

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 samfundsideologier 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 ual 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.¹ 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."²

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).³

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.⁴

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).⁵ 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.⁶ 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).⁷

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 försåtligt 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*¹, 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).²

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)³ og Geoffrey Garretts artikel *The Politics of legal integration in the European Union* (1995).⁴

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'.⁵

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" suverænitets-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 judicial 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.⁶ 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.⁷

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 söndervittrande 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 handlingsförlamat 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 plikttrogenhet, 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 medelklassets 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.