är förhållandena i vissa avseenden mindre extrema än i Sverige (t ex sjukvård) men i andra ännu mera så (t ex skolundervisning). I USA är däremot synsättet i hög grad präglad av att jämställdhet är lika utgångsläge, *equal opportunity*. Tanken att jämställdhet skulle innebära lika resultat avvisas bestämt. Individuellt sökande efter lyckan ("pursuit of happiness", som det står i oavhängighetsförklaringen 1776) är grundläggande för hela samhällsbyggnaden.

Vad har skillnader som dessa med arbetsmarknadssystem att skaffa? Mycket! Tänk ex-

Figur 3:1 Några kulturella dikotomier



empelvis på löner och löneskillnader. Hur skall lönesystem byggas och hur stora löneskillnader skall accepteras? Det är uppenbart att löneskillnaderna blir små om människor i gemen uppfattar jämställdhet som en fråga om lika resultat medan de kan tillåtas bli stora om det är lika utgångsläge som är det gängse synsättet. Föga förvånande är därför löneskillnaderna ytterst små såväl i Japan som i Sverige medan de är (jämförelsevis) stora, rentav ofantliga, i USA. – Exempelen kan mångfaldigas, kan göras legio.

#### 2.4 Ingredienserna

Vilka är då beståndsdelarna i ett arbetsmarknadssystem? Kortfattat uttryckt består dessa av normer och sedvänjor för arbetsförhållandena på arbetsplatserna och för hur dessa normer och sedvänjor skall läggas fast. Systemet har alltså en innehållsmässig och en procedurmässig sida. Det är fråga om vad som skall gälla beträffande löner och andra anställningsvillkor, hur arbetet skall ledas och fördelas samt hur beslut skall fattas i dessa ting.

Ur en synvinkel handlar industrial relations om näringslivets konkurrenskraft. Om arbetsmarknadssystemet fungerar väl får detta positiva konsekvenser för företagens kostnadsstruktur och effektivitet och därmed i förlängningen för deras konkurrenskraft. Japan utgör ett paradexempel på detta. Men motsatsen gäller också. USA utgör delvis ett exempel på detta, nämligen inom den del av näringslivet där den federala arbetsrättsliga lagstiftningen har stor betydelse.

Ur en annan synvinkel handlar industrial relations om livskvalitet och livsmönster. De flesta av oss tillbringar en stor del av våra liv som anställda. Hur förhållandena inom arbetslivet gestaltar sig blir därför i stor utsträckning en fråga om hur våra liv gestaltar sig. Även här kan Japan anföras som ett paradexempel. I Japan arbetar en del av befolkningen under ett system med "livstidsanställning", kanske 25–30 procent av den anställda befolkningen. Systemet innebär en obruten anställning under drygt 35 år, från åren kring 20 till åren mellan 55 och 60, då arbetstagaren pensioneras från sin "livstidsanställning". (Det rör sig sålunda

inte om någon livstidsanställning ty de flesta människor varken vill eller har ekonomiska resurser att sluta arbeta redan i åldersintervallet 55–60.) I utbyte mot denna anställningstrygghet krävs emellertid en nästan total hän-givelse från arbetstagaren. Företag och anställda blir nära nog till en enhet, företagen blir för dem som en familjegemenskap. Att upptas i denna gemenskap får emellertid genomgripande konsekvenser för den enskilde. Gemenskapen präglar livssituationen mer än något annat i livet, den egna familjen inbegripen. Gränsen mellan arbete och privatliv suddas i hög grad ut.

Ur ytterligare en annan synvinkel handlar industrial relations om maktinnehav och maktutövning. Maktaspekten betonas olika starkt i olika länder och spelar olika stor roll i det inhemska politiska systemet. I länder med en stark socialistisk politisk rörelse har maktaspekten stor betydelse. De västeuropeiska länderna utgör exempel på detta. I USA däremot finns – och har i det stora hela aldrig funnits – någon socialistisk rörelse av verklig politisk betydelse. Industrial relations diskuteras därför där inte mycket ur maktsynpunkt. Grundläggande drag i allt amerikanskt samhällsliv är däremot jämställdhet, *equality*, och rättvisa, *fairness*, *fair play*. Helt följdriktigt har diskussionen om industrial relations därför alltid haft en stark inriktning på jämställdhet, *equality*, och rättvisa, billighet, *fairness*. Helt följdriktigt betecknas därför också otillåtna beteenden av arbetsgivare eller av fackföreningar som *unfair labor practices*.

De normer och sedvänjor som bygger upp arbetsmarknadssystemet kan vara juridiska eller icke-juridiska. Affärsmässiga synsätt hos aktörerna leder till ett starkt inslag av rättsliga regler. Så är följaktligen fallet i USA. Det mer familjeliknande systemet i Japan har större behov av icke-juridiska regler. Ett system där intressegemenskapen på arbetsmarknaden är liten behöver fler rättsliga normer än ett system där det finns större värdegemenskap. Återigen utgör Japan och USA exempel. Antalet rättsliga normer i USA är enormt, nästan omöjligt att överblicka. Såväl normernas antal som deras art skiftar sålunda från system till system. Det-



samma gäller vem som ger normerna. Praktiskt taget alla arbetsmarknadssystem ger stor normgivningsmakt åt arbetsgivaren. Skillnader länder emellan är dock stor. Sak samma gäller det inflytande som arbetstagsidan har och vilken roll statsmakten spelar. Stor betydelse i dessa hänseenden har de attityder som genomsyrar samhället vad gäller förhållandet mellan företag och anställda (se figur 1:3).

Normernas art, täthet och ursprung ger varje industrial relations system en särart. Ännu viktigare för särarten är kanske den anda – ideologi, om man så vill – som genomsyrar systemets aktörer. Med "anda" förstås då dels vilken uppfattning varje aktör har om sin roll och plats i systemet dels vilken uppfattning som varje aktör har om de andras roll och plats. Figurenerna 1:1 – 3, 2:1 – 3 och 3:1 innehåller några illustrationer till synsätt rörande roller och uppgifter. Oavsett normernas innehåll sedda isolerade uppstår stora skillnader i normernas tillämpning beroende på just "andan" i systemet.

Ofta förhåller det sig så att normerna sedda isolerade är tämligen lika. Detta gäller särskilt normer av mera teknisk art eller normer på detaljplanet. Ett enda exempel! Regler om skylldighet för arbetsgivare att förhandla med arbetstagsidan före viktigare beslut finns i tex USA och i Sverige. Reglerna tillkom vid olika tidpunkter, de i USA på 1930-talet men de i Sverige först på 1970-talet. Reglerna är förbluffande lika. De svenska reglerna ser ibland ut som trogna kopior av de amerikanska. De svenska reglerna tillkom emellertid utan någon som helst kontakt med de amerikanska. Det är inte förvånande. De amerikanska reglerna fungerar nämligen på ett fullständigt annat sätt än de svenska. I Sverige präglas attityderna av att arbetstagsidan bör få medbestämmande i frågor som angår den egna arbetsplatsen. I USA finns ingen motsvarande värdegemenskap.

#### 2.5 Idealsystem – finns det sådana?

Det hör till vanligheten att säga att ett välfungerande arbetsmarknadssystem gynnar näringslivets effektivitet och konkurrenskraft. Japans enastående ekonomiska uppsving till-

skrivs flera faktorer, till exempel hög utbildningsnivå och riklig tillgång på billigt lånekapital tack vare en synnerligen hög sparkvot. Regelmässigt anförs även ett välfungerande arbetsmarknadssystem som förklaring. På samma sätt är det tydligt att en viktig del av förklaringen till att många av basindustrierna i USA råkade i djup kris under 1970- och 1980-talen sammanhänger med arbetsmarknadssystemet.

Det faller sig då naturligt att fråga om det finns ideala system. Om vissa normer, sedvänjor och handlingsmönster är bättre än andra bör självfallet de bättre användas. Kan man tala om "bra – bättre – bäst" eller om "bra – dåligt"?

Graderingar av typen "bra – dålig" eller "bra – bättre – bäst" har inget gott rykte. På alla språk finns ordstäv som uttrycker att vad den ene tycker är bra, det tycker den andre är dåligt; "One man's truth, is another man's lie". Fröding lät tyska universitet stå modell: "Vad som är sanning i Berlin och Jena/det är blott dåligt skämt i Heidelberg".<sup>14</sup> Mest känt i Europa är förmodligen det sanningsord som myntats av Blaise Pascal: "Vérité au-decà des Pyrénées, erreur au delà".<sup>15</sup> Annorlunda uttryckt, det finns anledning att vara mycket försiktig här.

Något idealsystem för industrial relations finns inte. Det torde kunna slås fast med stor bestämdhet. Det finns flera skäl till detta. Ett är följande. Arbetsmarknadssystem fungerar i samklang med andra system i samhället. Systemen måste vara i harmoni med varandra. Detta innebär att utrymmet i varje land för andra lösningar än de som redan finns är ganska litet, särskilt på kort sikt. Förändringar i ett system som inte harmonierar med de övriga systemen är dömda att misslyckas om de inte har kraft att förändra de andra systemen i samhället. Exemplet med "den svenska modellen" och dess öde i Afrika är belysande (se 2.1 ovan). Det federala arbetsrättsliga systemet i USA visar i gigantisk skala vad som händer när ett system introduceras som inte accepteras av övriga subsystem i samhället. Systemet går under!<sup>16</sup>

Erfarenheten visar också att helt olika system fungerat förträffligt och verkat synnerligen utvecklingsbefrämjande. Japan och Sverige utgör exempel på detta. Länderna har system som starkt skiljer sig åt. Det har dock det gemensamt, menar jag, att de varit i hög grad bidragande till de ekonomiska framgångar som de bägge länderna kunnat skörda under detta århundrade.

Vidare förhåller det sig så att en och samma företeelse kan verka på ett sätt i ett land men på ett helt annat sätt i ett annat land. Ett exempel! Mångfald av fackliga organisationer och stridigheter dem emellan brukar i länder som Sverige anses som skadliga både för arbetstagsidan som kollektiv ("enade vi stå, söndrade vi falla") och för den ekonomiska utvecklingen i stort. Sannolikt är detta riktigt. Sannolikt är detta en av förklaringarna till att vi i Sverige inte i någon större utsträckning har – och aldrig egentligen har haft – verklig konkurrens mellan fackliga organisationer om samma arbetstagare.<sup>17</sup> I Japan synes däremot situationen vara en annan. Där råder stor organisationssplittring, låt vara att den avtagit på senare år. Där ändras organisationsstrukturen ofta, både lokalt och centralt. Utbrytningar hör till vardagen med en konkurrerande fackförening som grundas på arbetsplatsen, ofta med stöd från arbetsgivaren. Den nygrundade, konkurrerande organisationen slår ofta ut den äldre. Emellertid synes arbetsmarknadssystemet där behöva denna splittring och denna rörlighet. Den synes där fungera, inte som något som hotar systemets liv och som systemet måste offra, utan som något som bidrar till att hålla systemet vid liv och som systemet därför måste skydda.<sup>18</sup>

Varför finns denna skillnad? Den japanska tendensen med organisationssplittring och organisationsutbrytningar torde sammanhånga med psykologiska djupskikt i det japanska sättet att åstadkomma förändringar. Det synes vara så att förändringar är svåra att åstadkomma inom befintliga organisationer med etablerade lojalitetsstrukturer. När förändringar sker påverkas lojalitetsstrukturerna och detta synes vara svårt, eller omöjligt, att åstadkomma inom en existerande organisations ram.

Ett annat sätt att visa att det inte finns några ideala lösningar är följande. Ett nära nog oändligt antal arrangemang och kombinationer av arrangemang kan tänkas inom arbetsmarknadssystem. Verkligheten visar att nästan "allt" har prövats i något land och fungerat. Tag som exempel regelgivning på arbetsmarknaden. Vem skall ge reglerna, arbetsmarknadens parter (t ex via kollektivavtal) eller samhället (t ex via lagstiftning)? Detta var en gång *ett* tema i en internationell studie som jag hade förmånen att leda. Nationella rapporter skrevs. Alla dessa rapporter innehöll detaljerade redogörelser för hur regelgivningen skedde i författarens hemland. Systemen skilde sig starkt åt; "allt" förekom. Döm emellertid om min häpnad när jag samtidigt i varje nationell rapport kunde läsa att författaren menade att hans/hennes land hade det bästa tänkbara systemet! Ja, kanske borde jag inte ha häpnat. Industrial relations är en del av samhällssystemet i stort och människor tenderar att tycka att systemet i just deras land är det bästa av alla. Empiriska underlag fanns självfallet inte för författarnas omdömen och jag kunde självfallet inte producera något sådant. Alla system kan ju inte vara bäst!<sup>19</sup>

Empirisk forskning finns däremot beträffande en annan företeelse inom industrial relations som gett upphov till ändlösa debatter. Frågan är om man bör föredra centraliserade eller decentraliserade löneförhandlingssystem. Sverige har det ena, under lång tid ett extremt centraliserat system därtill. USA har det andra, därtill extremt decentraliserat så att lönebildningen ofta sker, inte på företagsnivå, utan på varje tillverkningsenhet för sig. Studier synes visa att system av ytterlighetskaraktär, antingen starkt centraliserade eller starkt decentraliserade, är bäst om man nämligen ser det ur synpunkten av att hålla inflationen nere.<sup>20</sup> Starkt centraliserade respektive starkt decentraliserade löneförhandlingssystem sätter en avgörande prägel på ett arbetsmarknadssystem och får djupgående konsekvenser för hela systemet. Det har också djupgående konsekvenser för andra system i samhället. Det kan därför förefalla ironiskt, kanske rentav ve-

modigt, att konstatera att bägge systemet kan fungera lika bra.

I det nu givna exemplet har dock en måttstock införts, inflation. Så snart en värdeåterinföras förändras bilden. Då kan man göra mätningar och upprätta graderingar. Då kan man tala om "bra - bättre - bäst" och om "bra - dåligt". I vart fall i princip. Mättsvårigheterna är nämligen stora. I exemplet med inflation kan man visserligen isolera en faktor, t ex grad av centralisering/decentralisering av löneförhandlingssystemet. Inflationsnivån avgörs dock inte bara av denna faktor. Viljan att bekämpa respektive villigheten att acceptera inflation spelar in, till exempel. Andra måttstockar som kan användas kan vara effektivitet i näringslivet, stöd till (eller icke-stöd till) fackliga organisationer, samarbete mellan arbetsmarknadens två partssidor eller jämställdhet (klart definierad; jfr avsnitt 2.3, figur 3:1 ovan).

Betyder det som nu sagts att allt flyter? Att allt är lika bra? Att det inte spelar någon roll vad som väljs? Svaret är väl båda jakande och nekande. Det jakande svaret är just att "allt flyter", att "allt är lika bra", att "det inte spelar någon roll vad som väljs". Snart sagt alla arrangemang, sedda isolerade och för sig, tycks duga. I vart fall förefaller det att vara så i den västliga industrivärlden med (någorlunda inslag av fri) marknadsekonomi och (i vart formellt) privat äganderätt.<sup>21</sup> Det nekande svaret innebär att "allt inte flyter" osv. Tvärtom kan endast ett fåtal arrangemang tänkas. Detta är också korrekt som svar. Det avgörande här är att i ett givet land med givna strukturer kan endast vissa arrangemang fungera. Endast sådant som harmonierar med samhällskroppen i övrigt överlever medan det som är väsensfrämmande stöts bort.

## 2.6 Varför studera industrial relations?

Arbetsmarknaden har studerats i alla tider. Forskningen om industrial relations som ett system i samhället är emellertid ganska ung. Som vetenskapsgren har den vuxit fram i den anglosaxiska världen. Makarna Beatrice och Sidney Webb var de banbrytande vägröjarna.

De publicerade sina pionjärarbeten om industrial relations under 1890-talet. Den ledande moderna framställningen publicerades för knappt fyrtio år sedan av den amerikanske arbetsmarknadsekonomen John Dunlop.<sup>22</sup> Boken är alltså den bästa samlade texten i ämnet.<sup>23</sup> Vid några universitet i främst den anglosaxiska världen finns institut för industrial relations. De är tvärvetenskapliga institut, där främst ekonomer, sociologer, statsvetare, beteendevetare och jurister samlas. Undervisning meddelas och studenter kan få examen i industrial relations som universitetsämne. I Sverige finns sedan knappt tjugo år ett institut av likartat slag.<sup>24</sup> Under 1990-talet har inrättats professor(er) i ämnet och universitetsundervisning har startat. En livaktig svensk förening för industrial relations är medlemsorganisation i International Industrial Relations Association. Industrial relations som vetenskapsgren är sålunda under stark tillväxt världen över. Varför?

Ett första svar är en välkänd devis som gäller all forskning: Känn Dig själv!<sup>25</sup> Man kan också uttrycka saken så här: "Säg mig hur arbetsmarknadssystemet ser ut i Ditt land och jag skall säga Dig hur det land är som Du bor i". Arbetsmarknadssystemet är ett (sub)system i samhället. Det kan förklaras och förstås endast mot bakgrund av andra (sub)system i samhället. Det är både en produkt av dessa andra system och en faktor som påverkar dem.

Det som är av störst intresse är att försöka få svar på frågor om *varför* arbetsmarknadssystemet är uppbyggt i olika hänseenden på det sätt som det är. Särskilt intressant blir "Varförfrågor" när man jämför olika länder. Då har man två "Varför-frågor". Varför är det på ett visst sätt i ett land och varför är det på ett annat sätt i det andra landet? Figuren 1:1 - 3, 2:1 - 2 och 3:1 innehåller ett antal tänkbara alternativ. De svar som erhålles i olika länder varierar kraftigt. Varför?

Två exempel, valda på måfå, belyser problematiken. Varför är nära nog alla arbetstagare i Sverige medlemmar i en fackförening? Varför är fackföreningsväsendet i Sverige starkt centralstyrt? I bägge dessa hänseenden är motsatsen fallet i t ex USA. Slumpens skördar, må-

hända? Delvis är det väl så men troligen blott till en ringa del. Andra faktorer väger tyngre.

Sverige är ett mycket homogent land i olika avseenden, t ex etniskt, kulturellt, religiöst, och i ett något vidare perspektiv även politiskt (låt vara att Sverige utvecklas i pluralistisk riktning, främst kanske tack vare invandringen). I USA är det tvärtom i alla dessa avseenden. Det är tydligt att homogenitet i samhället i högre grad än heterogenitet är ägnad att befärma gruppbildningar. Homogenitet befärmar också enhetlighet i de gruppbildningar som växer fram.

Sverige är ett land som i sekler har varit mycket centralistiskt i flera viktiga hänseenden, politiskt, ekonomiskt, industriellt, kulturellt, religiöst. I USA har decentraliserad styrning alltid varit förhärskande – eller ingen styrning alls, vilket är ännu vanligare.

Företeelser av detta slag bidrar, menar jag, till att förklara skillnaderna i fråga om sådant som grad av facklig tillhörighet och fackföreningsorganisation. I sin tur bestämmer de innehållet i de rättsliga reglerna.

Ett annat skäl att studera industrial relations som ett sammanhållet system är att det av allt att döma finns ett samband mellan arbetsmarknadssystemet och industriell konkurrenskraft. Ett land med ett välfungerande arbetsmarknadssystem har konkurrensfördelar på den internationella marknaden.<sup>26</sup>

Ett tredje skäl är följande. Arbetsmarknaden och dess funktionssätt är ett stort område för studium och forskning. Ingen kan omfatta alla aspekter, ens inom ett mindre segment. Därför har arbetsmarknadsforskningen kommit att delas upp på ett stort antal olika vetenskapliga discipliner, som nationalekonomi, företagsekonomi, ekonomisk historia, sociologi, psykologi, ergonomi, arbetsmedicin och juridik. Resultatet blir emellertid lätt att kunskapen blir fragmentarisk. Varje vetenskap har måhända en god förståelse av den del av verkligheten som *den* sysslar med men har föga kunskap om andra aspekter på samma verklighet. Överblicken saknas. Industrial relations som en särskild disciplin syftar just till att skapa sådana överblickar. Det innebär att den till själva sin idé är tvärvetenskaplig. Det karakteristiska

för institut för studium av arbetsmarknadssystem är därför, för det första, att de samlar företrädare för olika vetenskaper som studerar arbetsmarknaden. För det andra vill de nå fram just till övergripande förståelse av arbetsmarknaden och dess funktionssätt, arbetsmarknadssystemet.

### 2.7 Om orsak och verkan

I avsnitt 2.6 har sagts att det mest intressanta vid studier av arbetsmarknadssystem är att ställa Varför-frågor. Detta illustrerades med centraliserade respektive decentraliserade förhandlingssystem. I avsnitt 2.3 figur 3:1 berördes definitioner av begreppet jämställdhet. Det konstaterades i bägge hänseendena att det förefaller rimligt att försöka hitta svar genom att studera förhållandena inom andra system i samhället. Frågan uppkommer emellertid vad som är orsak och vad som är verkan. Betyder "jämställdhet" främst "lika resultat" därför att övriga system utgår från den definitionen eller är det så att definitionen vuxit fram inom arbetsmarknadssystemet och sedan spritt sig till övriga system i samhället? Är förhandlingsväsendet centraliserat/decentraliserat därför att samhället i övrigt är så uppbyggt eller är det tvärtom?

Frågan är klassisk. Hönan och ägget. För min del brukar jag ge tre svar.

För det första detta. Arbetsmarknadssystemet är tämligen ungt i den mening vi använder begreppet. Visserligen kan man tala om ett förindustriellt arbetsmarknadssystem. Även i det agrara samhället fanns en bestämd ordning för arbetets anordnande, i de flesta länder i vår kulturkrets i vart fall två system, ett för landsbygden (tjänstehjonssystemet) och ett för städerna (skråväsendet). Inom den industri som existerade, i Sverige t ex bergsbruket, fanns också system, i själva verket ofta mycket noggrant utarbetade. Det som vi idag tänker på när vi talar om arbetsmarknadssystem är emellertid i mycket ett resultat av industrialiseringen och den därmed förändrade produktionsordningen. Systemet har visserligen rötter i de förindustriella systemen men det är samtidigt en nyskapelse. Som sådant är det ungt, mycket yngre än de flesta andra system i samhället,

t ex det politiska systemet, det kulturella systemet eller det ekonomiska systemet. Detta talar för att arbetsmarknadssystemet främst är en låntagare, inte en långgivare.

För det andra detta. Det mest intressanta när "Varför-frågor" skall besvaras är inte att fastställa faderskap. Det mest intressanta är att förstå, att få svar på frågor om varför förhållandena gestaltar sig som de gör. Ur den synvinkel spelar faderskapet visserligen en viktig roll men det är dock inte avgörande.

För det tredje detta. Det finns all anledning att tro att likartade förhållanden inom olika system i samhället ömsesidigt hjälper till *både* att bygga upp fenomen inom andra system *och* att vidmakthålla dem. Ett centraliserat förhandlingssystem på arbetsmarknaden har kanske vuxit fram samtidigt med att en centraliserad ägarstruktur inom näringslivet växte fram – i en miljö där den politiska makten av hävd varit centraliserad. När så väl skett stöder strukturerna varandra. Inte heller ur denna synvinkel spelar det därför någon avgörande roll vem som påverkat vem mest.

Kanske innebär det nu sagda att man gör det alltför lätt för sig. Kanske innebär det också att man redan från början går miste om väsentligheter genom att förklara att de inte är väsentliga. Förmodligen ligger det mycket i detta. Emellertid synes man få nöja sig med att komma nära. Man får nöja sig med approximationer. Verkligheten är helt enkelt alldeles för komplicerad för att kunna avvinnas enkla, kategoriska svar!

### 3 Jämförande studier av industrial relations

#### 3.1 Om nyttan av och glädjen med jämförande studier

Det allra mest givande vid studier av arbetsmarknadssystem är att använda en jämförande metod.

Flera fördelar står att vinna. Här är tre. För det första vinner man bättre förståelse för det egna landets system när man studerar andra länder. För det andra kanske man blir mindre nationalistisk. För det tredje öppnas världar av

nya tankar, synsätt och opinioner när man studerar andra länder. Några röster får illustrera dessa tre fördelar.

Clyde Summers, en välkänd amerikansk forskare på arbetsrättens område, har bedrivit mycken jämförande forskning, bland annat med Sverige som jämförelseland. På ett ställe skriver han à propos varför man kan och bör välja att bedriva jämförande studier. "The path of comparative law seems an unduly long and tortuous one to reach self-awareness. Do we really need to study another labor system to ask searching questions of our own?" Ja, svarar han och fortsätter. "Most of us are bound by unconscious premises and have difficulty envisioning what we have not seen. When we have known only one labor system we are captives of its purported premises and their claimed consequences. We can not easily imagine that essential parts might be otherwise; we do not see many of the questions worth asking. Studying another system is particularly useful for those of us whose imagination is limited and whose mind shrinks from being bold".<sup>27</sup> Långt tidigare hade den tyske nationalskalden Johann Wolfgang von Goethe (1749 – 1832) konstaterat just detta. Så skedde när han konfronterades med en annorlunda verklighet under sin italienska resa: "Das Bekannte wird neu durch unerwartete Bezüge, und erregt, mit neuen Gegenständen verknüpft, Aufmerksamkeit, Nachdenken und Urteil".<sup>28</sup> Sir Otto Kahn-Freund, för sin del, uttryckte sig på följande sätt: "If one's environment never changes ... one tends to assume that an institution, a practice, a tradition is inevitable and universal, whilst in fact it may be the outcome of the specific social, historical or geographical conditions of the country in which one ... lives".<sup>29</sup>

För det andra kan forskaren hoppas att komma ut ur sin nationella instängdhet. Attityden "my country – right or wrong" blir svår att upprätthålla när man fått insyn i andra sätt att göra det man själv trott sig vara bäst på att göra. Den i avsnitt 2.5 (vid not 19) anförda internationella studien kan tjäna som lärorik illustration!

Den tredje aspekten avser nyttan och glädjen av att se nya världar öppna sig. Detta, säger en

observatör, "is like escaping from prison into the open air".<sup>30</sup> Forskaren får uppleva, "like the itinerant craftsmen of old, some spiritual Wanderjahre."<sup>31</sup> Man kan få uppleva det högst stimulerande i att befinna sig "nästan berusad av upptäckarglädje mitt i en virvlande värld", som jag tillät mig att uttrycka saken en gång.<sup>32</sup>

Ronald Dore har inriktat sig på jämförande studier av England och Japan. Dessa har fört honom till det främsta ledet av samhällsvetenskapliga analytiker. Han uttrycker sig på följande sätt:<sup>33</sup>

All learning – all science – proceeds by comparison. There is no better way of learning how societies in general work than by studying, and living, in a country very different from one's own, observing the differences, asking why, watching one's own reactions, learning to look a little wide-eyed at things that one has always taken for granted. — There is danger, too, in learning from comparisons. One can easily end up with over-emphasized contrasts, with all-or-nothing national stereotypes. — Comparisons, if they are done properly, take you from the black and the white world of either/or to the greyer ambiguities of more or less.

Sammanfattningsvis detta:

All things considered, there are only two kinds of men in the world – those who stay at home and those who do not. The second are the more interesting.<sup>34</sup>

### 3.2 Om risker vid jämförande studier

Det jämförande studiet rymmer många risker.

Den första och mest elementära är att forskaren helt enkelt kan få fakta om bakfoten. Risken är mycket mindre nu än för blott några årtionden sedan. Skälet är att det numera finns vederhäftiga internationella framställningar av uppslagsboksart om snart sagt alla frågor på arbetsmarknadens område.

En annan risk är att forskaren i sitt sökande efter litteratur om det främmande landet hamnar fel. Överallt finns det litteratur på olika plan och av olika kvalitet. En av de första upp-

gifterna vid ett komparativt studium är att skaffa sig en överblick över vilka författare som skriver på området och deras kvalitet. En forskare som förlitar sig på "fel" författare kan hamna ganska galet.

Men dessa risker är dock tämligen enkla att eliminera.

Svårare är det med en tredje risk. Denna är att forskaren jämför företeelser som inte är jämförbara. "The bane of 'comparative' law is the spurious attempt to compare the incomparable; and labour law suffers more than most at the international level from this vice".<sup>35</sup> Företeelser kan till exempel ha samma beteckning men vara i grunden annorlunda. Som exempel må nämnas arbetsdomstolar, *labour courts*. Många länder har en institution som benämns *arbetsdomstol*. Detta innebär emellertid ingalunda att dessa institutioner i de olika länderna är sådana att det är meningsfullt att jämföra dem. Den svenska arbetsdomstolen är ett strikt rättstillämpningsorgan medan t.ex. den irländska är ett medlingsorgan. Avgörande vid jämförelser är därför inte namn och beteckningar utan funktioner.

Svårare är det också med en fjärde risk. Den är att tro att samma ord har samma innebörd i olika länder. Ord har sin betydelse i ett visst socialt och kulturellt sammanhang. Dessa sammanhang skiftar emellertid från land till land och därmed skiftar även betydelsen av ett och samma ord. Tag ordet fackförening, *trade union*. Det är en betydande skillnad i den associationsmässiga betydelse som ordet har i olika länder. Här kan man begrunda innehållet i figurerna 2:1 – 3. Om den klassificering av alternativen i dessa figurer som gjorts ovan är korrekt är det tydligt att ordet "fackförening" (och dess motsvarighet på engelska och japanska, *trade union* respektive *kumiai*) ger upphov till helt olika associationer hos människor i Japan, Sverige och USA. Utan i vart fall en elementär förståelse av dessa skillnader riskerar jämförelser bli helt missvisande.<sup>36</sup>

Även en femte risk erbjuder stora svårigheter. Den som ger sig jämförande forskning i våldet riskerar nämligen att tappa fotfästet hemma. Annorlunda uttryckt: genom att ägna mycken tid och energi åt studier av främman-

de länder kan forskaren förlora den nära och dagliga kontakten med det egna landet. Enligt min åsikt måste även den som bedriver jämförande forskning ha en fast och djup förankring i något land. Risken är annars stor att forskaren inte kan bringa verkligt djup till sin studie eftersom han/hon inte har djupgående kunskap om och förståelse för något lands system. En välkänd forskare med stark jämförande inriktning har följande allvarsord att säga om den jämförande forskaren: "He rates as an expert in foreign law when he is at home and as an expert in German law when he is abroad".<sup>37</sup> Med andra ord, risken är att den som bedriver jämförande forskning blir en person som inte vet speciellt mycket om någonting!

Var och en som ägnat mycket tid åt jämförande forskning känner med bävan att denna risk är högst verklig. Men även denna risk är dock möjlig att övervinna, låt vara att det ställer stora krav på arbete och energi.

Den största risken vid all jämförande forskning är dock att man inte förstår. Risken är att inte förstå en annan verklighet, en verklighet som vilar på andra värdepremisser och som därför bygger på andra utgångspunkter.

En välkänd tysk forskare, tidigare forskningschef på ILO, har detta att meddela oss:

In the final analysis, industrial relations can be understood and explained only as an offshoot of all the characteristic features of a given society – economic and legal, political and cultural, rational and irrational. Therefore, anybody who attempts to understand the industrial relations system of another country needs to acquire a knowledge and understanding of all the above characteristics of that country. The famous "Book of Tea", published at the beginning of this century, in which Kakuzo Okakura explains Japanese values and patterns of behaviour to the Western world, naturally does not explain present-day Japanese labour relations but the book is nevertheless a must for anyone attempting to understand industrial relations in Japan. Goethe, of course, does not describe or analyse German labour relations, but without a knowledge of Goethe's writing a non-German cannot expect to fully grasp what is behind 'co-determination'.<sup>38</sup>

Vad är nu detta? Man kan inte förstå den tyska medbestämmandelagen utan att samtidigt förstå Goethe? Man kan inte förstå det japanska arbetsmarknadssystemet utan att samtidigt förstå konsten att tillreda och servera te? Har lärdomen stigit den tyske professorn åt huvudet? Vill han göra sig viktig? Hur många utlänningar som studerar tysk arbetsmarknad känner Goethe? Inte många, skulle jag tro. Hur många utlänningar som studerar japansk arbetsmarknad känner teets väg, *cha-dô*? Inte många, skulle jag tro. Hur är det för övrigt med den tyske professorn själv i dessa ämnen? Hur är det för övrigt med de flesta inhemska forskare i dessa ämnen? Hur många tyska arbetsmarknadsforskare läser Goethe? Inte många, tror jag, tyvärr. Hur många japanska arbetsmarknadsforskare ägnar uppmärksamhet åt teceremonin? Ganska många, tror jag, lyckligtvis. Ty teceremonin är "a worship of the Imperfect" och Okakura ansåg därför att "(N)o student of Japanese culture could ever ignore its presence". Men ändå, ställer den tyske professorn här inte upp orrealistiska och orimliga krav? Ställer han rentav inte upp krav som i grunden har föga mening?

Nej, säkert inte! Jag delar till fullo den tyske professorns åsikt! Men ett sådant krav är svårt att leva upp till. För tio år sedan tillät jag mig uttala följande i saken:

An industrial relations comparativist must ... be a polyhistor of sorts! Without a sound understanding of the political power structure of the society under examination the industrial relations comparativist is more likely than not to go astray. Furthermore, since economic domination of men by other men appears to be ubiquitous regardless of political system, familiarity with the religious and moral values of the societies under scrutiny – their spiritual history and status, as it were – seems to be of paramount importance.<sup>39</sup>

En annan röst låter så här:

...key to an understanding of industrial relations within each national context is a clear appraisal of their socio-economic background.<sup>40</sup>

Annorlunda uttryckt: det är svårt att bedriva jämförande forskning rörande arbetsmarknadssystem om man verkligen vill förstå det främmande landet (och sitt eget). Det skall dock framhållas att svårigheterna varierar beroende på den nivå som forskaren befinner sig på. Det förhåller sig nämligen så att regler på detaljplanet och regler av mera teknisk art ofta är mycket lika i olika länder (jfr exemplet ovan i avsnitt 2.4, slutet, med förhandlingar på arbetsplatser före beslut). Jag brukar särskilja tre nivåer: marknivån, trädtoppsnivån och örnperspektivet. Omvänt kan man tala om marknivån, gräsrotens nivå och djupskiktet. Alla nivåerna är lika värdefulla och intressanta men metoder och resultat skiljer sig radikalt åt.<sup>41</sup>

På marknivån studeras regler med traditionell juridisk rättsdogmatisk metod. Det område av verkligheten som studeras är begränsat. Det går att förstå och överblicka utan andra svårigheter än de som sammanhänger med den första av riskerna med jämförande forskning som ovan pekats på. Det krävs inte några kunskaper om eller förståelse för politiska, kulturella eller andra förhållanden i det studerade landet. På trädtoppsnivån/rotnivån är studiet mera analytiskt. Ett större område av verkligheten studeras. Detaljskärpan avtar. Studieföremålet måste studeras i sin omgivning. Eftersom studiet avser en företeelse som befinner sig i en bestämd, relativt begränsad, omgivning behöver studiet dock inte sträckas längre än till denna omgivning. Kraven på kunskap om omvärlden växer men är vanligen fortfarande någorlunda överkomliga. På örnivån/djupskiktet är perspektivet stort. Forskaren överblickar en stor del av verkligheten, tex arbetsmarknadssystemet. Uppgiften är att analysera detta system och dess komponenter i ett övergripande perspektiv. Forskaren ser inte bara en liten plätt på marken, eller *ett* träd och den skog i vilket det växer, utan hela landskapet. Liksom ekologen vill finna strukturen och balansen i ett givet natursystem vill arbetsmarknadsforskaren finna strukturen och balansen i ett arbetsmarknadssystem.

Det är på örnivån som de stora svårigheterna uppkommer. Det är här som forskaren bör känna Goethe om Tyskland ligger under lup-

pen, eller teets väg om Japan studeras. Vem kan förstå Sverige utan att förstå begreppet "lagom", utan att förstå uttryck som "land skall med lag byggas", "den ene så god som den andre" eller "den som gapar efter mycket, mister ofta hela stycket"?<sup>42</sup> Hur kan man förstå Sverige om man inte känner Bellman, om man inte finner det persongalleri som omger urmakaren Fredman helt naturligt, liksom den umgängeston som används i den kretsen? Hur kan man förstå Sverige om man inte som Fritjof vet att "Yvs ej av fädrens ära! Envar har dock blott sin".<sup>43</sup> Hur kan man förstå Sverige om man inte med Geijer vet att "De väldige herrar med skri och med dån, slå riken och byar omkull;/tyst bygga dem bonden och hans son, som så uti blodbestänkt mull".<sup>44</sup> Hur kan man förstå Sverige om man inte vet att den som vill sätta sig på gemene man får Svedjesläkten emot sig och därför kommer till korta när ropet går: "Rid i natt!"<sup>45</sup>

För närvarande är jag sysselsatt med ett projekt om arbetsmarknadssystemet i Japan. Det är ett projekt på örnivån. Ambitionen är analytiskt och övergripande. Ambitionen är vidare att nå fram till något annat och mera än ytliga schabloner. Riskerna är dock stora. För att citera Clyde Summers igen: Om syftet är att göra övergripande analyser är risken att "(T)hat could lead to pointless and pretentious generalities".<sup>46</sup>

Erfarenheten visar att svårigheterna att utföra övergripande, analytiska jämförelser är mycket stora. Den japanske arbetsmarknadsforskaren Tadashi Hanami har för en utländsk publik skrivit en analytisk översikt (av synnerligen hög kvalitet) av sitt eget lands arbetsmarknadssystem. Det borde vara enklare än att skriva om ett annat land, kan man tycka. Emellertid fann Hanami uppgiften svår:

The second problem which caught my attention while writing this book is one which is more elusive and at the same time more fundamental to comparative studies in general. I began to appreciate more and more the overwhelming difficulty of comparative studies and the reasons why the researcher is often driven to desperation and tempted to give up altogether.<sup>47</sup>



När jag för tio år sedan var i mitten av ett projekt av den övergripande arten om USA skrev jag följande:

The field of comparative studies in labour law and industrial relations is rich in pleasures and pitfalls, nature being very bountiful in both respects. Challenges are as numerous as dandelions in June. Once in an inaugural lecture a newly appointed professor described the hardships and uncertainties connected with writing a dissertation in his particular discipline. Jokingly – but with some poorly subdued seriousness as well – he answered by stating: "Don't do it!" the hypothetical question of an equally hypothetical student as to whether he (the professor) would recommend him (the student) to start writing a dissertation. Is such a piece of advice called for with a student venturing into comparative law? On balance, I most affirmatively say No. Rewards are more delicious here than elsewhere, making the toil and trouble worthwhile.<sup>48</sup>

För någon tid sedan diskuterade jag aspekter på det japanska projekt som jag nu är sysselsatt med. I en rapport skrev jag bl a följande om denna diskussion.<sup>49</sup>

Mitt projekt: det japanska systemet för förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden, industrial relations i Japan. Min åsikt vid detta tillfälle är att systemet vuxit fram och fått sin utformning främst av marknads-ekonomiska skäl. Samtidigt förhåller det sig så att systemet passar förträffligt in i japansk kultur. Jag uppehåller mig mest vid det senare. Det är mycket mera berikande ur mänsklig synpunkt än det förra. Dessutom är det ju så i det långa loppet att anden segrar över materien.

En japansk favoritsysselsättning är att skriva poesi. Det kan låta egendomligt, kanske överdrivet, en skönmålning. Med det är ett faktum. Öppna vilken japansk tidning som helst och den innehåller nästan dagligen en diskussion om dikter som läsare skickat till tidningen. Den populäraste versformen är *haiku*. Det är också den svåraste. En *haiku* skall bestå av sju stavelser, varken mer eller mindre. Det är inte mycket. Inom detta lilla utrymme skall läsaren presenteras en bild som ger antydning om årsti-

den och som dessutom ger stoff till eftertanke. Inte så enkelt.

Matsuo Bashô är den främste haiku-diktaren. *Bashô*: det är bananträd. Han tog sig det namnet efter ett bananträd som han fick av lärjungar. Bananträdets virke är oavvändbart, lär vi av Bashô. "Det behöver därför aldrig smaka yxan", säger han. "Men jag älskar detta träd just för därför att det är oavvändbart", fortsätter han. Ett bananträd stod bredvid hans enkla hus nära Sumida-gawa i Edo, dagens Tokyo. Från detta hus startade han på sina berömda resor i Japan. Mest känd är den sista, förevidgad i boken "Den Smala Vägen till den Djupa Norden", *Oku no hoso-michi*, som utkom samma år som han dog. Den sägs vara den mest kända och älskade av alla böcker i Japan. Bashô föddes 1644 och dog femtio år senare, 1694. Han har förvandlat Japans kulturella karta. Att läsa Bashô är svårt. Inte bara för den som inte kan japanska och som måste förlita sig på översättningar. Det är svårt också för japanen.

Nå, där inne i kontorslandskapet denna den 11 augusti pågår nu föreläsningen om arbetsmarknadssystemet i Japan. Bashô gjorde sitt inträde när jag talade om nödvändigheten att förstå ett lands kultur för att kunna förstå detta system. "Utan att läsa Bashô kan man inte förstå arbetsmarknaden i Japan!"

En besynnerlig tanke, kan det synas. Efter föreläsningen talar vi om detta. De flesta av de närvarande japanerna är helt införstådda med denna tanke.

Bashô: Det indirekta, det outtalade, det underförstådda, det vaga, den försiktiga antydning. Se där Bashô, se där Japan.

En ung man frågar: "Är det kanske inte viktigare att studera hur samhället var uppbyggt före industrialiseringen än att läsa Bashô? Skall man inte studera hur Toyotomi Hideyoshi (1537 – 1598) och hans efterföljare Tokugawa Ieyasu (1543 – 1616) ville bygga det japanska samhället? Konfucius' sociala och etiska lära? Strävan efter det fullkomliga? Gudarnas väg, *shin-tô*? Teets väg, *cha-dô*? Brottningsens väg, *ju-dô*? Svärdets väg, *ken-dô*? Eller någon av de andra konsternas väg? Krigaridealet – samurajen -, *bushi-dô*?"

Förträffliga frågor. Den typiske arbetstagen i ett japanskt företag beskrivs ofta som en modern samuraj. En samuraj som bytt svärdet mot skiftnyckel eller penna. Mest känd kanske av alla samurajer är Miyamoto Musashi (1584–1645). Musashi ville inrikta sig helt på att lära sig *ken-dô*, svärdets väg. Han ville vandra denna väg ensam för att kunna koncentrera sig helt, utan kompromisser. Under nästan total självupppoffring. Med outröttlig och enveten uthållighet. Med hänsynslös målmedvetenhet.

Musashis väg genom livet blev blodig, en väg kantad av dödade motståndare i strider på liv och död. Motbjudande? Ja, i hög grad!

Västerlänningen kan ha svårigheter att finna Musashis levnadssätt godtagbart, än mindre berömvärdt. Musashi var en våldets man, grym och hänsynslös. Musashi visade ingen mänsklig respekt för sina motståndare. Musashi var ingen gentleman. Han vann alla strider han deltog i men han hyllade regeln "bättre fly än illa fäkta". Segern var allt, själva kampen inget. Han stred följaktligen aldrig enligt reglerna. Hans stridsteknik saknade all elegans. Han höll inte avtalade tider. Till sin mest berömda kamp kom han alldeles avsiktligt flera timmar för sent, kampen 1612 på den lilla ön Funashima, just utanför Ogura, Buzen-provinsen, dagens Fukuoka provins, på Kyūshū. Kampen skulle begynna klockan 8 på morgonen. Vid den tiden sov Musashi ännu. Han väcktes. Han gjorde en tuschteckning till sin värd som tack för natthärbärge, sägs det. Han gav sig iväg. I båten ut till ön tog han en åra och förvandlade den med några raska hugg till ett träsvärd, berättar historien. När han väl infann sig till den överenskomna platsen startade han striden utan att ens hälsa på sin motståndare. Han besegrade Sasaki Kojiro med träsvärdet men på ett sätt som i vart fall västerlänningen nog finner förnedrande för alla parter, för Musashi, för Sasaki och för svärdets väg. Musashi lät aldrig motståndaren få visa sitt kunnande. Han uppfattade med en nästan ofattbar skicklighet och snabbhet tillfälliga svagheter hos sina motståndare. Han utnyttjade dessa med fullständig hänsynslöshet. Bland många andra strider illustrerar kampen mot Sasaki Kojiro

allt detta. Det fanns hos Musashi inget av det som engelsmännen kallar "fair play".

Men också detta. Musashi använde ofta ett svärd av trä. För Musashi är det inte metallens styrka som gäller. Stridsmannens själsstyrka blir utslagsgivande. Den vinner som har bäst strategi. Men strategi är inte en fråga om fysisk kraft, om fysisk styrka eller ens om långsiktig planering. Strategi är en fråga om frigörelse från bestämda mönster, om hängivelse, om anpassningsförmåga, om sinnesnärvaro, om att förbli lugn även i striden. För Musashi är svärdets väg en väg till självbehärskning, till inre frigörelse. Hans mål var självförverkligande och mänsklig fullkomning. Sina sista år tillbringade Musashi ensam i en hydda i bergen i ett liv av meditation.

Mot slutet av sitt liv grep Musashi även till skrivpennan. Han nedtecknade sina tankar i "Boken om de Fem Ringarna", *Go Rin no Sho*. Den är uppdelad i fem avdelningar. Avdelningarna avser vardera ett av grundelementen i universum enligt buddistisk livsuppfattning: jord, vatten, eld, vind och tomhet. Musashi skriver om hur man under olika förhållanden skall handla för att uppnå bestämda mål. Boken är en vägledning i strategi.

Musashis bok läses. Den säljs i stora upplagor. Inte bara i Japan. För några år sedan blev boken en bestseller i USA. Bland affärsmän. Den kan läsas som en handbok i affärsstrategi. Frågan var: "Är det av Musashi som japanerna lärt sig affärsstrategi, den strategi som leder till så häpnadsväckande framgångar i industri och handel? Kan vi bättre konkurrera med japanerna om vi studerar Musashi?"

Nog har japanerna lärt mycket av Musashi. Det är lätt att se att de japanska företagens sätt att uppträda på marknaden har drag som slående påminner om Musashi. Om man kan förstå det japanska arbetsmarknadssystemet bättre genom att lära av Musashi vet jag däremot inte denna dag. Det är dock lätt att se den höga japanska arbetsmoralen och den långa arbetstiderna som uttryck för den kompromisslöshet och outröttliga envetenhet som var Musashis. Hans strävan efter perfektionism kan lätt ses som en förebild för det omutliga kvalitet-

stänkandet som genomsyrar japanskt arbetsliv. Jag måste därför ge den unge mannen rätt när han frågar om det inte är viktigt att studera även samurajens väg, stridsmannens väg, *bushi-dô*.

Clyde Summers pekar på risken att den jämförande forskningen endast når fram till "pointless and pretentious generalities". Den risken är stor. Med den infallsvinkel som presenteras i utdraget ur min rapport tillkommer risken att forskaren presenterar turistinformation och resebilder!

#### 4 Avslutningsord

Efter allt som sagts i det föregående om svårigheterna att utföra övergripande, analytiska och jämförande studier av arbetsmarknads-system länder emellan ställer sig läsaren med skäl frågor som dessa. Kan någon forskare på egen hand hoppas att utföra jämförande studier av övergripande och analytisk karaktär? Kan projekt av denna art egentligen genomföras? Svaret kan förefalla givet: Nej, det går inte! Detta är emellertid inte det korrekta svaret. Sådana studier görs och har gjorts. Några har gjort det med lysande resultat. Många av de utländska forskare som citerats i denna uppsats hör till denna skara.

But it takes quite a person to do it! Stubbornness, endurance and curiosity are needed in considerable measure. So are humility and sensitivity.<sup>50</sup>

På den noten slutar jag: *ödmjukhet och lyhördhet*.

Reinhold Fahlbeck

#### Noter

1. Schregle, J, Comparative industrial relations: pitfalls and potentials. *International Labour Review*, vol 120, 1981, s 24.
2. Kahn-Freund, O, Pacta Sunt Servanda – A Principle and Its Limits, *Tulane Law Review*, volym 48, 1974, s 894.

3. En nydanande studie med denna inriktning är Crouch, C, *Industrial Relations and European State Traditions* (Clarendon Press, 1993).

4. Prop 1994/95:76 s 16. Riksdagen instämde med entusiasm, 1994/95:AU5, t. ex. s 18. Se även t ex den socialdemokratiska partimotionen 1993/94 A8 där det heter, s 10f: "Den svenska arbetsrättsliga modellen bygger på rikstäckande kollektivavtal och välorganiserade fackliga parter, som i förhandlingar löser de flesta tvister. — Vi vill bygga vidare på den svenska modellen. Det innebär att det i första hand är arbetsmarknadens parter som genom kollektivavtal skall ge de arbetsrättsliga reglerna en sådan utformning att de fungerar väl i praktiken, blir så enkla och effektiva som möjligt och lägger inflytande, ansvar och befogenheter så nära de berörda som möjligt".

Den "Kommission om den svenska arbetsrätten" som tillsattes i mars 1995 skall uttryckligen arbeta utifrån "vad som brukar kallas den svenska modellen". Det anges att ett grunddrag i denna är "att den arbetsrättsliga lagregleringen kompletteras av kollektivavtal mellan parterna". Det fastslås vidare att "(F)örhållandena på arbetsmarknaden normalt skall regleras i kollektivavtal". Se Kommittédirektiv 1995:30, s 6.

I programskriften *Arbete i Europa – svenska prioriteringar i EU-arbetet på arbetsmarknadsområdet* (Ds 1995:64) hävdar regeringen på hösten 1995 rentav att "Sverige måste ute i Europa aktivt sprida kunskap om den svenska modellen på arbetsmarknaden". Kärnan här är att "föra fram parternas och kollektivavtalens betydelsefulla roll på den europeiska arbetsmarknaden". Andra aspekter som regeringen särskilt vill föra fram är betydelsen av att arbetsrättsliga lagar görs avtalsbara, "dvs att vissa bestämmelser därmed skulle kunna frångås genom nationella kollektivavtal", att "parternas möjligheter att vidta stridsåtgärder även i framtiden skall ligga utanför EU:s reglering" (vilket de gör enligt artikel 2.6 i avtalet 1991 om socialpolitik mellan "de elva" inom EU, numera "de fjorton"), att "verka för att arbetsrättsliga direktiv ges formen av ramlagstiftning snarare än detaljförskrifter" samt att EU:s medlemsländer "nationellt inför regler som möjliggör internationella sympatiåtgärder" (ett önskemål som måhända är dikterat av att svenska regler på området är tveksamma ur EG-rättslig synvinkel men skulle bli rumsrena om likartade regler antogs av andra medlemsländer); Ds 1995:64, s 23 f.

5. Se t ex European Parliament, Resolution on the new social dimension of the Treaty on European Union, A3-0091/94, OJ C 77, 14.3.94, p 30, Preamble C. Parlamentet angav som ett karakteristiskt drag för denna modell "the practice of negotiation between management and labour".
6. Stundom avses med "den svenska modellen" det system för löneförhandlingar som växte fram under årtiondet efter andra världskriget. Detta karakteriserades av synnerlig centralisering, en ledande roll för den privata sektorn och för SAF respektive LO. Denna modell har dött men den utgjorde blott en liten del av det som här kallas "den svenska modellen".
7. Fahlbeck, R, *Industrial Relations i USA. Ett porträtt av 'the Land of the Free'* (Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, nr 102, 1988, ISBN 91-544-2021-0).
8. 1925, vid ett tal inför The American Society of Newspaper Editors. Se t ex John Bartlett, *Familiar Quotations* (Justin Kaplan ed., 16 uppl 1992), s 614.
9. En förvanskning av det franska ordspråket: "La guerre est chose trop sérieuse pour être confiée aux militaires!". Ordspråket sägs vanligen vara myntat av Georges Clemenceau men ibland anges Maurice de Talleyrand som dess upphovsman.
10. Se härom utförligt Abegglen, J C, & Stalk, G Jr, Kaisha. *The Japanese Corporation* (Basic Books, 1985, ISBN 0-465-03711-9), kap 7 och 8, eller kortfattat Oda, H, *Japanese Law* (Butterworths, 1992, ISBN 0 406 66921 X), s 285 f, Araki, T, *Joint Consultation in Japan, Comparative Labor Law Journal*, vol 15, 1994, s 152 ff, eller Kuwahara, Y, *Industrial Relations System in Japan* (Japan Institute of Labor, Japanese Industrial Relations Series no 16, 1989), s 10.
11. Dore, Ronald, *Taking Japan Seriously. A Confucian Perspective on Leading Economic Issues* (Stanford University Press, 1987, ISBN 0-8047-1401-0), s 110.
12. Det är dock ganska vanligt att ledande befattningshavare har personligt betalningsansvar för bolagets skulder! Detta är en drakonisk form av indirekt privatekonomiskt intresse.
13. Svartalernativet kan förefalla egendomligt. Det synes dock vara i hög grad träffande. Det är nämligen mycket vanligt att högre befattningshavare, inklusive styrelseledamöter, tidigare varit ordförande i företagets fackförening. Enligt en statistisk undersökning 1992 var detta fallet med 16,2 % av styrelseledamöterna i de undersökta bolagen; Araki, a a not 10, s 153. Se mera utförligt om fackföreningsfunktionärer och ledningsgrupperna i japanska storföretag t.ex. Clark, R, *The Japanese Company* (Yale University Press 1979). Se även t.ex. Gould, W, *Japan's Reshaping of American Labor Law* (MIT Press 1984), s 4, 97 och 143. Araki går rentav så långt att han beskriver situationen i japanska företag så här: "... it appears that labor-management relations in Japanese enterprises are the relations between present union members and former union members"; Araki, a a not 10, s 153.
14. Fröding, Guitarr och dragharmonika (1891).
15. Pascal, Pensées (Édition Tourneur-Anziue, 1969), 59.
16. Detta är ett av temata i den bok som anges i not 7. Se även Fahlbeck, R, *The Demise of Collective Bargaining in the USA: Reflections on the Un-American Character of American Labor Law*, *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, vol 15 (1994), p 101.
17. Syndikaliströrelsen är – och har alltid varit – så liten att den inte representerat något egentligt alternativ. Övriga fristående, konkurrerande organisationer är i det stora hela ännu mera marginella. För en diskussion om dessa organisationer se t ex Rättsfonden, *Föreningsfriheten på arbetsmarknaden* (1983, ISBN 91-38-08227-6).
18. I den i föregående not angivna skriften, s 67, tillät jag mig däremot att karakterisera fristående, konkurrerande fackliga organisationer i Sverige på följande sätt: "oskyldiga offerlamm på samhällsnyttans altare".
19. En sammanfattande studie finns i Fahlbeck, R, *Collective Agreements – A Crossroad Between Public Law and Private Law* (Acta Societatis Juridicae Lundensis, No 95, 1987, ISBN 91-544-1931-X).
- En förkortad version publicerades i *Comparative Labor Law Journal*, vol 8 (1987), s 268. Ytterligare en version publicerades i *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol 2 (1986).
20. Calmfors, L, & Driffill, J, *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance*, *Economic Policy* No 6, April 1988 (Cambridge University Press). Också publicerad av Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, Seminar Paper No 402 (1987).

21. Avsiktligt tillägger jag preciseringar inom parentes eftersom graden av konkurrens och graden av reellt privat ägande varierar kraftigt mellan länder som i princip bygger på marknadsekonomi och privat äganderätt.
22. *Industrial Relations*, 1958. Boken har nyligen utkommit i en omtryckning med den gamla texten oförändrad men med ett nyskrivet kommenterande kapitel; Dunlop, John, *Industrial Relations* (Harvard Business School Press, 1993, ISBN 0 87584 411 1 eller 0-87584 334 4).
23. Några andra översiktsböcker är de följande. Bamber, G J, & Lansbury, R D, editors, *International and Comparative Industrial Relations* (2nd ed, Routledge, England, 1993, ISBN 0-415-10360-6); Barbash, J, *The Elements of Industrial Relations* (University of Wisconsin Press, 1984, ISBN 0-299-09610-6); Bean, R, *Comparative Industrial Relations. An Introduction to Cross-National Perspectives* (2nd ed, Routledge, England, 1994, ISBN 0-415-07086-4 eller 0-415-07087-2); Clegg, H, *Trade Unionism Under Collective Bargaining. A Theory based on Comparisons of Six Countries* (Basil Blackwell, Oxford, 1976, ISBN 0-631-17210-6); Crouch, Colin, *Industrial Relations and European Traditions* (Clarendon Press 1993, ISBN 0-19-827720-2 eller 0-19-827974-4); Muchlinski, P, *Multinational Enterprises and the Law* (Blackwell, England, 1995, ISBN 0-631-17311-0 eller 0-631-19785-0); Poole, M, *Industrial Relations. Origins and Patterns of National Diversity* (Routledge & Kegan Paul, England, 1986, ISBN 0-7100-9796-4); Selznick, P, *Law, Society and Industrial Justice* (Russell Sage Foundation, USA, 1969). En reviderad version utkom 1989 (Transaction Books, ISBN 0-87855-610-9).
24. Arbetslivsinstitutet (tidigare Arbetslivscentrum, under en kort mellanperiod kallat Institutet för arbetslivsforskning), Stockholm. Tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen utger institutet tidskriften *Arbetsmarknad & Arbetsliv*. Första numret utkom på förvintern 1995. Tidskriften skall utkomma med fyra nummer årligen. Den beskriver sig som populärvetenskaplig men har en redaktion och ett redaktionsråd med hög vetenskaplig kompetens.
25. Devisen på Apollontemplet i Delfi: *gnothi seauton*.
26. En studie som särskilt uppmärksammar detta är: Lodge, G C, & Vogel, E F, editors, *Ideology and National Competitiveness. An Analysis of Nine Countries* (Harvard Business School, 1987, ISBN 0-87584-147-3).
27. *Comparisons in Labor Law: Sweden and the United States*, Svensk Juristtidning, 1983, s 615. Också publicerad i *Industrial Relations Law Journal*, volume 7; 1985. Det måste dock sägas att Summers för visso inte hör till dem vars "imagination is limited och whose mind shrinks from being bold". Motsatsen är fallet. Men Summers är en anspråkslös person, en människa med ödmjukhet inför uppgiften.
28. Citerat efter Schregle, J, *Überlegungen zur internationalen Vergleichung im Arbeitsrecht*, i *In Memoriam Sir Otto Kahn-Freund* (Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980), s 675.
29. *Labour Relations. Heritage and Adjustment* (Oxford University Press, 1979), s 2.
30. Lawson, F H, *Comparative Law, Selected Essays, Volume I* (Amsterdam, 1977), s 73.
31. A a föregående not s 68.
32. Lärda Lund A – Ö. 224 professorer om vägarna till kunskap (Sydsvenska Dagbladet, 1988), s 63.
33. A a not 11, s 4, 6 och 7.
34. Rudyard Kipling, citerad från Donald Richie, *The Honorable Visitors* (Tuttle, 1994, ISBN 0-8048-1941-6), s 88.
35. Lord Wedderburn, *Discrimination in the Right to Organise and the Right to Be a Non-Unionist*, in Schmidt, editor, *Discrimination in Employment* (Almqvist & Wiksell International, 1978), s 459.
36. Se härtill Fahlbeck, a a not 7, s 223 och 226 f. Se även Schregle, a a not 1, s 26.
37. "Der oder jener Kollege werde bei uns als Kenner des ausländischen, im Ausland als Kenner des deutschen Rechts geschätzt!". Grossfeld, B, *The Strength and Weakness of Comparative Law* (Clarendon Press, 1990), s 4, eller *Macht und Ohnmacht der Rechtsvergleichung* (Tübingen, 1984), s 19.
38. Schregle, a a not 1, s 28.
39. Fahlbeck, R, *East is East and West is West? The Swedish Model for Industrial Relations* (Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund, nr 73, 1984, ISBN 91-544-1701-5), s 35.

40. Sumiya, M, *Japanese Industrial Relations Revisited* (Japan Institute of Labor, 1990, ISBN 4-538-71008-3), s 67.
41. Den i not 39 angivna skriften innehåller en kort och högst kaleidoskopisk genomgång för en utländsk publik av det svenska arbetsmarknadssystemet på dessa tre nivåer.
42. Det sista ordstävets finns ursprungligen i en ordspråkssamling utgiven av L Grubb (1655). Ordstävets härstammar från en av Aisopos fabler men det synes ha blivit "svenskare än Sverige". Här citerat efter Pelle Holm, *Ordspråk och talesätt* (1964).
43. Esaias Tegnér, *Fritjofs saga 2* (1820). Knappt två sekler tidigare hade Herkules fått höra att
- "Snöd är en ädelman, den själv sina dygder ej adlar/ snöd är en ädelman, den morskvedet adlar allena"; Georg Stjernhielm, *Herkules* (1647).
44. Erik Gustaf Geijer, *Odalbonden* (1811).
45. Vilhelm Moberg, *Rid i natt!* (1942).
46. Summers, a a not 27 s 590.
47. Hanami, Tadashi, *Labor Relations in Japan Today* (Kodansha & John Martin Publishing Ltd, 1979/80, ISBN 0-906327 10 6), s 15.
48. Fahlbeck, a a not 39, s 34 f.
49. Rapporten är ännu opublicerad men skall publiceras jämte andra "japanska bilder" i en volym för sig. Rapporten skrevs i augusti 1994.
50. Fahlbeck, a a not 39, s 35.

## Perspectives on the Single European Market: A critical appraisal

There is a growing literature on the study of the Single European Market Programme (SEMP). This literature is rich and detailed on specific EU policies. It is not dominated by one great debate. Still, judicial analyzes and legal points of view have attracted a lot of attention, even in studies concerned with interests, resources and politics.

This article examines the defining characteristics of the Single European market programme as a study area.<sup>1</sup> It highlights four different perspectives and discusses how the studies deal with the development, the institutionalization and the effects of the SEMP. Since the mid-1980s, activities connected to the SEMP have increased considerably. A very large body of legislation called for in 1985, has now been ratified by the Community (Cox and Furlong 1995: 9).<sup>2</sup> Private organizations, public authorities and enterprises in Europe have come to give priority to the creation of new approach directives and technical standards over international and national standardisation (Schreiber 1991: 101-7). In addition, there has been a complete turnover in the number of nationally implemented European standards (ENs) as opposed to

implemented international standards (ISO/IEC standards).

However, to note that such activities have increased, i.e. that the numerous European actors now favour European legislation and connected standardization over national and international activities, does not necessarily imply that we have achieved a clear understanding of what has developed since the mid-1980s or how it has affected the actors involved. While the contents and the formal structure of the SEMP both are well known and well documented (Grützner 1994; Nicolas and Repussard 1994; Pelkmans 1987),<sup>3</sup> the same cannot be said about their impacts thereof (Joerges 1994; Majone 1995).

There is an increasing agreement among the several recent single market studies that the development they describe is the most dynamic and challenging element of EC/EU cooperation since the 1950s (i.e. Cockfield 1990). Beyond that, the literature can be taken to be distinguished by four perspectives on the SEMP.<sup>4</sup> First, there are single market studies that take what I call a *functional legal perspective*. They take the principles of the SEMP to raise the standard of regulation and bring forward European harmonization (i.e. Sun and Pelkmans 1995), and they see the SEMP as the development of a new transnational legal system, which is a success (i.e. Kay and Vickers 1990).

Second, there are studies that make use of an *interactive comparative legal perspective*. They focus attention on the interaction between the different rules and principles of the SEMP (i.e. Majone 1995; Joerges 1994), and they tend to compare or measure the European rules with old ideas of national democratic constitutions (i.e. Stuurman 1990; Burrows 1990). In this perspective, the development of a new legal framework is emphasized. However, this framework is taken as a configuration still comprised by relative autonomous states and a few supra-national institutions. The SEMP is here taken to have caused a problematical transformation and a mix of legislation.

Third, there are studies that subscribe to what I call a *rational systems political perspective*. They view the SEMP as the development of a new transnational negotiation system which represents a systemic aggregated response to changes in technology and the world economy (i.e. Scharpf 1994; Schneider *et al* 1994). The legal principles of the SEMP are here seen as logical and aggregated means of voluntary coordination and concensus-building, while the development caused by the SEMP systematically is viewed upon as a success.

Fourth, there are studies that undertake an *interest based perspective*. They focus attention on the differences in resources and interests among actors who belong to large associations or interests organizations (i.e. Streeck 1991). Many studies within this perspective view the SEMP as the development of a new political negotiation system, also comprised by relative autonomous states and supranational actors, where new entry-barriers have been established for labour, consumers and foreign companies from outside Europe (i.e. Martin and Ross 1994; Hufbauer 1990). Accordingly, the development caused by the SEMP is often viewed upon as a very problematical development.

This review essay will hence explore the studies within the four categories of perspectives. In turn it highlights the problems of the debate and suggests a few new ways to think about the political and institutional developments connected to the SEMP.

### The SEMP as a functional legal system

A major point of departure for many single market studies is the aim to describe how the formal and legal principles of the SEMP affect market operators to behave instrumentally, so that their actions accordingly spill back on the incentives for harmonizing national legislations (i.e. Sun and Pelkmans 1995; Kay and Vickers 1990).

It is emphasized in many studies that the standard of European and national regulations will be raised and that European harmonization will be result of the SEMP (Mohr 1989). Several scholars have adopted a new vocabulary to describe this phenomenon. They call it 'regulatory competition', which refers to a dynamic relationship between the principles of mutual recognition and free movement, and a functional link between industry and regulators.

The principles of the SEMP are thus taken to generate a regulatory process, in which legislations are changed over time in a dynamic response to the market signals (Sun and Pelkmans 1995). This, will in turn provide new motives or incentives for dynamic and continuous learning and evaluation in the European regulatory system (Kay and Vickers 1990).

Among the books and articles explicitly concerned with this phenomenon, the clearest example of the generalization is the work of Jeanne-Mey Sun and Jacques Pelkmans (1995). On the basis of a comparative cost-benefit analysis of two cases, the harmonization of upholstered furniture and the harmonization of banking, the two authors argue that there are three types of costs and three types of benefits of regulatory competition. On the cost-side, regulatory competition can leave market operators with the choice of just adapting to the regulations of the country in which they want to sell their products or services. This would leave the national regulators with low motivations for the adaption of state regulations to the market forces.

Second, it may provide too little or too much regulation, where regulation, justified by existing market failures will no longer be provided, or where the member states follow one another in increasing the restrictiveness of certain requirements.

Third, it may create a situation where firms lack the certainty, they need in order to plan and execute their business strategies, due to a permanent regulatory drift (Sun and Pelkmans 1995: 83-86).

These costs are, however, not taken to weight as much as the three types of benefits that the authors accordingly emphasize. Regulatory competition is henceforth taken to provide a greater choice of regulation for the market operators. Second, it has a disciplining effect on national regulatory systems, as it possibly will serve to tame the "Leviathan tendencies" of government. Third, it is a fruitful strategy for discovery, experimentation, and innovation, primarily because the market operators can now "vote with their feet". In sum, regulatory competition therefore generates legislative harmonization, as the processes will eventually bring about a 'market-driven' regulatory convergence (Sun and Pelkmans 1995: 70, 82-83). Sun and Pelkmans work is just one example of studies that view the SEMP as the development of a new transnational legal order which serve positive means and ends (i.e. Dinan 1994: 344; Farr 1992; Kay and Vickers 1990; Pollack 1994).

While Sun and Pelkman's study and the other studies, which make use of a functional legal perspective, offer rich and detailed analyses of specific policies, there is at least one major problem concerning these studies. The major transformations that the studies emphasize are explained merely by factors of the formal principles of the SEMP or by factors of rational market operators and rational national regulators operating instrumentally in a whole new setting, which they totally accept and understand. It is unclear how the SEMP principles have come to function so well or rather how they have come to be accepted so quickly by the actors involved. In addition, the convergence of national regulations is taken as given, just as the emanating transnational effects are taken to be logically imbedded in the national settings.

### The SEMP as problematic legal interaction

A central argument in studies within an interactive comparative legal perspective, concerns the existence of fundamental mistrust between national regulators (Majone 1995). Moreover, it is often argued that there is considerable uncertainty in regulations (Burrows 1990; Burrows and Hiram 1995), a problematical mix of regulatory means at both the European Union and the member state level, which results in regulatory gaps (Joerges 1994; Burrows and Hiram 1995).

Examples of this generalization are the studies that emphasize problems connected to the usage of *open reference* to standards in legislation, where reference is made "only" to unspecified standards in a certain area (Stuurman 1990: 81).

The principle of open reference to standards has become a very popular option in relation to the SEMP, due to legal and administrative flexibility of this type of reference technique (i.e. Majone 1995). However, open reference to standards can also lead to critical legal problems and maybe even to an erosion of the public control on the contents of legislation. One of the problems emphasized is that the technical norms can become guiding and thus threaten to be elevated to binding legal norms over time (i.e. Stuurman 1990: 82).

Giandomenico Majone's work provides a clear example of a study that take such concerns into consideration. He sees the use of open reference to standards in close connection to the principle of mutual recognition. According to the author, the two principles critically conflict with each other, due to the existence of mistrust between national regulators.

Because of this mistrust, the principle of mutual recognition cannot operate without some detailed harmonization of the essential requirements in new approach directives (Majone 1995: 72). Thereby, however, the distinction between traditional detailed harmonization (the old approach) and mutual recognition, through the open reference to standards in regulation (the new approach), becomes increasingly blurred.

The problematical result is, according to Majone, that the principle of mutual recognition and



the principle of open reference to standards, are less applicable than was originally assumed under the SEMP (Majone 1995: 71-72).

This, however, is not the only problem according to Majone. Accordingly, he argues that the principle of regulatory competition cannot serve to raise the standard of regulation and drive out rules which offer protection that the consumers do not require (Kay and Vickers 1990). Instead, it is not realistic to assume that the consumers are competent to evaluate the relevant cost-quality or cost-safety tradeoffs (i.e. McGee and Weatherill 1990: 588).

Therefore, Majone argues that in several cases the public authorities must take responsibility and decide whether certain price-quality or price-risk combinations are socially acceptable or not. However, then another problem might arise, as the replacement of free competition on the market with negotiations among a small number of state regulators will only result in a situation where national regulators continue to raise objections against each other almost routinely, due to the existence of mistrust (Majone 1995: 71-73). Similar observations have been made in other studies under the interactive comparative legal perspective (Burrows 1990; Joerges 1994: 28; Joerges 1990: 176-98; Cox 1993: 4; Green *et al.* 1991).

In sum, these studies draw up an entirely different picture of the impact of regulatory competition under the SEMP. There are, however, also certain problems concerning these studies. They do not explain how the mistrust that they emphasize has developed historically or why this mistrust cannot be altered by the introduction of a new legal framework. A part of the problem is that the studies do not pay attention to the regulatory system, already existing before the mid-1980s, at both the European and the domestic level.

The failure of regulatory competition is explained merely by factors of fundamental mistrust between national regulators, which are taken as given, and the distances created between the new principles of the program and the old ideas of national democratic constitutions, which are seen as isolated and purposive rules. To accept such observations one must, however,

also require a more detailed description of the regulatory framework that existed before 1985 and how the new regulatory framework that the studies emphasize has developed. This is seen as essential for achieving an understanding of why the principles of the SEMP have or have not been accepted or why the principles cannot function as intended.

### The SEMP as a systemic political response

The several studies that make use of what I call a rational systems political perspective (i.e. Scharpf 1994; Schneider *et al.* 1994), are distinguished primarily by the way they have described the development of a new transnational negotiations system under the SEMP, and how the SEMP provides new means for voluntary consensus-building and horizontal coordination. The SEMP is seen as a logical systemic response to the international technological and economic changes, or the previous coordination problems in the European Community (i.e. Harrison 1995; Laffan 1992; Lodge 1986; Egan and McKiernan 1993; Sandholtz and Zysman 1989: 127).

Fritz Scharpf's work provides one of the clearest examples of this generalization. Scharpf (1994) argues that international standardization, in general, over the last three decades, has experienced a development from technically unified solutions that were hierarchically imposed within a single organization to interface standardization which is now imposed worldwide through negotiations in large numbers of committees (Scharpf 1994: 229-30).

In regard to the European example, Scharpf reasons that the abstract formulation of primarily safety principles, has made it easier to reach agreement in the Council of Ministers, because member state governments no longer need to fight to the last detail for the interests of their national industries. Instead, they should now be able to leave the struggle to the affected interests in a large number of standards committees, where consensus and agreement is taken to be facilitated because the firms themselves decide whether they want to conform to the agreed upon

standards or they wish to pursue their own solutions at their own risk (Scharpf 1994: 234).

Another clear example of the generalization is the work of Volker Schneider, Godefroy Dang-Nguyen and Raymond Werle. They make a clear distinction between the period before 1987 and the period after. In the first period, national monopolies, the PTTs, dominated all policy making activities and constrained further development in the telecommunications sector. However, after a period of revolutionary change, a kind of punctuated equilibrium develops. Telecommunications was liberalized in the US. The Commission developed a new and better strategy. There was suddenly a rapid increase in the number of EC decisions. Transnational policy networks were enabled. Old power structures were dismantled, and a new negotiation system based on voluntary coordination and consensus-building developed (Freeman and Oldham 1991; Genschel and Werle 1993: 208-9). Thus, when the Commission issued its Green Paper on Telecommunication in 1987, a turning point was marked.

These observations also give rise to a certain scepticism. The notion seems to be that the new transnational negotiation system is comprised by actors who are equal. No actors are seen as being able to play a determinate role. The components are taken to be so large that the direction of changes must be indeterminate, or at least political changes will only be directed by rapid technological innovations or economic changes to which the actors must logically respond and conform. The studies fail to explain how the mere existence of standards and a few guiding principles, in a system where collective actions are decentralized and formal obligations are low (Genschel and Werle 1993; Scharpf 1994), can serve to generate shared rules and horizontal agreements? It is difficult to grasp how there can possibly exist a political system before 1985, where member states and their national monopolies dominated the whole policy domain, and a negotiation system after 1987 which is based on horizontal consensus-building and coordination between like-minded actors (i.e. Fuchs 1994; Schneider *et al.* 1994).

One problem is that the studies have explained the fundamental changes they emphasize merely by factors of the convergence between national economies and technologies or the formal establishment of new isolated guiding principles, which are taken as given. Another problem is that the actors involved are taken to have accepted the new order and to behave thereafter as instrumentally oriented individuals, without the authors providing any explanation of how this has happened.

### **The SEMP as stable interests, resources and entry-barriers**

The distinctive characteristics of studies with an interest based perspective, can best be illuminated by contrasting them with those using a rational systems political perspective. The interest based perspective often views the SEMP as the development of a new political negotiation system with low formal obligations.

Still, collective actions are taken to be more centralized around fewer actors with different resources and interests (Cameron 1992: 66-67; Garrett 1992; Kastendiek 1990: 84-84; Yannopoulos 1991). The development of new entry-barriers is emphasized (Bonser 1991; Hufbauer 1991). The actors are taken to reach agreements primarily because of the high opportunity costs involved, which also implies that they usually strive for the lowest common denominator solutions (Garrett 1992: 557). In addition, the studies argue that there is still a remaining resistance of member states against any further assignment of powers to the European level (Wise and Gibb 1993).

The work of Andrew Martin and George Ross provides a clear example of this generalization. They observe how the national standards organizations were strongly opposed to the idea in the Commission's 'Green Paper' (Commission 1991) of giving a formal voice to the European organizations of industry, trade unions, and consumers in CEN/CENELEC. According to the authors, this should have forced the Commission to drop its suggestion. Instead a weaker, consultative European standardization forum attended

by representatives of interested parties at the national and European levels was established, which had to settle for annual meetings, of little importance (Martin and Ross 1994: 36). Martin and Ross also argue that there are reasons to be concerned with the ways in which the essentially political character of the standardization processes is obscured behind a facade of technical expertise. The two authors share this concern with a few other scholars (Joerges 1989; Kastendiek 1990: 83; Mcnamara 1990; Sandholtz and Zysman 1989).

Other studies have made similar observations. It is emphasized that national unions, enterprises and organized interests have no viable alternative but to participate in negotiations under the SEMP, although the negotiation system established here is taken to be one of new entry-barriers and uncertainties, which gives little influence to for instance labour (Streeck 1991: 335; Streeck and Schmitter 1992; Rhodes 1991).

It is also argued that integration and consensus in relation to the institutionalization of the SEMP, is potentially threatened by other factors than excessive regulation and member state dominance. A long duration cost is the lack of political legitimacy (Traxler and Schmitter 1994). These studies are, however, not unproblematic themselves (Garrett 1992: 534). They fail to explain why the interests and ideas of the actors cannot change so rapidly in relation to the programme? The studies lack explanations of how the actors have reproduced old strategies and beliefs when tackling new problems:

#### **Problems of the debate: a critical appraisal**

Despite the weaknesses discovered in the Single market literature, the methodologies and perspectives applied have contributed to the opening up of insightful and important avenues of inquiry. We have achieved a clearer understanding of important characteristics of SEMP, and the development since 1985.

In the studies harmonization has rightly been understood either as the attempts to reduce the regional economic and social discrepancies be-

tween the Community's regions, or as the attempts to remove barriers for the free movement of objects and persons across European economic area (i.e. Barry 1993: 319-20). However, in reality the two notions often fluids together (i.e. Sun and Pelkmans 1995). Thus, the studies often operate with wider but more implicit understandings of harmonization (i.e. Majone 1995).

A majority of single market studies still tend to take a fixed and deductive point of departure. It is not least the analytical questions emphasized in the studies that are problematical. How the principles of the SEMP, as purposive and isolated rules, affect actors and areas which are taken as given? How the principles, as purposive rules, cannot serve their purpose because of the fundamental mistrust between national self-interested regulators, other actors lack of knowledge or the differences in resources, interests and beliefs between actors who also are taken as given? How regulation in relation to the SEMP is illegitimate because it treats the traditional ideas on which national democratic constitutions are build?

However, promising the several recent single market studies are, they need to develop on three things in particular. First, there is a need to focus attention on how the SEMP has developed historically. The SEMP and the 'New approach to technical harmonization and standards' under the programme are not entirely new legal frameworks. They are built on long-during institutionalized social relations between states as well as experts. In turn, ideas like deregulation, reference to standards and mutual recognition have been historically inherited in the Community since the 1960s.

For sure, the previous analyses of the Single market initiative have acknowledged the impact of such factors, but they have tended to view them merely as objective and pre-given frames of action or as tools in the hands of instrumental actors (i.e. Dehousse and Majone 1994; Majone 1995; Kay and Vickers 1990; Sun and Pelkmans 1995). They have tended to refer back only to a few well-known legal focal points which have been instrumentally constructed by EU elites (i.e. Garret and Weingast 1993: 178), such as the

Dassonville case of 1974, the Cassis-de-Dijon case of 1979, the rule making experience established with regard to the Low-voltage directive of 1973, and the market demands for European standards organizations, such as CEN and CENELEC in the 1970s and early 1980s (Pelkmans and Vollebergh 1986: 12-24; Tronnier 1986: 35-37). Accordingly, the processes through which legal rules have had an impact on the development of a Single market and a European standardization system remain a "black-box".

Second, there is a need to know more of how the SEMP has been institutionalized and sustained over time at both the transnational and domestic level. There has only been a few studies of how the SEMP has caused organizational reforms at the transnational and domestic level and how the different types of actors have used distinctive argumentation structures and legal and technical rationales in order to institutionalize the SEMP across levels and areas.

In turn, such acknowledgements should also enable us to explain, why and how the institutions develop for organizing the Single market differ from the institutions developed for organizing similar activities in other regions or internationally. For instance, it is now obvious that only the more developed countries in Asia appear prepared to accept deeper forms of integration and an elimination of technical barriers to trade (i.e. Wijkman and Sundkvist Lindstroem 1989: 145, quoted in Katzenstein 1996: 18-19), which must be seen in sharp contrast to the more ambitious decisions taken on a Single European market since the mid-1980s.

Third, there is increasing need for studies that focus attention on comparative domestic effects of the SEMP on coordination and policy-making capacities, as well as on the autonomy and the actors' interpretations (i.e. Jacobsen 1993). It is surprising to find that none of the studies discussed in this article have taken up the challenge of seeking detailed answers to such analytical questions.

The SEMP is still important, and it should still attract attention. After all, the SEMP is mostly about the creation of a new type of market for Europe, a new type of rule making system, and a

new type of political negotiation system. Such configurations are not constructed over night. They resemble former institutions and it requires a long time for them to attain a certain state of property.

Torben Bundgaard-Pedersen

### Notes

1. This article is part of my research project on institutional changes in the governance of European standardization at the transnational and domestic level. A special note of thanks is due to Johan P. Olsen who inspired me to take on this discussion, while I was a visiting fellow at ARENA (Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-state) in Oslo, in the Summer 1995.

2. The SEMP, introduced formally and legally in the mid-1980s, builds on five documents. 1) The mutual information Directive (83/189/EEC); 2) the Commissions white paper on the completion of the internal market (Commission 1985); 3) the Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to European harmonization and standards (85/C 136/01), 4) the 1985 CEN/Cenelec Memorandum, No 4 on the general guidelines for cooperation between the Commission of the European Communities (CEC) and the European Free Trade Association (EFTA) and the European standards institutions; and 5) the Single European Act (1987).

3. The new approach to technical harmonization and standards under the SEMP brought five important principles, to be introduced formally and legally in the Community. Besides majority voting, it is the principle of a formal division between *legislative harmonization* (art. 100 A) and detailed *technical specifications* (standards). The latter shall be delegated to the formally entrusted European standards organizations. Third, it is the principle of '*mutual recognition*', following which all national technical regulation shall be subject to the provisions of articles 30-36 of the EEC treaty. Fourth, it is the principle of '*prevention of new barriers to trade*', following which the member states are formally obliged to notify draft technical regulations through the 'Mutual Information Directive' (83/189/CEE). Fifth, it is the principle of '*harmonization*', according to which legislative harmonization of national

laws shall relate primarily to areas in which there are elements of the protection of public health, work safety, environmental protection and consumer protection (Brekelmans 1993).

4. Some may find this presentation a little bit polemic. Arguably, it does not do justice to the authors quoted. However, I have found this necessary in order to distinguish what I consider to be the main perspectives on the SEMP.

## References

- Barry, Andrew (1993) 'The European Community and European Government: harmonization, mobility and space', *Economy and Society*, 22, 3: 314-26.
- Bonser, Charles F. (ed.) (1991) *Toward a North American Common Market*, Boulder: Westview Press.
- Brekelmans, Cornelius (1993) *European Technical Legislation for the Internal Market*, Paper prepared for Tel Aviv, 17 november 1993, DG III.
- Burrows, Noreen (1990) 'Harmonization of Technical Standards: Reculer Pour Mieux Sauter?', *Modern Law Review*, 53, 5: 597-603.
- Burrows, N. and Hiram, H. (1995) 'The Legal Articulation of Policy in the European Community', in Terence Dainith (ed.), *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*, Chichester: Chancery Law Publishing Ltd, pp. 27-47.
- Cameron, David R. (1992) 'The 1992 Initiative: Causes and Consequences', in A.M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*, Washington DC: The Brookings Institution, pp. 23-75.
- Cecchini, P. (1988) *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market*, Aldershot: Gower.
- Cockfield, Lord (1990) 'The Real Significance of 1992', in Colin Crouch and David Marquand (eds.), *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*, Oxford: Basil Blackwell, pp. 1-9.
- Commission (1985), 'Completing the Internal market', (COM(85)310, final, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Commission (1991) 'Green Paper on the Development of European Standardization: Action for faster Technological Integration in Europe', Bruxelles.
- Commission (1995) 'Commission Communication to the Council and Parliament on the broader use of standardization in Community policy', Bruxelles.
- Cox, Andrew (1993) *The Single Market Rules and the Enforcement Regime after 1992*, London: Earls Gate Press.
- Cox, A. and Furlong, P. (1995) 'Europe at the Crossroads—Implementing the 1992 Single Market Project', in P. Furlong and A. Cox (eds.), *The European Union at the Crossroads*, London: Earls Gate Press, pp. 3-11.
- Dehousse, R. and Majone, G. (1994) 'The Institutional Dynamics of European Integration: from the Single Act to the Maastricht Treaty', in Stephen Martin (ed.), *The Construction of Europe. Essays in Honor of Emile Noël*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 91-112.
- Dinan, Desmond (1994) *Ever closer Union*, London: MacMillan.
- Dobbin, Frank (1994) *Forging Industrial Policy*, New York: Cambridge University Press.
- Egan, Colin and McKiernan, Peter (1994) *Inside Fortress Europe: Strategies for the Single Market*, Worthingham: Addison-Wesley Publishing Company.
- Farr, Sebastian (1992) *Harmonisation of Technical Standards in the EC*, London: Chancery Law Publishers.
- Freeman, C. and Oldham, G. (1991) 'Introduction: beyond the single market', in C. Freeman, M. Sharp and W. Walker (eds.), *Technology and the Future of Europe: Global Competition and the Environment in the 1990s*, London: Pinter Publishers, pp. 3-18.
- Fuchs, Gerhard (1994) 'Policy-making in a system of multi-level governance—the Commission of the European Community and the Restructuring of the telecommunication sector', *Journal of European Public Policy*, 1 (2): 177-94.
- Gabel, H.L. (1991) *Competitive strategies for product standards*, London: McGraw-Hill Book Company.
- Garrett, G. (1992) 'International cooperation and institutional choice: The European Community's internal market', *International Organization*, 46(2): 533-60.
- Garrett, G. and Weingast, B. R. (1993) 'Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market', in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 173-207.
- Garrett, G. (1995) 'The Politics of Legal Integration in the European Union', *International Organization*, 49 (1): 171-81.
- Genschel, Philipp and Werle, Raymond (1993) 'From National Hierarchies to International Standardization: Modal Changes in the Governance of Telecommunications', *Journal of Public Policy*, 13 (3): 203-27.

- Green, N., Hartley, T.C. and Usher, J.A. (1991) *The Legal Foundations of the Single European Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Grützner, Bernd (1994) *Normung, Zertifizierung und Akkreditierung im EU-Binnenmarkt*, Berlin: VDE-Verlag GmbH.
- Haas, Peter M. (1992) 'Introduction: Epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46 (1): 1-37.
- Harrison, D.M. (1995) *The Organisation of Europe. Developing a Continental Market Order*, London: Routledge.
- Hufbauer, Gary (ed.) (1990) *Europe 1992. An American Perspective*, Washington DC: Brookings Institution.
- Jacobsen, Bengt (1993) Europeisering av förvaltningen, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 96: 2: 113-37.
- Joerges, Christian (1990) 'Paradoxes of Deregulatory Strategies at Community level: The Example of Product Safety Policy', in G. Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation?*, London: Pinters Publishers, pp. 176-98.
- Joerges, Christian (1994) 'European Economic Law, The Nation State and the Maastricht Treaty', in L.J. Sand (ed.), *Democratic and Legal problems in the European Community*, IUSEF nr. 12, Oslo: Universitetsforlaget, pp. 11-52.
- Kastendiek, Hans (1990) 'Convergence or a Persistent Diversity of National Politics?', in Colin Crouch and David Marquand (eds.), *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*, Oxford: Basil Blackwell, pp. 68-85.
- Katzenstein, Peter J. (1996) 'Regionalism in Comparative Perspective', Oslo: ARENA Working Paper, 1/1996.
- Kay, John and Vickers, J. (1990) 'Regulatory Reform: An appraisal', in G. Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation?*, London: Pinters Publishers, pp. 223-51.
- Kendall, Vivienne (1991) 'Standardization and its Problems', EIU, *European Trends*, No. 3: 70-74.
- Laffan, B. (1992) *Integration and co-operation in Europe*, London and New York: Routledge.
- Lodge, Juliet (1986) 'The Single European Act: Towards a new Euro-Dynamism?', *Journal of Common Market Studies*, XXIV (3): 203-23.
- Majone, Giandomenico (1995) *The European Community as a Regulatory State*, Lectures of the Academy of European Law, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers (forthcoming).
- Martin, Andrew and Ross, George (1994) *Lessons from the Social Dimension of the European Union*, Prepared for the Bureau of International Labour Affairs, U.S. Department of Labour, Washington DC.
- Mattli, W. and Slaughter, A.M. (1995) 'Law and politics in the European Union: a reply to Garrett', *International Organization*, 49 (1): 183-90.
- McGee, A. and Weatherill, S. (1990) 'The Evolution of the Single Market – Harmonization or Liberalisation', *Modern Law Review*, 53 (5): 578-97.
- McNamara, T.J. (1990) 'Company Participation in External Standards Activities', *Standards Management – a handbook for profits*, New York: American National Standards Institute, pp. 249-63.
- Mohr, Peter M. (1990) *Technische Normen und Freier Warenverkehr in der EWG*, Cologne: Carl Heymanns Verlag KG.
- Moravcsik, Andrew (1991) 'Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community', *International Organization*, 45 (1): 19-56.
- Nicolas, Florence and Repussard, J. (1994) *Common standards for enterprises*, Luxembourg: Office for Official Publications EC.
- Pelkmans, Jacques (1987) 'The New Approach to Technical Harmonization and Standardization', *Journal of Common Market Studies*, XXV (3), March: 249-69.
- Pelkmans, J. and A. Vollebergh (1986) 'The traditional Approach to technical harmonization: accomplishments and deficiencies' in Pelkmans and M. Vanheukelen (eds.) *Coming to Grist with the Internal Market*, Maastricht: EIPA, pp. 9-31.
- Peters, Guy (1992) 'Bureaucratic politics and the institutions of the European Community', in A.M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*, Washington DC: The Brookings Institution, pp. 75-123.
- Rhodes, Martin (1991) 'The social dimension of the Single European Market: National versus transnational regulation', *European Journal of Political Research*, 19: 245-80.
- Sandholtz, W. and Zysman, J. (1989) '1992: Recasting the European Bargain', *World Politics*, XLII (1): 95-128.
- Scharpf, Fritz W. (1994) 'Community and Autonomy. Multilevel Policy-Making in the European Union', *Journal of European Public Policy* 1 (2): 219-42.
- Schneider, V., Dang-Nguyen, G. and Werle, R. (1994) 'Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy', *Journal of Common Market Studies*, 32 (4): 473-498.
- Schreiber, Kristin (1991) 'The New Approach to Technical Harmonization and Standards', in Leon Hur-

- witz and Christian Lequesne (eds.), *The State of the European Community*, Harlow: Longman, pp. 97-112.
- Snyder, Francis (1994) 'Soft Law and Institutional Practice in the European Community', in Stephen Martin (ed.), *The Construction of Europe. Essays in Honor of Emile Noël*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 197-225.
- Streeck, W. (1991) 'More Uncertainties: German Unions Facing 1992', *Industrial Relations*, 30 (3): 317-50.
- Streeck, W. and Schmitter, P.C. (1992) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market', in W. Streeck (ed.), *Social Institutions and Economic Performance*, London: Sage, pp. 197-232.
- Stuurman, Kees (1990) 'Legal Aspects of Standardization and Certification of Information Technology and Telecommunications: An Overview', in H.W.K. Kaspersen and A. Oskamp (eds.), *Amongst Friends in Computers and Law*, Dordrecht: Computer/Law series, Kluwer, pp. 75-92.
- Sun, Jeanne-Mey and Pelkmans, Jacques (1995) 'Regulatory Competition in the Single Market', *Journal of Common Market Studies*, 33 (1): 67-89.
- Swann, Dennis (1992) 'Standards, procurement, mergers and state aids', in D. Swann (ed.), *The Single European Market and Beyond*, London: Routledge, pp. 53-80.
- Traxler, F. and Schmitter, Ph. C. (1994) *Prospective Thoughts on Regional Integration, Interest Politics and Policy Formation in the European Community/Union*, Paper prepared for the International Political Science Association XVIth World Congress, Berlin, 21-24 August 1994.
- Tronnier, H.K. (1986) 'Standardization and harmonization efforts in Europe, the Role of Cenelec and the experience with the Low Voltage Directive', in Pelkmans and M. Vanheukelen (eds.) *Coming to Grist with the Internal Market*, Maastricht: EIPA, pp. 35-43.
- TUTB (1992) *The Trade Union Contribution to European Standardization*, Brussels.
- Vickerman, R. (1992) *The Single European Market*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Wijkman, P.M. and Sundkvist Lindstroem, E. (1989) 'Pacific Basin Integration as Step towards Freer Trade', in J. Nieuwenhuysen (ed.), *Towards Freer Trade between Nations*, Melbourne: Oxford University Press, pp. 144-62.
- Vincenzi, Christopher (1995) 'Private Initiative and Public Control in the Regulatory Process', in Terence Dainith (ed.), *Implementing EC Law in the United Kingdom: Structures for Indirect Rule*, Chicester: Chancery Law Publishing Ltd, pp. 273-302.
- Wise, M. and Gibb, R. (1993) *Single Market to Social Europe*, New York: Longman Scientific & Technical.
- Yannopoulos, G.N. (1991) 'Trade policy issues on the completion of the internal market', in G.N. Yannopoulos (ed.), *Europe and America, 1992*, Manchester: University Press, pp. 9-26.

## Explaining the Collapse: A Review of Four Approaches to the Breakdown of the Soviet Union

### 1. Introduction

This review focuses on various approaches to explain the dramatic, and for many the unexpected, collapse of the Soviet Union. As Malia (1992) puts it: "Nothing about communism ever astonished the world so much as the manner of

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 1

its exit from history: In a feat without precedent, a great state, and one of the world's two superpowers, abolished itself from the face of the earth, repudiating its name, its sacred symbols, and all its basic institutions." (p. 57).

The natural fascination and academic curiosity stirred by the breakdown of the Soviet Union has provided a fertile ground for speculations and explanations with regard to the question of how this could happen. The purpose here is to review and contrast four different approaches to the collapse: the essentialist, the new institutional, the societal, and the multicausal approach.<sup>1</sup> I seek to discuss and establish a) the merits and demerits of the explanations presented, and b) significant differences and similarities in their focus. Apart

from a comparison between the approaches, it is a joint objective to outline relevant differences within the approaches. Finally, in a wider perspective, this review will provide an opportunity to address such broad questions as the choice of research design, and the relationship between Soviet & post-Soviet studies and comparative politics in general.

The reasons why these four approaches have been selected are three-fold. First, they express four of the most dominant explanations of the collapse. Second, they are distinct and sufficiently different from each other. Third, they are representative of important dividing lines within comparative politics, Soviet studies, and methodology, generally speaking: state vs. society, origin within Soviet studies vs. imported into Soviet studies, and monocausal vs. multicausal. Two works have been selected within each approach, with the explicit objective of having two pieces that fulfil the requirements of the approach, but which at the same time illustrate the possible divergence within the approach in question.

For the sake of clarity, it should be stated at the outset that the term approach will only be used to denote the four perspectives mentioned above, while the term explanation will be used for the eight different arguments presented.

The plan of the review is as follows. In the section following this introduction, the four different approaches are presented and outlined. In the third section, I analyze their differences and similarities, and strengths and weaknesses, with regard to the underlying causes of the Soviet Union's crisis susceptibility. In the fourth section, the breakdown in itself is addressed. Here the different approaches are compared in terms of their ability to explain the breakdown and its timing as a logical and theoretically coherent consequence of the earlier depicted reasons for the crisis susceptibility. Finally, I end the paper with a number of concluding comments, placing our observations in a wider perspective.

## 2. Introducing the Arguments<sup>2</sup>

### The Essentialist Approach

In an attempt to summarize the general argument of the essentialist approach with regard to the Soviet breakdown, Dallin (1992, p. 279f), not an essentialist himself, outlines three main claims. First, the essentialists argue that the nature and genetic code of the system in a sense doomed it from the very start, beginning with the illegitimate seizure of power in 1917. Second, they claim that the system was unchangeable throughout its history. Third, they argue that the system was essentially unreformable, and hence every effort to reform or modify it would fail, since such a system must be completely replaced. In sum, the core of the essentialist approach is a focus on what the Soviet Union was, i.e. its essence, rather than the behavior of the system and particular aspects of it. This emphasis and the often normatively coloured argument, has led some observers to denote this approach "neo-totalitarian" (e.g., Dallin, 1992, p. 280).

The first essentialist argument to be discussed here is presented by Malia (1992). Though largely irrelevant to our future analysis, it should be mentioned that Malia, as in other recent writings of his (e.g., "Z", 1990), takes the Soviet collapse as indicative of the failure of mainstream Sovietology and the appropriateness of the totalitarian perspective (e.g., Friedrich & Brzezinski, 1966). Malia builds his argument around the totalitarian character of the system, which gives the system its nature and logic. This, in turn, is a nature implying an "intrinsic irreformability": "The structure is so tight, and everything is so interconnected, that any attempt at liberalization inevitably skids off into dissolution." (Malia, 1992, p. 60). Less abstractly, Malia argues that the poor performance of the system induced continuous efforts at reforming the system, the last one occurring from 1985 onwards. These efforts undermined the pillars of the system, however, and when Eastern Europe collapsed, this also brought about the final collapse of the Soviet Union.

The work of Brzezinski (1989) has been chosen as the second essentialist argument. As in the



case of Malia, Brzezinski's argument is along the core notions and characteristics of the essentialist approach. According to him, the origin of a need for reform stems from the system itself. In a system which was essentially politicized from the top down, but where real politics only took place at the top, the system itself was protected from the challenge of change. This nature of the system was the legacy of Lenin and Stalin, which in turn led to the legacy of Brezhnev, stagnation. The reform efforts of Andropov and Gorbachev were the natural consequences of stagnation and the changing reality. Gorbachev and his reforms were, however, caught in an historical paradox that eventually caused too much disruption: "To restore the global prestige of communism, the Soviet Union ha[d] to repudiate most of its own communist past, both in terms of doctrine and practise." (p. 50).

#### The Neo-Institutional Approach

Our second approach to the breakdown of the Soviet Union emanates from what has been called the new institutionalist schools in political science, economics, and sociology. While sharing the pre-occupation with institutions, these schools differ in many respects.<sup>3</sup> The writings of Roeder (1993) and Solnick (1992) illustrate this heterogeneity, and can be placed respectively within the sub-fields of historical institutionalism and new institutional economics.

Roeder argues that the primary cause of the collapse of the Soviet Union can be found in the formal and informal institutions of the Soviet polity, specifically in what he calls "the constitution of Bolshevism". Simply stated, the institutional relationships, i.e. the constitution, created by the Bolsheviks after 1917 led to two parallel and conflicting developments. On the one hand, stable political institutions were created to favor development. On the other hand, these institutional relationships implied inertia and resistance to innovation and adaptation. This was a contradiction that was augmented over the years, and which finally led to the collapse of the system: "The one-party regime ultimately fell owing to its inability to respond to immense social changes that had taken place in Soviet society –

ironically, social changes that the Party itself had set in motion." (p. 3).

Solnick departs from the principal-agent problem as developed in the sub-field of new institutional economics, and applies this perspective to the Soviet bureaucracy. In the original formulation of this theory, the principal's ability to control the opportunist urge of the agent is influenced by the clarity of property rights and the presence of information asymmetries. In the Soviet system, the original problem of the principal-agent problem was exacerbated by uncertain property rights and pronounced information asymmetries, making the system particularly sensitive to change. Against this background, the Gorbachev reforms undermined the authority of the principals in the bureaucracy, bringing about opportunist behavior on behalf of the agents, which in turn led to an organization breakdown.

#### The Societal Approach

As opposed to the neo-institutional explanations, which focused on aspects of the state, societal explanations to the breakdown stress variables outside of the polity, e.g., class structures, social movements, generational replacement etc. While the state may still exist as an actor, the explanatory power lies primarily with societal forces, and their relationship to the state. The broad scope of the societal approach permits it to incorporate theories emphasizing different aspects of society, as is illustrated by the two writings selected from this approach, Hosking (1990) and Lewin (1989).

Hosking argues that the main reason behind the need to initiate reforms in the 1980s can be found in the impact of the totalitarian system on Soviet society. According to Hosking, the totalitarian system produced a nation traumatized by its own past, destroyed the old society and created a new one, and caused a deep divide between the public and the private persona. Both despite and because of the repression, Russian society kept traditions of political participation and mutual solidarity. After the death of Stalin, these traditions began to surface and from then and onwards we have witnessed the strengthening of alternative public opinion and the re-emer-

gence of civil society. According to Hosking, the Gorbachev reforms were in a sense an attempt to bring the old state up to date with a more developed and autonomous society. At the same time, however, their immediate cause was a crisis in the economy, so apparent to the leadership.

While discussing basically the same development, Lewin takes a somewhat different approach to the relationship between the state and society. Lewin's fundamental notion is that in order to explain the reforms of the 1980s, it is necessary to understand the changes which Soviet society underwent in the post world war period. Soviet society developed from a rural peasant society into an urbanized, educated, industrialized, professionalized and complex society, where socio-economically heterogeneous generations coexist. At the same time, however, this modern society was strait-jacketed into a state still left in the 1930s, a state which could neither satisfy the economic nor the participatory demands of modern society. As the range and magnitude of this mismatch increased, so did the reforms that were required to close the gap. By the 1980s, what was needed was a complete recreation of the political system, a formidable task which could only succeed if performed with strong political will and in collaboration with the different social classes.

#### The Multicausal Approach

Whereas the other approaches were characterized by a focus on one particular variable in each case, the explanations of the Soviet breakdown presented by Dallin (1992) and Deudney & Ikenberry (1991) are multicausal in nature. Hence, these explanations share methodological aspects, rather than a common independent variable.

According to Dallin, six interrelated and unintended developments formed the necessary preconditions for the breakdown: First, a gradual loosening of the Stalinist systems of controls; second, the spread of corruption; third, the erosion of ideology; fourth, a remarkable process of social change; fifth, causes in the international environment, such as a heightening fear of nuclear war and a heavy defense burden; sixth and

finally, the decline of the Soviet economy. Dallin argues that none of these explanations can be considered more powerful than the other, but that it is their interaction which is critical. Still, the eventual breakdown cannot be explained unless Gorbachev is brought in as a catalyst in this fragile environment. Neither Gorbachev's reforms nor the underlying environment created by the six preconditions are in themselves sufficient explanations, but together they led to the collapse.

Deudney & Ikenberry approach the matter of the Soviet crisis by advancing a composite explanation, incorporating both international and national factors. Unlike Dallin, they claim that there is one variable which had the most decisive effect, the Soviet economic failure. Adopting the perspective of industrial modernization theory, Deudney & Ikenberry specifically emphasize an inherent contradiction in the economic system: "The old command order is impeding industrial modernization while, at the same time, industrial modernization is undercutting the old command order." (p. 243). Exacerbated by natural resource constraints and international military competition, this economic stagnation led to a crisis characterized by declining domestic political legitimacy, declining ideological appeal, and constraints on foreign policy resources.

### 3. Explaining the Crisis Susceptibility

Having introduced the approaches, the stage is set for a comparison of their arguments in terms of how and how well they explain the breakdown of the Soviet Union. The analysis is divided into two parts. First, I analyze the ability of the arguments to account for why the Soviet Union was particularly susceptible to a crisis, i.e. the long-run processes leading up to the final breakdown. Second, in the next section I discuss the arguments' explanatory power with regard to the emergence of Gorbachev and the collapse.

I will leave aside the evaluation of the explanations until the second part of this section, and begin by discussing the relevant differences and similarities between the approaches. On the one hand, their separate foci and independent vari-

ables may lead one to assume that there will be significant differences between the approaches. On the other hand, it is not unreasonable to expect certain similarities, since they all seek to explain the same phenomenon and dependent variable. In short, how different are the explanations offered by these approaches with regard to the crisis susceptibility of the Soviet Union?

Surprisingly similar, I believe. While indeed there are certain exceptions to the generalizations presented here, there is a rather unexpected unity around a core argument. The most apparent unanimity is displayed with regard to whether the sources of the crisis susceptibility are domestic or international. With the exception of the multicausal explanations, which can "afford" to include international factors, all other arguments turn to *domestic factors* for their explanations. Malia and Brzezinski stress the nature of the system, Roeder and Solnick, the state institutions, and Hosking and Lewin, Soviet society.

Furthermore, what might be perceived as quite different emphases within the domestic sphere – the nature of the system, the state, and society – are in fact not that divergent when looked at more closely. All explanations, including the multicausal, depend on *the system* in one way or another in order to be able to make their arguments. By the system, I mean the political and economic structures created by the party and the state. In addition, with the interesting exception of Solnick, who stresses the fragility of the bureaucratic structure, all other explanations claim that it is *the rigidity* of the system which is crucial.

A number of interesting variations can be found within this shared emphasis on the rigidity of the system. First of all, there are differences with regard to whether the rigidity is the independent variable, or a variable with which the real independent variable interacts. In the case of the essentialist explanations and Roeder's argument, different aspects of state rigidity – intrinsic irreformability, totalitarian control, complete politicization – constitute the heart of the argument. In the case of the societal explanations and Deudney & Ikenberry's industrial modernization thesis, however, it is the interaction of a rigid system with changes within society and the

economy which constitute the main reasons behind the crisis susceptibility.

A second area where variation can be found with regard to the rigidity of the system, is whether it is the polity or the economy which is inflexible. While the polity and the economy certainly were particularly difficult to separate from each other in the Soviet Union, we may still discern differences in emphasis between the explanations. Deudney & Ikenberry present the only argument which solely focuses on the rigidity of the economic command structures. The essentialist approaches of Malia and Brzezinski encompass both the economy and the polity in their accounts of the inflexibility inherent in the system. Finally, there is a marked unanimity among Roeder and the societal arguments of Hosking and Lewin on the polity's unresponsiveness to changes in society.

A third and last variation in terms of the conception of system rigidity concerns the origin of this rigidity. Basically, the diverging line is between those who consider the rigidity to have been there from the very beginning, and those who view the rigidity as an accumulated or recent aspect of the system. In the first group we find the writings of Malia and Roeder, who argue that "the Bolshevik constitution" (Roeder, ch. 3) and "the basic model of the Soviet total society" (Malia, p. 61) were in place already in the early years after the revolution. Rather than claiming that the seed of the system's stagnation was inherent from the very beginning, Brzezinski, Hosking, Lewin, and Deudney & Ikenberry, all stress the rigidity of the system as handed down by Stalin.

Having discussed the differences and similarities of these arguments, I will now elaborate briefly on the strengths and weaknesses of the explanations. How well do they account for the underlying processes of the breakdown? Do they make sense and are they credible? Before I discuss the particularities of each individual approach, we must recognize that, as a group, the arguments presented here, with the exception of Solnick, all have their main emphasis on the processes leading up to the breakdown. Though this may seem an obvious part of these arguments and thus should not be considered a

strength, I would argue that is a merit relatively speaking. First, when comparing these arguments to the growing literature on transitions, the explanations outlined here do far better. As Przeworski (1991, p. 3) admits, the transition literature has a tendency to only spot the precipitating conditions, rather than the underlying causes. Second, as will be evident when discussing the emergence of Gorbachev and the actual breakdown in the next section, the arguments presented here have their qualitative emphasis on the underlying processes, rather than the breakdown itself.

Despite this general strength in explaining the underlying causes, there are, however, still important differences in logic and credibility. While perhaps one would be led to believe that these differences would be most pronounced between one approach and another, it seems as though the main dividing line runs within rather than between the approaches.

Starting with the essentialist explanations of Malia and Brzezinski, there are certain differences with regard to how well they elaborate on why the essence of the system formed the basis of its collapse. Coloured by his normative disposition, Malia seems to take the power of his explanation for granted: "It is in the logic of such a total system that it should end in total collapse. (—) There is no middle way between the integral preservation of such a system and its collapse." (p. 60). For Malia, the essence of the system doomed it from the very beginning, and he cannot provide us with any further discussions of the processes which caused its irreformability. Brzezinski, on the other hand, presents a more credible logic when elaborating on what actually constituted the essence of the system—the accumulated legacies of Lenin, Stalin, and Brezhnev—and why this put the Soviet Union in a particularly problematic position coming into the 1980s. But, in the end, the essentialist approach relies far too much on a normative, rather than actual and specified logic for why the Soviet Union was doomed to collapse.

In the case of the neo-institutional explanations of Roeder and Solnick, a fair comparison is difficult due to the ahistorical character and theoretical emphasis of Solnick's explanation. Still,

Solnick presents a convincing argument for why the Soviet Union was particularly susceptible to problems in the relationship between principals and agents. Turning to Roeder, we find a well-formulated single-cause argument with an elegant internal logic. Unfortunately, however, certain doubts arise as to whether Roeder has not sacrificed certain empirical reality in order to make the logic run smoothly. Most challenging to the credibility of the argument is the claim of a Bolshevik constitution and an unbroken and causal constitutional line from 1917 until the late 1980s.

The societal approach displays perhaps the largest divergence in terms of logic and credibility. In addition to the fact that he presents an argument clouded in irrelevant illustrations and without a clear line of reasoning, Hosking's core argument also suffers from a number of inherent contradictions. First, how was it that civil society was both destroyed by the totalitarian system (p. 9), and strengthened by mutual solidarity under pressure (p. 18)? Second, and related, how can Hosking build his argument around an ever-present civil society, and at the same time be a devoted supporter of the totalitarian model (p. 7)? Lewin, on the contrary, is consistent and credible when disregarding the totalitarian model and pushing for the explanatory power of the relationship between the state and a modernizing society.

Finally, let us consider the multicausal explanations of Dallin and Deudney & Ikenberry. Certainly, the act of putting forward a large number of explanations has advantages in terms of accuracy and credibility, when compared to the monocausal explanations. At the same time, however, there are important weaknesses in both Dallin's and Deudney & Ikenberry's pieces. In the case of Dallin, it would be to the advantage of his argument if it contained an attempt at elaborating on the interaction of the six independent variables. That, on the other hand, is the strength of Deudney & Ikenberry, relatively speaking. While they do suggest both a model for how the variables interact and a hierarchy among them, we may, however, question the credibility of these relationships. More specifically, they advance an economic argument completely de-

void of any reference to the Soviet polity. In light of the pervasive character of the state and the party in the Soviet Union, the absence of these factors challenge the credibility of this multi-causal explanation.

To sum up how, and how well the different approaches explain the crisis susceptibility of the Soviet Union, there are three main conclusions to be drawn from the preceding analysis.

First, despite their ostensible differences, the four approaches share a core argument. They all argue that the causes behind the crisis susceptibility are domestic, rather than international. Furthermore, the rigidity of the system is emphasized as a crucial component in most of the explanations. Second, it should be recognized that, as a group, the explanations discussed here do quite well in accounting for the underlying processes leading to the Soviet crisis susceptibility. This is an impression that will be strengthened when we turn to the more difficult task of explaining the actual breakdown in the next section. Third, differences in the credibility and logic of the argument are more pronounced within, rather than between, the different approaches. This indicates that all four approaches contribute important pieces to the overall picture, and that the explanatory power of the individual explanations is dependent on the structure of the argument, rather than on its choice of independent variable.

#### 4. Explaining Why the Breakdown Occurred When it Did

Having discussed the underlying processes leading up to the breakdown, our focus in this section will be on the breakdown itself. In the preceding analysis I established that the four approaches discussed here all could provide us with quite elaborate explanations of the underlying processes of the Soviet crisis susceptibility. At the same time, however, there were noticeable differences in the logic and credibility of the arguments, differences which in fact were more pronounced within rather than between the four approaches.

Turning to the breakdown itself, we enter an area which indeed poses more of a challenge to the different approaches, than the task of accounting for the historical processes leading up to it. A discussion of the ability of the different approaches to explain why it happened when it happened constitutes an opportunity to subject these explanations to a hard test. In order to accept the claim of an approach with regard to the power of its independent variable, we must also ask it to provide us with an explanation of how the historical process in question de facto translates into a crisis situation and a breakdown. Essentially, can the different explanations presented here account for the time of the breakdown without relying on new, exogenous variables? That is, are the explanations theoretically coherent in the sense that the time of the collapse follows logically from the causes depicted as leading to it? I will proceed by analyzing one approach at a time.<sup>4</sup>

Starting with the essentialist explanations of Malia and Brzezinski, they both share distinct similarities in their weaknesses and strengths with regard to how well they can explain why the Soviet Union collapsed when it did. According to both Malia and Brzezinski, the Gorbachev reforms were reactions against the stagnation caused by the rigidity of the system. In both accounts, the reforms also caused an unprecedented disruption in this fully interconnected and total system, a disruption which threatened its essence and eventually brought about its collapse.

The relative strengths of both Malia and Brzezinski lie in the logic with which the character of the system translates into the impossibility of reforming it without unsettling the entire system. In what we may view as a "petrified equilibrium" argument, they argue that once the rigid system is disrupted, the complete interconnectedness of the parts will cause its disintegration. For Malia, Gorbachev's reforms undermined the key pillars of the system: its purpose, plan, police, and party (p. 64). For Brzezinski, the presence of a revisionist in the Kremlin (Gorbachev) had to lead to political disintegration and doctrinal eclipse (p. 64). Hence, in both cases there is a coherent logic where the rigid system causes

stagnation, which calls for reforms, which in turn bring about a collapse due to the irreformable character of the system.

However, as in the case of the underlying causes of the crisis susceptibility, the normatively coloured emphasis on the totalitarian essence of the system and its inevitable collapse, raise questions regarding the actual underpinnings of this logic. Furthermore, we can observe a number of more specific, potential weaknesses in these arguments as well. First, we may raise the question whether the emergence of Gorbachev and the launching of reforms were not in fact *against* the logic of the system. Let us pose the question this way: Is it in the logic of a totalitarian and utterly politicized system that a leader with the intention to reform is allowed to emerge and pursue his radical reforms? Secondly, it should be mentioned that Malia has to introduce an exogenous variable, the breakdown in Eastern Europe, in order to account for the final collapse (p. 64f). Against the background of Malia's earlier claims regarding system collapse and inevitability, this reliance on an exogenous variable is quite surprising.

Turning to the neo-institutionalist explanations, we do not find the same degree of homogeneity with regard to strengths and weaknesses, as displayed by the essentialist arguments. There are, however, interesting similarities between the essentialist explanations and the arguments put forward by Roeder and Solnick. According to Roeder, Gorbachev's launching of reforms came when the intensifying contradiction between the processes of institutional inertia and social change was unbearable. In turn, these reforms met such resistance that the entire system collapsed. From this perspective, Roeder's explanation for why it happened when it happened is powerful and follows logically from his argument for why the Soviet Union was headed for a collapse.

There might, however, be a number of serious weaknesses in the logic of this explanation. First of all, as in the case of the essentialist explanations, it is questionable whether Roeder's theory provides us with a satisfactory explanation of where Gorbachev came from. Second, and crucial if we accept Roeder's introduction of Gor-

bachev as a catalyst: How come Gorbachev managed to introduce reforms, when earlier attempts had failed and the system had developed towards a higher and higher institutional resistance over the last thirty years?

Turning to Solnick, we find an argument with a compact theoretical logic. To some extent, the structure of Solnick's argument resembles that of the essentialist arguments, where the reforms constitute a departure from a kind of institutional equilibrium. In this case, however, we are dealing with a fragile equilibrium, rather than the rigid and petrified one of the essentialist arguments. With the introduction of economic and political reforms, the delicate and unstable balance between large information asymmetries and unclear property rights on the one hand, and unconventional methods of control (e.g. the plan) on the other, was disrupted. This, in turn, triggered opportunistic behavior on the part of the agents, which finally led to an organizational breakdown and disintegration.

The weaknesses in Solnick's general theoretical explanation of the organizational breakdown are few. Perhaps the most valid criticism would be an echo of earlier critique and point to the fact that his analysis is completely devoid of any discussion of Gorbachev and what led to the introduction of reforms. However, at the same time it should be noted that, unlike the other explanations, this is a theory where institutional reforms and balanced/unbalanced relationships are an integral part. Another possible, but missing elaboration would have been a discussion about why the information asymmetries became so problematic under Gorbachev's, but not Khrushchev's reforms.

A significant problem in Roeder's argument was the inability of his historical processes to account for why the Soviet Union collapsed when it did unless exogenous factors such as Gorbachev's emergence were incorporated. Shifting to the societal explanations, their process-oriented arguments indicate that we may find the same problem here. Since both Hosking's and Lewin's works were published before the final breakdown, the most interesting aspect is how their societal explanations translate into the

emergence of Gorbachev and the introduction of reforms.

Unfortunately, Hosking's explanation of the launching of reforms suffers from some of the same confusion and inconsistency that characterized his description of the processes leading up to the crisis situation. Despite the fact that the independent variable and focus of Hosking's analysis is the awakening and strengthening of civil society, he resorts to economic causes when attempting to explain the reasons behind the reforms. At the same time, however, it should be noted that civil society re-emerges as a factor when Hosking argues that "the genie is out of the bottle" (p. 154) and there is no turning back. Still, there are two central weaknesses in Hosking's explanation with regard to theoretical coherence. First of all, the underlying process of a continuous strengthening of civil society does not translate into an explanation of why there was a launching of reforms. Secondly, and consequently, the strengthening of civil society explains even less the timing of the reforms.

Where Hosking could not and did not even attempt to show how an emerging civil society led to reforms, Lewin presents a convincing and theoretically coherent argument. As the gap increased between the economic and participatory demands of modern Soviet society and what the rigid state could provide, the state gradually lost legitimacy. This was recognized in the last years of the Brezhnev era, when a new line of thinking based on frankness began to develop, a line which came to flourish under Gorbachev. Hence, Gorbachev's reforms were not, as Lewin puts it, "an overnight improvisation" (p. 114). Instead, the range and magnitude of the reforms were a result of the new reform-minded and educated generation within the leadership, a generation which reflected the changes in society. To sum up, Lewin presents an elegant argument where his underlying processes adequately explain the emergence of Gorbachev and the timing of reforms.

Finally, let us turn to the multicausal explanations and their capacity to explain in a theoretically coherent way why the Soviet Union collapsed when it did. Perhaps it is asking too much to demand theoretical coherence from multi-

causal explanations whose explicit goal is one of reaching accuracy through multiplicity. At the same time, however, Deudney & Ikenberry and Dallin are illustrations of two separate ways of approaching multicause-mapping.

Deudney & Ikenberry seek to keep a straight line through their argument, despite the inclusion of additional variables. According to them, the time of the crisis and the response with reforms is a result of the aggravation of the economic stagnation caused by natural resource constraints and international competitive pressures. This, in turn, results in declining political legitimacy, declining ideological appeal, and constraints on foreign policy resources. Furthermore, Deudney & Ikenberry explain the choice of turning to liberalization and modernized socialism as the most rational way to alleviate the economic contradiction underlying the stagnation. Hence, it is possible to trace a straight line from Deudney & Ikenberry's causes of the economic stagnation to the particular choice of reform efforts. At the same time, however, it certainly would have strengthened their argument had they added a political dimension and elaborated more extensively on why the economic stagnation led to reform efforts in the mid-1980s, when it had not done so earlier.

Dallin's explanation of the timing of the breakdown can be said to lack both the relative coherence of Deudney & Ikenberry's account, as well as their attempt at a specification of the interaction of the variables. Dallin's six underlying causes cannot in themselves explain the time of the collapse. Rather, his historical causes create a background environment marked by fragility, which would not necessarily have had to collapse, if it had not been for the emergence of a catalyst, the Gorbachev factor. In order to explain the timing of the breakdown, and even why it eventually happened, Dallin thus has to introduce Gorbachev as yet another cause. Hence, why it happened when it happened does not follow logically from the earlier depicted historical explanations.

To sum up the explanatory power and coherence of the different approaches with regard to the emergence of Gorbachev and the breakdown, there are five main conclusions.

First, to ask these approaches to explain the breakdown and its timing as a logical consequence of the earlier depicted underlying causes, is to subject them to a hard test. Hence, it is not surprising that their general result here is somewhat less impressive than their coverage of the underlying causes. Second, the explanations which depict the system as a kind of equilibrium, petrified or fragile, have more success in explaining the timing of the breakdown, relatively speaking. Third, the explanations emphasizing gradual processes generally have considerable difficulties in explaining why Gorbachev emerged and why the system collapsed when it did. With the noteworthy exception of Lewin, these explanations have to include additional, exogenous factors to explain the turning point where these processes tipped over into a collapse. Fourth, and related to the last two conclusions, the ability to explain the timing of the collapse is thus partly dependent on the nature of the approach. From the very beginning, the essentialist arguments thus have an advantage over the societal explanations. Still, as illustrated by Malia's somewhat simplistic argument and Lewin's convincing explanation, such advantages/disadvantages can both be partly lost and overcome. Fifth and finally, the emergence of Gorbachev is a general problem among these explanations. To account for, in a credible and theoretically coherent way, where he came from, why he came at that particular time, and why he managed to introduce reforms, constitutes a challenge to all of these explanations.

## 5. Concluding Comments

What, then, have we learned and gained from this review of the essentialist, new institutionalist, societal, and multicausal approaches to the breakdown of the Soviet Union? Since I have already given brief summaries along the way, the purpose here is to put our observations into the broader picture of research design, theoretical power, and the relationship between Soviet area studies and comparative politics in general.

The first observation we need to elaborate on concerns the difficulties of explaining the timing

of the emergence of Gorbachev and the final breakdown. In a larger perspective, this is an issue of historical junctures and ex post explanations. As was shown in last section, the capacity to explain the timing of the collapse in a theoretically coherent way is largely dependent on whether explanations focus on gradual processes within the system, or depart from an image of it as a rigid or fragile equilibrium. At the heart of the difficulties of the process-oriented explanations lies the problem of combining process with critical turning-points or junctures. Essentially, how does one explain why a gradual process does not just continue, but instead tips over with wide-ranging effects?

Two different solutions can be traced among the approaches discussed here. First, an historical juncture like the launching of reforms can be credibly explained as the point where the process in question reaches its climax and translates into change. Lewin provides the best example of this successful solution, when he shows how the Gorbachev generation was the first societal and leadership generation without any ties to the Tsarist, Leninist and Stalinist state system of agrarian despotism. The other, more common and theoretically less rigorous solution is to introduce an exogenous factor in order to explain why the process reached a juncture and did not just continue. This is the context in which we should view the use of "the Gorbachev factor" and other exogenous variables.

A second general observation concerns the way these explanations approach what is usually viewed as a trade-off between parsimony and accuracy. While the optimal explanation would be able to satisfy both criteria, it is often the case that one has to be emphasized over the other. Among the four approaches discussed here, the main dividing line runs between the monocausal approaches – the essentialist, neo-institutional, and societal – on the one hand, and the multicausal approach on the other. In the case of the monocausal explanations, there is a general emphasis on parsimony. In many, but not all cases, this has brought about rather powerful and logical arguments with a high level of theoretical coherence. At the same time, however, it should be noted that some of the criticisms I have launched



against these explanations concern their tendency to over-simplify.

As emphasized in the discussion of the crisis susceptibility of the Soviet Union, all four approaches contribute substantial explanatory pieces to the overall picture. Having admitted this, I have thus shown the potential justification of a multicausal approach. Accuracy at the expense of parsimony is the explicit objective of the multicausal explanations presented here. As illustrated by the following quotes, this is a priority set by a blend of a particular ontological perspective and a methodological consideration: "It is perhaps natural for us to seek simple explanations, single causes, and yes-or-no answers. More often than not, in real life, things are far more complex." (Dallin, p. 299), and "These events are clearly too multifaceted to be subject to simple explanation, or attributed to any single variable." (Deudney & Ikenberry, p. 244). Unfortunately, however, the rather undisciplined and non-elaborating character of the multicausal explanations makes it quite easy to challenge their accuracy. It is therefore not without justification to argue that the multicausal explanations have ended up in a loss-loss situation, reaching neither parsimony nor accuracy.

Finally, let us elaborate on the issue of generalizability. A common thread in Soviet and post-Soviet studies has been the issue of whether the Soviet Union and its successor states can be studied with the same theoretical tools as are employed in mainstream comparative politics. Essentially, is the Soviet and post-Soviet context a *sui generis* or not? Turning this central concern the other way around, we may ask to what extent theories and conclusions reached within the Soviet context are applicable in other contexts.

Generally speaking, two aspects of the explanations presented here strongly limit their generalizability. First, with the exception of Solnick, all explanations depart from an historical perspective on the Soviet Union, hence tying themselves to the specifics of the Soviet experience. Roeder's Bolshevik constitution is a relevant example here, where the generalizability of the institutionalist approach is hampered by the historical uniqueness of the case.

Second, as was observed in the section dealing with the crisis susceptibility of the Soviet Union, there is a common reliance on the characteristics of the system as a crucial factor. Thus, by depending on the factor that was perhaps most unique in the Soviet context – the political and economic structures created by the party and the state – the wider applicability of the explanations forwarded here becomes severely limited.

Summing up, the four approaches to the Soviet breakdown reviewed here have provided us with valuable insights into such relevant and widely disparate issues as the merits and demerits of alternative points of departure, poor and fruitful research design, and the possible uniqueness of the Soviet experience.

In the end, the very collapse of the Soviet Union may also lead to greater possibilities for further theoretical advances in post-Soviet studies as well as comparative politics in general. As the *sui generis* character of the Soviet Union gives way to a democratic polity in transition and consolidation, conditions arise which are more conducive to the application of contemporary comparative theories.

Jonas Tallberg

## Notes

1. For other attempts at explaining and depicting aspects of the breakdown, see, e.g., Breslauer (1990), Chirot (1991), Cohen (1985), Cólton (1986), Cook (1993), Daniels (1988, 1993), Jowitt (1992), Lapidus (1987), Rutland (1993), and Suny (1993).
2. All further references to the authors introduced here will be to the eight works representing the four approaches as presented in this section, unless otherwise is specified.
3. For an overview, see, Hall & Taylor (1994).
4. It should be noted that not all the works discussed here were written after the actual breakdown, and that, as a consequence, there are certain problems involved in performing a strict comparison. In an attempt to facilitate a comparison between the different explanations, we will focus on the explanatory power with regard to Gorbachev's

emergence, rather than the eventual breakdown, when analyzing the works written before the breakdown.

## References

- Breslauer, George W., 1990. Soviet economic reforms since Stalin: ideology, politics, and learning, *Soviet Economy* 6, 252-280.
- Brzezinski, Zbigniew, 1989. *The grand failure: the birth and death of communism in the twentieth century*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Chirot, Daniel, 1991. *The crisis of Leninism and the decline of the left*. Seattle: University of Washington Press.
- Cohen, Stephen F., 1985. *Rethinking the Soviet experience*. New York: Oxford University Press.
- Colton, Timothy J., 1986. *The dilemma of reform in the Soviet Union*. New York: Council on Foreign Relations.
- Cook, Linda J., 1993. *The Soviet social contract and why it failed: welfare policy and workers' politics from Brezhnev to Yeltsin*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dallin, Alexander, 1992. Causes of the collapse of the USSR, *Post-Soviet Affairs* 8, 279-302.
- Daniels, Robert V., 1988. *Is Russia reformable? Change and resistance from Stalin to Gorbachev*. Boulder: Westview Press.
- Daniels, Robert V., 1993. *The end of the communist revolution*. London: Routledge.
- Deudney, Daniel & Ikenberry, G. John, 1991. Soviet reform and the end of the cold war: explaining large scale historical change, *Review of International Studies* 17, 225-250.
- Friedrich, Carl J. & Brzezinski, Zbigniew, 1966. *Totalitarian dictatorship and autocracy*. New York: Praeger.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R., 1994. *Political science and the four new institutionalisms*. Paper prepared for APSA meeting, September 1994.
- Hosking, Geoffrey, 1990. *The awakening of the Soviet Union*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jowitt, Kenneth, 1992. *New world disorder: the Leninist extinction*. Berkeley: University of California Press.
- Lapidus, Gail W., 1987. Gorbachev and the reform of the Soviet system, *Daedalus* 116, 1-30.
- Lewin, Moshe, 1989. *The Gorbachev phenomenon: a historical interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Malia, Martin, 1992. Leninist endgame, *Daedalus* 121, 57-75.
- Przeworski, Adam, 1991. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roeder, Philip G., 1993. *Red sunset: the failure of Soviet politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Rutland, Peter, 1993. *The politics of economic stagnation in the Soviet Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solnick, Steven L., 1992. *Understanding the Soviet collapse: institutional transformation in periods of political chaos*. Paper prepared for APSA meeting, September 1992.
- Suny, Ronald Grigor, 1993. *The revenge of the past. Nationalism, revolution and the collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press.
- "Z" (Malia, Martin), 1990. To the Stalin mausoleum, *Daedalus* 119, 295-344.

## Rapport från konferensen "Conflicts in the Caucasus"

I Oslo den 24-26 november 1995 hölls på initiativ från PRIO (International Peace Research Institute, Oslo) och Norges Helsingforskommitté en konferens om Kaukasus, den etniskt komplicerade regionen mellan Svarta havet och Kaspiska havet som p.g.a. sitt strategiska

läge och sin rikedom på konflikter och olja tilldrar sig alltmer av Västs intresse.

Till konferensen kom forskare från Europa och USA, men deltagarlistan dominerades av praktiker – t.ex. Per Källström, svensk general och chef för FN:s observatörsstyrka i Abchasi (som ligger i Georgien), Jack Maresca, f.d. amerikansk OSSE-ambassadör och Nagorno-Karabach-förhandlare, vidare en representant för OSSE-missionen i Georgien, och ett flertal representanter för NGO:s aktiva i re-

gionen, t.ex. det välinformerade Human Rights Watch.

Särskilt intressant var närvaron vid konferensens alla tre dagar av den ryske regeringsföreträdaren Vladimir Rubanov. Han är en av Oleg Lobovs ställföreträdare i det mäktiga ryska säkerhetsrådet där president Jeltsin är ordförande. Lobov är s.k. sekreterare i rådet och samtidigt en av president Jeltsins absolut närmaste män och dennes personliga sändebud till Tjetjenien. Det ryska säkerhetsrådet har med ministrar från alla kraftministerier, t.ex. försvarsminister Gratjov, spelat en central roll i den ryska Tjetjenienpolitiken. Rubanov var därmed väl ämnad att återge den ryska officiella ståndpunkten i Tjetjenienfrågan. Hans närvaro vittnade om att Ryssland inte anser sig kunna förhålla sig passivt då västlig Kaukasus-expertis samlas för att tränga in i frågor som ligger Ryssland nära om hjärtat.

Initierade föreläsare inledde konferensen med exposéer över situationen i konflikterna om Nagorno-Karabach (som ligger i Azerbajdzjan), Abchasien och Sydossetien (båda i Georgien). I alla tre konflikterna råder eldupphör, men hållbara politiska överenskommelser ter sig fortfarande höra en oklar framtid till. Följande kan noteras ur de många och intensiva diskussionerna.

Särskilt Abchasien-frågan verkar kunna bli mer komplicerad i takt med att Moskvas och Tbilisis tålmod med de abchasiska separatisterna minskar. Den georgiske nyvalde presidenten Eduard Sjevardnadze (han var fram till president- (och parlaments-) valet den 5 november ordförande för parlamentet och tillika statschef) har befäst sin maktställning och bygger sakta men säkert upp relationerna med Ryssland, inkl. inom det militära området. Det kan inte uteslutas att han i sinom tid följer Tudjmans recept om (och kanske Kinas kommande uppvisning i) hur den territoriella integriteten återupprättas. Ryssland är kanske allt mindre benäget att förhindra en sådan utveckling i ljuset av egna problem med separatism.

Det internationella spelet kring Nagorno-Karabach-frågan är mer komplicerat, inte minst som oljan i det Kaspiska Havet alltmer

attraherar bl.a. Washingtons, Londons och Bryssels intresse och gör stabilitet i regionen till ett vitalt strategiskt intresse för andra än bara Ryssland. Ett banbrytande principbeslut har tagits inom OSSE om ett ev. insättande av fredsbevarande trupper i konfliktområdet. Vägen till en insats på marken är emellertid lång med tanke på tveksamheten hos truppbidragare och de fortsatt kniviga politiska frågorna i själva konflikten.

En fråga som togs upp flera gånger under konferensen var det allt mer uppenbara behovet av nytänkande inom internationell lagstiftning och politisk teori om en modell som kunde harmoniera å den ena sidan kravet om respekt för statens territoriella integritet, och å den andra sidan kravet om respekt för minoriteters rättigheter. Det behövs en modell för vidsträckt autonomi inom ramen för befintliga stater, en autonomi som t.ex. kan förete internationella element.

Det blev den numera PRIO-anknutne Vladimir Tisjkov, etnolog från ryska vetenskapsakademien och f.d. nationalitetsminister (fram till 1992), som inledde om Tjetjenien. Han delade med sig frikostigt av sin tid till Rubanov som gjorde en mer politiserad och affektiv framställning på temat. Det gemensamma budskapet var det som har ljudit och som fortfarande ljuder från Kreml: Den tjetjenske separatistledaren Dzjochar Dudajev är en förbrytare som omger sig med en samling banditer och som har föga stöd bland befolkningen (enligt Rubanov högst 10 % i områden som Dudajev själv kontrollerar). Militärt måste man tyvärr räkna med Dudajev, men politiskt borde han ignoreras.

Prioritet nummer ett var att med val i december skapa bas för en ny laglig regering, sedan skulle referendum hållas om republikens status.<sup>1</sup> Men ingen lösning kunde sträcka sig utöver den ryska konstitutionen, betonade Rubanov, det hade president Jeltsin helt enkelt inte rätt till, han kunde varken släppa in eller släppa ut subjekt ur den Ryska Federationen på eget bevåg. Rubanov beskrev kriget i Tjetjenien som en konflikt mellan ett civiliserat samhälle och barbari. Här gjorde många i auditoriet otvivelaktigen sin egen tolkning om

vilken part i kriget om Tjetjenien som har varit den mest barbariska.

Man hade till konferensen gjort ansträngningar att bjuda in representanter för olika tjetjenska grupperingar, inkl. från Dudajev-sidan. Detta för att förmedla en balanserad bild även av den intra-tjetjenska konflikt som på plats i Tjetjenien framstår som kanske mer central och om möjligt mer oförsonlig än den rysk-tjetjenska motsättningen. Ingen representant för Dudajev hade dock till slut lyckats inbringas till Oslo-konferensen. De 3-4 tjetjener som fanns vid konferensen sorterade alla på ett eller annat sätt under den under ryskt beväpnat skydd sittande tjetjenska regeringen med Doku Zavgajev i spetsen. Därför företedde den rysk-tjetjenska dialog som konferensdeltagare under en workshop om Tjetjenienkonflikten blev vittnen till föga meningsskiltigheter.

Ryssarna och tjetjenerna hade enligt uppgift i Oslo den primära uppgiften att föra runda bordssamtal med varandra. Det är svårt att föreställa sig vilka framsteg med betydelse för konfliktlösningen som en sådan diskussion utan representanter från Dudajev-sidan kunde leda till.

Under konferensen hann mycket annat än den rysk-tjetjenska tråtan att avhandlas. Stort utrymme fick med rätta den svåra humanitära situationen i området – ca miljonen azerier, d.v.s. var sjunde azerier, är flyktingar i sitt eget land; i Georgien fortsätter nästan 300 000 georgier förvägras återvända till sina hem i Abchasien; flyktingsituationen kring Tjetjenien har förbättrats något sedan kriget mest akuta fas i början av 1995, men omfattande problem kvarstår, inte minst p.g.a. att det återuppbyggnadsarbete som ryssarna påstår pågår, enligt utsago från lokalt verksamma NGO:s är föga mer än vackra ord.

Konferensen utgjorde en värdefull samlingspunkt för Kaukasus-kännare, och den

norska Helsingforskommittén och PRIO är värda en eloge var för initiativet. Kanske ligger vi, Kaukasus-folket, nu cyniskt sett i täten för nästa politiska growth industry då röken börjar skingras på Balkan och där ge plats åt det mer tråkiga återuppbyggnadsarbetet. Men för detta ligger kanske Kaukasus för långt borta från den västeuropeiska horisonten. Dock icke att förglömma – Ryssland är en del av Europa, nu t.o.m. Europarådsmedlem, och de tre transkaukasiska staterna har av Europarådet definierats såsom europeiska. Därmed borde konflikter, ond bråd död och mänskligt lidande i Kaukasus ägnas intresse av den som vill kalla sig europé i ordets egentliga bemärkelse.

*Anders Troedsson*

#### Not

1. Så här efteråt kan man konstatera att decembervalen i Tjetjenien var starkt tveksamma ur formell synvinkel, att de inte ledde till någon politisk öppning i Tjetjenien, att den nu "lagliga" tjetjenska ledningen i Groznyj i stor utsträckning fortsatt saknar folkligt stöd. De ryska truppers hopplösa försök att till siste man nedkämpa dudajevisterna fortsätter. I början av mars rapporterades om mycket hårda strider i Groznyj bara någon kilometer från den ryska militärbasen där. De förnyade dudajevska operationerna i den tjetjenska huvudstaden ses av många som ett svar på bl.a. ryska bombardemang i februari i år av en by i västra Tjetjenien, vilka drev över 10 000 människor på flykten. Under resten av mars månad har ryska militära operationer mot en rad tjetjenska byar varit ytterst omfattande med massiva MR-brott som följd. Trots Jeltsins ord den 31 mars om att det nu är slut på kriget, kommer den blodiga konflikten om Tjetjenien sannolikt att fortsätta länge än.

# Litteraturgranskninger

ANDERS UHLIN: *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*. Lund Political Studies 87. Lund 1995.

1.

Det er et spændende og dristigt projekt, Anders Uhlín har taget op i sin doktorafhandling. Den handler om, hvorledes demokrati-aktivister i Indonesien lærer af, hvad der foregår andre steder, og har som et af sine udgangspunkter, at overgang til en form for demokrati i Indonesien er mulig (p. 23, p. 88 o.a.).

At hævde at noget er til som en mulighed, rejser særlige problemer med hensyn til argumentationsformen, for en egentlig falsifikation er af gode grunde vanskelig. Men det er under alle omstændigheder positivt, at forfatteren tør lade sin forskning underkaste en *virkelighedens og fremtidens test*, som langt fra alle samfundsforskere tør udsætte deres hypoteser og teoridannelser for. Også på den måde er der tale om et projekt, der vil noget!

Verden – og det internationale system – er hele tiden i forandring. Alligevel er det fantastisk, hvad der er sket de seneste fem-seks år: Opløsningen af Sovjet-imperiet, Tysklands genforening, Namibias selvstændighed, Sydafrikas, Nepals og mange andre landes overgang til en mere eller mindre demokratisk styreform, gradvise ændringer andre steder, afslutningen på den langvarige borgerkrig i Mozambique, osv. osv. Listen er lang, og den bliver længere.

Så fantastiske ændringer i verdensbilledet har udfordret mange til at interessere sig for den nye tingenes tilstand og til at prøve at forstå, hvad det er, vi er vidne til – hvordan vil disse ændringer influere på den verdensorden, vi kender, og hvad vil det fremtidige udviklingsforløb mon blive? Mange af disse analy-

ser har fokuseret på ting, der er sket, på ændringer, der er slået igennem, og som har ændret det demokratiske verdenskort. Det er især de nye spektakulære forandrings- og overgangsprocesser, der har kaldt på interessen og affødt de mange analyser, der diskuterer forudsætningerne og instrumenterne til at få initieret og/eller gennemført en lykkelig transformationsproces.

Der har i denne litteratur hidtil ikke været særlig meget, der har fokuseret på kombinationen af nationale og internationale faktorer og denne kombinations specifikke betydning for konkrete demokratiseringsprocesser, selv om det er indlysende, at det er en løfterig tilgang til studiet af dette fænomen.

Det er på denne baggrund, man skal placere denne afhandling, som dels bidrager til forståelsen af betydningen af koblingen mellem den nationale kontekst og de internationale forhold, dels mere konkret handler om ét af de politiske systemer, hvor udviklingen *ikke* har været markant – trods det betydelige demokratiske underskud i Indonesien – og som det netop derfor kan være interessant at se nærmere på. Kan man overhovedet tale om en påbegyndt transitionsproces i Indonesien, eller skal vi – som det foreslås – nøjes med at tale om prætransition? Hvorledes er det demokratiseringsmæssige potentiale i det store ørige? Og hvorledes skal en sådan styreform overhovedet vurderes i forhold til de mere genuine – men som regel uafsluttede – transitionsprocesser, som verden er blevet så rig på de senere år?

Det er afhandlingens interessante udgangspunkt, at den vil diskutere disse almene fænomener og procesforudsætninger med udgangspunkt i en case, der netop *ikke* er kommet ret langt med *sin* demokratiseringsproces. Hvilken form for videnskabelig indsigt og handlingsorienteret forståelse fører det mon med sig at studere forudsætningerne for et fæ-

nomen, der kun så småt er ved at manifestere sig?

Forfatteren gør ingen røverkule af sit hjerte: Det var hans rejser i Øst- og Sydøstasien i 1980'erne, der er baggrunden for hans videnskabelige interesse for disse fænomener, og det er helt udmærket. Det bidrager til etablering af en viden, der også bygger på egne oplevelser og iagttagelser og på eget engagement, og det er langt fra uvæsentligt som drivkraft for et afhandlingsarbejde.

Spørgsmålet er alligevel, om en sådan baggrund kan blive så vigtig, at argumentationen for casens anvendelighed trækkes længere, end rimeligt er. Man kan spørge, om forfatteren havde været lige så overbevist om Indonesiens egnethed til at belyse transnational demokratisk diffusion og prætransitionsfasens vigtighed, hvis han ikke selv – nærmest tilfældigt i forhold til det videnskabelige problem – havde oplevet efteråret 1989 fra det perspektiv?

2.

Hovedformålet med undersøgelsen er at bidrage til en hermeneutisk inspireret forståelse af, hvad transnational demokratisk diffusion er. Men dermed følger vel også en interesse i, hvorfor fænomenet finder sted, dvs. hvordan årsags-virknings-forholdet er mellem den udenlandske indflydelse, som de indonesiske demokratiaktivister er udsat for (og lader sig udsætte for), og den demokratiske diskurs, de benytter sig af.

Det er vigtigt at holde fast i, at den planlagte begrebsbestemmelse og empiriske analyse – som er vanskelig at forestille sig, uden at der også er tale om i hvert fald elementer af en konkret efterprøvning af årsags-virknings-forholdet – er helt centrale elementer i dette afhandlingsprojekt. Med dette udgangspunkt formuleres tre hovedspørgsmål, nemlig (1) Hvilke typer af ideer og begreber om demokrati og demokratisering spredes/er i omløb?, (2) Hvordan forløber den transnationale, demokratiske diffusionsproces? og (3) Hvorfor bliver nogle ideer og begreber om demokrati og demokratisering taget op, som de er, mens andre ændres eller slet ikke tages op?

Disse tre hovedspørgsmål er udgangspunktet for konstruktionen af den begrebsmæssige ramme, som gives kød og blod ved at blive appliceret på den indonesiske prodemokratiske bevægelse og de ideer og begreber, aktørerne i denne bevægelse bygger på. Der opstilles imidlertid ikke en forklaringsmodel, der kunne binde elementerne sammen, ligesom det også må noteres, at diffusionen ikke specielt ses som analysens uafhængige variabel (p. 3). Det er først i konklusionens påpejning af andre analysemuligheder (p. 216), at det fremhæves, at man også kunne se direkte på diffusionens *effekter*. Men at diskutere det, man *kunne* have gjort, er sjældent særligt interessant eller givende.

Forfatteren vil ikke lade sig binde af en traditionel forklaringsmodel og -logik. Han vil i stedet *forstå* – så langt som det nu engang er muligt inden for den givne kontekst – og så håber han, at den opstillede begrebsramme og de fremanalyserede svar vil kunne være anvendelige også i andre cases. Spredt rundt omkring i bogen – også i konklusionen (pp. 214 og 216) – er der dog en række formuleringer, der viser, at også den forklarende *approach* falder forfatteren forholdsvis naturlig, når det kommer til stykket.

Det er et selvstændigt formål at opstille en begrebsmæssig ramme for studiet af transnationale demokratiske diffusionsprocesser (p. 37). Hensigten er altså ikke kun at opstille en forståelsesramme for studiet af den indonesiske case. Det er også at forberede studiet af parallelle cases og at generere generel indsigt i disse typer af diffusionsprocesser – at etablere testbar teori, hvis man vil tale dét sprog – hvad forfatteren dog helst vil undgå. Der findes givetvis en frugtbar *middleground* (p. 5).

Det betyder alt sammen, at de tre generelle spørgsmål må suppleres med to mere specifikke spørgsmål om den indonesiske case, nemlig (4) Hvilke typer af prodemokratiske aktører er der i Indonesien? og (5) Hvilke typer demokratisk diskurs bruger disse aktører i Indonesien? Disse analyser – hvis beskrivende karakter er udtalt – er så udgangspunktet for kapitel 7's afsluttende analyse af, hvorledes den

transnationale demokratiske diffusionsproces faktisk er forløbet i den indonesiske case.

Kapitel 2 om demokrati og demokratisering er ikke dybtgående, og det er der heller ikke behov for, afhandlingens hovedformål taget i betragtning. Demokratidefinitionen kredser om det klassiske problem, der består i, om man kan tale om universelle, altså ikke kultur- eller kontekstafhængige, menneskerettigheder – herunder rettigheder af demokratisk karakter – eller om det demokratiideal, der nu diskuteres overalt, er præget for meget af sin oprindelse i en vestlig tankegang. Her er det afgørende i demokratidefinitionen – i tilknytning til Dahl – lighedsdimensionen, som Uhlin ikke ser som kulturelt, men først og fremmest som universelt bestemt.

Det andet hovedelement bliver så den kollektive beslutningstagning, den politiske, folkelige kontrol, og herudfra følger ubesværet accepten af Diamonds, Linz og Lipsets meget anvendte definition og de tre elementer – konkurrence, deltagelse og den faktiske respekt for de politiske frihedsrettigheder – den bygger på.

Den samme kortfattede karakter karakteriserer afsnittet om demokratiske diskursformer, som ender i en simpel oversigtstabel (p. 14). Tabellens funktion er en smule uklar, og det er vel også uklart, om forfatteren selv er helt tilfreds med den (jfr. p. 13).

Det følgende afsnit, 2.2.1, er mere interessant, idet formålet er at gå dybere ind i den islamiske demokratiske diskurs. Her påvises det klart og overbevisende, at der i visse modernistiske og moderate fundamentalistiske islamiske kredse er en debat i gang om muligheden af at udvikle en demokratiske islamisk diskurs på grundlag af de elementer i Islam, der lader sig tolke i den retning.

Hovedspørgsmålet er, om de refererede islamiske forfattere og debattører er repræsentative for den tænkning og debat, der foregår inden for islamiske kredse. Det bliver vel ikke afklaret helt tilfredsstillende, og derfor kan der være grund til forsigtighed med hensyn til fortolkningerne netop på dette felt; spørgsmålet er vel, om de forfattere og tænkere, der trækkes frem er for få og for lidt repræsentative, og

om de elementer i islam, der fokuseres på, egentlig kan siges at være demokratiske, når de jo højst kan udspille sig inden for de rammer, som Koranen og *sunnah* sætter? Men det er dog klart nok, at disse diskussioner finder sted, og det er i sig selv ikke uvæsentligt.

Det andet spørgsmål er, om det er den demokratiske diskurs, der er det vigtigste for disse islamiske forfattere? Det synspunkt er i hvert fald blev ført frem af nogle islamister, at der nok så meget er tale om en instrumentel anvendelse af demokratibegrebet – altså en anvendelse for at opnå noget andet – som for eksempel at prøve at sikre sig et overtag, et herredømme, i den politiske og samfundsmæssige debat. Under en metodisk synsvinkel er det et ganske væsentligt problem.

I afsnit 2.3 diskuteres begreberne demokratisering, liberalisering og transition kort. Demokratisering er naturligvis den proces, der fører i retning af mere demokrati, men forfatteren gør en pointe ud af, at man måske med fordel kan inddrage andre demokratiseringsprocesser end dem, der knytter sig snævert til den politiske sfære, specielt i en asiatisk sammenhæng, hvor sociale og økonomiske forhold kan gøre det ekstra svært at realisere det politiske demokrati.

Liberalisering er naturligvis ikke det samme som demokratisering – her ses det mest som en forudsætning, medens der også kunne være grund til at erindre om Dahl's brug af termen liberalisering synonymt med *contestation* (eller reel-mulighed-for-konkurrence)-som en af de dimensioner, der konstituerer demokratiseringsprocessen. Jeg synes dog ikke, at der reelt er stor forskel mellem de definitioner, som forfatteren lægger op til.

Selve transitionsdrøftelsen er mere vigtig, for det er her, forfatteren præsenterer sin nydannelse, "prætransitionsfasen". Navnet siger, hvad begrebet dækker, nemlig den fase i demokratiseringsprocessen, der ligger før transitionsfasen.

Påstanden er, at man hidtil har lagt for lidt vægt på denne fase, og det er nok rigtigt set. Det skyldes, at mange siden Rustow (1970) har ladet disse første politiske sammenstød og åbninger ligge *inden for* transitionsprocessen,

som den første del af det, Rustow kaldte "the preparatory phase", som er karakteriseret af usikkerhed og uafklarethed – hvad vil det hele mon blive til? Hos O'Donnell og Schmitter (1986, bd. IV) hedder indledningskapitlet meget symptomatisk "Introducing Uncertainty"! Rustows opfattelse er som bekendt, at denne fase – og dermed hele transitionsprocessen, hele demokratiseringsprocessen, idet han her bruger begreberne synonymt – sættes i gang af "a prolonged and inconclusive struggle".

Det er spændende, at forfatteren på denne måde vil fokusere på begyndelsesfasen, hvor alt er ganske uafklaret, men det vil først senere vise sig, i hvor høj grad der er nogen egentlig teoretisk eller erkendelsesmæssig gevinst ved at gøre det. Hvis man definerer den samlede demokratiske transitionsproces som alt, hvad der hører med til overgangen fra en autoritær til en demokratisk styreform, er det vel trods alt naturligt at lade begyndelsen på denne proces ligge *efter* starten på transitionsprocessen?

Uhlin vil dog ikke bruge transitionsbegrebet så bredt som Rustow, idet han foretrækker en mere snæver, klarere afgrænset tilgang til denne fase som den liberaliseringsfase (og den delvist efterfølgende, men også delvist parallelle demokratiseringsfase), som O'Donnell og Schmitter taler om, hvor det politiske regelsæt og det politiske institutioner ændres, så politisk konkurrence – og siden hen deltagelse og folkestyre – muliggøres.

O'Donnells og Schmitters grænser svarer ganske godt til sondringen mellem Rustow's første og anden fase, altså overgangen fra den forberedende fase til den næste, hvor de hidtidige magthavere beslutter sig til at anerkende eksistensen af forskellige opfattelser og at institutionalisere centrale aspekter af demokratiske procedurer. Det er derfor tilsyneladende ikke helt konsistent, at forfatteren (p. 23) lader sin "pre-transition phase" svare til begge Rustows to første faser. Forklaringen kan i hvert fald dårligt være, at Indonesiens udvikling kan siges at være beskrevet med Rustows "decision phase".

Vigtigere end ordet er imidlertid tankegangen bag, altså at det er vigtigt at fokusere på denne fase, fordi der her kan ligge væsentlige

træk til forståelse af resten af transitionsprocessen. Det er heller ikke overraskende, at det kan være hensigtsmæssigt at etablere en særlig fase, der kan kombineres med det synspunkt, at der sker noget i Indonesien, der er vigtigt for en kommende demokratiseringsproces, samtidig med, at man på denne måde kan undgå at skulle bevise, at den demokratiske transition faktisk er begyndt.

Kapitlet afsluttes med et par afsnit om aktørstruktur-problematikken, synspunkter på elite- og græsrodsperspektivernes relative relevans i denne undersøgelse og lidt om eksterne og interne faktorerers betydning. Jeg er enig med meget af, hvad der siges i disse afsnit, men afsnittene forekommer lidt korte, i hvert fald i forhold til deres betydning for den samlede argumentation.

Diskussionen af interne faktorerers betydning for demokratiseringsforløb bygger i betydelig grad på litteratur fra før 1989. Kan man mon ikke forvente, at iagttagelser og analyser i denne litteratur (som allerede må betegnes som "ældre" på grund af begivenhedernes hastige udvikling) vil blive nuanceret i fremtiden – blandt andet som følge af denne afhandling – selv om det ikke ændrer ved, at man hele tiden må have det kontekstuelle perspektiv præsent?

Kapitel 3 handler om "diffusion", det andet hovedbegreb i afhandlingens titel. Inden for samfundsvidenskaberne bruges diffusion som betegnelse for de spredningsprocesser, hvorved objekter – materielle eller immaterielle – spredes fra afsendere til modtagere, naturligvis via forskellige typer af kanaler, der så bliver den fjerde variabel i studiet af diffusionsprocesser. Holdningen til generel diffusions-teori er her behageligt uærbødig. I øvrigt er det helt rigtigt, at man er nødt til at fokusere på de psykologiske og tilsvarende processer, der karakteriserer henholdsvis transmissionen (afsendelsen) og receptionen (modtagelsen). Og i den foreliggende undersøgelse er det soleklart, at receptionsanalysen er central.

Betydningen af at inddrage den transnationale demokratiske diffusion eksplicit i studiet af den globale demokratiseringsbølge fremhæves klart. Det er en vigtig pointe, men det siger også sig selv, at det ofte vil være vanske-



ligt at komme længere end til brede almindeligheder om betydningen af, at TV-kiggere i hele verden kan følge med i, hvorledes udviklingen har været i lande med en særligt spektakulær demokratisk transition, og som derfor for alvor er blevet transmitteret til alle afkroge af verden.

Det, der spredes, er dels ideer om, hvordan autoritære regimer kan bringes til fald, om eksistensen af demokratiske alternativer og om, hvordan et demokratisk system kan etableres, dels opmuntring via information om, at det er lykkedes at få startet en demokratisk transitionsproces nogle steder (som regel i afsenderleddet). Det er altså klart nok, hvad diffusionsobjektet er.

Spredningen foregår efter forfatterens opfattelse på en sådan måde, at det i hvert fald i denne sammenhæng er vigtigt at fokusere på de individuelle modtagere, også af den grund, at de er centrale i den videre proces. Han foretager derfor en opdeling i tre faser: (1) Transnational spredning. Her beskrives kanalerne, men det giver vel ikke direkte mulighed for at *forstå* hvordan og hvorfor, det sker, og det forklarer det vel heller ikke? (2) *Lesson-drawing*. Hvorfor synes en modtager, at han kan bruge en idé? I forlængelse af den subjektive identifikation med afsenderen – som efter nogle opfattelser er en forudsætning for receptionen – kommer så spørgsmålet, om modtagelsen er fuldstændig, om der sker en ændring af objektet, eller om der foregår en fuldstændig forkastelse (i hvilket tilfælde, man vel kun vanskeligt kan tale om diffusion)? (3) *Domestic diffusion*, som er den lokale videreformidling.

Men *hvorfor* sker der en diffusion? Det er det tredje hovedtema, der tages op, med en kortfattet fremhævning af mulige delforklaringer, som dog nærmest har karakter af hel- eller halvnødvendige forudsætninger (intensitet i interaktionen, geografisk nærhed, institutionel ensartethed, subjektiv identifikation, anvendelighed og relevans), men som er langt fra at være tilstrækkelige forudsætninger.

Der er et åbenbart behov for dybtgående analyser af modtagerens hele situation, dvs. kontekstuelle analyser, for at kunne *forstå*,

hvorfor der foregår diffusion. Det er et af de områder, hvor det ville være ønskværdigt, hvis forfatteren kunne have lyst og lejlighed til fortsætte sit arbejde. At det så er svært at *forklare*, hvad der sker – og hvorfor – er en anden sag. Der er dog nok en snævrere sammenhæng mellem forklaring og forståelse, end forfatteren lægger op til. —

I kapitel 4 diskuteres metode- og materialeproblemer, som det sig hør og bør i en akademisk afhandling. Analysen er jo en case-studie, og derfor argumenteres der for rimeligheden af en sådan tilgang. I betegnelsen "case-studie" ligger, at der er tale om en *case af noget*, og det anføres, at den bredere kategori er "lande i en prætransitionsfase" (p. 56). Vi ved dog endnu ikke, om det er en hensigtsmæssig kategori, og vi får ikke at vide, hvilke andre lande der hører hjemme i denne kategori, så strengt taget kan man hverken vide, om kategorien eksisterer, eller om den er empirisk interessant.

Interviewpersonernes antal og fordeling på forskellige grupper af aktivister ses p. 58, og alle, der har arbejdet med brug af interviews som data-kilde ved, hvor stor en indsats det må have været med så mange interviews (og så har forfatteren endog gennemført endnu flere, som han ikke har ment var nødvendige at inddrage direkte i analysen, fordi de ikke gav nye oplysninger og fortolkningsmuligheder!). Det ser yderst rimeligt ud, men forfatteren anfører også, at ganske mange af personerne kunne have været klassificeret anderledes. Det tror man gerne, men betyder det så, at der er en risiko for, at disse problemer kan have påvirket konklusionerne i kapitlerne 6 og 7 vedr. de forskellige aktørtyper?

Efter disse indledende besværgelser af definatorisk, metodisk og teoretisk art begynder afhandlingen omsider at nærme sig Indonesien. Beskrivelsen af Indonesiens tidlige politiske historie er kort og klar, men det bliver først rigtigt interessant, når vi kommer frem til 1965, med kuppet, slagtingen af PKI og Suhartos magtovertagelse og indførelsen af den "Nye Orden".

I beskrivelsen sonderer forfatteren mellem strukturer og ideer, og der er en idé, der ofte

giver en god struktur. Udgangspunktet er, hvilke strukturer der vanskeliggør den fremtidige demokratisering, som er den mur, de indonesiske demokrati-aktører skal kæmpe sig op over. Det er lige præcis de forhold, der grundlæggende kendetegner det indonesiske samfund: (1) statens dominans over samfundet, (2) klassestrukturen, med en beskeden arbejderklasse og en lille middelklasse, (3) etniske og religiøse konfliktlinjer. På dette punkt er konklusionen, at der trods alt er en sådan grad af national enhed (jfr. Rustow), at denne forudsætning for en transitionsproces – i ordets brede forstand – er opfyldt. På det religiøse område – og specielt blandt de næsten 90 pct. af muslimer – er billedet (p. 77) – mere uklart, (4) køn er en central faktor, og (5) det samme er de globale politisk-økonomiske strukturer og udviklingerne heri.

Billedet er ikke ganske entydigt, men jeg fornemmer, at forfatteren samlede konklusion her er, at de *strukturelle* forhold tilsammen udgør en væsentlig hindring for demokratisering i Indonesien – også selv om der er nuancer og forskellige farvetoner i billedet.

Næste trin er idéstrukturen (pp. 78ff). De centrale idékomplekser er for det første de kulturelementer, som ikke bare ses i Indonesien, men også mange andre steder i Asien: Betonningen af gruppen og kollektivet frem for den enkelte, det sociale hierarki, stræben efter orden og harmoni, samt betoning af pligter før rettigheder; for det andet drejer det sig om *pancasila*, de fem principper om monoteisme, retfærdighed for alle, politisk enhed (i Indonesien), demokrati via konsensus og social retfærdighed for alle. Problemet er ikke *pancasila* som sådant, men begrebets implementering, som gør diskussionen af andre samfundsideo-logier ukonstitutionel. Hertil kommer for det tredje *dwi-fungsi*, militærets dobbeltfunktion, hvorved det også får en social og politisk rolle, for det fjerde udviklingsideologien med dens vægt på økonomisk udvikling, som vitterlig har haft store resultater, herunder et imponerende fald i andelen – og antallet – af fattige, siden Suharto tog over, og endelig for det femte fortrængningen og fortielsen af 1965-begivenhederne.

*Aktørerne* er præsident Suharto og hans støtter, militæret (ARBI) og de islamiske organisationer. I relation til diskussionen om transition og ikke-transition er det vigtigt at hæfte sig ved de konflikter, der har udviklet sig – især i de seneste år – inden for den dominerende politiske og sociale elite, og som er gode tegn på, at noget er ved at ske. Det er også værd at hæfte sig ved, at forholdet mellem det organiserede islam og hæren ikke er godt, men også her er der nuancer i billedet.

De faktorer, der især peger frem mod en demokratisk udvikling, er dels forandringerne i klassestrukturen og den kapitalistiske udviklingsproces, dels det nuværende styres aftagende legitimitet, som altid er en central faktor i starten på en transitionsproces, og hvor man måske kan komme i tvivl om, hvorvidt udviklingen i delegitimering er skredet så langt frem, at der er grundlag for optimisme?

I forbindelse med afsnittet om konflikter i den herskende elite er det i øvrigt overraskende, at konflikten om vicepræsidentnomineringen i 1988 trækkes frem til diskussion, men ikke den helt tilsvarende fem år senere, i marts 1993. Denne sidste er nok så interessant som den første, for her blev Suharto nødt til at acceptere ABRI's kandidat, general Sutrisno, medens han i 1988 endte med at få sin egen kandidat igennem.

Det fører altsammen (i afsnit 5.2.5) frem til en argumentation for, at der har været tale om en prætransitionsfase siden 1988-89, karakteriseret ved en række prodemokratiske aktiviteter og forskellige typer af systemsvar herpå, bløde og hårde mellem hinanden, som der gøres rede for. En række af de hårde, undertrykkende svar får forfatteren til at konkludere (blandt andet på p. 96), at demokratiseringsprocessen endnu ikke er begyndt i Indonesien, som derfor kan siges at være i prætransitionsfasen.

Her – halvvejs inde i afhandlingen – begynder vi nu for alvor at nærme os det, den angiveligt skulle handle om: Demokratiseringsaktørerne – som ofte i teksten bliver til "aktivisterne" – og den måde, de lærer på.

I kapitel 6 gives en oversigt over de syv grupper, som demokrati-aktivisterne nu læg-

ges sammen til, og over de centrale diskurser om demokrati. Opdelingen i kategorier foretages efter aktivitetens fokus (arbejdere, kvinder), efter aktørernes social gruppering (studenter, elite) og endelig efter organisationsform (NGO, andet), en ganske kompliceret kategorisering. Billedet er præget af multipel funktionsvaretagelse, netværksetablering og en udvikling over tid, der yderligere bidrager til det komplicerede mønster, hvortil kommer, at nogle af de omtalte enkeltpersoner også har været aktive i nogle af de NGO'er, der allerede er omtalt. Det er vanskeligt at etablere en god klassifikation, når feltet er så blandet som her.

I afsnit 6.2 (p. 126ff) behandles de forskellige diskurser om demokrati. Mest interessant er den mere detaljerede gennemgang af de specifikke islamiske demokrati-diskurser, hvor der sondres mellem modernistiske, ny-modernistiske og transformistiske, som er de mest radikale og emancipatoriske. Med udgangspunkt i centrale islamiske tænkeres og debattørers synspunkt viser forfatteren, hvorledes det er muligt at differentiere mellem disse diskurser, men det er også tydeligt, at man i nogle tilfælde skal se ganske nøje efter for at finde markante forskelle mellem modernisterne og ny-modernisterne, medens det er klart, at transformisterne er mere rabiate og konfrontatoriske.

I det følgende afsnit går der så at sige på tværs af alle diskurserne, ikke bare de islamiske varianter. Det er interessant, at det er muligt at fastlægge de fælles-elementer på den måde, forfatteren gør det i afsnit 6.3, hvor det også bliver klart, at der er nogle klare strategiske grunde til ikke at gå sammen i en stor samlet demokratiseringsbevægelse. Det er også tydeligt, at det er demokratibegrebets og de basale menneskerettighedernes *universelle* karakter, der kan samle de forskellige opfattelser. Heri ligger naturligvis også en taktisk overvejelse, idet det er oplagt at pege på universelle begreber, når man herved kan demonstrere kritikken for at være påvirket af vestlige, ikke-indonesiske modestrømninger og tankegange.

I kapitel 7 skal trådene så omsider bindes sammen, idet den begrebsmæssige analyse-

ramme for beskæftigelse med transnational demokratisk diffusion fra kapitel 3 nu skal bringes konkret i anvendelse på den indonesiske case.

Analyserammens tre spørgsmål var: hvad spredes, hvordan sker det, og hvorfor sker det? Alle tre er nødvendige forudsætninger for at kunne forstå diffusionsprocessen, men Uhlin strukturerer meget fornuftigt gennemgangen efter, hvordan det sker, altså de tre faser i den samlede diffusionsproces: den transnationale spredning, *lesson-drawing* og *domestic diffusion*.

I den første fase viser det sig, at de to centrale kanaler for diffusion, dels den interpersonelle kommunikation og kontakt, dels sammenligningen (via TV osv.) faktisk bliver brugt. Det er i høj grad kanalernes eksistens, der vises, medens det er meget sværere at sige noget om deres betydning. Om de bruges – om der faktisk er nogen, der lytter – siges der ikke så meget om; det er også vanskeligere, men det ville have været interessant at få præciseret, hvor mange af de 88 der faktisk har været i kontakt med udlændinge, hvor mange der selv har været i udlandet, hvor mange der regelmæssigt ser CNN, osv. osv.

Hertil kommer, at man også er nødt til at vurdere behovet for diffusion. Det er forfatteren selv inde på i diskussionen af den tredje fase, som giver svar på spørgsmålet "hvorfor?". Sagen er vel, at også behovsspørgsmålet er vigtigt for at etablere de forskellige diffusionskanaler? Hvis ikke der psykologisk konstitueres en "modtager", er der ingen kanal, og dermed ingen diffusion. I øvrigt skal man være opmærksom på, at de tre faser ikke snævert må opfattes som kronologiske faser; der er mere tale om analytiske kategorier.

I *lesson-drawing*-fasen spørges, hvad der bliver taget imod af de budskaber, der transmitteres. Hvilken lære drager man af disse budskaber? En central lære er, at "et skifte i demokratisk retning er muligt", dvs. et opmuntrende og mod-givende budskab, som er en forudsætning for, at der kan ske mere.

Mere konkrete former for reception – eller "adoption", som forfatteren foretrækker – diskuteres i det følgende, hvor der først ses på

brede – universelle og/eller vestlige – demokratibegreber, der nyder bred accept, herunder spørgsmålet om folkenes selvbestemmelsesret i relation til Øst-Timor-spørgsmålet. Dernæst ses på muligheden for konkret at nedbryde de autoritære strukturer. Der gengives en række udtalelser, men der kan ikke refereres til mange konkrete handlinger eller aktiviteter, så det er vel tvivlsomt, hvor meget man egentlig har lært? Men der er en del, der *siger*, at de har lært noget!

I næste afsnit ses på brugen af modeller, der kan vise noget om demokratiske alternativer, hvor udviklingen i Filippinerne og Malaysia viser sig at være særlig vigtig, hvorefter den langsigtede opbygning af demokratiske systemer tages op. Det er i øvrigt vanskeligt at adskille de tre afsnit – sammenhængen mellem at bidrage til et autoritært systems sammenbrud og opbygningen af det demokratiske alternativ ligger ofte snublende nær hinanden!

”Tilpasning” er den anden model. Det vises klart af en række udtalelser, at der opleves et behov såvel for at tilpasse udviklingen til de særlige indonesiske forhold som for at afbalancere ideerne i forhold til 1945-forfatningen, Pancasila-principperne og forholdene i begyndelsen af 1950’erne, som for nogle af demokrati-aktørerne er kommet til at stå i et forklarelsens skær. Der er al mulig grund til – som forfatteren gør (p. 192) – at gå ud fra, at det somme tider er taktisk bestemt; hvor ofte, er dog svært at sige.

”Afvisning” er begrebskemaets sidste mulighed. Det kan undre, at denne kategori er med, for ved afvisning kan der per definition ikke være tale om diffusion, da dette led i transmissionskæden så ikke fungerer, hvorfor man skulle tro, at det er en overflødig kategori? Først og fremmest ses på selvbestemmelse og/eller uafhængighed for Øst-Timor, Vest Papua mm., som mange dog ikke vil høre tale om, blandt andet på grund af frygten for undertrykkelse. Men nogle afviser også demokratiseringstanken – og demokrati som sådant – fordi det er vestligt, af ideologiske grunde, af frygt for repression, eller hvad forklaringen (p. 198) nu end er.

Den sidste fase i forklaringen af, hvorledes den transnationale demokratiske diffusion foregår, er den indenlandske diffusion. Afsnittet herom er ikke særlig konkret, og det viser i hvert fald ikke noget om, hvorledes de refererede udtalelser har virket på de intenderede modtagere i den indenlandske diffusionsproces.

Det sidste kapitel er en konklusion, der samler trådene. Særlig vigtigt er skemaet p. 210, hvor de forskellige diskurser om demokrati er stillet sammen med de aktører, der har båret dem, de ideer, der har været taget udgangspunkt i, de kilder – afsendere – af det relevante budskab, som har haft særlig betydning, og den tidsperiode, gennem hvilken påvirkningen har eller *kan* have fundet sted. Det er naturligvis et sammenfatningsskema, men spørgsmålet er, om det ikke med fordel kunne have været brugt mere direkte i struktureringen af afhandlingen?

### 3.

Der er i en afhandling som denne en række tværgående temaer, også af metodisk art, der kan være grund til at diskutere nærmere. Heri ligger ingen kritik, mere en konstatering af, at sådan er det ofte.

Et af de temaer, der kunne være grund til at diskutere, er spørgsmålet om kvaliteten og anvendeligheden af de benyttede interviews. Alle, der har arbejdet med indsamling og anvendelse af samtidshistoriske interviews, må være dybt imponerede over den arbejdsindsats, der her er gjort, og den datamængde, der her er skabt. Alligevel rejser disse interviews principielle problemer.

Lige som med andre samfundsvidenskabelige data er man nødt til at spørge, om man egentlig kan tro på dem? Man kan bruge videnskabelig jargon og tale om reliabilitet og validitet, men man kan også spørge mere jordnært, om andre – hvis de var taget til Indonesien og havde fundet nogle demokrati-aktivister at interviewe – ville være endt med samme slags svar og samme slags tolkninger? Eller dersom forfatteren var kommet til at snakke med andre – eventuelt i andre dele af Indonesien – ville han så være kommet til de samme

konklusioner? Det siges et par steder, at nogle af formuleringerne i offentlige udtalelser kan skyldes frygt og/eller taktiske overvejelser. Det er jo klart nok, men hvordan kan man så vide, at interviewpersonerne har været ærlige i interviewsituationen? Frygten for en utilsigtet anvendelse må vel have været til stede i nogle tilfælde?

Der knytter sig altså forskellige typer af – velkendte – problemer til anvendelsen af denne type interviews. Her kunne det have været en fordel med en form for oversigt over indholdet af dem, altså en form for indholdsbeskrivelse. Nu virker de i nogle tilfælde tilsyneladende mere som illustrationer end som systematisk underbygning af afhandlingens argumentation, og det er vel ikke meningen?

Det er imponerende, at forfatteren har lært sig indonesisk i et sådant omfang, at han har kunnet gennemføre sin undersøgelse. Det gør det vanskeligt for andre at bruge væsentlige dele af materialet, men det er naturligvis disse andres problem, ikke forfatterens!

Det er selvsagt vanskeligt at kontrollere det billede, der fremkommer på baggrund af oplysninger fra anonyme interviewpersoner, men de pågældendes væsentligste karakteristika er givet, og mere kan man vel ikke forlange? Spørgsmålet er dog, om man alligevel kunne komme længere i sin kontrol? Én mulighed ville være at sammenligne det billede, der tegnes af de anonyme kilder, med det, der kan tegnes ud fra de øvrige, naturligvis kontrolleret for aktørkategori. Hvis billedet *ikke* blev forskelligt, var alt godt, og så kunne man bare gå videre; og hvis det blev forskelligt, vidste man i det mindste, at der var et problem, som man måtte se nærmere på, eventuelt inden for de enkelte aktørkategorier!

Et andet tema, der kan være grund til at diskutere, er, hvorledes man måler "graden af demokrati" (jfr. p. 12). Diffusion forudsætter en modtager, der er receptiv, som føler et psykologisk og socialt behov for det, der udsendes, og dette behov afhænger naturligvis af omgivelsernes karakter, i denne konkrete situation af det indonesiske styres karakter, dvs. af regimekaraktæren, af "graden af demokrati i samfundet".

Der gøres i afhandlingen ikke meget ud af graden af demokrati i Indonesien. Den forudsættes nærmest bekendt, og man må derfor spørge, hvorfor denne faktor ikke er blevet inddraget mere eksplicit, som en del af den kontekst, som de indonesiske demokrati-aktører fungerer indenfor, og som de stedse må vurdere eksterne demokratiideer og -elementer i forhold til. Kombinationen af relevante faktorer – især socio-økonomisk udviklingstrin, religiøse faktorer, geografiske forhold og demokratiniveau (eller mangel på samme) – kunne måske være en nyttig vej at følge i et fortsat forskningsarbejde, som ville være af stor værdi for udforskningen af demokratiseringens årsager og korrelater.

Man kan naturligvis diskutere problemerne ved for eksempel den amerikanske *Freedom House*-institutions årlige målinger af demokratiseringens og den politiske friheds tilstand i alverdens lande, men noget kan de vel nok bruges til? I relation til diskussionen af prætransition og den fremtidige udvikling i retning af demokrati er det vel ikke helt ligegyldigt, at de informanter, *Freedom House* bruger, er kommet til den konklusion, at udviklingen nærmest er gået i den forkerte retning. Indonesien gled ved overgangen fra 1992/93 ned i den laveste kategori ("not free"), hvor man har været siden – og nu med en pil nedad. Der er *også* metodemæssige forklaringer på dette kategoriskifte, men det er dog bemærkelsesværdigt, at de positive udviklingstræk – den beskedne åbenhed – forfatteren her bygger noget af sin optimisme på, ikke for alvor har kunnet ses hos *Freedom House*.

Det tredje tema, der kan tages op i denne forbindelse, er spørgsmålet om, hvor lidt eller hvor meget demokratibevægelsen egentlig synes i Indonesien? Der er jo tale om et kæmpe-land – adskilt på et utal af øer – hvor man er nødt til at koncentrere sig om nogle dele, og afhandlingens koncentration om de centrale områder er både forståelig og rimelig.

Alligevel er det vel naturligt at spørge, om vi har at gøre med et fænomen, som i virkelighedens verden kun er af minimal størrelse, og som i hvert fald ikke synes af meget i det sociale landskab. Er det ikke et problem, at der er

så få talmæssige opgørelser, og at man som læser nødvendigvis må være usikker overfor, hvad de forskellige grupper egentlig repræsenterer: Hvor få eller hvor mange mennesker? Hvor store eller hvor små er de forskellige NGO'er? Hvor meget overlapning er der? osv. Det ville have styrket argumentationen, hvis afhandlingen – skitseagtigt, naturligvis – også havde forsøgt at tegne et billede af diffusionsagenternes antal, repræsentativitet, centralitet osv. Mange af de NGO'er, man støder på i den tredje verden, er små og svage, og ofte viser det sig også i deres gennemslagskraft.

I den forbindelse er der grund til at minde om, at der i analysen i kapitel 7 ses på, om de to vigtige spredningskanaler faktisk bruges. Det er naturligvis udmærket, men man får ikke at vide, om det er i den ene eller den anden af de to kanaler – eller et helt tredje sted – at aktivisterne har samlet deres ideer op. Man sættes som læser ikke i stand til at sondre mellem de forskellige kanaler og vurdere deres relative betydning – og heller ikke, om de har forskellig betydning for forskellige grupper af aktivister (rejser nogle mere end andre, læste nogle *Tempo* mere end andre, læser nogle afhandlinger om demokrati mere end andre osv.).

Måske oplever forskellige aktører forskellige typer af behov for modtagelse af de ideer, der spredtes, hvorfor det kunne være vigtigt at se på betydningen af denne faktor i den første fase, hvor kanalerne er det centrale analyse-redskab?

#### 4.

Anders Uhlin har skrevet en interessant afhandling, som lader sig læse med betydeligt udbytte. Han har med et godt greb set, at indledningsfasen til den demokratiske transitionsproces kunne være værd at studere, og han har til det formål udviklet sit prætransitionsbegreb til analysen af situationen i Indonesien siden sidst i 1980'erne. Begrebet er vel ikke helt færdigudviklet endnu, men det har i hvert fald givet ham anledning dels til at diskutere, om der er tale om en særlig fase, der kan udvikle sig til en egentlig transitionsfase – og det kan

alle kontrollere, for det vil i hvert fald give genlyd i medierne – dels til at se på, hvorledes demokratiaktivisterne har ladet sig påvirke af begivenheder og ideer, der kommer udefra.

Der er gjort et meget betydeligt arbejde med dataindsamling, og man imponeres over den energi, det må have krævet først at lære sig indonesisk og derefter at gennemføre en så betydelig dataindsamling, som der her er tale om.

Forfatteren har demonstreret en behagelig afslappet holding til generel diffusionsteori. Han har også opstillet et tre-faset analyseskema, som har været nyttigt til at strukturere analysen, men som man kunne have ønsket sig mere udbygget med henblik på etablering af mere eksplicite forklaringer. Men forfatteren lægger vægt på den mere hermeneutiske og forståelsesorienterede tilgang, og det skal man også have forståelse for!

Man må håbe, at der inden for en overskuelig årrække bliver lejlighed til at opleve starten på transitionsprocessen i Indonesien, og at Uhlin's prætransitionsbegreb dermed kan blive empirisk underbygget og få en yderligere bekræftelse som analytisk begreb.

Forhåbentlig får forfatteren fremover anledning til også at beskæftige sig med andre lande og deres demokratiseringsprocesser, således at det kan blive afklaret, om Indonesien er i en klasse for sig selv, eller om der også findes andre politiske systemer, hvor de mænd og kvinder, der kæmper imod autoritære og undertrykkende samfundsforhold også kan lære af, hvad der sker andre steder. Det kan så ske direkte, eller på den måde, der her påvises har spillet den største rolle i Indonesien indtil nu, nemlig ved at blive opmuntret til at fortsætte den trøelse og vanskelige kamp, fordi man opdager, at mænd og kvinder andre steder har været i stand til at ændre de politiske vilkår, de har måttet levet under. Den lære er helt central – ikke kun i Indonesien – og det har Anders Uhlin påvist ganske overbevisende.

Jørgen Elklit

STEN JÖNSSON, SIGVARD RUBENOWITZ OCH JÖRGEN WESTERSTÅHL (RED): *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag 1995.

Landets tre största kommuner (våra "storstäder") har snart heltäckande kommunalnämndsorganisationer. Först ut är Göteborg som sedan 1990 har en organisation med 21 stadsdelsnämnder med ett befolkningsgenomsnitt på ca 20 000 invånare. Denna reform har nu blivit föremål för en stor tvärvetenskaplig utvärdering med en omslutning på drygt 10 Mkr under en sjuårsperiod.

Den 330 sidor långa boken *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg* innehåller 17 kapitel "sammanfattningar, i begränsat format" baserade på 19 underlagsrapporter samt avrapporteringar av flera fortgående forskningsprojekt. I boken medverkar 16 forskare från sju institutioner, alla verksamma i Göteborg. Boken inramas av ett inledande kapitel om bakgrunden till reformen och en presentation av utvärderingsprogrammet och ett avslutande kapitel där det görs några generella iakttagelser. Båda kapitlen är skrivna av Jörgen Westerståhl från statsvetenskapliga institutionen. I övrigt består boken av fyra delar, *Demokrati*, redigerad av professor Westerståhl, *Ekonomi och effektivitet*, redigerad av professor Sten Jönsson från företagsekonomiska institutionen och *Arbetsorganisation och personal* samt *Service*, båda redigerade av professor Sigvard Rubinowitz från psykologiska institutionen. Detta innebär dock inte man delat in sig helt disciplinärt. Inom varje del deltar forskare från flera institutioner även om variationen vad gäller *Ekonomi och effektivitet* enbart är mellan företagsekonomi och förvaltningsekonomi. Kommunalnämnder tillhör ett av de samhällsfenomen som faktiskt varit föremål för tvärvetenskapliga studier tidigare. Redan den första stora studien involverade forskare från statsvetenskap, företagsekonomi och psykologi (Amnå 1985). Framförallt är det dock statsvetare och företagsekonomer som genomfört utvärderingar av kommunalnämnder (Eklund, Ekman 1988:36f).

Förväntningarna på utvärderingen borde vara höga, inte minst med tanke på den intensiva debatten i Göteborg och i de städer som nu planerar för ett genomförande. Göteborgsforskarna har fått de hittills största resurserna och dessutom haft möjligheten att följa reformen redan innan starten. Den som väntar sig ett slutgiltigt och entydigt svar på om stadsdelsnämnder är bra för demokratin och effektiviteten blir dock besviken. Det går att finna resultat som talar både för och emot reformen.<sup>1</sup> En mycket kort (och därmed orättvis) sammanfattning av boken är följande.

Stadsdelsnämnderna infördes 1990 efter försöksverksamhet med lokala organ ända sedan 1974. Moderaterna var till en början tveksamma och blev sedan motståndare medan de andra partierna stod bakom reformen. Inom socialdemokratin sågs kommunalnämnder länge som ett hot mot partiets starka ställning ute i kommundelarna. Allt eftersom kom dock stadsdelsnämnder att accepteras med huvudargumentet att reformen skulle kunna bryta de starka korporatistiska segment som växt fram med den sektorsvisa kommunala expansionen. Målen demokrati och effektivitet genom decentralisering och samverkan känns igen från tidigare kommunala omorganiseringar (kapitel 1 och 3). Det moderata alternativförslaget att inrätta fem styrelser med beställarfunktion bygger på en annan demokratisyn (kapitel 2 och 3).

Politikerrollen har förändrats genom den lokala förankringen. Politikerna har i högre grad blivit medborgarrepresentanter och därmed brutit med korporatismen. Den ökade lokala förankringen har inneburit en tydligare rollfördelning och kompletterat tjänstemännens betoning av regler och enhetlighet. Många lokala politiker är därmed en nödvändighet för att få till stånd lokala lösningar (kapitel 2). Stadsdelspolitikerna är sammantaget mycket positiva till utfallet av reformen även om det finns mer kritik i resurssvaga stadsdelar. Politikerna betonar demokratimålet men menar att effektiviteten är det man kommit längst med. De politiker som mest drivit reformen (s och fp) anser att Göteborgs-Posten gett en orättvis beskrivning av reformen (kapitel 3). I en mass-

mediestudie visas att GP gett en mycket negativ beskrivning av stadsdelsnämnderna, framförallt tiden före våren 1993 då medborgar- och personalenkäterna skickades ut. Lokalbilagorna har förstärkt sin bevakning och getten mer nyanserad bild av reformen (kapitel 5).

Medborgarna är däremot mycket missnöjda med vad som uppnåtts. De tycker inte att inflytandet ökat och förtroendet för politikerna minskar. Kontakten med politiker och tjänstemän har ökat men det beror förmodligen på ett ökat antal missnöjesyttringar. Medborgarna upplever att servicenivån har försämrats men man är fortfarande i stort sett nöjd med servicen. I de resursvaga stadsdelarna anser man ofta att det blivit sämre och i de resurstarka ofta att det blivit bättre (kapitel 4 och 14). "Det stora flertalet missnöjda ansåg att nedskärningarna var den främsta orsaken till försämringarna, och att reformen snarare försämrat än förbättrat läget."<sup>2</sup>

Personalen ute på fältet är ännu mer kritisk än medborgarna. Från att en majoritet varit försiktigt positiva eller avvaktande före reformen är 1993 en majoritet negativa och få positiva till reformen. Det görs negativa bedömningar om brukarnas inflytande och bara en fjärdedel anser att samverkan mellan olika verksamheter har ökat. Ungefär lika många anser att effektiviteten har ökat som minskat. Stabspersonal, enhetschefer och arbetsledare är dock genomgående betydligt mer positiva om effekterna än övriga personalgrupper. Personal i resurstarka stadsdelar gör betydligt positivare bedömningar än kolleger i resursvaga områden (kapitel 10). Personalnedskärningarna har också varit kraftigare i resursvaga områden (kapitel 11).

Olika professionella grupper menar att de förlorat kontroll över sin egen arbetsmarknad, över utbildning och fortbildning. De tvingas arbeta i små yrkesgemenskaper isolerade inom sina stadsdelar. Politiker har fått ökat inflytande utan att personalen upplever att de tar ansvar för konsekvenserna av sina besparingsbeslut (kapitel 11). En studie av omsorgsverksamheten visar att kompetensen och utvecklingsmöjligheterna inom området försvagats. Samverkan mellan stadsdelarna har varit svag

och besluten har byråkratiserats (kapitel 13). Fackföreningarna har haft problem med att få facklig tid, arbetsgivarens arbetsrättsliga kompetens har försämrats, turordningskretsarna riskerar att begränsas till stadsdelarna och det sker en uppluckring av kompetenskraven för olika tjänster (kapitel 12). Ändå har facken (utom lärarna) tvärtom personalen gått från en negativ till en positiv bedömning av reformen. Det kan ha samband med att reformen bidragit till utvecklingen mot en decentralisering av förhandlingar ut till de enskilda arbetsplatserna. Något facken bejaktar. De fackliga organisationerna, utom Lärarförbundet, har också organiserat sig efter de nya stadsdelsgränserna (kapitel 11 och 12).

Effektivitetsstudierna visar att stadsdelsnämnderna har bidragit till att staden återfått kontrollen över ekonomin. Besparingar utan motstycke i landet har gjorts på ett genomtänkt sätt utan alltför allvarliga konsekvenser för servicekvaliteten och med relativt få protester. I motsats till personalenkäten visar effektivitetsstudien att stadsdelsnämndernas främsta verktyg varit samordning och samverkan mellan olika verksamheter. Det har funnits ett helhetsperspektiv på besparingarna och en ökad ekonomisk medvetenhet har kommit att geomsyra organisationen. De allvarligaste problemen handlar om kommunledningens styrning, inte om stadsdelsnämndernas organisation. Kommunledningen ställer krav på redovisnings- och uppföljningssystem som inte anpassats till verksamhetens lokala art, ekonomistyrningen är otydlig och kommunledningen ger inte tillräckligt tydliga riktlinjer och anger inte vilka miniminivåer som ska gälla i besparingsarbetet (kapitel 6-9). En viktig faktor för framgången är en lyckad rekrytering av stadsdelschefer. I förhållande till hur det var innan har stadsdelscheferna lyckats få till stånd ett samarbete över professionsgränserna och närheten till verksamheterna har gjort att man kunnat föra en direkt konstruktiv dialog med de verksamhetsansvariga (kapitel 9).

För att kunna föra en meningsfull diskussion om en så omfattande bok som tar upp så många olika aspekter har jag valt att följa ett spår som skär igenom de flesta kapitlen. Mycket blir



därmed inte belyst annat än i sammanfattningen ovan. Jag tänker fokusera på det boken har att säga om reformens effekter på relationen mellan politiker och förvaltning. En mer omdiskuterad aspekt – relationen mellan politiker och medborgare – har jag diskuterat utförligt i annat sammanhang, bl a med referenser till Göteborg (Premfors, Sandqvist, Sanne 1994 kap 8).<sup>3</sup>

Ett ytterligare motiv för att välja relationerna mellan politiker och förvaltning är att det i bokens sammanfattning framstår som att förändringar på detta område är det som man mest tydligt kan knyta till själva reformen. Andra resultat är mer osäkra. Exempelvis menar företagsekonomen att effektiviteten inom förvaltningarna förbättrats p g a reformen men lämnar samtidigt dörren öppen för att faktorer som det allmänna krismedvetandet, omorganisationen i sig, en lyckad chefsrekrytering o s v betytt mycket. Dessutom pekar knappast personalenkäten och professionsstudierna på några effektivitetsvinster. Medborgarnas och fältpersonalens negativa synpunkter på reformens effekter beror kanske inte så mycket på själva stadsdelsorganisationen utan kan förklaras av de kraftiga nedskärningarna i kombination med ett allmänt ointresse för kommunala omorganisationer, bristande personliga erfarenheter av reformen, massmedias negativa behandling, den allmänna turbulens som alltid blir följden vid omorganisationer, för fagra löften vid lanseringen, för dålig information och sist men inte minst ett resursfördelningssystem som missgynnat svaga stadsdelar.<sup>4</sup>

Innan jag börjar vill jag försöka karaktärisera hur forskarna tycks se på sin roll som utvärderare. De olika forskarna har radikalt olikartade synsätt vad gäller t ex utvärderingskriterier, metoder och rekommendationer. Det man har gemensamt är dock att var och en förmedlar en specifik grupp av aktörers uppfattningar om och erfarenheter av reformen utan att ställa gruppernas uppfattningar mot varandra. Det går därmed att karaktärisera boken som en ganska enkel form av "intressentutvärdering" (Vedung 1991:57ff).<sup>5</sup> Sociologiprofessor Rundblad skriver t ex: "Vi har i vår studie av

de särskilda omsorgerna efter kommunreformen strävat efter att låta våra sagesmän från olika delar av omsorgsverksamheten komma till tals." (s. 268) Omsorgsansvariga i stadsdelarna, som rimligen hade kunnat bemöta den omfattande kritiken, har man dock inte hunnit med att intervjua ännu. På liknande sätt ger Westerståhl och Nilsson röst åt stadsdelspolitikerna, Rubinowitz åt medborgarna, Schaller åt personalen, Svensson åt de professionella, Jönsson/Solli åt stadsdelscheferna e t c. Westerståhl får därmed en mycket vansklig uppgift att i slutkapitlet väga attityderna mot varandra och försöka tolka de motsägelsefulla resultaten. Det gäller inte minst relationerna mellan politiker och förvaltning.

Ett annat problem är att de flesta forskarna varken utgår från några mer utvecklade normativa demokratimodeller eller några egna uttalade normativa utgångspunkter som preciserar vad man ska leta efter och hur man ska tolka resultaten. Detta är i och för sig inget ovanligt (Lundqvist 1994:113ff). I stort sett utgår man från de officiella målen för reformen och letar efter "demokrati" och "effektivitet" samtidigt som man är medveten om begreppens mångtydighet. Jönsson ägnar t ex nästan hela kapitel 6 åt att diskutera effektivitetsbegreppets komplexitet medan hans två demokratimodeller avhandlas på två rader (s. 99). Westerståhl å sin sida menar att den "representativa demokratin" har förbättrats. Vid presseminariet om boken, liksom i utvärderingsprogrammet, användes även begreppet "direkt demokrati", d v s medborgarnas politiska deltagande, något som inte sades ha förbättrats. Det förefaller som att dessa definitioner är ganska trubbiga utvärderingsverktyg. Exempelvis säger de inte mycket om hur relationerna mellan politiker och förvaltning ska utvärderas.<sup>6</sup> Det finns faktiskt i boken en början till en normativ diskussion då både Westerståhl och Nilsson identifierar en specifik moderat demokratimodell där relationen mellan politiker och förvaltning är en huvudfråga (s. 29f, 52f).<sup>7</sup>

Sociologen Lennart G Svensson är den som redovisat den mest utförliga empirin vad gäller relationen politiker – förvaltning. Han un-

dersöker de professionella tjänstemännens attityder och relationer till de nya politikerna i kapitel 11 och mer grundligt i en underlagsrapport (Svensson 1994a). Svenssons redovisning ger hur mycket vatten som helst på sdn-kritikernas kvarnar. Få av de intervjuade har något gott att säga om stadsdelspolitikerna. Visserligen säger en del tjänstemän att politikerna fått mer inflytande och att politikerkontakterna ökat något men förtroendet för hur inflytandet utnyttjats är mycket lågt och de ökade kontakterna har inte gett något positivt intryck. Det finns bara enstaka förstående eller positiva röster i floden av kritik. Om man får tro personalen måste inte bara de själva utan även politikerna ha befunnit sig i en närmast ohållbar situation. Hur klarar politikerna att umgås med tjänstemän som anser att man är totalt okunniga, helt oerfarna, ett C-lag, är helt i händerna på överordnade politiker och stadsdelschef, ger efter för minsta protest, ställer sig in hos föräldrar och försummar barnen, inte bryr sig om att lära känna verksamheterna och framförallt inte tar ansvar för eller förstår konsekvenserna av besparingarna? Det förefaller rimligt att tolka det som att de professionella menar att gränsdragningen mellan politiker och förvaltning kommit att bli mycket otydlig. Visserligen nämner en skolledare att målstyrningen blivit tydligare men det motsägs av många uttalanden om hur politikerna går in och detaljstyr och lägger sig i rutiner och enskilda ärenden. Tjänstemännens kompakta missnöje gör att man får revidera teserna om professionernas makt. Det framstår nästan som ett politiskt mirakel hur en reform kunnat genomföras och fortleva med ett sådant kompakt motstånd från tjänstemännen ute i verksamheterna. T o m skolledare och andra som eventuellt fått mer makt vill ha den gamla organisationen tillbaka.

Det finns dock en grupp som tycks ha en förtroendefull relation med politikerna och det är stadsdelscheferna/förvaltningsledningen. Företagsekonomen Brorström och Jensen nöjer sig med att konstatera att politikerrollens förändring kan tolkas på olika sätt men framhåller själva, i likhet med kollegerna Jönsson och Solli den goda relationen mellan nämnd

och förvaltningsledning (s. 123, 160f). Jönsson och Solli gör dock ett uttalande som kan tolkas som ett ifrågasättande av påståendet om ett ökat politikerinflytande. De menar att stadsdelscheferna har stort utrymme att själva styra verksamheten. Det finns inte "särskilt mycket politik i nämnden vilket ger ett stort utrymme för rationella (läs tjänstemännens) lösningar." (s. 161). Denna beskrivning kan man säga delvis stämmer med Svenssons där många tjänstemän uppfattade stadsdelspolitikerna som helt beroende av stadsdelschefen.

Politikernas bild av relationerna är dock anorlunda. Westerståhl menar sammanfattningsvis att stadsdelspolitikerna

...blivit allmänpolitiker i stället för sektorspolitiker och att de har utvecklat en klart lokal anknytning. Deras insyn i och inflytande över verksamheten har enligt deras egen uppfattning ökat. Både politikernas lokallanknytning och deras ökade inflytande bekräftas genom tjänstemännens bedömningar. Viktiga led i den representativa demokratin har således förstärkts som en följd av reformen.

Det bör emellertid påpekas, att det ökade politikerinflytandet av tjänstemännen inte behöver uppfattas som enbart positivt. Från professionella utgångspunkter kan det tolkas som en risk för ökat inslag av amatörism. Vad det här gäller är, såsom ofta återkommit i intervjuerna, att politiker respektive tjänstemän sysslar "med rätt saker" och inte går in på varandras områden. I den mån man lyckas härmed, kan det hävdas att skillnaden mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens roller blivit tydligare genom stadsdelsreformen (s. 323).

Det är som synes mycket försiktiga formuleringar. Politikerna har fått mer inflytande. Tjänstemännen kan uppfatta det som negativt. Politikerna vill att gränsen till tjänstemännen ska vara tydlig men om den blivit det går inte att fastställa. I kapitel 2 är formuleringarna dock lite tydligare: "Man kan också hävda, att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän avgjort blir mer tydlig i en stadsdelsorganisation." (s. 26). Ett argument bakom detta påstående är att politikerna hävdar att de i

mindre grad ägnar sig åt detaljer. En politiker säger att: "det är bättre att jobba så här med övergripande målformulering och utvärdering." (s. 25). Det måste betyda att facknämnderna i högre grad sysslade med detaljer. Ett annat argument för att det blivit tydliga roller är effekten av avspecialiseringen, att politikererna blir allmänpolitiker. Nämndpolitikerna blir genom sin lokalkännedom och genom sina kontakter företrädare för stadsdelens intressen medan tjänstemännen kan upprätthålla sin professionella roll och företräda verksamheterna. Westerståhl påpekar t ex att få tjänstemän bor i de områden de arbetar i. Här finns det dock brister i bevisföringen.

En av de politiker som Westerståhl låter komma till tals och som har erfarenheter från facknämnder säger att skillnaden är något annat: "Här känner jag att jag kan påverka mycket mer än t ex i skolstyrelsen, där de stora, tunga ärendena klubbades igenom, tycker jag, utan att man hade någon kunskap om dem." (s. 25). Det är också detta, att man nu fått ökad kunskap genom lokalkännedom, som är den stora poängen senare i kapitel 2: "Närheten gör att man bättre vet vad man beslutar om." (s. 33, jmf tjänstemännens tvivel ovan). Den lokalkännedom som politikerna hänvisar till handlar just om detaljkunskaper som samlas in från det som händer i området, från medborgare och vänner man träffar på, från möten man bevisar, från föreningen man deltar i etc (s. 20ff jmf Premfors, Sandqvist, Sanne 1994 kap 6). I avsnittet "Politiker-tjänstemän" (s. 33ff) bekräftas också att politikerna menar att de ofta går in och ändrar i tjänsteutlåtanden och återkallar delegationer och försöker få något grepp över vad tjänstemännen gör, till tjänstemännens stora frustration.

Man kan dessutom lägga till att tjänstemännen inte bara består av professionella verksamhetsföreträdare. Förvaltningsledningen är, liksom nämnden, avspecialiserad och får också en mer "politisk" roll genom att man tvingas prioritera mellan olika verksamheter. Jönsson och Solli menar att stadsdelscheferna har ett mycket stort utrymme att utforma organisationerna och ange olika lösningar (kap 9, jmf Premfors, Sandqvist, Sanne kap 7). Även om

bara en fjärdedel av tjänstemännen bor i stadsdelarna har många tjänstemän en minst lika omfattande lokalkännedom som politikerna eftersom de vistas hela dagarna i området. De verksamhetsansvariga tjänstemännen är involverade i att organisera samma lokala lösningar som politikerna. Det handlar om samma konkreta problem, vare sig det gäller att minska socialbidragsberoendet, få skolor och barnomsorg att samarbeta eller se till att det blir rent och snyggt i stadsdelen. Slutsatsen är därför snarare att rollblandningen ökar med stadsdelsnämnder (jmf Premfors, Sandqvist, Sanne 1994 kapitel 6 samt 152ff). På samma vis är det förmodligen felaktigt att påstå att målstyrningen förstärks av kommundelsnämnder. Det förefaller rimligare att den ökade närheten gör att politiker och förvaltning kan basera sin styrning på personliga kontakter och erfarenheter med verksamheten i stadsdelen som t ex Jönsson och Solli visat. Tidigare studier visar också att gränsen mellan politiker och förvaltning är otydligare i mindre kommuner (Norell 1989: 270).

Den form av aldrig sinande rationalitetssträvan som målstyrning är ett uttryck för verkar i alla kommuner oavsett organisationsstruktur. Hur det sedan fungerar i praktiken är en annan sak (Rombach 1991). I boken framgår t ex att fullmäktige, när man tog beslut om ett genomförande, inte ens angav några officiella mål för reformen och att de mål som återfinns i ett utbildningsmaterial är så vaga att alla partier kan komma överens. Dessutom är målen så allmänna att de kan användas vid varje typ av reform. En kort beskrivning av hur nämnderna och förvaltningarna arbetar med målformuleringar ger knappast stöd för att reformen i sig bidragit till ökad målstyrning (Svensson 1994b:10ff). Det förefaller troligt att de påståenden om en tydlig gränsdragning mellan politiker och tjänstemän och om ökad målstyrning som en del politiker framför i intervjuerna snarast hänger samman med att detta påtalas som höga värden i alla möjliga sammanhang. Det är helt enkelt vad man bör svara om man vill säga något positivt om en reform.

Ett ytterligare argument mot tesen om tydligare roller är att kritiken mot kommundels-

nämnder ofta handlat om en för stark sammanblandning mellan politiker och förvaltning. Det är därför inte förvånande att det kommunala "systemskiftet" bl a ledde till att kommuner som Malmö, Linköping, Järfälla och Upplands-Väsby avvecklade sina kommunalnämnder i slutet av 80-talet och början av 90-talet och i stället införde beställar-utförarmodeller och checksystem, modeller där tydliga roller är det kanske mest centrala. Westerståhl har rätt i att stadsdelspolitikerna blir mer allmänpolitiker och i lägre grad inkorporerade i professionella kulturer. Att politikerna frigör sig från sådana kulturer innebär förstås en tydligare gräns mot dessa men för den skull inte en tydligare gräns mot förvaltningen.

För att sammanfatta min kritik så handlar den i grunden om att boken i alltför hög grad är en "intressentutvärdering" där varje forskare nöjer sig med att förmedla en grupps åsikter om reformen. Sammanvägningen av delresultaten blir svår och de motsägelsefulla uppfattningarna hänger kvar eller bortförklaras ibland alltför snabbt i slutkapitlet. De demokratidefinitioner som används är inte tillräckligt utvecklade för att fånga in förändrade relationer mellan aktörerna. När det gäller relationen mellan politiker och förvaltning är slutsatserna mycket försiktiga och dessutom sparsamt diskuterade i slutkapitlet. De resultat som ändå antyds kan ifrågasättas. Det förefaller diskutabelt om gränsdragningen mellan politiker och förvaltning blivit tydligare och tveksamt om reformen bidragit till ökad målstyrning. Tvärtom tycks politikerna, genom ökade lokala kontakter, ägna sig mer åt att påverka den pågående verksamheten än tidigare och de lägger sig i högre grad i tjänstemännens sätt att arbeta. Om detta innebär mer eller mindre "demokrati" är något som tål att diskuteras även av forskare. Man kan hoppas att det görs mer ingående i den andra bok om utvärderingen som de tre forskningsledarna håller på att sammanställa.

Trots min kritik vill jag säga att *Decentraliserad kommun* ändå ger ett rikt underlag för läsaren att själv göra sina tolkningar av reformen. Det är också tankeväckande att ha tillgång till så många olikartade forskningsstilar

inom samma pärmar som behandlar samma undersökningsobjekt.

Jonas Sandqvist

#### Noter

1. När boken presenterades på ett presseminarium i juni tvingades de tre redaktörerna ge varsin helhetsbedömning om reformen lett till bättre demokrati och effektivitet. Westerståhl ville inte gärna ge ett klart besked men kunde tolkas som positiv förutsatt att fritidspolitikerna fick ett stöd från civilsamhället och massmedia skiljde mellan fritids- och proffspolitiker. Jönsson svarade ett klart ja. Rubinowitz svarade ja om man ville ha förbättrad kontroll över ekonomin men var ytterst tveksam om man eftersträvade ökad demokrati, bättre trivsel hos personalen och förbättrad service. Enligt mina anteckningar från seminariet den 7:e juni 1995 på SNS förlag och referat i Sydsvenska Dagbladet 1995 06 08.

2. Så sammanfattar Rubinowitz kapitel 14 (s.273, en liknande formulering avslutar kapitlet). Detta kräver dock en kommentar. Tolkningarna av resultatet är mycket försätligt formulerade, som om: "folk i allmänhet" (s. 71), "det stora antalet missnöjda" (s.273) eller: "De medborgare som bildat sig en uppfattning i frågan" (s.295) skulle vara ett slags kollektiv person. Egentligen är det bara omkring en tredjedel (inte "nära hälften" som det står i kapitel 4) av de 20 % som anser att servicenivån försämrats som anser att reformen spelat in. Responderande ca 93 % anser det inte!

3. Det kan i detta sammanhang nämnas att göteborgarna inte refererar till ett enda av de både snarlika och motstridiga resultat som vi kommit fram till i den bok vi skrev om stadsdelsnämndsörsöket i Stockholm ett år tidigare (Premfors, Sandqvist, Sanne 1994). Med undantag av Lennart G Svensson finns få referenser till annan forskning än den egna.

4. En nästan övertydlig parallell är utvärderingen av den under samma tidsperiod införda beställar-utförarorganisationen i Linköping, en kommun som avvecklat sina kommunalnämnder. Enkätresultaten liknar i mycket dem från Göteborg (Linköpings kommun. Utvärdering av För-

del Linköping. Kommunfullmäktiges demokratiutskott 1994 07 08). Att medborgarna och fältpersonalen visade sig vara så negativa tolkas av kommunledningen som att det berodde på att reformen sammanföll med kraftiga besparingar i kommunen (Kommunaktuellt nr 24 1994 s. 3 jmf nr 25 1995 s. 31)

5. I en nyligen utkommen avhandling om intressentutvärdering diskuteras behovet av teoretiska och normativa analysverktyg för att kunna värdera intressenternas uppfattningar (Karlsson 1995).

6. I Premfors, Sandqvist, Sanne används tre demokratrisyner ("tunn", "snabb", "stark") som bl a förskriver ideal för relationer mellan politiker och förvaltning (kap 2 och 7).

7. Denna moderata modell liknar den "tunna" demokratisyn som använts i Premfors, Sandqvist, Sanne 1994.

#### Litteratur

Amnå, E m fl, 1985. *Kommunal decentralisering. Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro*. Byggeforskningsrådet Rapport R42:1985.

Eklund, L, Ekman, A, 1988. *Lokala nämnder. En kunskapsöversikt. Arbetslivscentrum - Civildepartementet - Svenska kommunförbundet*.

Karlsson, O, 1995. *Att utvärdera mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering*. HLS Förlag.

Lundquist, L, 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Studentlitteratur.

Norell, P O, 1989. *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik*. Studentlitteratur.

Premfors, R, Sandqvist, J, Sanne, M, 1994. *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Carlssons Bokförlag.

Rombach, B, 1991. *Det går inte att styra med mål!*. Studentlitteratur.

Svensson, L G, 1994a. *Professionellas roller efter SDN-reformen. Rapport från intervjuer med viss personal i Göteborgs kommun 1993*. SDU 1994:2. Göteborgs universitet.

Svensson, L G, 1994b. *Organisationen efter stadsdelsreformen. Några förhållanden i fyra stadsdelar*. SDU 1994:5. Göteborgs universitet.

Vedung, E, 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur.

HJALTE RASMUSSEN: *EU-ret og EU-institutioner i kontekst*, København: Karnovs Forlag, 1994, 442 sider.

Hvad er det retlig-institutionelle forhold, formelt og reelt, mellem EU-institutionerne indbyrdes, mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne og mellem EU og borgerne eller markedsoperatørerne? Hjalte Rasmussen har i sin bog analyseret alle tre dimensioner, med hovedvægt på de to første spørgsmål. Hans bog henvender sig først og fremmest til jurister. Men den kan med fordel læses af andre samfundsvidenskabeligt interesserede.

I det følgende skal bogen forsøges anmeldt ad fem trin. Først redegøres der kort for, hvordan bogen placerer sig indenfor en ny tradition af juridiske analyser af europæisk integration. Derefter redegøres der for bogen i hovedtræk, hvor der trækkes tre eksempler frem til diskussion, som vel knapt nok er repræsentative. Så holdes resultaterne fra bogen op imod nogle af de observationer, der er gjort af andre bidrag i den tradition, som Hjalte Rasmussen skriver sig ind i. Endelig afsluttes der med en kort redegørelse for nogle af de analytiske problemer, som kendetegner de fleste af de nyere bidrag indenfor dette forskningsfelt.

Hjalte Rasmussens bog placerer sig centralt indenfor en 'ny' tradition i juridisk EU-analyse. Denne tradition er kendetegnet ved at have bevæget sig bort fra det traditionelle snævre fokus på striden mellem retskilder og domstolsafgørelser, som ellers har været illustrativ for store dele af juridisk litteratur siden 1950'erne. Det har været frugtbart. Den nye trend har resulteret i, at jurister nu kan bidrage væsentlig til løsningen af bredere samfundsvidenskabelige problemstillinger. Samtidig tyder meget på, at resten af samfundsvidenskaberne kan bidrage den anden vej. Det er også kærkomment. For mens retsvidenskaben i mange år har været snævert afgrænset, så har det samme også været kendetegnende for de andre samfundsvidenskaber.

Således var den juridiske dimension stort set visket bort fra det samfundsvidenskabelige leksikon over EF/EU integration i hele perioden fra 1955 til 1985. Det har blandt andet haft den

uheldige konsekvens, at en stor del af de samfundsvidenskabelige analyser fra den periode har haft et relativt naivt syn på en del vigtige problemstillinger relateret til europæisk integration, så som den institutionelle betydning af domstols-afgørelser, lovstyrets bindninger, betingelser for inter-governmentale og trans-governmentale forhandlinger og udviklingen i borgernes eller markeds-operatørernes rettigheder.

I de senere år har dette billede ændret sig markant. Siden Mauro Cappelletti, Monica Seccombe og Joseph Weiler i 1986 udkom med bogen *Integration Through Law*<sup>1</sup>, har vi set en lang række brede juridisk-videnskabelige bidrag, der beskæftiger sig med europæisk retlig integration i institutionel kontekst. De kan lidt forsigtigt benævnes 'rets-politologiske' eller rets-institutionelle bidrag. Joseph Weiler er kommet med flere bidrag, hvor den mest citerede nok har været artiklen *The Transformation of Europe* (1991).<sup>2</sup>

Af andre frugtbare bidrag, som placerer sig indenfor det samme forskningsfelt omend med forskelligt udgangspunkt, kan nævnes Anne-Marie Burleys og Walter Mattlis artikel *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration* (1993)<sup>3</sup> og Geoffrey Garretts artikel *The Politics of legal integration in the European Union* (1995).<sup>4</sup>

Flere af disse bidrag og den lange række af andre bidrag som nu findes indenfor dette felt, henter inspiration i neo-funktionalistisk og rational-choice teori. Således har forfatterne ikke været bange for at benytte sig af direkte årsag-virknings-sammenhænge i deres forklaringer, ligesom EF-domstolen mange gange er blevet karakteriseret som en rationel strategisk aktør. En del af litteraturen er komparativt orienteret. På det seneste har der endvidere været en udvikling henimod at indkorporere institutionel teori og mere komplekse forklaringsrammer i disse analyser. Endelig har en større del af bidragene fokuseret på de retlig-institutionelle kilder til og konsekvenser af Fællesakten (EFA) eller 'det indre Marked 1992 programmet'.<sup>5</sup>

Hjalte Rasmussens bog er ingen undtagelse herfra. Den er inspireret af neofunktionalistisk

analyse og rational choice betragtninger. Samtidig er det Indre Marked – dets årsager og konsekvenser – genstand for en del interesse. Bogen er inddelt i 27 kapitler, som kan læses uafhængigt af hinanden. Der er pædagogisk redegjort for formålet med hvert kapitel, og de afsluttes alle med forfatterens forslag til supplerende læsning. De indledende kapitler er introducerende til de vigtigste af EU's institutioner og balancen mellem disse over tid. Kapitel 6 til 8 indeholder hændelsesbeskrivelser med vægt på de længere historiske træk. Kapitel 9 fokuserer på de retlig-institutionelle dimensioner af Danmarks medlemskab af EF/EU. Kapitel 10 til 20 analyserer tilstanden på EU-området i forhold til en række af de emner, der ofte henvises til, når EU diskuteres, så som menneske-rettigheder, subsidiaritet og EU-rettens forrang. Kapitel 21 og 22 behandler EU-rettens særpræg, hvor emnerne blandt andet er suverænitets og judiciel aktivisme. Kapitel 23 beskriver blandt andet EF-domstolen indefra. De sidste kapitler er et mix af sagsbeskrivelser, generaliseringer og fokus på helt snævre områder. Karakteristisk for bogen er det at erstatnings-spørgsmålet behandles i det sidste analytiske kapitel.

Hele bogen afsluttes med yderligere forslag til supplerende læsning og et detaljeret regel- og doms-register. Alt sammen noget, der bidrager til, at bogen kan benyttes som lærebog og opslagsbog for embedsmænd, jurister og andre EU-interesserede. I det følgende skal tre eksempler fra bogen diskuteres. Selektionen af disse er inspireret af anmelderens interesse for 'Det indre marked' og europæisk integration generelt. De er derfor ikke tilnærmelsesvis repræsentative. Samtidig skal det dog fremføres, at det ikke mindst er her, bogen bidrager med ny viden og indsigt men også lægger op til bredere samfundsvidenskabelig diskussion og kritik.

Hjalte Rasmussen diskuterer indgående den udvikling, der har været henimod judiciel aktivisme og de reaktioner fra medlemstaterne, som det har afstedkommet. Med henvisning til EF-domstolens afgørelse i 'Keck-sagen', der drejede sig om tekniske handelshindringer og forbudet mod kvantitative indeførelses-re-

striktioner landene imellem (art. 30), argumenterer Rasmussen for, at EF-domstolen, selvom den med rette kunne have valgt at opretholde en streng fortolkning af art. 30, istedet valgte at foretage en 'spektakulær retræte' fra en stribe af dens tidligere velkendte positioner. EF-domstolen erkendte simpelthen, at den tidligere havde fejlfortolket art. 30 til at omfatte for mange former for medlemsstatslig regulering af vareomsætningen i de enkelte lande. Her kommer Rasmussens kontekstanalyse ind i billedet. Han kommer med følgende forklaringer på EF-domstolens retræte (p. 305-306).

Dommen var en reaktion på den stigende kritik, der havde været af EF-domstolens aktivisme over tid. Domstolen har erkendt, at tidligere domme, som har gennemtruffet EU-rettens forrangsprincip, kan have haft negative integrations-politiske omkostninger. Rasmussen synes her, med reference til Joseph Weiler, at bifalde, at to domme i henholdsvis 1963 og 1964 (van Gend- og Costa-sagen) har haft som direkte konsekvens, at Frankrig udvandrede fra Råds-møderne, og man fik det såkaldte Luxembourg-kompromis, der gennemtruffede veto-praksis.

Forfatterens beskrivelse heraf er endvidere karakteristisk ved, at den på en gang både bifalder og tager afstand fra den udvikling, der er foregået. På den ene side har domstolens fortolkninger været med til at sikre markedsoperatøernes rettigheder. På den anden side har den skadet den europæiske integration. Forfatteren er nok allermost imod den judicielle aktivisme (p. 308). Det vigtigste er dog de klare årsags-virknings-sammenhænge, der hermed kommer frem i beskrivelsen.

Et andet interessant eksempel fra bogen omhandler også national suverænitæt, nærmere bestemt den danske. Om Danmarks ratificering af EFA skriver forfatteren, at det kunne lade sig gøre uden at anvende Grundlovens art. 20, fordi traktaten, på baggrund af en lang række afgørelser fra ca. 1977 til 1985, isoleret set ikke ledte til "ny" suverænitæts-afgivelse (p. 283). Rasmussen beskriver her, hvordan art. 235, ud fra hvilken Rådet under iagttagelse af en nøje beskrevet procedure, kan forsyne EF-institutioner med ekstra kompetencer, blev ta-

get i anvendelse mere end 400 gange fra 1977 til 1985.

Kompetence-fornyelserne var ifølge Rasmussen så omfattende, at EFA kun indskrev i traktaten, hvad Rådet allerede enstemmigt havde gennemført med hjemmel i art. 235. Ifølge forfatterens kontekst-betragtninger rejser det følgende spørgsmål: Har de skiftende danske ministre i denne periode bevidst handlet udenfor Tiltrædelsesloven? Det afvises af forfatteren med henvisning til udviklingen i den statsretlige forståelse af Grundlovens art. 20, hvorefter alle de øverste statsorganer, både regeringer og Markedsudvalg, har deltaget. Derefter rejser det spørgsmålet om, hvorfor de danske domstoles deltagelse i denne praksis ikke har antaget andre former end den sædvanlige passive, og hvorfor EF-domstolen kun i beskedent omfang har bidraget til en fortolkning af art. 235. De to sidste spørgsmål opregnes implicit af forfatteren. Men han giver ikke sit bud på på en besvarelse i denne forbindelse. Andetsteds i bogen leverer han dog en beskrivelse, der bidrager til en belysning af situationen i Danmark på et tidligere tidspunkt. Der refereres her til, hvordan det i 1972-forhandlingerne om dansk medlemskab af EF var magtpåliggende for tilhængerne at nedtone rækkevidden af art. 235. Den skulle kun anvendes til at udstede retsakter, der hørte til den politiske småtings-afdeling (p. 166).

Det sidste eksempel fra bogen, som skal tages op til diskussion, kommer i direkte forlængelse af det foregående. Det drejer sig om trækkene ved og følgevirkningerne af EFA. Modsat de fleste beskrivelser, juridiske såvel som politologiske, så mener Rasmussen, at den eneste effekt af initiativerne har været at 'Akten' nu kan kaldes "Fælles" (p. 121). Realiteten er ifølge forfatteren: (1) at EFA reelt ikke inddrager nye økonomiske politikområder; (2) at EFA reelt ikke forskyder magtbalancen mellem centret (EU) og delene (medlemstaternes regeringer); (3) at EFA reelt ikke forholder sig til underskuddet af demokratisk legitimitet; (4) at EFA reelt indskrænker sig til at udtale, at Fællesmarkedet og det politiske samarbejde blot skal bidrage til konkrete fremskridt i forbindelse med den europæiske

sammenslutning; (5) at EFA's regler om socialpolitikken (art. 118a, nu art. G, nr. 33) ikke medførte en udvidelse af EU's virkefelt; og (6) at selvom EFA ifølge art 100A hjemler harmonisering af love med kvalificeret flertal og giver hjemmel for at vedtage såvel direktiver som forordninger, så er virkefeltet beskedent, fordi denne artikel ikke kan anvendes på vigtige områder som direkte skatter og fri personbevægelighed.

Ifølge Rasmussen har virkningerne af Fællesakten således været beskedne, hvis de overhovedet er mulige at spore. Her er der grund til på engang at være forundret, interesseret og kritisk. Hvis det hele bare har været "hokus pokus", hvorfor har Fællesakten så været det EU-initiativ, der internationalt er blevet skrevet mest om af forfattere, som alle henviser til de betydlige formelle, retlige, funktionelle og integrations-politiske konsekvenser? Er det virkelig muligt, at næsten alle er blevet ført bag lyset af et stort "svindelnummer", som "kun" har symbol-politisk betydning? Eller skyldes Hjalte Rasmussens betragtninger, at han synes at udelade de nutidige – til fordel for de historiske – kontekst-betragtninger, og det reelle til fordel for det formelle? Det og de andre spørgsmål, der rejser sig på baggrund af de opregnede eksempler, skal diskuteres kort i det følgende. Det sker med udgangspunkt i den forskning, der iøvrigt er foretaget indenfor samme forsknings-felt af andre forfattere.

Både Weiler (1991) og Burley og Mattli (1993) tenderer til, i deres beskrivelser af EF-domstolen og den europæiske integration, at afvise den direkte årsags-virknings-sammenhæng mellem EF-dommene i van Gend- og Costa-sagen og Luxembourg-forliget, som Rasmussen fremhæver. Istedet er deres observationer, at Luxembourg-kompromiset, med institutionalisering af Veto-retten samt oprettelsen af Coreper og Det Europæiske Råd, kan ses som det, der gjorde medlemstaternes regeringer i stand til at acceptere EF-domstolens judicielle aktivisme. Samtidig er Weiler splittet i spørgsmålet om EF-domstolens integrationspolitiske betydning. Hvor Rasmussen primært er imod denne aktive domstols-rolle, så anerkender Weiler på den ene side, at EF-

domstolen har gavnet integrationsprocessen. På den anden side er han dog imod for overdreven brug af judiciel aktivisme.

At Rasmussen måske alligevel ikke placerer sig så langt fra denne tolkning, omend han nogle steder i bogen giver udtryk for noget andet, kan ses ved, at han i bogen fremfører, at Frankrigs 'tomme-stols-strategi', som ledte til krisen i EF-samarbejdet, også var afledt af den franske regerings utilfredshed med landbrugs-politiske og finansielle spørgsmål samt udsigten til flertalsafgørelser fra 1967 (p. 109).

Mens Rasmussen gør brug af en rationel-choice forklaringsramme, når han skal forklare baggrunden for den franske regerings handlinger, så viger han tilbage for at gøre det samme i sin behandling af situationen omkring ratificering af Fællesakten i Danmark og spørgsmålet om de tidligere kompetenceoverførelser via art. 235. Istedet er det den forfatningsretlige udvikling i Danmark, der benyttes som forklaring.

Man kunne måske forsigtigt hævde, at der også her har været væsentlige interesser og motiver bag, at det er gik, som det er gik. Har bevidstheden om dette været så lav i Danmark? Geoffrey Garrett (1995) fastholder i sin kommentar til Burley og Mattli's (1993) udkast til en politisk teori om legalistisk integration, at rationel choice forklaringer ikke bare kan afvises. Burley og Mattli hævder således, at EF-domstolens afgørelser (f.eks. i *Cassis de Dijon*-dommen) og EF-retssystemet generelt ikke har været i medlemstaternes interesse, men at de har været ude af stand til at forandre systemet, så det passer dem (jvf. også Rasmussen p. 99).

Deres forklaring peger altså mod en neofunktionalistisk forståelse. I modsætning her til hævder Garrett, at den tyske regerings adfærd i *Cassis de Dijon*-sagen også kan forklares med udgangspunkt i dennes rationelle egen-interesser. Han beskriver, hvordan de direkte økonomiske omkostninger for Tyskland af *Cassis de Dijon*-dommen var lave, mens de indirekte politiske omkostninger var noget højere. Garretts argument er her, at den tyske regering var klar til at kæmpe så hårdt for sin sag, fordi den på forhånd vidste, at den ville tabe.



Herefter kunne regeringen så hævde, at den havde gjort, hvad den kunne for tysk industri. Samtidig ville den fremstå udadtil som en god 'europæer'. Endelig henviser Garrett til at Cassis de Dijon-dommen på længere sigt ville gavne den stærke tyske økonomi, som stod til at vinde mest ved en fjernelse af tekniske handelshindringer. Argumentet er således, at det var bedre for den tyske regering at få EF-domstolen – frem for sig selv – til at arbejde for en sådan de-facto fjernelse af tekniske handelshindringer.

Omend Garretts observationer ikke er lige overbevisende i alle henseender, så lader de sig dog ikke uden videre tilbagevise. Hvor rationelle den tyske eller den danske regering har været i forskellige tilfælde, må være op til diskussion i årene fremover. Det, jeg vil fremhæve er, at de teoretiske diskussioner mellem Burley, Mattli, Garrett, Weiler og andre bidragsydere indenfor dette felt, virker til at påvise en lille mangel ved Rasmussens ellers gode bog. Han mangler en explicit stillingtagen til, hvor bogen placerer sig i dette forskningsfelt, og hvad dens bidrag er. Det er selvfølgelig helt legitimt at skrive en lærebog i EU-ret, hvor den slags betragtninger er udeladt. Men Hjalte Rasmussen stræber meget højere med sin bog.

Endelig skal jeg kort sætte Rasmussens observationer om virkningerne af Fællesakten til diskussion. Hvad angår 'Det indre Marked 1992 programmet' eller Fællesakten, så har et utal af forfattere skrevet en bunke bøger om de retlig-institutionelle virkninger heraf. Det vil komme for vidt at referere til dem alle. Nogle få resultater skal dog opregnes. I et større antal bøger vises der til den omfattende uddelegeringen af kompetencer til europæiske standardiserings-organisationer. Der referes til den uklarhed, der er skabt mellem gensidig-ankendelses princippet og den udbredte brug af åben reference til standarder i lovgivningen. Der refereres til den uklare kompetencefordeling mellem lovgivere og markedsoperatører samt standardiserings-organisationer, som er et produkt af 1992-initiativet. Der referes til den betydning, som 1992-initiativet har haft for den demokratiske kontrol med indholdet i

lovgivningen. Flere har også refereret til den situation, vi har i dag, hvor en lang række ny-metode-direktiver er trådt i kraft, mens de standarder, de skulle referere til, stadig mangler i flere tilfælde. Endelig mener flere, at der først nu reelt er opstået et system med 'regulatory competition', som kan tjene til at hæve standarden på al lovgivning.<sup>6</sup> Faktum er, at vi i perioden siden 1985 har set en markant vækst i EU-lovgivning og EU-initiativer. Samtidig har flere medlemstater haft problemer med at implementere en del af denne lovgivning, fordi de ikke altid har haft hjemmel hertil i de eksisterende love. Endelig er nationale kompetencer i større udstrækning blevet uddelegeret på vigtige områder, så som tele-kommunikation og markeds-inspektion.

Hjalte Rasmussen har givet sit bud på virkningerne ved at hævde, at der med Fællesakten næsten intet nyt er kommet for dagen. Måske har han ret. Under alle omstændigheder er det et emne, der er genstand for megen forvirring. Man kunne have ønsket, at han på baggrund af en så markant stillingtagen havde forholdt sig explicit til de mange bidrag, der hævder det modsatte. Her er der virkelig behov for en afklaring.

Afslutningsvis kan det dog slåes fast, at der er meget frugtbart at hente i bogen, ligesom der er i resten af dette forskningsfelt. Den retlige dimension af europæisk integration kan ikke længere negligeres. Sker det, får man kun et halvt billede. De samme juridiske kontekst-betragtninger sætter dog også andre forhold på spidsen.

Flere af forfatterne er således splittede i forhold til, hvordan de skal karakterisere og forholde sig til udviklingen i det europæiske samarbejde. Det giver sig til udtryk ved, at man i de samme bidrag både kan se en stillingtagen for judiciel aktivisme og stærke EU-legalistiske bindinger, samtidig med en stillingtagen for national suverænitæt, intergovernmentale og transnationale forhandlinger. Forhandlingsaspektet og det retlige aspekt bliver behandlet side om side i de fleste bidrag men får lov at stå adskilt. På et tidspunkt beskrives det som et nul-sums-spil til fordel for den ene side. På andre tider som nul-sums-spil, der er til for-

del for den anden side. Hvordan de to sider virker sammen, skriger efter at blive afklaret. Hjalte Rasmussen taler om den institutionelle balance mellem EU-institutioner. Af det følger spørgsmålet om institutionalisering. Måske kunne et mere explicit fokus på institutionalisering hjælpe til at afklare sammenhængen mellem de to sider over tid.

Hvad angår karakteristikken af EU og den europæiske integration, så er "the name of the game" for Hjalte Rasmussen en 'de-supranationalisering' eller re-nationalisering (p. 85). I det lys tolker han også, omend forsigtigt, subsidiaritetsprincippet (p. 218). Andre har kaldt det som foregår for 'regulatory competition', hvilket viser til en markedsdrevet ophævelse af national lovgivning over tid. Endelig kan det der foregår også betegnes som 'forhandling af suverænitet'. Et udtryk, der blandt andet benyttes om institutionsdannelser, der går på tværs af traditionelle territoriale, sektorale og funktionelle grænser.<sup>7</sup>

Jeg skal ikke tage stilling til, hvilken karakteristik, der passer bedst til den integrationspolitiske situation i Europa i dag. Det afhænger givetvis af hvilket område man fokuserer på. Hvilken type lovgivning der benyttes her. Hvad genstanden er for initiativerne. Hvor mange aktører der involveres og hvor lang tid processerne strækker sig over. Emnet fortjener dog stor opmærksomhed i tiden fremover. Også i det lys er Hjalte Rasmussens bog et vigtigt bidrag.

Torben Bundgaard-Pedersen

#### Noter

1. M. Cappelletti, M. Secombe, J.H.H. Weiler, *Integration Through Law*, Berlin/New York; De Gruyters, 1986.
2. Joseph H.H. Weiler, The transformation of Europe, i *Yale Law Review*, 100, 1991, pp. 2403-2483.
3. A. Burley og W. Mattli, Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, i *International Organization*, 47, Winter, 1993, pp. 41-76.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 1

4. Geoffrey Garrett, The Politics of legal integration in the European Union, i *International Organization*, Vol. 49, No. 1, (Winter), 1995, pp. 171-183.

5. Jvf. A.M. Burley, New Directions in Legal Research on the European Community, i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, 1993, pp. 391-401.

6. Jvf. for eksempel Christian Joerges, European Economic Law, The Nation State and the Maastricht Treaty, Oslo: *IUSEF-serien*, No. 12, 1994; Kristin Schreiber, The New Approach to Technical Harmonization and Standards, i Hurwitz, Leon & and Christian Lequesne (eds.): *The State of the European Community*, Harlow: Longman, 1991, pp. 97-113; Kees Stuurman, Legal Aspects of Standardization and Certification of Information Technology and Telecommunications, i Kaspersen, H. and A. Oskamp (eds.), Amongst Friends in Computers and Law. *Computer/Law series*, 1990, Kluwer; og Jeanne-Mey Sun og J. Pelkmans, Regulatory Competition in the Single Market, i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 1, pp. 67-89.

7. Jvf. Ove K. Pedersen, et.al., *Demokratiets lette tilstand*, København: Spektrum, 1994.

CHRISTOPHER LASCH: *Eliternas uppror och sveket mot demokratin*. Stockholm 1995: SNS Förlag.

1.

Den moderna demokratins problem är inte direkt den mer traditionella demokratins problem. Ändå är likheterna stora. När Herbert Tingsten en gång beskrev demokratins problem som en balans mellan stabilitet och vitalitet, mellan kamp och kompromiss, så är detta i allt väsentligt fortfarande gällande (Tingsten 1960). Likaså tanken om det aktiva medborgarskapet som demokratins kanske mest fundamentala grundval; en "oavslutlig politisk aktivitet inom folket" (Tingsten 1960:69), "det intresse, de kunskaper och det självständiga och kritiska omdöme, utan vilket folkstyrelsen alltid till en viss grad blir fiktion och formalitet" (Tingsten 1960:89).

På en avgörande punkt är emellertid skillnaden stor: den moderna demokratins problem är också i hög grad den internationaliserade demokratins problem (jfr Stenelo 1990). Den söndervitrande nationalstaten, framväxten av transnationella aktörer och informationssamhällets genombrott har på ett grundläggande sätt förändrat förutsättningarna för den demokratiska politiken. Avståndet mellan politikens uppdragsgivare och uppdragstagare ökar, länken mellan beslut och ansvar försvagas och det politiska deltagandet ställer allt högre krav på medborgarens förmåga att tillgodogöra sig och kritiskt värdera en ständigt växande informationsmassa. Den allmänna folkskoleutbildning som en gång var kärnan i det demokratiska genombrottet utgör inte längre en tillräcklig grund för det aktiva medborgarskapet; den moderna demokratin har blivit en eliternas demokrati, höjd över den breda folkmassans medvetande och intresse.

Med en travesti på José Ortega y Gasset's klassiska bok *Massornas uppror*, beskriver historikern och samhällskritikern Christopher Lasch i *Eliternas uppror och sveket mot demokratin* denna den moderna demokratiska civilisationens andliga kris. I en utpräglat kulturradikal anda och med udden riktigt mot det politiska och intellektuella etablissemangen i dagens USA, framför han en kraftfull kritik av media, politik och förvaltning i det moderna amerikanska samhället. Men när Ortega talar om ett massornas uppror eller om en "massans politiska dominans" som det stora hotet mot demokratin – en massa utan känsla för medborgerlig plikt och ansvar – så talar Lasch istället om ett eliternas uppror, ett eliternas svek mot demokratins ideal. Eliten har hos Lasch, liksom massan hos Ortega, dragit sig undan sitt kollektiva ansvar. Den hävdar sina rättigheter och drar nytta av det moderna samhällets fördelar, men bryr sig inte längre om de medborgerliga förpliktelser som utgör den demokratiska civilisationens förutsättning.

*Eliternas uppror* blev Christopher Laschs sista bok, han avled hastigt 1994. Den består av ett antal essäer, flertalet tidigare publicerade, och kan genom sin bredd och tematiska karaktär betraktas som något av hans intellektuella

testamente. Lasch knyter här an till den historisk-sociologiska tradition som genom åren präglat hans författarskap och *Eliternas uppror* blir i mångt och mycket en uppföljning på de framstegskritiska teman han utvecklat i tidigare arbeten, främst *Den narcissistiska kulturen* från 1982 och *The True and Only Heaven: Progress and its Critics* från 1991. I *Den narcissistiska kulturen* blir den moderna människotyp som följer i massamhällets spår, den narcissistiska människan, ett uttryck för och en spegel av efterkrigssamhällets kulturella fattigdom. Hon har förlorat många av de dygder och den moral som tidigare var medborgarskapets kärna och står nu likgiltig inför ansvar och förpliktelse. I *The true and only heaven* fullföljs denna kulturpessimistiska ansats. Den ansvarslösa narcissisten säljer bekymmerslöst ut sitt sociala kapital och slutar likt ett handlingsförslamat offer, dignande under de allomfattande välfärdssystemens omsorgsrationalitet.

II.

I *Eliternas uppror* fortsätter Lasch i samma modernitetskritiska anda. Med framväxten av det moderna samhället följer en ökad social anonymisering och fragmentering. Det lokala närsamhällets kultur, en kultur av pliktrogenhet, hövlighet, lojalitet och tillit, har gått förlorad till förmån för en institutionaliserad medkänsla. Den "tredje platsen" – restauranger, pubar och kaféer – har förlorat sin informativa roll och sin roll som medborgarskola och utgör inte längre en stimulans för det politiska samtalet. Dessa det demokratiska samtalets arenor, en gång det medborgerliga livets väsen, har istället ersatts av ett elitistiskt klubbväsende och av en professionaliserad informationscentrerad journalistik som "formats av ... misstro till vanliga människors förmåga att tänka och resonera" (Lasch 1995:13).

Ansvaret för denna den moderna demokratins andliga kris vilar, enligt Lasch, på de nya eliterna. Eliterna – "de som styr det internationella flödet av pengar och information, leder stora välgörenhetsstiftelser och högre läroanstalter, har kulturproduktionens in-

strument i sina händer och därmed ställer upp den offentliga debattens villkor” (Lasch 1995:24) – har avskärmat sig från och förlorat kontakten med lokalsamhällets normer och värderingar. De har dragit sig undan sitt kollektiva ansvar och svikit sina medborgerliga förpliktelser. De har anammat den gamla aristokratins laster men inte bibehållit dess dygder, den *noblesse oblige* eller det samhällsengagemang som en gång karakteriserade denna Ortegska elit. De ser endast till sitt eget gottfinnande och självförverkligande och betraktar icke-eliten, massan, med förakt och rädsla. Eliterna har gjort ”uppror mot ‘Medelamerika’ så som de föreställer sig det: människor som är efterblivna på det teknologiska området, politiskt reaktionära, bigotta i sin sexualmoral, med medioker smak, självbelåtna och trångsynta, tråkiga och gammalmodiga” (Lasch 1995: 9).

De nya eliterna, eller ”den pratande klassen”, är kosmopolitisk till sin karaktär. De är experter på sina respektive områden, de manipulerar information och de opererar obehindrat på en alltmer internationaliserad marknad. ”Deras lojaliteter ... är internationella och inte regionala, nationella eller lokala.” (Lasch 1995:31). Eliten har blivit en slags världsmedborgare utan nationella förpliktelser och utan nationell identitet. ”De har mer gemensamt med sina motsvarigheter i Bryssel eller Hong Kong än med de massor av amerikaner som ännu inte är inkopplade i det globala kommunikationsnätet.” (Lasch 1995:31f). Detta eliternas svek mot den nationella demokratins grundvalar har resulterat i att ett traditionellt och tidigare djupt förankrat medelklassetos gått förlorat. Vi står nu utan en gemensam grund, utan gemensamma normer och utan en gemensam referensram; vi rör oss sakta mot ett internationellt hobbessianskt naturtillstånd.

I Laschs kritik av eliten finns ett tydligt drag av klassanalys. Den elit han talar om är den övre medelklassen, samhällets övre skikt, och utgör drygt 20% av den amerikanska befolkningen. Denna gynnade femtedel har på det stora flertalets bekostnad tagit kontroll över och monopoliserat såväl pengar som utbildning och makt. Den sociala rörligheten, en

gång kärnan i den amerikanska drömmen, har idag blivit en illusion. Istället för att minska klasskillnaderna så har rörligheten bidragit till att befästa eliternas inflytande. Under de senaste decennierna har, skriver Lasch, ”koncentrationen av företagsmakt, nedgången av småskalig produktion, avskiljandet av produktion från konsumtion, välfärdsstatens tillväxt, professionaliseringen av kunskap och upplösningen av kompetens, ansvarskänsla och medborgaranda gjort Förenta Staterna till ett samhälle där klasskillnaderna går långt djupare än de gjorde tidigare” (Lasch 1995:64). Möjligheten att av egen kraft ta sig upp längs den vertikala sociala hierarkin, tidigare ”den amerikanska demokratins signum”, blev till slut ett mål i sig utan substantiellt innehåll.

Det är svårt att här dela indignationen i Laschs resonemang. Han tillskriver eliten en slags strategisk intention att undertrycka massan som blir klart överdriven och han ger elitens förakt och arrogans en närmast vällustig karaktär. Samtidigt står massan självt utan skuld; människorna har blivit manipulerade och förda bakom ljuset utan tillstymmelse till egen reflektion. Man är benägen att fråga sig om inte massan har någon skuld i denna demokratins andliga kris? Har inte massan någon egen skuld i eliternas medvetna distansering? Det finns också i resonemanget ett protektionistiskt drag och ett drag av politikerförakt som är olyckligt och som riskerar att underblåsa de isolationistiska tendenser och det förakt för de folkvalda som redan idag är betydande i det amerikanska samhället.

### III.

Vid sidan om uppgörelsen med eliten och kritiken av det ekonomiska, politiska och intellektuella etablissemang i dagens USA, som utgör bokens mest tongivande tema, genomsyras *Eliternas uppror* av tanken på det aktiva medborgarskapet och det politiska samtalet som kärnan i det demokratiska systemet. Även om detta resonemang leder till något av en motsättning i boken – det är eliten, och inte massan, som har svikit sitt medborgerliga ansvar; samtidigt är det hela samhället, och då till

stora delar massan, som måste återskapa de medborgerliga dygderna – så är det här Lasch blir som mest intressant. Han anknyter till en klassisk amerikansk populistisk tradition med rötter i 1800-talets "Mellanamerika", till en slags agrar radikalism eller bonderomantik där det småskaliga ägandet sågs som grunden för de medborgerliga dygderna och där den självägande bonden utgjorde något av demokratins kärna. Omsatt i dagens förhållande uppvisar denna tradition stora likheter med den komunitära rörelse som under senare år gjort sig gällande i amerikansk debatt. Med en hänvisning till de små gemenskapernas betydelse som moralisk värdeförmedlare vill man stärka det lokala självstyret på bekostnad av centralism och "Washingtonism". Närsamhället blir utgångspunkten för "det goda livets" återkomst. Medborgarskapets förpliktelser och dygder lyfts fram som motvikt till och som en balanserande kraft mot medborgarskapets rättigheter. Begrepp som ordning, ansvar och plikt blir åter centrala.

Populismen och gemenskapetsrörelsen är intressanta därför att de framför en slags konservativ moralisk och social konformitetskritik av det moderna samhället som kommer både från vänster och höger. Man söker återfinna den balans mellan stat och marknad som en gång fanns. Både den växande välfärdsstaten och storkapitalismen kritiserar; aversionen riktas såväl mot banker och storindustri, som mot federalism och byråkrati. Välfärdsstaten kritiserar för att den bidragit till en institutionalisering och anonymisering av den vardagliga omsorgen, en institutionalisering som slagit sönder lokalsamhällets nätverk och därmed undergrävt den sociala tilliten. Medkänslan har professionaliserats och byråkratiserats och gjort människor beroende av staten för sin överlevnad. Samtidigt har marknadens intrång undergrävt familjens ställning och kommersialiserat medborgarkulturens och närsamhällets dygder. Den ekonomiska makten har centerats kring finanscentrum och storföretag, något som drastiskt minskat individens möjligheter att själv påverka sin ekonomiska situation.

Lasch kallar sig emellertid själv för populist och tar uttryckligen avstånd från den komunitära rörelsen som han anser innehåller för lite av välfärds kritik. Idealet han strävar efter är det lokala närsamhället med ansvarsfulla och välinformerade medborgare som bejakar det traditionella samhällets dygder av flit, sparsamhet och redlighet. Det demokratiska samtalet i detta idealsamhälle förs kontinuerligt och med stor vitalitet på restauranger, pubar och kaféer; "argumentationens förlorade konst" har återerövrats. Politiken är här allas rättighet, men den blir också allas skyldighet. Lasch söker, får man en känsla av, det amerikanska 1800-talssamhället som en gång de Tocqueville så fascinerat betraktade. Han skriver engagerat, med en närmast ödesmättad ton, och hans resonemang utmynnar i en politisk programförklaring: "En offentlig filosofi för 2000-talet måste lägga större vikt vid samhället än vid rätten att fatta individuella beslut. Den måste poängtera förpliktelser mer än rättigheter. Den måste finna ett bättre uttryck för samhället än välfärdsstaten. Den måste begränsa marknadens utrymme och storföretagens makt utan att ersätta dem med en centraliserad statlig byråkrati." (Lasch 1995:94).

#### IV.

Problemet i Laschs resonemang ligger främst i den indignerade modernitetskritiken. Den har bitvis ett närmast apokalyptiskt drag över sig och han blir i sin kritik obalanserad och närmast trångsynt. Hans bild av det traditionella lokalsamhället är starkt idealiserad och han uppvisar ett överdrivet förakt för den moderna välfärdspolitikens mål och medel. I kritiken av informationsamhället tar den klassanalytiska ansatsen övertaget och han bortser helt ifrån de socialt överbyggande effekter informationsteknologin i praktiken har fört med sig.

I stället för att ansluta sig till den populistiska traditionen, som leder tankarna mot en fiendlig isolationism och protektionism snarare än mot ett medborgarskapets återuppställelse, kunde Lasch återknutit till den mer balanserade diskussion kring det civila samhället som vi fin-

ner hos exempelvis en Putnam, en Gray, en MacIntyre eller en Etzioni. Även om detta till viss del innebär en dragning mot den kommunitära tradition han själv kritiserar, så leder diskussionen här betydligt längre. Hos Robert Putnam blir det "sociala kapitalet" ett uttryck för de medborgarskapets dygder Lasch efterfrågar; ett socialt kapital som idag håller på att erodera i det amerikanska samhället (jfr Putnam 1995). Etzioni sätter istället kritiken av det moderna välfärdssamhällets kravlöshet i centrum och betonar den "lilla gemenskapens" betydelse som moralisk värdeförmedlare (jfr Etzioni 1993). John Grays analys bär en slags post-liberal prägel och han använder och laborerar just med begreppet civilt samhälle (se Gray 1994). MacIntyre, däremot, uppvisar starkare konservativa drag. Gemensamt för dem alla är emellertid att de tar sin utgångspunkt i en klassisk liberal idétradition, med rötter hos Adam Smith, Edmund Burke, David Hume och Alexis de Tocqueville. Denna vidare idéhistoriska förankring saknas hos Lasch och analysen känns därför ytlig och föga genomträngande. Hans omfattande radikalism utmynnar också i en olycklig politisering, vilket tenderar att skymma de verkligt intressanta samhällskritiska ansatser som boken rymmer.

Men trots starka inslag av populism och radikalism, och de isolationistiska och protektionistiska tendenser detta för med sig, så känns Laschs analys angelägen. Den speglar det ökade avståndet mellan politikens uppdragsgivare och uppdragstagare, det ökade avståndet mellan samhällets övre skikt och den stora massan; ett avstånd som blir allt tydligare även utifrån ett svenskt perspektiv. Elitiseringen av det politiska livet riskerar att underminera det demokratiska systemets folkliga förankring, samtidigt som medborgarskapets skyldigheter trängts undan av välfärdsstatens växande rättighetskatalog. Delaktigheten i den politiska processen minskar i samma takt

som politiker och den politiska retoriken avlägsnar sig från en allmer påträngande verklighet. Härvidlag rymmer *Eliternas uppror* flera viktiga poänger.

Slutsatsen av Laschs resonemang blir följaktligen den, att en vitalisering av demokratin kräver den intresserade medborgaren åter, den kräver en medborgarskapets tydliga renässans. Såväl på ett grundläggande värdemässigt plan, som på ett mer praktiskt-politiskt verksamhetsplan. Det aktiva medborgarskapet, som en gång var en förutsättning för demokratins genombrott, är således en förutsättning också för demokratins återerövring. I den meningen är den traditionella demokratins problem i hög grad också den moderna demokratins problem.

Björn Badersten

#### Referenser

- Etzioni, A, 1993. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York.
- Gray, J, 1994. Från postkommunism till civilt samhälle, s 53-98 i Uddhammar, E (red) 1994, *Civilisationernas kamp*. Stockholm: Timbro.
- Lasch, C, 1982. *Den narcissistiska kulturen*. Stockholm: Norstedts.
- Lasch, C, 1991. *The True and Only Heaven. Progress and its Critics*. New York: W.W. Norton.
- Putnam, R, 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* 6, 65-78.
- Stenelo, L-G, 1990. Den internationaliserade demokratin, s 273-358, i Hansson, G, & Stenelo, L-G (red) 1990, *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Tingsten, H, 1960. *Demokratiens problem*. Stockholm: Bokförlaget Aldus/Bonniers.

# Notiser

## ECPR-kongressen 1997

European Consortium for Political Research, ECPR, arrangerar i samband med sitt 25-årsjubileum 1997 års kongress i Bern. Arrangemanget äger rum lite tidigare än vanligt, 27 februari – 4 mars. 28 arbetsgrupper är planerade:

1. Cultural theory in political science – comparisons and applications, Gunnar Grendstad och Per Selle, Bergen.
2. Environmental movements: local, national and global, Christopher Rootes, Kent.
3. Democratisation and the changing global order, J Grugel och I Kearns, Sheffield, samt Daniel Bach, Bordeaux.
4. Religion and mass electoral behaviour in Europe, David Broughton, Wales och Hans-Martien ten Napel, Leiden.
5. Local elites in a comparative perspective, Poul-Erik Mouritzen, Bordeaux och Odense.
6. The theory of issue-ownership, Hans Anker, Nijmegen och Bart Maddens, Leuven.
7. Plebiscitary politics and political parties, Susan Scarrow, Houston och Patrick Seyd, Sheffield.
8. Gender and political communication, Pippa Norris, Harvard och Joni Lovenduski, Southampton.
9. The role of subsidiarity in managing local conflicts related to the spatialisation of policies, Peter Knoepfel, Lausanne och Joan Subirats, Barcelona.
10. Rational actors, irrational states? Formal models in international relations research, Wolf-Dieter Eberwein, Berlin och Gerald Schneider, Bern.
11. Negotiating the policy agenda: gender and the state, Alice Brown, Edinburgh och Yvonne Galligan, Dublin.
12. The state and the globalisation process, Jonathan W Moses, Trondheim och Geoffrey Underhill, Warwick.
13. Clientelist politics and interest intermediation in southern Europe, Kostas Lavdas, Bristol, Jose M Maone, Hull och Ilias Nicolacopoulos, Aten.
14. Private organisations in global politics, Karsten Ronit, Köpenhamn och Volker Schneider, Köln.
15. Identity in the new Europe: the challenge of relating ethnic, regional, national, and European identities, Pamela Johnston Conover, Chapel Hill och Jurg Steiner, Bern.
16. Social capital and politico-economic performance, Paul Whiteley, Sheffield och Jacint Jordana, Barcelona.
17. Elite configurations in post-communist states: causes and consequences, Anton Steen, Oslo och Michael Rodin, Riga.
18. Working for government: explaining public sector employment trends in the last 20 years, Desmond King, Oxford och Bo Rothstein, Göteborg.
19. Citizenship and transition in European welfare states, Jet Bussemaker, Amsterdam.
20. Political representation, Jacques J Thomassen, Twente.
21. New media and political communication, Thierry Vedel, Paris och Raymond Kuhn, London.
22. Towards a more integrated approach in policy studies: is policy design the "missing link"? Harald Sætren och Søren Winter, Bergen.
23. The effectiveness of policy instruments for improving EU environmental policy implementation, Marie-Louise van Muijen, Rotterdam.
24. Explaining the character of new democracies in Latin America, Giorgio Alberti, Bologna och Laurence Whitehead, Oxford.
25. Peaceful change, extended security and the evolving European security architecture, Michael Sheehan, Aberdeen och Olli-Pekka Jalonen, Tampere.
26. Small states in the transforming European system, Helmut Kramer, Wien och Marjan Svetlicic, Ljubljana.
27. Regional integration and multi-level governance, William Wallace, London och Alberta Sbragia, Pittsburgh.
28. Globalization and the advanced capitalist state, Anthony McGrew, Open University och Fran ois Pétry, Laval.

Ansökan till workshoparna skall vara gjord före 1 december i år. Arrangörerna utlovar ju-

bileumsaktiviteter, inklusive en jazzfest, där orkestern består av jazzspelande statsvetare. 1998 års ECPR-kongress kommer att äga rum i Warwick 23-29 mars.

## Till redaktionen insända skrifter

- Staffan Bergling – Peter Dexfalk: *Marknadsföringslagen i praktiken*. Lund 1996: Studentlitteratur.
- Ove Bring – Göran Lysén: *Materialsamling i Folkkrutt*. 2 uppl. Uppsala 1996: Iustus.
- Peter Munck Christiansen, red: *Governing the Environment. Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. Nord 1996:5. Köpenhamn och Stockholm 1996: Nordiska rådet.
- Marie Demker: *Sverige och Algeriets frigörelse 1954-1962*. Stockholm 1996: Nerenius och Santérus.
- Willy Guneriussen: *Aktør, handling og struktur. Grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene*. Oslo 1996: Tano.
- Lars Gustafsson, red: *Riksdagsutskottet inifrån. Tretton ledamöters hågkomster*. Stockholm 1996: Riksbankens Jubileumsfond och Gidlunds.
- Magnus Hagevi: *Riksdagen utifrån. En gahrtonsk teori synas i sömmarna*. Göteborg 1995: Statsvetenskapliga institutionen.
- Per Hellström – Anders Kjellgren: *Europarätt. Sverige i den Europeiska unionen*. Lund 1996: Studentlitteratur.
- Anders Kjellman, ed: *Corporate Success Factors During Times of Crisis*. Vasa 1996: Svenska handelshögskolan.
- Dennis C Kinlaw: *Medarbetarskap*. Lund 1996: Studentlitteratur.
- Ame Kommissrud: *Stat Nasjon Imperium. Habsburgsmonarkiet, Tsar-Rusland og Sovjetunionen*. Oslo 1995: Spartacus.
- Björn Kumm: EU och samarbetet runt Medelhavet. *Världspolitikens Dagsfrågor* 3 1996.
- Ulf Larsson: *Svensk socialdemokrati och Baltikum under mellankrigstiden*. Stockholm 1996: distr Almqvist & Wiksell International.
- Rutger Lindahl – Gunnar Sjöstedt, eds: *New Thinking in International Relations: Swedish Perspectives. The Yearbook of the Swedish Institute of International Affairs 1994-1995*. Stockholm 1995: Utrikespolitiska institutet.
- Nils Lundgren, red: *Vad vill Sverige med EU? Konjunkturrådets rapport* 1996. Stockholm 1996: SNS.
- Cecilia Malmström: Tjugo år senare – Spanien efter Franco. *Världspolitikens Dagsfrågor* 1 1996.
- Gary J Miller: *Hierarkins ekonomi. Att styra effektiva organisationer*. Stockholm 1996: SNS.
- Eggert Petersen m fl: *Danskernes trivesel, holdninger og selvansvarlighed under "opsvinget"*. Aarhus 1996: Psykologisk institut.
- Bo Petersson – Ingvar Svanberg, red: *Det nya Centralasien. Fem forna sovjetrepublikker i omvandling*. Lund 1996: Studentlitteratur.
- Robert D Putnam: *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm 1996: SNS.
- Ingrid Sahlin, red: *Projektets paradoxer*. Lund 1996: Studentlitteratur.
- Jorma Selovuori, ed: *Hallintohistoriallisia tutkimuksia Suomessa. Förvaltningshistoriska studier i Finland. Studies on Administrative History in Finland*. Helsingfors 1996: Edita.
- Studia Economica. Bidrag med anledning av Svenska handelshögskolans doktorspromotion 25.11 1994*. Vasa 1995: Svenska handelshögskolan.
- Erik Åsard, red: *Makten, medierna och myterna. Socialdemokratiska ledare från Branting till Carlsson*. Stockholm 1996: Carlssons.
- Elisabeth Ödzalga: Islam i turkisk politik. *Världspolitikens Dagsfrågor* 2 1996.



## Abstracts

MARTIN BRANDORF – PETER ESAIASSON – NICKLAS HÅKANSSON: *Svenska valfrågor. Partiernas valdebatt 1902-1994* (THE ROLE OF ISSUES IN SWEDISH ELECTION CAMPAIGNS 1902-1994).

The study covers Swedish election propaganda throughout the 20<sup>th</sup> century. Three topics guide the analysis. First, the parties' priority to issues in their propaganda, as opposed to general ideology and pseudo-issue content such as power and game aspects of politics; second, the priority given to broad issue themes in the propaganda; and third, the frequency of specific issues in each election campaign.

By analysing the content of election manifestos and radio/TV party leader debates we cover a significant part of election propaganda of the democratic era.

We conclude that Swedish parties throughout the century have been predominantly issue oriented in their propaganda, which gives no support to the common assumption that media logic puts the political game rather than issues in focus. The election debates reflect the transition from the pre-democratic state with few election issues, such as constitutional matters and military defence, to the heyday of social reform policy in 1950s-1960s, and the economic recession of the 1990s. Macroeconomic issues have prevailed as the most important theme in the election campaigns since the 1930s. Another important result is the increasing differentiation of the debate. Today's debates cover a greater number of specific issues than ever.

MARTIN BROTHÉN: *Anciennitetsprincipen i Sveriges riksdag* (THE SENIORITY SYSTEM IN THE SWEDISH RIKSDAG).

This article attempts to fill a gap in the literature on the Swedish Riksdag and the seniority system. My opinion is that the previous literature on the seniority system has overlooked an impor-

tant aspect in describing and analysing the system. I argue in favour of an amplification in the meaning of the central conception in this system. I emphasize three different arguments for why age as well as seniority in service of the parliamentarians have to be included in research into the seniority system. The *first* one is grounded on an inquiry of the notion's basic meaning in Swedish. The *second* argument relies on a judicial inquiry. A quantitative investigation of the correlation between age and seniority service gave me the *third* argument. To a varying extent, the three arguments support the thesis that both *age* and *seniority service* have to be included when describing and analysing the seniority system in the Riksdag.

REINHOLD FAHLBECK: *Tankar om "industrial relations" som vetenskapsgren* (THOUGHTS ABOUT INDUSTRIAL RELATIONS AS A FIELD FOR SCHOLARLY INQUIRY).

Why study industrial relations? Starting with the observation that countries often – and proudly – refer to the sum of arrangements in their labour markets as a *national system* for industrial relations the author initially considers the relevance of expressions such as "the Swedish model", "the Japanese model". Though there is some substance to such expressions that does not necessarily imply consistency, rationality or orderliness. However, these models are central to societies and that alone is justification enough to study them.

The article surveys systems for industrial relations from various angles, e.g. the actors, their attitudes and modes of interaction, the ideology and components of such systems. Why do tremendous differences exist between market economies? Should they not develop rather similar systems? Deeply ingrained cultural patterns originating in the depth of history must be pin-pointed and appreciated.

Do ideal systems for industrial relations exist? Can we speak of "good-bad" or "good-better-best"? Illustrating these questions the article argues that the best answer here is negative. What is cause and what is consequence for various phenomena in industrial relations systems, e.g. centralisation versus decentralisation or low versus high unionisation rates? This question is

more elusive but the fact that systems for industrial relations are infants in societies, relatively speaking, is indicative. Besides, does the answer matter much?

In a perhaps provocative and maddening concluding part the author muses upon comparative studies in industrial relations, e.g. fruitfulness, potentials, pitfalls, joys, sorrows.

---

### Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Martin Brandorf, docent Peter Esaiasson och Nicklas Håkansson är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Martin Brothén är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Reinhold Fahlbeck är professor i arbetsrätt i Lund.

Torben Bundgaard-Pedersen är verksam vid Institut for statskundskab i Köpenhamn.

Jonas Tallberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Anders Troedsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Lektor Jørgen Elklit är verksam vid Institut for statskundskab i Århus.

Jonas Sandqvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

Björn Badersten är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

## Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-222 89 46.

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

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

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

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

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

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

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

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

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

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund  
Sverige