

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Jonas Tallberg: Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk

Olle Sjöström: Svensk statistik 250 år: Tabellverket och Pehr Wargentin

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Lauri Karvonen: Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalismens återkomst i jämförande politik

Kjell Goldmann: De två språken

Mats Lundström: "Så gott som demokrati"

Kerstin Jacobsson: Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann

Mats Lundström: Svar till Kerstin Jacobsson

LITTERATURGRANSKNINGAR

Staffan Darnolf: Democratic Electioneering in Southern Africa. Anm av Hans Blomkvist

Jakob Gustavsson: The Politics of Foreign Policy Change. Anm av Helge Hveem

Magnus Hagevi: Bakom riksdagens fasad. Anm av Erik Damgaard

Dan S Felsenthal – Moshé Machover: The measurement of voting power. Anm av Sven Berg

NOTIS

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT 1998: REGISTER

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Jonas Tallberg*: Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk.. 369
Olle Sjöström: Svensk statistik 250 år: Tabellverket och Pehr Wargentin..... 391

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

- Lauri Karvonen*: Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalismens återkomst i jämförande politik 417
Kjell Goldmann: De två språken 425
Mats Lundström: "Så gott som demokrati" 429
Kerstin Jacobsson: Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann..... 441
Mats Lundström: Svar till Kerstin Jacobsson..... 448

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Staffan Darnolf*: Democratic Electioneering in Southern Africa. Anm av Hans Blomkvist 455
Jakob Gustavsson: The Politics of Foreign Policy Change. Anm av Helge Hveem..... 464
Magnus Hagevi: Bakom riksdagens fasad. Anm av Erik Damgaard 475
Dan S Felsenthal – Moshé Machover: The measurement of voting power. Anm av Sven Berg 483

NOTIS 488

ABSTRACTS 491

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT 1998: REGISTER..... 493

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen

med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)

Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt

Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders

Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo

Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud

Göteborg: Mikael Gilljam

Stockholm: Rune Premfors

Umeå: Gullan Gidlund

Uppsala: Jörgen Hermansson

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan
angivande av källan förbjudes.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 1999

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1999 280 kr.

Pris för enstaka nummer 75 kr.

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

Prenumeratlon sker genom insättning av avgiften

på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.

Telefon: 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939
(Sannerstedt), 222 8946 (exp), telefax 222 4006.

e-post: Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se.

Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk

Jonas Tallberg

Inledning¹

Samarbete inom EU är av ringa betydelse om inte medlemsstaterna följer de gemensamma regler man kommit överens om. Utan faktiskt efterlevnad och tillämpning av EU:s regelverk undermineras syftet med europeisk samverkan och medlemsstaterna misslyckas med att lösa de gemensamma problem de står inför. Likväl riktas vanligtvis uppmärksamheten inom statsvetenskaplig forskning företrädesvis mot de processer som leder fram till nya EU-regler – *agenda-setting*, förhandlingar, lobbying, politisk koalitionsbildning, beslutsfattande – snarare än mot medlemsstaternas genomförande och tillämpning.

Syftet i denna artikel är att redovisa och förklara empiriska mönster i Sveriges och andra medlemsstaters efterlevnad av EU:s regelverk. Artikeln är indelad i tre avdelningar. I den första diskuterar jag med utgångspunkt i den statsvetenskapliga litteraturen varför efterlevnaden av avtal och regler tenderar att utgöra ett svårslösligt problem i internationellt samarbete i allmänhet. I den andra avdelningen redogör jag för faktiska mönster i EU-medlemsstaternas efterlevnad av EU:s regler och förklarar skillnader i efterlevnad över tiden, mellan politikområden och mellan medlemsländer. I den avslutande avdelningen fokuserar jag på Sveriges efterlevnad av EU:s regler i jämförelse med övriga EU-länder, där existerande data visar på att Sverige redan efter blott ett fåtal år som medlem kommit att bli den stat som mest noggrant införlivat EU:s regler.

Förklaringar till bristande efterlevnad i internationellt samarbete

Varför utgör efterlevnaden av avtal och regler överhuvudtaget ett problem i internationellt samarbete? Bevisligen är de länder som ingår en överenskommelse intresserade av att gemensamt angripa ett problem, eftersom de annars hade kunnat välja att stå utanför. Samtidigt vittnar rapporter från så gott som alla internationella organisationer om att brister i efterlevnad är ett alltså närvarande problem. Inom studiet av EU har detta fenomen kallats för *the paradox of non-compliance* – varför genomför inte EU:s medlemsstater de åtgärder man kommit överens om i ministerrådet (Krislov m.fl. 1986: 61, 77)?

I den statsvetenskapliga forskningen framförs huvudsakligen två former av förklaringar till denna paradox (Young 1992: 183). Antingen betonas parternas avsaknad av vilja att efterleva de regler de medverkat till att införa, eller brister i deras kapacitet att fullt ut leva upp till sina åtaganden.² Forskare med rötterna i politisk ekonomi tenderar vanligtvis att se frågan om efterlevnad som en *cost/benefit* beräkning, där nyttan av de olika handlingsalternativen vägs mot varandra och där alla aktörer antas ha tillräcklig kapacitet (jfr Downs m.fl. 1996). Andra forskare menar att stater inte förhandlar fram överenskommelser i syfte att bryta mot dem och att förklaringen till bristande efterlevnad måste sökas i olika former av kapacitetsproblem (jfr Chayes – Chayes 1995).

När viljan saknas

Hur kan avsaknad av vilja vara en anledning till dålig efterlevnad? Det är en grundläggande princip inom folkrätten generellt att en stat ej kan vara juridiskt bunden utan sitt medgivande. Ingen stat kan således tvingas in i ett samarbete. Det är därför svårt att se hur ett land kan ansluta sig till en regel eller ett avtal som inte överensstämmer med dess intressen. Denna invändning missar emellertid en viktig poäng. Staters intressen är inte nödvändigtvis desamma vid undertecknandet som vid tidpunkten då man i praktiken måste anpassa sig till vad som har beslutats. Det kan i själva verket ligga i ett lands intresse att skriva under, men ej efterleva, ett avtal (Oye 1986; Yarbrough – Yarbrough 1992; Mitchell 1994: 42-44; Downs m.fl. 1996).

Det mest kända scenariet där en stat kan finna det fördelaktigt att ingå ett internationellt avtal utan att för den skull leva upp till dessa utfästelser är det välbekanta *free-rider* problemet, bekant från såväl spelteori som teorin om kollektivt agerande (Olson 1965; Axelrod 1984). *Free-rider* problemet uppstår i en situation där varje stat finner andra staters efterlevnad önskvärd, men helst skulle vilja undvika att själv tvingas bära anpassningskostnaderna. Om alla länder som ingått en överenskommelse genomför vad som bestämts, drar alla fördel av samarbetet. Varje stat kan emellertid tjäna ännu mer på uppgörelsen om de andra parterna samarbetar fullt ut, medan staten i fråga själv slipper undan den börda som efterlevnaden kan medföra. En aktör som på det sättet drar nytta av andra parters samarbete utan att själv bjuda till utgör en *free-rider*.

Ett andra scenario där en stat kan se det som i sitt intresse att bryta mot en överenskommelse uppstår när efterlevnaden av ett avtal framstår som en fråga om prioriteringar (Mitchell 1994: 43). Ett land kan betrakta såväl andras som sin egen efterlevnad som både önskvärd och fördelaktig, men trots det välja att lägga knappa resurser på andra ändamål. Benägenheten att prioritera korrekt efterlevnad kan i sin tur vara påverkad av den ”administrativa efterlevnadskulturen”, d.v.s. förvaltningens attityd och inställning vad avser tillämpandet av regler, känslan av förpliktelse och vikten av att efterleva de avtal man ingått. I en del länder lägger förvaltningen exempelvis mer vikt vid en korrekt tillämpning än i andra, där regler betraktas mer som en målsättning än som ett absolut rättesnöre (Siedentopf – Hauschild 1988: 63-65).

En tredje situation som resulterar i att en nyligen ingången överenskommelse bryts, uppstår när en stat finner att avtalet i sig inte medför någonting gott, men att en skenbar medverkan trots det kan vara fördelaktig (Mitchell 1994: 42). Att vara part i en överenskommelse eller medlem i en sammanslutning kan ha vissa politiska fördelar som går utöver den konkreta innebörden i de gemensamma reglerna. Alternativt kan en stat värdesätta vissa men inte alla delar av en överenskommelse, med följderna att staten egentligen inte har något intresse av att efterleva avtalets alla aspekter. Internationella fördrag och konventioner är idag ofta så omfattande och försöker jämka samman så många och skilda viljor att stater tvingas ingå avtal där inte alla delar nödvändigtvis överensstämmer med alla staters intressen. Detta är en naturlig följd av att avtal tillkommer via paketlösningar och ömsesidiga kompromisser. På samma vis uppfattas i regel medlemskap i internationella organisationer som EU och världshandelsorganisationen WTO som fördelaktiga, trots att en stat då även kan tvingas acceptera policys och bestämmelser som den ej finner önskvärda. I den utsträckning andra beslutsprinciper än konsensus används, ökar naturligtvis risken att en stat är bunden mot sin vilja och anser att underskriften, men ej efterlevnaden, är fördelaktig.

När kapaciteten saknas

Bristfällig efterlevnad behöver inte nödvändigtvis vara avsiktlig. I själva verket har stater ofta för avsikt att uppfylla sina åtaganden, men misslyckas p.g.a. otillräcklig kapacitet eller förmåga (Young 1992: 183-185; Levy m.fl. 1993: 404-406; Chayes – Chayes 1995: 13-17; Jacobson – Brown Weiss 1995: 141-142). En annan orsak kan vara att ett land och dess förvaltning helt enkelt misstolkar en överenskommelses bestämmelser (Chayes – Chayes 1995: 10-13). Bristande kapacitet utgör emellertid det mer intressanta problemet och är på intet sätt något blott utvecklingsländer lider av, utan är ofta förekommande även i industrialiserade länder med goda ekonomier, stabila politiska system och moderna administrativa apparater. Något förenklat skulle man kunna dela in kapacitetsproblem i två kategorier: politiska och ekonomiska.

Politiska kapacitetsproblem uppstår när regeringar har problem att styra och kontrollera statliga och privata aktörer (Young 1992: 184). Om inte regeringar har den politiska kapaciteten att genomföra avtal – d.v.s. förmågan att få statlig förvaltning, företag och individer att följa de nya reglerna – blir förhandlingar och fördragsunderskrifter till blott viljeyttringar. Som Robert Keohane m.fl. (1993: 20) sammanfattar problemet: "[S]tates must possess the political and administrative capacity to make the domestic adjustments necessary for the implementation of international norms, principles or rules."

Förmågan att juridiskt implementera en överenskommelses bestämmelser utgör en första form av nödvändig politisk kapacitet (From – Stava 1993: 60). Lagstiftande kapacitet syftar på regeringens förmåga att få de internationella bestämmelserna ratificerade i det nationella parlamentet och inkorporerade i nationell lag. Ofta är bristande lagstiftande kapacitet en följd av egenheter i den nationella lagstiftningsprocessen och konstitutionen. Lagstiftningsprocessen

kan exempelvis vara ovanligt trög, vilket gör det svårt att snabbt införliva internationella avtal. Konstitutionen, i sin tur, kan ha inrättat en maktfördelning som försätter regeringsmakten i en svag position i lagstiftningsärenden.

En andra aspekt av en regerings politiska kapacitet är dess kontroll över den nationella förvaltningen och lagstiftande makt på sub-nationell nivå. När väl en internationell överenskommelse har implementerats juridiskt i det nationella parlamentet måste regeringen se till att den statliga förvaltningen tillämpar bestämmelserna. En del menar att ju mer centraliserad förvaltningen är, desto mindre av ett problem behöver detta vara, eftersom regeringen då lättare kan kontrollera tillämpningen (jfr Azzi 1988; Siedentopf – Hauschild 1988: 45). Länder med ett federalt statsskick eller en stark regionalisering utgör speciellt svåra fall. I dessa länder delar ofta centralmakten lagstiftande och/eller verkställande befogenheter med de regionala enheterna, vilket försvårar korrekt tillämpning. Som George Jones (1980: 4) uttrycker det: "An implementation problem arises when the intentions and goals of central policy makers are subverted, transformed or reinterpreted at the periphery."

Ytterligare en aspekt av en stats politiska kapacitet är den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen. Administrativ kapacitet är ett brett begrepp, men innefattar ett antal faktorer som är viktiga för en välfungerande förvaltning, exempelvis tillräcklig teknisk kunskap, tillräckliga personalresurser och tillräckliga finansiella resurser (jfr Siedentopf – Hauschild 1988: 63; Jacobson – Brown Weiss 1995: 141). Det är ingalunda fallet att alla stater har tillräcklig administrativ kapacitet och följden för efterlevnaden av internationella överenskommelser är självklar: "Countries that have stronger administrative capacities can do a better job" (Jacobson – Brown Weiss 1995: 141).

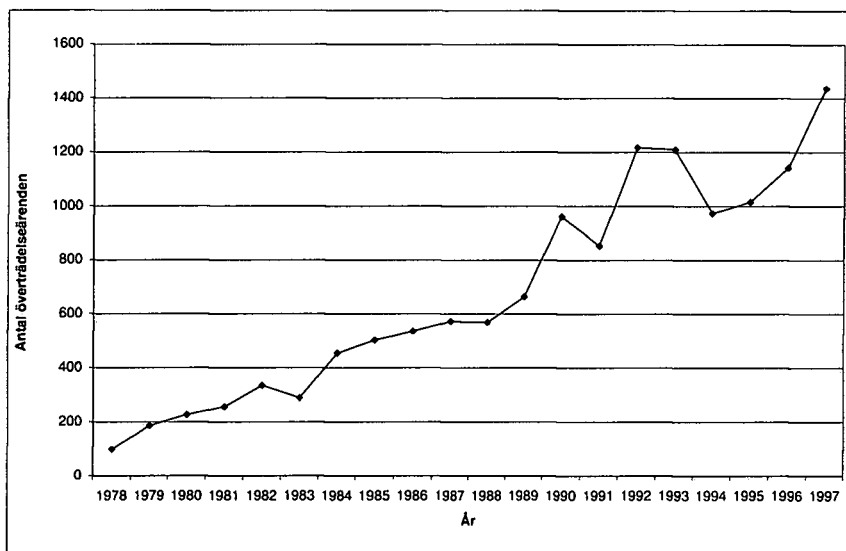
Förutom den politiska kapaciteten att efterleva en överenskommelse måste en stat även ha de nödvändiga ekonomiska resurserna. Men, som Oran Young (1992: 183) påpekar: "Most governments face severe resource constraints limiting their ability to apply the provisions of regimes to areas and activities under their jurisdiction." Internationella avtal försöker vanligtvis angripa nationella och internationella problem genom att föreskriva lösningar som kräver förändringar i parternas beteende. Mer ofta än sällan kräver dessa förändringar nya resurser, alternativt att resurser styrs om från andra angelägna ändamål. Givet att flertalet stater har begränsade resurser, begränsas även deras kapacitet att tillämpa internationella överenskommelser fullt ut. Ju mer välutvecklad och konkurrenskraftig en stats ekonomi är, desto troligare är det att landet kan klara av de nödvändiga anpassningarna. Bristfällig efterlevnad till följd av ekonomiska kapacitetsproblem kan även vara en fråga om skiftande kapacitet över tiden (Chayes – Chayes 1995: 15-17). Det kan vara fallet att medlemsstater ej har kapaciteten att omedelbart efterleva nya bestämmelser, utan är i behov av en informell eller formell övergångsperiod. Skiftningar i kapacitet över tiden kan även verka på andra håll, i de fall stater efter en tid utsätts för ekonomiska påfrestningar som de inte förutsåg vid undertecknandet av avtalet.

När viljan och kapaciteten tryter: Bristfällig efterlevnad i EU

Bristfällig efterlevnad är, som Maria Mendrinou (1996: 2) uttrycker det, ett "systemic phenomenon" i EU, till vilket alla medlemsstater bidrar och som genomtränger alla aspekter av den europeiska integrationsprocessen. Innan vi går in på de specifika mönstren i medlemsstaternas brott mot EG-rätten, finns det emellertid anledning klargöra vad vi egentligen menar när vi talar om efterlevnad respektive icke-efterlevnad. I allmänna ordalag brukar efterlevnad förstås som en aktörs handlande när detta överensstämmer med ett fördrags explicita regler (Young 1979: 104; Mitchell 1994: 30). Mer specifikt kan man dela in efterlevnad i tre olika aspekter (Jacobson – Brown Weiss 1995: 123-125).

Den första aspekten är den juridiska implementeringen. Vanligtvis måste internationella överenskommelser införlivas i nationell lag för att vinna laga kraft. Inom EU är det viktigt att göra en distinktion mellan de två huvudsakliga lagstiftningsinstrumenten, förordningen och direktivet. Medan förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat och inte behöver införlivas i nationell lag, måste direktiv implementeras juridiskt eftersom det överläts åt de nationella myndigheterna att "bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet", om än att direktiven är bindande "med avseende på det resultat som skall uppnås" (EG-fördraget, Artikel 189). Den andra aspekten av efterlevnad är procedurella förpliktelser. Det kan exempelvis röra sig om att ett direktiv kräver att medlemsstaterna rapporterar vissa bestämda fakta till EU-kommissionen inom en viss tidsgräns. Den tredje aspekten är naturligtvis efterlevnaden av de konkreta åtagandena, d.v.s. huruvida en stats faktiska beteende överensstämmer med vad man har kommit överens om – vad vi vanligtvis tänker på när vi använder begreppet efterlevnad. Fastän den konkreta efterlevnaden måste sägas vara viktigast för att uppnå de resultat som en bestämmelse har till mål, är den juridiska implementeringen och de procedurella förpliktelserna ofta förutsättningar för och goda indikatorer på faktisk efterlevnad.

Bristar i någon av dessa tre aspekter av efterlevnad kan föranleda EU-kommissionen att inleda rättsliga förfaranden mot medlemsstater i enlighet med Artikel 169 av EG-fördraget. Dessa förfaranden är den mest praktiska indikatorn på bristfällig efterlevnad hos medlemsstaterna och ligger därför till grund för analysen här av mönster i efterlevnaden av EU:s regelverk. Formella förfaranden mot medlemsstater inleds när EU-kommissionen finner att brott mot EG-rätten har begåtts. medlemsstaternas överträdelser är visserligen inte formellt fastställda förrän EG-domstolen har fattat ett beslut i ärendet, men eftersom få av alla fall ens når domstolen (ca. 10 procent) till följd av att EU-kommissionen och medlemsstaterna normalt finner lösningar genom informella förhandlingar, utgör själva inledandet av rättsliga förfaranden en bättre och mer rättvis måttstock på efterlevnad (Jönsson – Tallberg 1998: 408). Därtill vinner EU-kommissionen ca. 90 procent av alla fall som når så långt som till ett avgörande i EG-domstolen (Audretsch 1986: 363; European Commission 1997a: 135-137).



Figur 1. Överträdelseärenden, antal inledda per år, 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 24; 1990: 45; 1995b: 90; 1997a: 133; 1998b: 120.

Implementeringsunderskottet i EU

På goda grunder har det bristfälliga genomförandet av EU:s regelverk beskrivits som ett "implementeringsunderskott" (jfr From – Stava 1993: 55). Uttrycket föräns av det stora gapet mellan antalet förslag som antas i EU:s ministerråd och antalet beslut som genomförs och tillämpas korrekt i medlemsstaterna. Därtill hävdar många bedömare att detta underskott dessutom växer.

Hypotesen att underskottet växer får stöd av figur 1, som visar det totala antalet rättsliga förfaranden som EU-kommissionen inlett 1978-1997 mot medlemsstater för brott mot EG-rätten. Figuren illustrerar en markant ökning under dessa två decennier, från 97 fall 1978, till 503 förfaranden 1985, till 962 ärenden 1990, till 1436 processer 1997.

Innebär denna enorma ökning att bristerna i medlemsstaternas efterlevnad är mer än tio gånger värre idag än för knappt 20 år sedan? Inte nödvändigtvis. Fyra faktorer kan urskiljas som alla bidrar till detta mönster, varav en är faktisk efterlevnad (Mendrinou 1996: 3). För det första har mängden EU-lagstiftning ökat, vilket innebär att medlemsstaterna idag har fler regler att rätta sig efter än för bara fem eller tio år sedan. Lanseringen av "1992"-programmet för fullständigt av den inre marknaden och de fyra friheterna, innebar exempelvis att knappt 300 nya direktiv och förordningar skulle implementeras och börja tillämpas i slutet av 1980-talet och det tidiga 1990-talet.

En andra faktor som har bidragit till den här ökningen i det totala antalet överträdelseärenden är de successiva utvidgningarna. Tre utvidgningar har ägt rum under den här perioden: Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986, och

Österrike, Finland och Sverige 1995. Alla utvidgningsomgångarna uppvisar ett liknande mönster i att få överträdelseärenden inleddes under staternas första år som medlemmar, men att antalet förfaranden därefter ökade betydligt. Som ett försök att uppskatta effekten av 1980-talets utvidgningar på det totala antalet överträdelseärenden, kan nämnas att siffran för 1992 är 860 snarare än 1217 förfaranden om Grekland, Spanien och Portugal utelämnas.

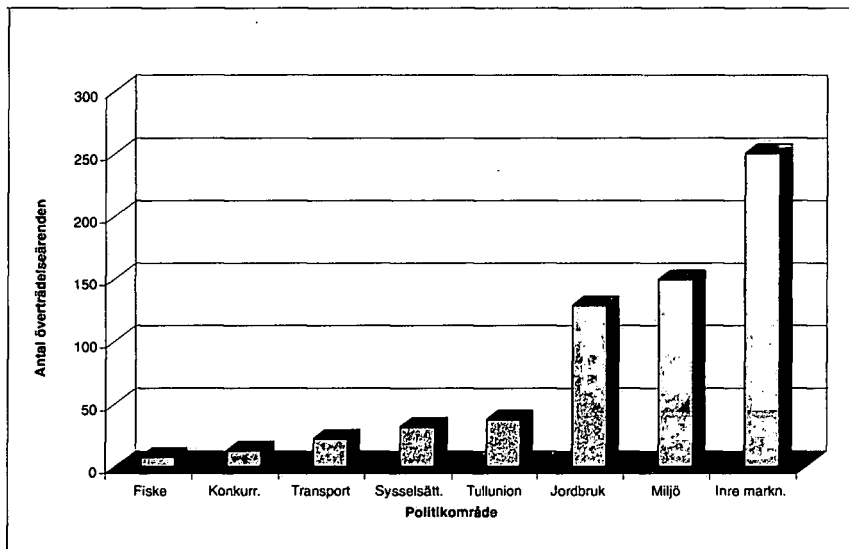
För det tredje påverkas antalet rättsliga förfaranden av hur EU-kommissionen väljer att utföra sin roll som övervakare. Intensiteten i kommissionens ansträngningar och förändringar i de interna rutinerna har varit av betydelse genom åren. Den största förändringen ägde rum 1977, då EU-kommissionen under dåvarande presidenten Roy Jenkins införde ett mindre diplomatiskt förhållningssätt gentemot medlemsstaterna, med en successiv ökning i antalet överträdelseärenden som följd (Audretsch 1986: 275-289). Även i samband med den allt större tonvikt som efterhand lagts vid medlemsstaternas korrekta genomförande och efterlevnad av den inre marknaden, har EU-kommissionen förändrat sina övervakningsmetoder- och rutiner. Uppgångarna 1987, 1989 och 1997 förklaras av en intensifiering och effektivisering av kommissionens metoder för övervakning och handläggning av överträdelseärenden, medan de två nedgångarna 1983 och 1991 förklaras av förändringar i bokföringen av förfaranden (European Commission 1984: 6; 1988: 3; 1990: II-III; 1992: IV; 1998b: I).

Förändringar i medlemsstaternas efterlevnad är en fjärde och sista faktor som har bidragit till ökningen i antalet överträdelser under de två senaste decennierna. Även när de tre föregående variablerna har beaktats återstår förändringar i det totala antalet överträdelseärenden som bäst förklaras av variation i efterlevnadsgraden. Den inre marknaden har inte enbart inneburit en ökning i mängden EU-lagstiftning, utan utgör även en fördjupning av själva samarbetet. Mer krävande förändringar än tidigare har varit nödvändiga och politikområden som tidigare betraktades som nationalstatens naturliga domän regleras idag på den europeiska nivån. De påfrestningar detta har medfört i omställningsskedet är en bidragande förklaring till den ökande mängden rättsliga förfaranden i början av 1990-talet.³ Men även nedgångar i antalet överträdelseärenden kan reduceras till förbättrad efterlevnad å medlemsstaternas sida. Som EU-kommissionen (1995b: 1d) konstaterar när den försöker förklara nedgången i förfaranden 1994: "[S]ince the Commission did not drop its guard, and the number of new directives which fell due for transposal in 1994 was comparable to the number for 1993, the explanation lies in improvements in the conduct of Member States as regards adopting transposal measures."

Skillnader i efterlevnad mellan EU:s politikområden

Antalet överträdelseärenden varierar inte enbart över tiden, utan även mellan politikområden. Vissa politikområden är värre drabbade än andra och statistiken från de senaste två decennierna visar på klara och ihållande trender.

Figur 2 visar det genomsnittliga antalet rättsliga förfaranden per år som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna inom åtta utvalda politikområden



Figur 2. Överträdelseärenden, antal inledda per politikområde, årligt genomsnitt 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 25; 1992: 79; 1997a: 126-130.

under perioden 1978-1996.⁴ Tre politikområden utmärker sig: inre marknaden, miljö och jordbruk. Den inre marknaden är värst ansatt och i snitt har ca. 250 förfaranden inlemts årligen mot medlemsstater som ej levt upp till sina förpliktelser. Miljöområdet utgör den näst mest utsatta sektorn, med ett årligt genomsnitt på ca 150 inledda fall. Den tredje sektorn där EU-kommissionen tvingats inleda ett stort antal förfaranden är jordbruksområdet, där det årliga snittet ligger på knappt 130 överträdelseärenden. De övriga fem politikområdena uppvisar även de många, men klart färre, fall där EU-kommissionen tvingats ta till formella juridiska medel för att förmå medlemsstaterna att efterleva EU:s regelverk.

Som i fallet med den totala ökningen av antalet inledda förfaranden finns det goda skäl att tro att andra orsaker än direkt efterlevnad bidrar till skillnaden mellan de olika politikområdena. Åtminstone tre faktorer tycks samverka. För det första skiftar EU:s kompetens betydligt från område till område. Det gemensamma regelverket på EU-nivå är ej lika väl utvecklat på alla områden, utan är snarare att betrakta som fläckvist och av skiftande djup och bredd. Inom en del politikområden har EU i det närmaste ensamkompetens, medan politikansvaret företrädesvis vilar på medlemsstaterna inom andra sektorer. EU-lagstiftningen är därför mer omfattande inom vissa politikområden än inom andra, med följderna att risken för överträdelser varierar. De tre sektorerna med det största antalet förfaranden är alla att betrakta som områden med omfattande aktivitet på EU-nivån. Av de drygt 1300 direktiv som var i kraft den 31 december 1996, rörde ca. 685 den inre marknaden, 370 jordbruk och 135 miljö, till skillnad från färre än 50 på vart och ett av de andra politikområdena (European Commission: 1997a). Därtill har den inre marknaden alltid utgjort ryggraden

i den europeiska integrationsprocessen, liksom den gemensamma jordbrukspolitiken traditionellt varit ett område av avsevärd tyngd, inte minst p.g.a. att ca. 50 procent av EU:s budget idag går till denna sektor. Miljöpolitiken har under 1980- och 1990-talen utvecklats från att ha varit ett relativt anonymt område, till en sektor med omfattande lagstiftningsaktivitet och en hög politisk profil.

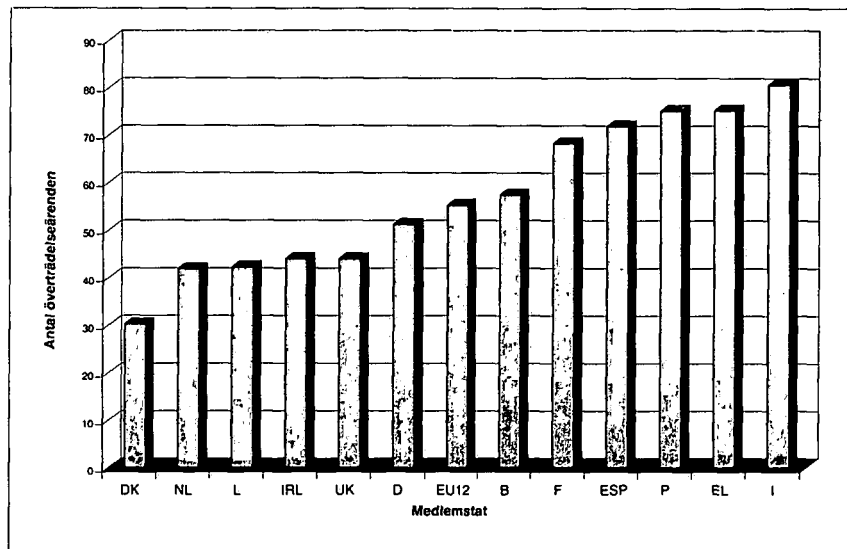
En andra faktor som bidrar till skillnaderna mellan de olika sakområdena är EU-kommissionens policyprioriteringar. Vissa politikområden uppfattas helt enkelt som viktigare, vilket föranleder EU-kommissionen att vara särdeles noggrann med att övervaka medlemsstaternas implementering och efterlevnad inom dessa sektorer. Den inre marknaden är det främsta exemplet. Sedan 1985 har den inre marknaden utgjort EU-kommissionens högsta prioritet vad avser såväl beslutsfattande som genomförande och efterlevnad. Till följd av dess roll som stomme i det europeiska integrationsprojektet och tidsgränsen 1992 för dess fullständiggande, föranledde den inre marknaden en skärpning i EU-kommissionens övervakning av medlemsstaternas efterlevnad (jfr European Commission 1989: 7).

Faktiska skillnader i efterlevnaden inom de olika politikområdena utgör en tredje faktor. På ett allmänt plan kan det konstateras att de tre mest ansatta sektorerna – den inre marknaden, miljö och jordbruk – alla är traditionellt sett konfliktfyllda områden. Antingen skiljer sig medlemsstaternas positioner betydligt (miljö, jordbruk), eller konkurrerar de intensivt om marknadsandelar (inre marknaden). Mer specifikt finns det vissa områden av EU:s regelverk där medlemsstaterna tycks ha speciellt svårt att leva upp till sina skyldigheter. Inom exempelvis den inre marknaden utgör offentlig upphandling ett politikområde som varit mer problemyllt än något annat. Jämte eventuella kapacitetsproblem utgör ren och skär protektionism den främsta anledningen till dessa brister i efterlevnaden (intervju, EU-kommissionen, 24 sept. 1996).

Skillnader i efterlevnad mellan EU:s medlemsstater

Ingenstans är efterlevnad en så politiskt känslig fråga som i jämförelsen mellan olika medlemsländer. Inget land vill bli utpekad som smitare och opålitlig samarbetspartner. Om än att alla EU:s medlemsstater bidrar till implementeringsunderskottet, gör vissa länder det betydligt mer än andra. Till skillnad från variationer i efterlevnad över tiden och mellan politikområden kan dessutom olikheter mellan medlemsstaterna i antalet överträdelseärenden kopplas direkt till skillnader i graden av efterlevnad.

Figur 3 visar det genomsnittliga antalet rättsliga förfaranden årligen som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna under perioden 1978-1996.⁵ Lydigast har Danmark varit, som blott varit föremål för drygt 30 överträdelseärenden årligen. Därefter följer en grupp bestående av Nederländerna, Luxemburg, Irland och Storbritannien, som alla har givit EU-kommissionen anledning att inleda i genomsnitt 40-45 förfaranden årligen. Strax under EU-snittet på 55 överträdelseärenden per stat och år återfinns Tyskland och strax över hittar vi Belgien. Frankrike och Spanien har båda varit föremål för ca 70 inled-



Figur 3. Överträdelseärenden, antal inledda per medlemsstat, årligt genomsnitt 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 24; 1990: 45; 1995b: 90; 1997a: 133.

da undersökningar om brott mot EG-rätten årligen, medan Portugal och Grekland är ett snäpp värre med runt 75 överträdelseärenden per år. EU:s svarta får är Italien, som drygt 80 gånger per år har tvingat EU-kommissionen att ta till formella rättsliga förfaranden för att komma till rätta med efterlevnadsproblemen.

Det finns ingen enkel förklaring till skillnaderna mellan medlemsstaterna i efterlevnaden av EU:s regelverk. Däremot är det möjligt att peka på ett antal tänkbara orsaker utifrån de förklaringar som diskuterades inledningsvis i artikeln. En av de mest slående observationerna är att det inte tycks finnas något förhållande mellan ländernas inställning till EU och efterlevnaden av EU:s regelverk. Paradoxalt nog är EU-skeptiska länder som Danmark och Storbritannien bland de medlemsstater som bäst efterlever EU:s regler, medan en EU-entusiast som Italien är det land med störst benägenhet att inte följa EU:s bestämmelser. Ej heller finns det någon markant skillnad mellan de stater som en gång grundade EU och som alla är mer öppna för en federalistisk utveckling – Benelux, Frankrike, Tyskland, Italien – och de medlemsstater som tillkommit genom de successiva utvidgningarna.

Däremot ger mönstren i Figur 3 stöd för tanken att skillnader mellan medlemsländerna kan vara ett resultat av olika prioriteringar och inställningar i den statliga förvaltningen. Som EU-kommissionen (1986: 4) konstaterat: "Experience shows that a State's membership of the Community is not always sufficiently reflected in the attitudes and outlook of its administration." Den danska förvaltningen har länge varit mån om att inte svärta ned sina tjusiga resultat vad avser efterlevnaden av EU-regler. På samma vis är den brittiska förvaltningen av tradition opartisk och noggrann i sin tillämpning av regler, medan den frans-

ka förvaltningen är känd för att inte lägga stor tonvikt vid den faktiska implementeringen av politiska beslut (Siedentopf – Hauschild 1988: 41, 64).

Risken att en medlemsstat skall tvingas tillämpa bestämmelser som den inte givit sitt stöd för har ökat genom den successiva övergången sedan Enhetsakten (1986) till kvalificerad majoritet som röstningsprincip i rådet. Risken är större för små än för stora medlemsstater, eftersom de mindre länderna till följd av sitt lägre röstetal lättare blir borrhöstade i rådet. Ser man till skillnaderna i efterlevnad mellan de små och de stora medlemsstaterna tycks emellertid ej denna faktor vara av större betydelse. I själva verket är det små och röstsvaga länder som Danmark, Nederländerna, Luxemburg och Irland som bäst efterlever EG-rätten.

De förklaringar som betonar medlemsstaternas avsaknad på tillräcklig kapacitet och förmåga får ofta stöd av EU-kommissionen själv. Brister i den lagstiftande kapaciteten framhålls som orsak till att införlivningen av EU-direktiv i nationell lag ofta är försenad (jfr European Commission 1994: 16). Förseningarna kan vara ett resultat av problem i den nationella beslutsprocessen eller av den höga tekniska komplexiteten på lagstiftningen. Inte sällan framhålls Italien som det främsta exemplet på sådana, av lagstiftningsprocessen orsakade, efterlevnadsproblem. I Italien har den tungrodda processen lett till problem inte bara för nationell lagstiftning, utan också varit en betydande anledning till Italiens många överträdelseärenden i EU (Siedentopf – Hauschild 1988: 46).

EU-kommissionen pekar även på att regeringar i länder med federala eller regionala konstitutionella system har svårare att garantera korrekt tillämpning och efterlevnad (intervju, EU-kommissionen, 22 mars 1996). I såväl Tyskland som Belgien, Italien och Spanien är sub-nationella regioner utrustade med betydande befogenheter. Men det är framför allt i Tyskland som dessa regionala enheter, *Länder*, tycks vara en allvarligt bidragande faktor till efterlevnadsproblem. *Länderna* är måna om att försvara sina befogenheter och har ofta ställt sig tveksamma till EU-regler som den federala regeringen har förhandlat fram utan att konsultera *Länderna*.

EU:s medlemsländer skiljer sig klart vad avser den administrativa kapaciteten att efterleva regelverket och även detta kan vara en bidragande orsak till skillnaderna i efterlevnad länderna emellan. Administrativ kapacitet i form av tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens tycks ha varit regeln i Danmark, Tyskland, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna. Övriga länder har dragits med mer eller mindre allvarliga brister. Rapporter vittnar om betydande kapacitetsproblem i bl.a. Belgien, Grekland, Irland, Italien och Storbritannien (Siedentopf – Hauschild 1988: 62-63).

Alla EU:s medlemsstater kan idag sägas ha den nödvändiga ekonomiska kapaciteten att efterleva EU:s bestämmelser, inte minst mot bakgrund av att alla medlemsländer utom Grekland i realiteten kvalificerade sig för deltagande i EMU:s tredje fas. EU är emellertid betydligt mer ekonomiskt homogent idag än för tio år sedan och skillnader i ekonomisk kapacitet kan tidigare ha spelat en roll. Exempelvis erhöi de anslutande medlemsländerna Grekland, Spanien och Portugal övergångsbestämmelser vid inträdet i EU, mot bakgrund av de omställningar som EU-medlemskapet krävde av näringarna i dessa länder.

Även efterlevnad i dagens EU kan vara påverkad av ekonomiska resursproblem. Framför allt har det framhållits att Tysklands allt sämre efterlevnad delvis kan förklaras av återföreningen, som kom att bli och fortfarande är mycket kostsam och resurskrävande (intervju, EU-kommissionen, 22 mars 1996).

Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk

Den kanske mest konkreta innebörden av att Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995 var att ej blott svenska utan även europeiska regler nu skulle tillämpas och efterlevas inom Sveriges gränser. I denna avslutande sektion diskuterar jag hur väl Sverige har lyckats införliva EU:s regelverk, de förfaranden som inletts mot Sverige för överträdelser av EG-rätten, samt hur Sveriges efterlevnadsmönster kan förklaras. Historien om Sverige och efterlevnaden av EU:s regler börjar av nödvändighet vid inträdet, vilket innebär att de data som finns att tillgå av naturliga skäl är något begränsad. De slutsatser jag drar i denna sektion bör därför betraktas som tentativa. För att man lättare skall kunna bilda sig en uppfattning om vad siffrorna om Sveriges efterlevnad egentligen säger, jämförs dessa med motsvarande siffror hos de övriga nya medlemsstaterna, Finland och Österrike, samt med EU som helhet.

Redan bäst i klassen: Sveriges införlivning av EU:s regelverk

Brister i den juridiska implementeringen av EU:s bestämmelser utgör, som konstaterats tidigare, det mest uppmärksammade och kanske vanligast förekommande av efterlevnadsproblemen i EU. Korrekt och tidsenlig införlivning av ny EU-lagstiftning har visat sig vara väl så problematiskt för länder som sedan länge är medlemmar i EU. Men för stater som blivit medlemmar genom EU:s successiva utvidgningsomgångar har denna uppgift varit etter värre. Vid inträdet i EU måste nya medlemsstater införliva hela EU:s samlade regelverk, *acquis communautaires*, vilket är enorm uppgift som därtill blir större för var utvidgningsomgång.

När Finland, Sverige och Österrike 1995 blev medlemmar av EU underlätades emellertid den här uppgiften av att dessa länder redan inför ikraftträdandet av EES-avtalet den 1 januari 1994 hade varit tvungna att införliva stora delar av EU:s regelverk. Till skillnad från när Grekland blev medlem 1981 och när Spanien och Portugal blev medlemmar 1986, har de tre nya den här gången

Tabell 1. Andel av EU:s samlade direktiv som är korrekt införlivade.

	1995-12-31	1996-12-31	1997-12-31
Sverige	93,0%	93,8%	97,3%
Finland	70,5%	80,9%	96,3%
Österrike	84,2%	88,3%	94,3%
EU15	90,7%	92,8%	94,0%

Källa: European Commission 1996a: 12; 1997a: 17; 1998b: II.

Tabell 2. Andel av direktiven inom "1992"-programmet för den inre marknaden som är korrekt införlivade.

	1995-09-20	1995-11-21	1996-05-15	1996-09-16	1997-03-07
Sverige	96,8	96,4	96,8	95,5	98,2
Finland	86,0	91,9	84,5	87,7	95,9
Österrike	80,5	87,8	80,4	83,1	86,2
EU15	92,5	93,2	92,5	92,9	94,3

Källa: European Commission 1995a, s. 3; 1996b, s. 3; 1996c, s. 7; 1996d, s. 4; 1997b: 2.

snabbt lyckats nå övriga medlemsstaters nivå av korrekt juridisk implementering.

Tabell 1 visar andelen av EU:s samlade direktiv som är korrekt införlivade i nationell lag i de tre nya medlemsstaterna samt EU som helhet. Sverige har gjort en rivstart. Efter ett år som medlem i EU hade Sverige den sjätte högsta nivån med 93,0 procent av alla direktiv korrekt implementerade och efter två år var Sverige uppe på femte plats med 93,8 procent. Vid 1997 års slut hade Sverige gått upp i topp som den medlemsstat som mest fullständigt införlivat EU:s alla direktiv. Även Finland hade omedelbart haft en nivå över EU:s genomsnitt om det inte vore för de problem som Åland orsakade inledningsvis (European Commission 1996a: 13). Åland har en speciell ställning i folkrättslig mening och enligt den finländska författningen åtnjuter Ålands parlament en autonomi inom vissa frågor som innebär att även det måste införliva EU:s bestämmelser. De komplikationer som detta medförde var emellertid inte allvarligare än att Finland på två år raskt kunde höja sin nivå från 70,5 till 96,3 procent. Den av de nya medlemsstaterna som i realiteten har haft det svårast är Österrike. Särffallet Finland undantaget, hade Österrike såväl 1995 som 1996 den lägsta nivån i EU med 84,2 och 88,3 procent. Vid 1997 års slut hade emellertid Österrike fått bukt med de initiala problemen och låg på en implementeringsgrad om 94,3 procent. Problem med direktiv på jordbruksområdet – som var ett av de få områden av EU:s regelverk som EFTA länderna inte tog över i samband med EES-avtalet – utgör den kanske främsta orsaken till Österrikes låga nivå av korrekt implementering (European Commission 1996a: 12).

Det intryck man får när man betraktar siffrorna för hela EU:s regelverk bekräftas om man fokuserar mer i detalj på EU:s mest centrala politikområde, den inre marknaden. Tabell 2 visar andelen korrekt införlivade direktiv inom "1992"-programmet för fullständigandet av den inre marknaden. Sverige trädde omedelbart in som en av klassens bästa elever och etablerade sig på en nivå betydligt över EU:s genomsnitt. Under 1995, 1996 och 1997 har Sverige omväxlande varit två, tre och fyra på listan med en införlivningsnivå på runt 96-98 procent. Finland lider naturligtvis även på detta område av problemet med Ålands implementering, men har trots det lyckats nå en nivå som är betydligt högre än Österrikes.

Sverige inför rätta: Överträdelseärenden under de första åren av medlemskap

Ett indirekt mått på Sveriges efterlevnad av EU:s regelverk är de överträdelseärenden som inletts mot Sverige för brott mot EG-rätten. Dels kan EU-kommissionen inleda procedurer mot Sverige under Artikel 169, dels kan medborgare och företag dra en medlemsstat inför rätta i nationella domstolar. Eftersom bristfällig implementering ofta är en huvudanledning till överträdelseärenden, skulle man mot bakgrund av Sveriges goda resultat förvänta sig att antalet förfaranden mot Sverige är få. I stort är detta en bild som stämmer, framför allt vad avser de överträdelseärenden som EU-kommissionen inlett mot Sverige.

Tabell 3 redovisar siffror som vid första anblicken kan framstå som oförklarliga. Var Sveriges efterlevnad verkligen så god det första året att det inte fanns anledning att inleda fler än två förfaranden och blev den verkligen sämre under de nästföljande åren? Detta är siffror som pekar i rakt motsatt riktning från den över tiden ökande graden av korrekt implementering som berördes ovan. I själva verket är det mönster som framträder för såväl Sverige som Finland och Österrike typiskt för alla nya medlemsstater åren efter inträdet i EU. Under den första tiden är EU-kommissionen mer accepterande vad avser eventuella överträdelser eftersom alla känner till de svårigheter det innebär att överta och tillämpa hela EU:s regelverk. Därtill passerar alla överträdelseärenden en informell fas innan själva förfarandet inleds och för de nya medlemsländerna kan det ta ett tag innan eventuella överträdelser syns i statistiken.

Att antalet inledda förfaranden sedan skjuter i höjden efter den första tiden är naturligt mot bakgrund av de anpassningsproblem som de nya medlemsstaterna vanligtvis dras med. Så har varit fallet för alla nya medlemsstater som tillkommit på 1980- och 1990-talen. EU-kommissionen tycks även ha för avsikt att den här gången snabbt korrigera eventuella problem i de tre nya medlemsstaterna, med anledning av den nya utvidgningsrunda som stundar (intervju, Närings- och Handelsdepartementet, 6 december 1996). Icke desto mindre är det intressant att notera Sveriges förhållandevis låga antal överträdelseärenden, dels i förhållande till EU:s genomsnitt, dels i jämförelse med Finlands och Österrikes mycket höga antal. Sverige ligger redan idag strax under EU:s genomsnitt och antalet överträdelseärenden kan förväntas falla något under de år som kommer.

Svenska domstolar blev genom EU-inträdet en del av EU:s rättsmaskineri, framför allt symboliserat av den länk mellan EG-domstolen och nationella

Tabell 3: Överträdelseärenden mot Sverige, Finland, Österrike och EU15, 1995-1997.

	1995	1996	1997
Sverige	2	69	74
Finland	2	290	78
Österrike	4	132	93
EU15	67,7	76,1	95,7

Källa: European Commission 1997a, s. 133; 1998b, s. 120.

domstolar som förhandsbesked under Artikel 177 utgör (Norberg 1995). När svenska domstolar tillämpar EG-rätten kan det vara fallet att avgöranden framstår som klara och oproblematiske. Domstolarna får då självständigt fatta beslut i dessa EU-relaterade fall. Om domstolarna däremot är osäkra på hur svensk lag förhåller sig till EG-rätten, har de möjlighet att rådfråga EG-domstolen genom att begära ett s.k. förhandsavgörande. Domstolar av högsta instans måste alltid begära ett sådant tolkningsbesked av EG-domstolen om de ställs inför ärenden som rör svensk lags förenlighet med EU:s regler. EG-domstolen svarar med ett uttalande om hur man bör tolka EU-regeln i fråga och sedan är det upp till den nationella domstolen att avgöra tvisten mot bakgrund av EG-domstolens tolkningsbesked.

Vad gäller EU-relaterade ärenden i svenska domstolar är det material som finns att tillgå relativt knapphändig. Framför allt är det svårt att tolka de data som finns eftersom medlemsstaternas rättsordningar skiljer sig åt och därför försvårar jämförelser. Hur många ärenden som svenska juridiska instanser avgjort på egen hand finns mig veterligen ej sammanfattat. Men under det första året som medlem i EU vände sig svenska domstolar till EG-domstolen för förhandsavgörande i sex fall, under 1996 i fyra fall och under 1997 i sju fall (European Commission 1996a: 415; 1997a: 461; 1998b: 292). Detta är något oftare än i Finland och mer sällan än i Österrike, men betydligt lägre än EU:s genomsnitt med omkring 16-17 fall per land och år. En faktor som kan förklara den relativt låga aktiviteten i svenska domstolar är att de nödvändiga kunskaperna om EU:s regelverk eventuellt fortfarande är något svaga i Sverige. För att nationella domstolar skall kunna verka som en effektiv och decentraliserad förlängning av EU:s system för framtvängandet av efterlevnad krävs både goda kunskaper i EG-rätt bland jurister och en medvetenhet hos medborgarna om vilka rättigheter de åtnjuter genom EU:s regelverk samt hur de skall gå tillväga för att hävda dessa.

Det fall som blivit mest uppmärksammat och som öppnat svenska folkets ögon för möjligheten att utmana den svenska staten stödd på EU:s regelverk är otvivelaktigen *Franzén*-målet (EG-domstolen 1997). Den 7 april 1994 sålde Harry Franzén vin i sin ICA-butik i Röstånga, vilket var förbjudet enligt svensk lag. Franzén, som åtalades vid Landskrona tingsrätt för brott mot Alkohollagen, hävdade emellertid att Systembolagets monopol stred mot EU:s regler om frihandel och att han därför hade rätt att sälja starkvaror till sina kunder. Tingsrätten i Landskrona begärde då att EG-domstolen skulle uttala sig om det svenska alkoholmonopolet var förenligt med EU:s regelverk. EG-domstolen kom till slutsatsen att Systembolagets detaljhandelsmonopol ej var diskriminerande eller på annat sätt missgynnade importerade produkter. Däremot ansågs de svenska bestämmelser enligt vilka importen av alkoholdrycker är förbehållen vissa näringsidkare – de som ansökt om kostsamma tillverknings- eller partihandelstillstånd – utgöra ett handelshinder, eftersom de fördrar importerade produkter i jämförelse med svenska och därför snedvrider konkurrensen. EG-domstolens beslut kom att utmålans som mer av en seger för den svenska staten än vad det kanske var. På den punkt där de svenska bestämmelserna faktiskt hade blivit underkända tvingades Sverige anpassa sig och gjorde

så omedelbart redan dagen efter domen då man sänkte avgifterna för partihandel med starkvaror (Socialdepartementet 1997). Ej heller var det sista ordet sagt om Systembolagets monopol, som återigen varit föremål för diskussioner mellan EU-kommissionen och den svenska regeringen (Dagens Nyheter, 27 mars 1998, s. A5).

Vad förklarar Sveriges goda efterlevnad av EU:s regelverk?

Avslutningsvis finns det anledning att fråga sig vad som kan förklara Sveriges relativt sett goda efterlevnad av EU:s regelverk. Implementeringsnivån är bland de högsta i EU och förhållandevis få förfaranden har inletts mot Sverige för brott mot EG-rätten. Sverige sällar sig i stort till en grupp små och laglydiga medlemsstater, där Danmark är den främsta parallellen, men även Nederländerna, Luxemburg och Irland förtjänar att nämnas.

De förklaringar som pekar på bristen av vilja och kapacitet att efterleva överenskomna bestämmelser ger framför allt vid handen att Sverige i stort saknar "anledningar" till att bryta mot EU:s regelverk. Vad avser viljan att efterleva EU:s regler, kan det konstateras att stark EU-skepticism, likt i Danmark och Storbritannien, uppenbarligen inte föranleder en större benägenhet att bryta mot överenskommelser som man ingått. Den svenska förvaltningen ansluter sig i sin inställning och sina prioriteringar till den nordeuropeiska traditionen av en pliktrogen och noggrann tillämpning av de regler som föreskrivs. Den dominerande inställningen synes vara att ej inträda i avtal som ej kan hållas (med undantag för den svenska regeringens ställningstagande mot deltagande i EU:s valutaunion från starten 1 januari 1999, trots att man förbundit sig till detta genom Maastrichtfördraget). Enligt en utredning presenterad av Statskontoret tenderar svenska myndigheter t.o.m. att "överimplementera" EU:s regler genom att utfärda föreskrifter som är *mer långtgående* än vad EG-rätten föreskriver (Statskontoret 1998).

Sverige har även valt att söka undantag och övergångsperioder på områden som är känsliga. Det svenska intresset av att bryta mot EU:s regler är naturligtvis dämpat av de undantag, övergångsbestämmelser och okonventionella lösningar som man i samband med medlemskapsförhandlingarna lyckades säkra på områden som alkoholmonopolet, miljöbestämmelser, snus och möjligheten för utländska medborgare att köpa svenska sommarstugor. Den svenska benägenheten att söka undantag illustreras av det faktum att Sverige i februari 1998 hade hela 22 undantag från direktiv som reglerar den inre marknaden, vilket är flest i EU med undantag för Österrikes 30 och som skall jämföras med fem för Finland, ett för Spanien och Irland vardera, men inga för övriga nio medlemsstater (European Commission 1998a: 6).

Sverige kan ej heller i större utsträckning sägas lida av de politiska och ekonomiska kapacitetsproblem som försvårar korrekt efterlevnad för många stater inom såväl EU som andra internationella organisationer. Den svenska förvaltningen har en tillräcklig administrativ kapacitet och lider inte av resursproblem som lägger hinder i vägen för genomförandet och tillämpandet av EU-bestämmelser. Både den svenska förvaltningen och politiskt beslutsfattande är i hög

grad centraliserade och den svenska regeringen behöver ej tampas med regionala enheter som vägrar genomföra vad regeringen har lovat i EU:s ministerråd. Sverige måste anses ha den ekonomiska kapaciteten att efterleva EU:s regelverk. Även den tidsenliga införlivningen av EES-avtalet och därpå återstoden av EU:s *acquis communautaires* tyder på att den svenska lagstiftningsprocessen ej dras med kroniska kapacitetsproblem som försvårar juridisk implementering.

Om nu de svenska förutsättningarna för god efterlevnad av EU:s regelverk i allmänhet är fördelaktiga kan man fråga sig varför det förekommer överträdelseärenden mot Sverige överhuvudtaget. Ett sätt att bakvägen söka svaret är att analysera de fall där EU-kommissionen faktiskt inlett förfaranden mot Sverige för brott mot EG-rätten (Regeringens skrivelse 1996/97: 59-60; 1997/98: 66-67).

Det första man måste konstatera är att den absoluta merparten av överträdelseärendena rör icke-notifiering, d.v.s. att Sverige inte har anmält genomförandet av direktiv inom den utsatta tidsramen. Exempelvis rörde 61 av de 69 överträdelseärendena 1996 icke-notifiering. Enligt en nyligen utförd granskning av riksdagens revisorer står den främsta förklaringen att finna i den svenska politiska beslutsprocessen vid införlivande av EU-regler (Riksdagens revisorer, 1997/98). I termer av att kunna och vilja rör det sig m.a.o. om ett politiskt kapacitetsproblem. Vanligtvis har en medlemsstat två år på sig att införliva ett nytt EU-direktiv, vilket normalt är tillräckligt för att vidta de nationella lagstiftningsåtgärder som krävs. Sverige har emellertid valt att införliva EU-regler enligt exakt samma beslutsprocess som vid stiftandet av nationella lagar. Det innebär att ett EU-direktiv som skall införlivas passerar alla stegen i den svenska beslutsprocessen: utredningsarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss, riksdagsbehandling, och myndighetsföreskrifter. Den naturliga följderna av denna omständliga procedur även i fall där man är bunden vad avser slutresultatet är att det svenska införlivandet av EU-regler tar längre tid än i andra medlemsländer och än vad EU:s tidsgränser föreskriver. Sverige må efterleva EU:s regelverk väl, men ibland först efter påtagliga förseningar.

Färre men eventuellt mer intressanta är de konkreta fall där Sverige valt en tillämpning av EU:s regelverk som EU-kommissionen ej funnit acceptabel. Här framträder företrädesvis tre kategorier av konflikter, som alla ger skäl att tro att politiska intressen spelar en viktig roll. För det första finns det en grupp fall där Sverige med hänvisning till miljö- och hälsoskäl tillämpat striktare regler än vad EU-bestämmelserna föreskriver. Dessa fall, som EU-kommissionen anser strider mot EU-direktiv eller principen om varors fria rörlighet, inkluderar bl.a. svenska regleringar på bilavgasområdet och ett svenskt förbud mot användningen av vissa kemikalier.

Men även det omvända förhållandet förekommer, d.v.s. att EU föreskriver striktare regler än vad Sverige önskar tillämpa. I denna andra grupp med stor spännvidd återfinns ärenden där Sverige exempelvis inte uppfyller krav på åtgärder för att skydda minderåriga från skadliga TV-sändningar, inte vidtagit

de åtgärder som föreskrivits för skydd mot BSE (galna ko-sjukan), och inte uppfyllt sina skyldigheter för bevarandet av växter och djur.

Den tredje gruppen ärenden som föranlett EU-kommissionen att inleda förfaranden mot Sverige kan rätt och slätt betraktas som fall av protektionistiskt agerande från svensk sida. Likt många andra medlemsstater har Sverige problem att överge det starka inslag av diskriminering mot utländska producenter som tidigare varit kännemärket för offentlig upphandling. Ett relativt stort antal överträdelseärenden handlar därför om hur svenska regler för offentlig upphandling ej överensstämmer med gällande EU-direktiv och hur svenska myndigheter upphandlat i strid med EU:s mer frihandelsinriktade bestämmelser. Andra direkt protektionistiska åtgärder som givit upphov till överträdelseärenden är läkemedelsinspektionens avgifter för läkemedel som redan är godkända inom gemenskapen och Sveriges underlåtenhet att meddela EU-kommissionen om förslag på nya, och med den inre marknaden potentiellt oförenliga, nationella tekniska regler.

Rapporten från riksdagens revisorer ger vid handen att såväl den svenska förvaltningsstrukturen som den svenska beslutsprocessen lämnar utrymme för politisk handlingsfrihet i införlivandet som kan ha som konsekvens att Sverige i själva verket bryter mot EU:s regelverk (Riksdagens revisorer, 1997/98). Mest uppenbar är avsaknaden av kontroll av myndigheternas faktiska tillämpning av EU-regler. Trots att regeringen är formellt ansvarig för att EU:s regler är korrekt införlivade och efterlevs av förvaltningen sker ingen uppföljning av myndigheternas föreskrifter, utan dessa utformas på det sätt som myndigheterna finner vara bäst. Från regeringskansliets sida betraktar man denna avsaknad av kontroll som en av de allvarligaste svagheterna i det svenska arbetet att införliva och efterleva EU:s regler. Men även den svenska beslutsprocessen lider av politiska kontrollproblem, som lämnar utrymme för regeringen själv att välja tolkningar av EU-direktiv som strider mot EG-rätten. Mest häpnadsväckande är att det idag inte finns någon instans som automatiskt granskar regeringens propositioner utifrån ett EG-rättsligt perspektiv, trots att själva syftet med dessa propositioner är att överföra gemensamma europeiska regler till svensk nationell lag. Visserligen faller en dylik granskning formellt inom Lagrådets ansvarsområde, men någon automatisk prövning sker idag icke. Regeringen åtnjuter således en viss politisk handlingsfrihet, vilken kan möjliggöra tolkningar som speglar svenska intressekonstellationer och förhållanden men som inte nödvändigtvis står i samklang med Sveriges åtaganden som medlem i EU.

Slutsatser

Samarbete inom EU är av liten betydelse om inte medlemsstaterna genomför och tillämpar på hemmaplan vad de har kommit överens om på europeisk nivå. Den konkreta innebörden av ett EU-medlemskap är just förbindelsen att efterleva de gemensamma regler man skapat. Icke desto mindre är bristfällig efterlevnad vanligt förekommande inom EU. Under de senaste tjugo åren har

vi bevittnat en ständig ökning av antalet förfaranden som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna för att dessa underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Det är framför allt inom politikområdena den inre marknaden, miljö och jordbruk som överträdelseärenden har varit vanliga. EU:s lydigaste land under de två senaste decennierna är Danmark, följt av Nederländerna, Luxemburg, Irland, Storbritannien och Tyskland. Ovanför EU:s genomsnitt finner vi i tur och ordning Belgien, Frankrike, Spanien, Portugal, Grekland och Italien – EU:s svarta får under de senaste två decennierna. Sverige är mer svårplacerat p.g.a. den korta tiden som medlem, men det mesta tyder på att Sverige är i färd med att ansluta sig till de mest plikttrogna staterna inom EU. Den svenska EU-skepticismen till trots har Sverige såväl genomfört som tillämpat EU:s regelverk mer noggrant än Finland och Österrike, de två övriga nykomlingarna. Vad avser införlivandet av EU-direktiv i nationell lag utmärker sig Sverige redan som klassens bästa elev. Genomgående framträder olika former av kapacitetsproblem som den främsta anledningen till att EU:s medlemsstater – Sverige inkluderat – ej förmår att fullt ut leva upp till sina förpliktelser.

Noter

1. Denna artikel förekommer i annan form som delkapitel i Karl Magnus Johansson (red) *Sverige i EU*, som utkommer vid SNS Förlag under 1999.
2. Notera emellertid att forskare i allt högre grad är ense om att både vilja och kapacitet är viktiga förklaringar. Se exempelvis Mitchell 1994; Haas 1998; Underdal 1998.
3. För en djupanalys av hur anpassningsstrycket genererat av den inre marknaden föranledde en fördjupning av efterlevnadsproblemen inom EU, se kapitel fem i Tallberg kommande.
4. Denna indelning i politikområden är baserad på EU-kommissionens interna uppdelning av sakområden mellan de olika generaldirektoraten. De åtta sektorerna ingår alla bland de traditionellt mest framträdande och utgör de politikområden inom vilka det har inletts flest förfaranden för brott mot EU:s regelverk. I avsaknad av statistik över inledda förfaranden 1992-1996 används det som EU-kommissionen benämner "misstänkta överträdelser" för dessa år. Det innebär att siffrorna för dessa år är något högre, men eftersom det förväntas slå jämnt över de olika sektorerna har det funnits accept-

abelt utifrån önskan att uppnå en komplett tidsserie.

5. Österrike, Finland och Sverige är ej inkluderade i denna redovisning, eftersom den statistik som finns tillgänglig över de första åren ej är jämförbar med de tidsserier på 11-19 år som finns för övriga medlemsstater. Sverige, och i mindre utsträckning Österrike och Finland, diskuteras i nästa sektion.

Referenser

- Audretsch, H A H, 1986. *Supervision in European Community Law*. Amsterdam: North-Holland.
- Axelrod, R, 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Azzi, G C, 1988. What is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us?, s 190-201 i Siedentopf, H – Ziller, J (red) 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States. Volume 1: Comparative Syntheses*. London: SAGE.
- Chayes, A – Chayes, A H, 1995. *The New Sovereignty. Compliance with International Re-*

- gulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dagens Nyheter, 1998. EU kräver nya alkoholregler, s A5, 27 mars 1998.
- Downs, G W – Rocke, D M – Barsoon, P N, 1996. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?, *International Organization*, 50: 3, 379-406.
- EG-domstolen, 1997. Allmänna åklagaren v. Franzén, Fall C-189/95. EG-domstolens dom meddelad 23.10.1997.
- European Commission, 1984. First annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law – 1983, COM (84) 181 Final (11.4.1984).
- European Commission, 1986. Commission communication concerning the non-respect of certain provisions of Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, *Official Journal of the European Communities* No C 245, 1.10.1986.
- European Commission, 1988. Fifth annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1987), COM (88) 425 Final (3.10.1988).
- European Commission, 1989. Sixth annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1988), COM (89) 411 Final (21.12.1989).
- European Commission, 1990. Seventh annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1989), COM (90) 288 Final (22.5.1990).
- European Commission, 1992. Ninth annual report on Commission monitoring of the application of Community law (1991), COM (92) 136 Final (12.5.1992).
- European Commission, 1994. The Community internal market. 1993 report.
- European Commission, 1995a. Transposition: Austria and Finland show significant delays”, *Single Market News*, 1995: 1, 2.
- European Commission, 1995b. Twelfth annual report on monitoring the application of Community law (1994), COM (95) 500 Final (7.6.1995).
- European Commission, 1996a. Thirteenth annual report on monitoring the application of Community law, COM (96) 600 Final (29.05.1996).
- European Commission, 1996b. Transposition: 93,2% des mesures du Livre blanc transposées au 21/11/95, *Single Market News*, 1996: 2, 3.
- European Commission, 1996c. Fonctionnement du Marché Unique: M. Monti demande aux Etats membres de mettre les bouchées doubles, *Single Market News*, 1996: 4, 6-7.
- European Commission, 1996d. Transposition: Commissioner Monti writes to Member States, *Single Market News*, 1996: 5, 4.
- European Commission, 1997a. Fourteenth annual report on monitoring the application of Community law (1996), COM (97) 299 Final (29.05.1997).
- European Commission, 1997b. Transposition: State of implementation of the White Paper Measures, *Single Market News*, 1997: 7, 2.
- European Commission, 1998a. Transposition des directives marché intérieur: La situation par secteur et par Etat membre, *Single Market News*, 1998: 11, 6.
- European Commission, 1998b. Fifteenth annual report on monitoring the application of Community law (1997), COM (98) 317 Final (19.05.1998).
- From, J – Stava, P, 1993. Implementation of Community law: The Last Stronghold of National Control?, s 55-67 i Andersen, S S – Eliassen, K A (red) 1993, *Making Policy in Europe. The Europeanification of National Policy-making*. London: SAGE Publications.
- Haas, P M, 1998. Compliance with EU directives: Insights from International Relations and Comparative Politics, *Journal of European Public Policy* 5: 1, 17-37.
- Jacobson, H K – Brown Weiss, E, 1995. Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project, *Global Governance* 1, 119-148.
- Jones, G W, 1980. Introduction, s 1-9 i Jones, G W (red) 1980, *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. Avebury: Gower.
- Jönsson, C – Tallberg, J, 1998. Compliance and Post-agreement Bargaining, *European Journal of International Relations* 4: 4, 371-408.

- Keohane, R O—Haas, P M—Levy, M A, 1993. The Effectiveness of International Environmental Institutions, s 3-24 i Haas, P M—Keohane, R O—Levy, M A (red) 1993, *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press.
- Krislov, S. m.fl., 1986. The Political Organs and the Decision Making Process in the U.S. and the EC, i Cappelletti, M—Weiler, J H H—Secombe, M (red) 1986 *Integration through Law. Volume 1. Book 2*. Berlin: De Gruyter.
- Levy, M A—Keohane, R O—Haas, P M, 1993. Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, s 397-426 i Haas, P M—Keohane, R O—Levy, M A (red) 1993, *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press.
- Mendrinou, M, 1996. Non-compliance and the European Commission's role in Integration, *Journal of European Public Policy* 3: 1, 1-22.
- Mitchell, R B, 1994. *Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance*. Cambridge: The MIT Press.
- Norberg, S, 1995. Vad betyder EU-medlemskapet för de svenska domstolarna?, *Svensk Juristtidning* 80: 5-6, 401-424.
- Olson, M, 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oye, K A, (red), 1986. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Regeringen, 1996/97. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996, Regeringens skrivelse 1996/97:80.
- Regeringen, 1997/98. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1997, Regeringens skrivelse 1997/98:60.
- Riksdagens revisorer, 1997/98. Sveriges införlivande av EG-rätten, Rapport 1997/98:4.
- Siedentopf, H—Hauschild, C, 1988. The implementation of Community legislation by the member states: A comparative analysis", s 1-87 i Siedentopf, H—Ziller, J (red) 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States. Volume 1: Comparative Syntheses*. London: SAGE Publications.
- Socialdepartementet, 1997. Regeringen har beslutat sänka avgifterna för parthandel med starköl, vin och sprit, Socialdepartementet, pressmeddelande, 24 okt. 1997.
- Statskontoret, 1998. EG-regler och svensk regelkvalitet. Åtgärder för att förbättra det svenska arbetet med att reformera och förenkla regler, Rapport 1998:27.
- Tallberg, J, kommande. *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*. Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lund.
- Underdal, A, 1998. Explaining Compliance and Defection: Three Models, *European Journal of International Relations* 4: 1, 5-30.
- Yarbrough, B V—Yarbrough R M, 1992. *Cooperation and Governance in International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, O R, 1979. *Compliance and Public Authority. A Theory with International Applications*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Young, O R, 1992. The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables, s 160-194 i Rosenau, J N—Czempiel, E-O (red) 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Svensk statistik 250 år: Tabellverket och Pehr Wargentin

Olle Sjöström

1600-talet har av filosofer kallats ”metodens århundrade”. Olika vägar till kunskap prövades och dryftades. Det gällde också möjligheterna att få djupare kunskap om mänskligt samhällsliv och de första ansatserna till samhällsvetenskaplig forskning tog form. Kyrkan och statsmakten/fursten var i denna idévärld inte längre förmyndare utan blev objekt för kritisk reflexion. Statsvetenskap och statistik skulle växa fram från dessa gemensamma rötter.

Två sekler senare, i mitten av 1800-talet, formulerades för första gången en teori om statistik som (generell) metodvetenskap och nu hade även en europeisk profession av statistiker framträtt på bred front, dock ännu inte i Sverige.

Det första perspektivet för bakåt till statistikens lärofäder. *John Graunt* initierar en engelsk statistisk tradition med en inflytelserik uppsats 1662, ungefär samtidigt föreläser *Hermann Conring* om Europas stater vid universitetet i Helmstedt och startar den tyska sk statskunskapstraditionen. Båda är inspirerade av det program för brett lärande om natur och samhälle som filosofen Francis Bacon (1556-1628) fört fram. Den furstekritiska andan är bl a inspirerad av Niccolo Machiavellis (1469-1527) skrifter. Den receptive forskaren och den flitige sekreteraren i vetenskapsakademien, Pehr Wargentin, tillgodogör sig båda dessa traditioner. Denna uppsats söker visa dessa samband med relativt utförliga citat från Wargentins första uppsatser i Vetenskapsakademins handlingar 1754-55.

Vad gäller det andra perspektivet utgör Tabellverket och Wargentin ett intressant mellanled i utvecklingen mot en kommande teori om statistik som metodlära. Med sina uppsatser *förebådar* Wargentin den sammansmältning av traditionerna, den engelska och den tyska, som skulle komma under första hälften av 1800-talet i europeisk statistisk praxis och som leder vidare till den nämnda teorin för statistik som kunskapsbildning och som kunskapsbildande metod. Jag kallar denna tradition för *statistikens kritiska tradition* – kritik som omsorgsfulla observationer, mätningar och källkritik, kritik som öppna och omdömesgilla slutsatser och som kritisk vaksamhet i förhållande till problem, inte statistikens tekniska problem utan de problem som statistik kan bidra till att lösa.

Föreliggande uppsats skildrar inledningen till en svensk statistisk tradition som, efter Wargentin, dessvärre kom av sig. Svensk statistik skulle få en första organisatorisk uppbyggnad först efter 1850 och inte förrän i början av detta

sekel skulle en etablerad profession av statistiker bli brett och aktivt verksam i svensk offentlig förvaltning. Wargentin blev mycket sent profet i sitt fädernesland!

1. Statskunskap, statistik och Pehr Wargentin – en obeaktad historia

För 250 år sedan, år 1749, börjar det svenska Tabellverket byggas upp från vår kyrkobokföring genom summeringar till församlingar och vidare till högre nivåer: prosterier, stift/län och riket. Samma år utkommer en statistisk lärobok av en tysk professor i Göttingen, *Gottfried Achenwall*, en lärobok som skulle utkomma i flera upplagor och starta en inflytelserik utbildningstradition.¹ 1747 hade denne professor givit sin egen vetenskap namnet "statistik", i Europa något av en modebeteckning vid denna tid när ett intresse för jämförande statsbeskrivningar var starkt växande. Hans efterträdare på denna lärostol, *August Schlözer*, skulle senare vara mindre nöjd med detta nya namn och hade hellre föredragit "Statskunde", d v s statskunskap.²

År 1749 tillträdde *Pehr Wargentin* posten som sekreterare i svenska Vetenskapsakademien och han skulle successivt få ett allt större ansvar för att föra i hamn det stora och mödosamma företaget som Tabellverket skulle bli. I detta sammanhang skulle han också komma i vetenskaplig brevväxling med de ovan nämnda herrarna. Både Achenwall och Schlözer följde med stort intresse hur en enhetlig tabellstatistik för en hel stat växte fram – en unik händelse vid denna tid – och Wargentin mottog i sin tur impulser från denna frimodiga universitetsstatistik i Preussen. En annan viktig statistisk författare i Preussen var vidare *Johan Petter Süssmilch*, Fredrik den stores fältpredikant, vars verk "Die göttliche Ordnung" utkom 1742.

Wargentin var till sin grundskolning en forskande astronom, van vid noggrannhet i observationer och med gott sinne för matematik. Genom sin företrädare på akademins sekreterarpost, Per Elvius, hade Wargentin fått ingångar till litteratur om den engelska traditionen, en "aritmetik" om samhällsföreteelser som fått vind i seglen genom köpmannen och amatörforskaren *John Graunt*. Efter en fördömligt källkritisk forskning³ hade Graunt 1662 presenterat en uppseendeväckande uppsats för den nystartade engelska vetenskapsakademien, Royal Society of London. Resultaten gällde demografiska och sociala förhållanden för London. Det skulle de följande decennierna leda till flera utvecklingar av demografisk kalkylteknik, tidiga tillämpningar av sannolikhetskalkyl i försäkringssammanhang och, småningom, att allt fler datakällor om befolkningsförhållanden kom att utnyttjas på skilda håll i Europa.

Det var resultaten av dessa olika företag som Süssmilch samlade i sin ovan nämnda bok om "den gudomliga ordningen". I förekomsten av olika "regelbundenheter", t ex könsproportioner för födselar, dödlighetstal, tyckte han sig finna uttryck för en sådan. Wargentin framställde fö ett förslag till den svenska riksdagen att detta verk skulle översättas till svenska och delas ut till prästerskapet för att ge motivation och uppmuntran i den mödosamma arbetet med Tabellverket. Han fick dock inte gehör för detta goda förslag.

Wargentin hämtade således lärdomar av två statistiska traditioner, den engelska "aritmetiken" och den tyska "statskunskapen". Han kunde nu initiera en nydanande svensk statistik genom att det unika primärmaterialet för hela landet med dess tabellresultat lades till grund för ett antal uppsatser i Vetenskapsakademins handlingar. Den *engelska* traditionen kommer till uttryck i källkritiken och de skilda kalkyltekniker som han utnyttjar. Den *tyska* statistikens inflytande kommer bl a till uttryck i jämförelserna mellan olika regioner i Sverige och med förhållanden i andra länder samt i en engagerad och orädd tolkning av *orsaker* till olika missförhållanden.⁴

Denna lovande början för svensk statistik kom emellertid av sig sedan Gustav III genomfört sin statskupp 1772. Måhända såg han statistiken som en alltför samhällskritisk verksamhet och Tabellverket fick leva vidare under mycket knappa villkor. Svensk statistik gick in i en törnrosasömn fram till mitten av 1800-talet.

Emellertid torde Wargentins insatser ha haft betydelse för statistikens vidare utveckling i andra länder. Den tyska traditionen och den engelska brakade samman i en häftig doktrinfejd i början av 1800-talet, främst på tyskspråkigt område, där statistiken nu hade flera etablerade lärostolar och flera läroböcker. Den betydelse Wargentin kan ha haft är inte minst att han visar på möjligheten av en integrering av dessa traditioner.⁵ Doktrinfejderna ledde också till en sammanjämkning så att en mer medveten *statistisk teori* utvecklades som såg statistik som en *metodvetenskap*, vars främsta tillämpningsområde visserligen var samhällsvetenskaperna och den offentliga statistiken, men som även kunde tillämpas på naturvetenskapliga och andra områden.

Denna utveckling kom kring mitten av 1800-talet och då sker också ett återuppvaknande i Sverige. Wargentins kvaliteter återupptäcks, bl a med hjälp av de kontakter som upprättades vid de internationella statistiska kongresserna (som började 1853), och han får det rättvisande epitetet "den svenska statistikkens fader".

Vad innebar denna statistiska teori om metod som gav Wargentin en plats bland föregångarna?

Det var fråga om en teori om *kunskapsbildning* och den kretsade främst kring *totalräkningar*. Det var således en tidig surveyteori men inte i dagens tekniska och matematiska mening. Teorin var en bredare kunskapsteori om den statistiska praktiken och begrundade

de olika arterna av kunskapsbildning, t ex orienterande kunskap för medborgaren, beslutsunderlag för förvaltning och politik, underlag för vetenskapliga undersökningar

de förvaltningsmässiga villkoren för statistisk verksamhet, speciellt den offentliga statistikens krav på att få tillförlitliga observationer

värderingsproblemet, eller "objektivitetsfrågan", när den statistiska verksamheten, liksom andra samhällsvetenskaperna, befinner sig nära makt- och intressespel.

Wargentin förefaller inte ha bidragit till de förvaltningsmässiga villkoren men han önskade offentlig och bred kunskapsbildning och han visade självständighet och kurage när han framförde slutsatser av den statistiska analysen.

Den auktoritet som Wargentín hade, som internationellt känd astronom och som sekreterare i Vetenskapsakademien, gav honom möjlighet att upprätthålla sådan självständighet och han blev en förebild för Fredrik Theodor Berg (1807-1887). Berg blev chef för den nybildade Statistiska centralbyrån 1858 och inledde en ny uppbyggnadsperiod för den svenska statistiken. Inte mindre viktig var Wargentín för Gustav Sundbärg (1856-1914), den initiativrike och produktive statistiker som skulle komma att tillträda den första svenska professuren i statistik 1910.

Den nämnda teoriutvecklingen inom statistiken skedde i nära kontakter mellan statsvetenskaperna vilket framgår av de många artiklar som publicerades i statsvetenskapliga och nationalekonomiska tidskrifter i Europa och av läroböcker⁶. Statistiken stod också nära den tidiga sociologin och var inte heller främmande för kvalitativ metodik, t ex explorativa fallstudier. Tillkomsten av *Statsvetenskaplig tidskrift* 1897 – en tidskrift för statskunskap, nationalekonomi och statistik och på Pontus Fahlbecks initiativ – får ses mot denna bakgrund. De svenska universiteten tog dock i övrigt inte särskilt stor notis om detta slag av statistisk teori för statistisk verksamhet och praxis. Märkligt nog kom denna teori att i stället att få ett speciellt svenskt genomslag genom att två svenska utredningar⁷ på 1910-talet medförde en *statistisk yrkesetablering* i bred skala i svensk statsförvaltning, vad som kom att kallas det statistiska byråväsendet.

Det finns alltså en tydlig linje från Tabellverket och Wargentín till Berg och Sundbärg och vidare till en bred statistisk undersökningsverksamhet i början av seklet och med 1920-talets etablerade statistiska byråer som tydliga yrkesfästen. Jag kallar i fortsättningen denna utveckling för *statistikens kritiska tradition*.⁸ Den fortlever nödvändigtvis än i dag men är mer splittrad och har inte teoristöd. Någon statistisk idéhistoria finns inte i dag företrädd i universitetens utbildningar.

2. Filosofi, befolkningsaritmetik och statskunskap i Europa

En skiss av en filosofisk och kulturell bakgrund till den europeiska statistikens första steg är väsentlig för förståelsen av den historia som här berättas. Det förefaller som om filosoferna Francis Bacons och Niccolò Machiavellis betydelse för statistikens födelse, för de traditioner som med viss förenkling kallas den engelska respektive den tyska, inte har uppmärksamats i statistiska läroböcker eller idéöversikter. Emellertid finns tydliga belägg för deras mycket stora betydelse, inte minst för statistikens kritiska tradition. Här träder köpmannen *John Graunt* och polyhistorn *Hermann Conring* fram som statistikens (tidigare) erkända lärofäder med sina komplementära kritiska budskap.

2.1. Francis Bacon (1561-1626)⁹

Empirikerna äro såsom myror: de insamla blott och förbruka. Rationalisterna åter förfärdiga, liksom spindlarna, trådar ur sin egen kropp.

Biens metod är ett mellanting mellan dessa båda: de suga saften ur trädgårdens och ängens blommor men bearbeta och smälta den sedan med hjälp av egna möjligheter.

Ur *Novum Organum* (Den nya metoden), punkt 95, översättning av Alvar Eriksson i John Landquist: 1600-talstänkare. Del IV av De filosofiska mästerverken, Bonniers 1940.

Filosofen Francis Bacon är känd som den brede programskrivaren för vad som har kallats "den vetenskapliga revolutionen" och hans skrifter från början av 1600-talet har varit källor för inspiration till många olika vetenskapliga initiativ och utvecklingar. Mest omskrivna är de naturvetenskapliga, i dagens mening, men Bacons program var bredare än så.

Han förespråkar den kritiskt omsorgsfulla och meningsfulla observationen eller mätningen för att finna hemligheterna bakom naturens yttringar ("forms"). Han skisserade mycket raffinerat planlagda undersökningar och påpekade betydelsen av att utveckla mätinstrument med större "kraftfullhet" för sådana upptäckter. Naturen var för Bacon även människan och det samhällsliv hon lever och skapar i. Andan i förslagen till ingenjörstekniska och naturvetenskapliga undersökningar redovisades i *Det nya Atlantis*¹⁰ och har släktskap med den optimism som senare kom att finnas i 1900-talets utveckling av experimentell metodik i statistiska tillämpningar.

För Bacon var således även samhällslivet en yttring av "naturen". Han klassificerade därför observationer och beskrivningar av människa och samhälle – d v s historia, samhällsvetenskap och beteendevetenskap i dagens mening – till samma kategori av kunskap, nämligen "History". *Beskrivning och förklaring hörde till programmet för alla dessa skilda kunskapsområden och förklaringen skulle ge förmåga att förändra och behärska Naturen i denna vida mening.* Den kända baconska devisen om att "kunskap är makt" avser detta breda program.

Vid denna tid, då det nutida begreppet vetenskap knappast var uppfunnet, inspirerade Bacon till en "gräv där du står"-ambition för *den nyfikna människan*, inte bara för den exklusiva forskaren. Den nyfikne skulle ha ett självförtroende för att kunna göra oväntade upptäckter – men förutsättningen var att en medveten kritisk förmåga fanns med. Varningarna har på ett målade sätt beskrivits i Bacons uppsats *De fyra villfarelserna*¹¹ och denna del av den kritiska traditionen skulle småningom få en gren inom den statistiska litteraturen, den som behandlar "ljug och fallgropar".

Bacon talar om "*stammens svagheter*", t ex människans vilja att se förklaringar och sammanhang utan att det förhåller sig så, att lätt bli entusiastisk över nya idéer, att blunda för undantag från erhållna uppfattningar, att mer bekvämt stanna vid ytiakttagelser och inte observera det svåråtkomliga eller subtila m m.

"*Grottans villfarelser*" är våra olika *individuella* egenheter att se verkligheten med "speciella glasögon", från "olika grotthålor", och därmed få ofullständiga eller skeva uppfattningar.

Mest bekymmersam är enligt Bacon "*marknadens villfarelser*", de som skapas av språket med begrepp som är "diffusa, dåligt definierade och hastigt och improviserat härledda". (Vad skulle han då inte ha sagt om dagens reklamspråk och olika försök till övertyganden i olika fackspråk, t ex retoriken i dagens "kvalitetsrörelser"?)

Slutligen talar han om "*teaterns villfarelser*" dit han för den tidens lärda spetsfunktioner, övertro på vad vi i dag kallar "modeller" liksom den "övertro" som alkemister och magiker spred.

Här startar Bacon en allmän tradition av kritiskt skolande litteratur som har kallats böcker om "tänkandets patologi" där även en kritiskt resonerande och allmänbildande statistisk litteratur hör hemma. Det är också i det kritiska förhållningssättet som skiljelinjen gentemot en mer okritisk eller politiskt anpasslig "politisk aritmetik" går. Denna skiljelinje kan på ett intressant sätt studeras i Sverige när den engelska traditionen, både den kritiskt statistiska och den "politiska", får ett fäste i Sverige i mitten av 1700-talet och där Pehr Wargentin är den statistiske vägvisaren, dock med efterföljare långt senare.¹²

Emellertid fanns ytterligare en drivkraft i Bacons program, inte minst för statistikens uppkomst. Det var hans skiss av *en induktiv empirisk metod*. Den behövde grunda sig på *history*, d v s orienteringar och sonderingar, och *skapas behov* av djupare kunskaper inom något område. Han såg sin metod som mer generellt användbar – inte bara för vad vi i dag kallar naturvetenskap utan även för beteendevetenskap och samhällsvetenskap – och "den nya metoden" skulle vara värdefull för såväl praktisk som teoretisk verksamhet.

Bacon ville således upprätta ett program för ett mer effektivt lärande i ett framtida kunskapssamhälle där statsmakt och "ett lärande och forskande samfund" kompletterade varandra. Det innebar att han skapade en systematik av olika slag av lärande utifrån våra grundläggande förmågor: minnet (*memory*), fantasin (*imagination*) och förnuftet (*reason*). Dessa motsvarades, vad gäller det mänskliga lärandet, av *history* (som nämnts ovan är det ett bredare begrepp, snarast berättelser, beskrivningar, observationer och mätningar, experimentella data grundade på våra sinnen och erfarenheter), *poesy* ("de sköna konsterna") och *philosophy* som var tänkandet, spekulationen och sökandet efter djupare kunskap.

Bacons inflytande

Det stora inflytande som Francis Bacon fick för en kommande bred vetenskaps- och kunskapsutveckling är i dag oomtvistad. Utan att gå in på de olika värdesättningar som hans mer detaljerade program för en induktiv metod har fått ligga i en anda som skapades, inte bara i England utan även i andra europeiska stater¹³. Denna anda kan beskrivas som optimism och en känsla av frihet, skyldighet och rättighet att göra nya upptäckter genom omsorgsfull och kritisk iakttagelse, mätningar och systematisk analys – samt genom resonemang mellan "kunskapens arbetare". Det innebar *ett brett lärande*, vad som har kallats "en demokratisk vetenskap", där inte enbart en speciell elit kunde delta. Det var i sådana sociala sammanhang som "den nya empiriska metoden" skulle tillämpas.

För att befördra hans idéer och program bildades Royal Society of London 1662 som i sin tur följdes av flera motsvarande akademier med bred forskning på programmet. I Sverige tillkom vår Vetenskapsakademi 1739 på Mårten Triewalds initiativ och med stöd av bl a Linné, båda kan sägas vara forskare i baconsk anda. Bacon hade också stort inflytande på den franska upplysningens filosofer och encyklopedisterna. Bacons program innebar ju en mycket optimistisk tilltro till en bred och från kyrklig och statlig auktoritet frigjord kunskapsbildning, inte enbart en djupgående eller filosofisk sådan utan även för

den kunskapssökande människan – medborgaren.¹⁴ Även andra filosofer kom att påverkas av Bacon. Exempelvis var Bacons program för kunskapens långsiktiga utveckling en inspiration för Immanuel Kant.

Emellertid kommer vi nu till statistikens historia vars båda lärofäder, Graunt och Conring, båda säger sig vara inspirerade av Bacons program. Det var i början inte en fråga om speciella vetenskaper utan om ”nyfikenhetens redskap” och lärande i praktiskt, administrativt och politiskt liv. Ansvaret för bred kunskapsbildning är tydligt och vi ser födelsen av den kritiska statistiska traditionen.

2.2. John Graunt (1620-1674)

John Graunt, en köpman i London, gjorde sig tidigt ekonomiskt oberoende och kunde ägna sig åt det han fann intressant och väsentligt, bl a offentlig tjänst, musik och musikundervisning. Han började också intressera sig för vad som kunde dölja sig bakom de varje vecka offentligt anslagna dödslängderna, en lista över döda med en klassificering efter dödsorsak. Skälet till denna offentliga publicering, sedan 1590-talet, var att ge varningar för annalkande pest och andra epidemier. Graunts nyfikenhet var enligt hans egen utsaga inspirerad av det baconska programmet, den nyfikna och kritiska anda som detta förespråkade.

Han ägnade flera år av flitigt och engagerat arbete åt att källkritiskt granska primärdata, t ex hur dödsorsakerna fastställdes (av en grupp äldre kvinnor, kallade *searchers*), sammanställa och analysera resultat, göra skilda slag av kalkyler, t ex beräkning av Londons folkmängd fördelad på kön, klassificering av antal döda efter dödsorsak, olika prognoskalkyler etc med föredömliga kritiska diskussioner i baconsk anda.

Han sände 1662 en uppsats till det då nybildade Royal Society of London med titeln *Natural and Political Observations ... upon the Bills of Mortality*. Kanske främst på grund av de nya och uppseendeväckande resultat som Graunt hade kommit fram till fick uppsatsen ett mycket gynnsamt mottagande och blev tryckt i den nya Vetenskapsakademins handlingar. Efter granskning av en speciellt utsedd kommitté – eftersom Graunt saknade de meriter som vanligen krävdes – blev han invald i denna Royal Society. Uppsatsen blev även snabbt känd genom att den sändes ut till andra länders ”lärdas samfund” och bl a till bröderna Huygens, kända matematiker, och därmed öppnades en kontakt med den spirande sannolikhetskalkylen, bl a kalkyler av livslängdstabeller.¹⁵

Det blev också, som tidigare nämnts, en utveckling av en mer okritisk kalkylverksamhet som skulle få benämningen ”politisk aritmetik” och som även fick genomslag i Sverige i mitten av 1700-talet. Det som gör Graunts uppsats erkänd som statistisk ”urkund” är den föredömliga källkritiken och en uppfinningsrik men omsorgsfull kalkyl, men också genom en engagerad saklighet och en nästan charmfull stil i framställningen av olika förslag. Graunt skulle bli en förebild för kommande yrkesstatistiker och inte minst för 1700-talet vägröjare, t ex J P Süssmilch och Pehr Wargentin. Den sakliga och förslagsin-

riktade stilen, med ett påtagligt socialt engagemang, återfinns inte minst i War-gentins uppsatser i Vetenskapsakademins handlingar 1754-55.

2.3. Niccolo Machiavelli (1469-1527)

Machiavellis rykte som "omoralisk maktcyniker" kommer från hans bok *Furs-ten*. I "Uggleupplagan" av Nordisk familjebok formuleras emellertid omdömet på ett mer nyanserat sätt¹⁶.

M:s objektiva skildring av sin tids statskonst har onekligen bidragit till uppfattningen att i politiken ej någon hänsyn behöver tagas till sedelagens bud ... Han har ansetts till allmän regel upphöja en illslug och samvetslös statskonst ... Huru man än bedömt M., så har dock allmänt erkänts att hans politiska skrifter på statsvetenskapen utövat ett stort inflytande. Han gaf uppslaget till en empirisk behandling därpå, hvaraf även hans bittraste vedersakare tagit lärdom, och t o m den anstöt, som han väckte, blev fruktbringande: den statsvetenskapliga spekulationen under 1600- och 1700-talen hade väsentligen till utgångspunkt sträfvandet att finna en rationell grund för statslivet i stället för den av M. ensidigt betonade maktprincipen. (min markering)

Mer seriösa och sofistikerade analyser av politikens problem gav Machiavelli i sina senare utgivna "Diskussioner ..." (kring ett dåtida klassiskt historiskt verk om Roms historia) där han bl a föregrep maktfördelningsläran, som vi känner som Montesquieus bidrag, och upplysningstidens problemställningar kring "medborgaren och makten".¹⁷ I den idérika och expansiva andra halvan av 1600-talet bröts udden av en underdånighet inför statsmakt och kyrka. Det ledde till en plädering för en *allmänt* vidgad kunskap om samhälls- och statsförhållanden för medborgaren: genom skolutbildning, genom litteratur om olika stats- och samhällsförhållanden, genom reseberättelser etc. Bokförlaget Elsevier i Holland gav vid denna tid ut en serie beskrivningar av olika länder som blev mycket spridda. Den tyske författaren och skolmannen Christian Weise skrev väckande och allmänt spridd litteratur och skådespel för skolbruk, där bl a Machiavellis uppmaning "Lev medborgerligt, lev politiskt!" fick spridning, måhända kan detta kallas upplysningens första signaler till väckelse.

2.4. Hermann Conring (1606-1681)

Hermann Conring, en polyhistor verksam inom många områden (medicin, juridik, historia) och med Bacons program med "beskrivning och förklaring" som sitt, blev ungefär samtidigt med Graunt en av statistikens lärofäder. Det var nu inte en fråga om att analysera numeriska data utan en ambition *att på ett kritiskt sätt jämföra Europas olika stater* med avseende på naturresurser i vid mening, politisk författning, politiska mål och "effektivitet".

Han tillämpade en disposition som Aristoteles redan hade utnyttjat vid en beskrivning av ett 20-tal grekiska stadsstater. Källorna för Conring var en växande litteratur med beskrivningar av olika stater, bl a de nämnda böckerna från Elsevier-förlaget, samt Conrings egna samlade erfarenheter från resor runt om i Europa som juridisk och medicinsk rådgivare på hög nivå, bl a åt drottning Christina i Sverige.

Det fanns en förväntansfull publik vid Conrings föreläsningar i Helmstedt, Braunschweig. De var på latin, kanske därför att de hade många mindre smickrande omdömen om de beskrivna staterna. Åhörarna utgjordes dels av unga män i karriären, blivande ämbetsmän och sådana som förberedde en kommersiell karriär inom handel och sjöfart, dels av intellektuellt nyfikna studenter under en tid då intresset för Machiavelli och kritiskt politiskt tänkande började vakna.¹⁸

Staterna beskrivs efter Aristoteles "causa", dvs "betingelser för" eller "orsaker till":

causa materialis

statens resurser, dess befolkning och naturresurser

causa finalis

statens politiska mål, för välfärd eller krig eller bådadera

causa formalis

statens författning, administration och styrelseskick

causa efficiens

effektivitet i utövandet av styrelse, förvaltning och näringar.

Beskrivningen av staterna var klassificerande med i huvudsak kvalitativa och enstaka grova kvantitativa karakteristika.

Conring önskade för framtiden en forskning som var oberoende av statsmakt och ideologiska åskådningar, att söka beskriva en stat som en framvuxen politisk-historisk makt och visa på de variationer som förelåg. Conring kände väl till Bacons skrifter, båda hade som huvudfack juridiken, och han var influerad av Bacons program för ett brett lärande där en jämförande historieskrivning – också en beskrivning av *aktuella* statsförhållanden – skulle vara av värde för kritiska reflexioner och för att befördra känslan för moral och etik även i statliga angelägenheter. Det var en reaktion mot Machiavellis budskap. Emellertid var också Conring en försiktig man och medveten om att hans förkunnelse kunde vara obekvä. Han utgav aldrig själv sina föreläsningar. De blev kända, och fick ett stort inflytande på den tyska statistiken, endast genom att de nedtecknades av en elev.

3. Engelsk och tysk tradition

Därmed har vi kommit till startpunkter för två statistiska traditioner med en huvudinriktning mot samhällsvetenskap och samhällsvetenskaplig praktik. Det finns också kontakter mot naturvetenskap och det finns dessutom vissa tidiga tillämpningar av sannolikhetskalkylen på praktiska arbetsfält, t ex försäkringsmatematiken.

Gottfried Achenwall (1719-1772) skapade på Conrings grund ett universitetsämne som fick namnet "statistik" (1747) men som också benämndes "statskunskap" ("Statskunde" eller "Staatenkunde"). Hans efterträdare, *August Schlözer* (1735-1809), stod på samma grundval och utvecklade ett slag av seriös journalistik, realiserad först som en årligen publicerad brevväxling med bl a svenska informatörer, och därefter en statistisk och statsvetenskaplig tidskrift med orienteringar om olika länders förhållanden.¹⁹

Schlözer stod också för ett närmande till den engelska traditionen och behovet av tillförlitliga statistiska data. Här kan Pehr Wargentins insatser ha haft stor betydelse, som tidigare nämnts, genom att han stod bakom den första riktigt heltäckande analysen av en hel nationalstat, grundad på kvantitativa data om befolkningen och med en analys "nära politiken". Speciellt ville Schlözer uppmärksamma det problem som förelåg för en *statistisk praktik* när det var statsmakten som hade resurserna att genomföra och offentliggöra statistiska undersökningar.²⁰

Vad gäller fortsättningen efter Graunts "genombrott" kom småningom kompletterande bidrag, bl a av astronomen Edmund Halley (1693) i form av en tabell över dödsrisken för en protestantisk stadsbefolkning (Breslau). De ledde till stöd för mer tillförlitliga kalkyler av premier för försäkringar men också till möjligheter att beräkna åldersfördelningen för en stationär befolkning. Flera andra bidrag följde och Wargentin, som både gjorde sig bekant med och utnyttjade dessa, nämner utom Halley namn som Kersseboom, Deparcieux, Simpson och – inte minst – Süßmilch.

Sannolikhetskalkylen gjorde stora framsteg men det skulle dröja länge innan den fick tillämpningar av det slag som vi idag känner till. De resultat som fanns för "hasardspel" och den matematiska teorin bakom²¹, liksom den praktiska tillämpningen på försäkringar, torde ändå ha påverkat reflexionerna kring orsaker till regelbundenheter även vad gäller statistik om demografiska och sociala förhållanden.

Det kan till slut nämnas att filosofen *Leibnitz*, som rådgivare åt den preussiska staten, fick impulser från den tidiga befolkningsstatistiken. Han föreslog en statlig statistisk byrå med ett ambitiöst program för utveckling av en befolkningsstatistik. Den franske marskalken, markis *de Vauban*, är en annan som med utnyttjande av befolkningsaritmetiken kom med en stark kritik av det franska skattesystemet och föreslog ett nytt sådant.²² Båda dessa herrar kom genom sin auktoritet och allmänna inflytande att få betydelse för den kommande utvecklingen av statistiken, speciellt den kommande etableringen av fastare organisatoriska former för vad som kom att kallas "officiell statistik".

4. Tabellverkets tillkomst: Anders Berch, Per Elvius och frihetstidens politiker²³

Förutsättningarna för det svenska Tabellverket var *en enhetlig kyrkobokföring* som sedan 1686 blivit mer systematisk och täckte praktiskt taget alla svenska medborgare. För varje kyrklig församling i riket registrerades i olika "böcker" följande data: födelser (mer precist, dop), dödsfall (begravningar), ingångna äktenskap m m. John Graunts ovan nämnda arbete var vidare känt i vissa begränsade kretsar redan på 1600-talet i vårt land liksom vissa av de kalkyltekniker som föreslagits och använts på olika håll.

Många olika omständigheter och faktorer kom nu att ligga bakom den slutliga realiseringen av Tabellverket och följande framställning vill visa på den komplexa och intressanta bakgrunden.

Det fanns tidiga realiseringar av en befolkningsstatistik på grundval av kyrkobokföringen. Ett viktigt sådant företag initierades av biskopen *Erik Benzelius* d y (1675-1743), som för sitt stift redovisade *summan av födda respektive döda* per församling och som sedan summerades upp till prosterier och vidare till stiftsnivå. Han lyckades även få denna statistik genomförd för *hela riket* från och med 1738. Som politiskt verksam och sedermera ärkebiskop vägde hans inflytande på utvecklingen mot Tabellverket, på grundval av kyrkobokföringen, troligen stort.

Den svenska Vetenskapsakademien stiftades 1739, med bl a akademierna i London (1662), Paris (1668) och St Petersburg (1725) som förebilder, och där matematikern och astronomen *Pehr Elvius* blev sekreterare 1744. Som tidigare nämnts var initiativtagaren och den mest drivande kraften ingenjören *Mårten Triewald* som kom hem i slutet av 1720-talet efter ett antal år i England. Han hade varit praktiskt verksam ingenjör och uppmärksam iakttagare av den då intensiva tekniska utvecklingen i England. Hans ambition var att föra in ny teknik i Sverige och propagera för snabb teknikutveckling. Han inledde 1728 föreläsningar på Riddarhuset i Stockholm om modern "naturlära" och utgav några år senare sina *Föreläsningar öfwer nya naturkunnigheten*²⁴. I företalet ger han lovord, dels åt Francis Bacon som anvisat den rätta forskningsinriktningen, dels åt Royal Society som satt den i verket.

Triewald talar om den Sanning "... som är så behagelig, så övertygande, så igenomträngande" och som vi kan nå om vi "... det ringaste börjar att å sido skaffa de ogrundade meningar" som vi fått "... genom uppfostran, andras myndighet" eller genom "... öfwerilning och flere medfödde naturlige fel". Bacons varningar för "villfarelser" lyser igenom. Han talar berömmande om Francis Bacon "... som redan för 130 år sedan med så mogen eftertänka, och så underwärd diupsinnighet" föreslagit en ny metod för lärandet och att detta på ett föredömligt sätt förmedlats genom "Kongl Wetenskaps Societeten i London". Själv hade Triewald blivit medlem i Royal Society efter publicering av ett experiment med blykulor för att demonstrera materialets kohesion (sammanhållande krafter). Andra medlemmar av den svenska Vetenskapsakademien – insatta i vad som hände i Royal Society och andra akademier – var Jonas Ahlströmer och Linné.

År 1738 hade holländaren Kerssebohm redovisat en metod för kalkyl av befolkningsmängder från summan av födda och döda uppdelad på åldersklasser. Elvius blev småningom orienterad om olika beräkningsmöjligheter, däribland Kerssebohms metod, och såg möjligheterna att tillämpa denna på den nya svenska statistiken över födda och döda. I en skrivelse till den svenska riksdagen redovisade han 1746 en uppskattning av folkmängden i Sverige och Finland. Kalkylen gav till resultat att folkmängden i Sverige (med Finland) var drygt 2 miljoner invånare vilket, enligt senare beräkningar från Tabellverket, låg nära det faktiska antalet. Därmed demonstrerades en tydlig nytta, och antydde andra möjliga nyttor, som kunde uppnås genom "befolkningsaritmetik". *Elvius visade också att sådana approximativa kalkylkonster kunde ersättas av mer gedigna data som gav avsevärt större tillförlitlighet, t ex vad gäller folkmängder och dödsrisker.*

Bakom Elvius stod också *Anders Berch*, vår förste professor i nationalekonomi, som ville stödja utveckling av svenskt näringsliv i merkantilismens anda. Att gynna en ökning av befolkningen betraktades som mycket viktigt och i de diskussioner som fördes, liksom de kalkyler som gjordes, skedde t ex jämförelser mellan Sveriges och andra länders befolkningstäthet. En allmän uppfattning blev att vårt låga tal vad gäller befolkningstätheten kunde höjas betydligt och därigenom befördra landets framtida välfärd. Hattpartiet stödde bildandet av Vetenskapsakademien och en av dess inflytelserika unga politiker, Johan v Höpken, fick stå som dess formellt ansvarige bildare. Berchs professur finansierades av ekonomiska intressen i de större "manufakturerna", dåtidens relativt få och små industrier, som i sin tur stöddes av hattregeringarna under hela frihetstiden.

Utöver denna bakgrund till Vetenskapsakademins start tillkommer de sedvanliga mer krassa ändamålen: att rekrytera krigsfolk och ta ut skatter. Både från bondeståndet och prästeståndet fanns misstro mot att utöka statens kontrollmöjligheter genom en befolkningsstatistik grundad på kyrkobokföringen och där fanns en skepsis mot de mer vackert formulerade motiv som framhävdes. Till de senare hörde också vädjanden till den nationella stoltheten, att i en tid då "statistik" började bli namnet för en modevetenskap i Europa kunna visa upp en unik befolkningsstatistik. Men vem skulle våga framföra de mer översåtliga motiven till ett tabellverk?

Efter en framgångsrik militär karriär i den franska (!) armén kom generalen *JA von Lantingshausen* åter till sitt fädernesland 1746 och fick en viktig roll i hattpartiet, dels genom sitt rykte som framgångsrik general, dels genom att vara kusin och svåger med hattpartiets ledare Axel v Fersen. Lantingshausen hade då framför sig en ny ca 25-årig karriär i Sverige som politiker, militär och småningom överståthållare i Stockholm. Det tyder på att han hade bredare orienteringar och kunskaper än enbart militära men givetvis såg han möjligheterna med en kommande befolkningsstatistik för rekrytering av manskap. Som medlem i Sekreta utskottet ingav han ett "memorial" om vikten av att förbättra befolkningsstatistiken. Han förslog en löpande befolkningsstatistik (per år) där inte endast födda och döda skulle beskrivas på församlingsnivå utan även hela *befolkningen fördelad på kön och ålder*. Genom att de uppgifter som behövdes fanns i församlingarnas *husförhörslängder* behövdes inte någon folkräkning i egentlig mening utan endast en tabellarisk sammanställning av dessa uppgifter. Det var ett förslag som ingen tidigare vågat framföra.

Det förslag som under året 1747-48 utarbetades i ett mindre utskott, knutet till det mäktiga Sekreta utskottet och i samarbete med Vetenskapsakademien, innebar ett radikalt förslag till en befolkningsstatistik grundad på kyrkoböckerna och husförhörslängderna och där prästerna skulle axla huvudbördan av klassificeringarna och summeringarna till församlingstabeller. Församlingstabellerna skulle insändas till "prosterierna" där summering till kontrakt ägde rum. I sin tur skulle de vara grunden för summeringar till stift respektive län, som skedde på nästa hierarkiska nivå, d v s i konsistorier respektive i länsförvaltning. Slutligen skulle dessa tabeller insändas till Kammarkollegiet

som med Vetenskapsakademiens hjälp skulle summera uppgifterna till s k *generaltabeller* för hela riket

5. Tabellverket och Pehr Wargentin som statistiker

Med den bakgrund som beskrivits är det nu dags att söka karakterisera Pehr Wargentins banbrytande statistiska insats sedan han 1749, efter Elvius död, blev sekreterare i Vetenskapsakademin. Han fick småningom också ansvaret för Tabellverkets realisering, d v s granskning och bearbetning av data samt analys av tabellresultat och författande av Vetenskapsakademiens rapporter. Wargentin var redan en internationellt uppmärksammas astronom, speciellt genom noggrannheten i de tabeller över Jupiters månar som användes vid navigering till havs. Som astronom hade han också några års erfarenheter av vetenskaplig korrespondens som nu avsevärt skulle komma att vidgas.

Det var således en erfaren och noggrann forskare som nu fick komplettera sitt intresse för ”den obefolkade rymden” med ett intresse för människors livsvillkor – som de trädde fram i de tabeller som samvetsgrant och ofta med möda togs fram. Wargentins källkritik var uppövad men den mötte här andra utmaningar än inför astronomiska mätningar, t ex ovillighet eller vägran att lämna uppgifter, slarv och avsiktliga manipuleringar.²⁵ De föranledde stor försiktighet i kalkyler och slutsatser från sådana.

Det framgår av de sex uppsatserna i Vetenskapsakademiens handlingar 1754-55 att Wargentin också blev djupt engagerad, nära gränsen till ett politiskt engagemang, som dock var honom främmande att tillstå. Som tidigare nämnts var i hans närhet inflytelserika sympatisörer till hattpartiet, som inte bara talade för utan även skulle ge sig in i nya krig.²⁶ Å andra sidan skriver Wargentin närmast som en predikare för fred och lugn utveckling av välstånd i landet – med synnerligen tydliga statistiska argument!

Även om ”statistik” vid denna tid var namnet för en modevetenskap i Europa, delvis på grund av kopplingen mellan ”regelbundenheter” och teologiska tolkningar av dessa²⁷, fanns i Sverige varken beteckningen ”statistik” för ett ämnesområde eller än mindre för någon yrkesverksamhet. Med vetenskapssekreterarens receptivitet för ”det moderna” vid denna tid, både den tidens olika slag av befolkningskalkyler och den tyska traditionens samhällskritiska ådra, kom emellertid Wargentin att framträda som en tydlig *förebildlig statistiker* för en kommande tid. Hans fackla hade s a s hämtat eld från Graunt m fl i den engelska tradition men också från Süssmilch, Achenwall och Schlözer.

Hans inflytande på statistiken i Sverige skulle dock komma först ett sekel senare. Gustav III:s envælde från 1772 innebar att gardinen drogs ned för en högst tänkbar utveckling av statistiken i Sverige på Tabellverkets grund. Wargentins insats fick däremot sitt omedelbara inflytande utomlands. Hans uppsatser i Vetenskapsakademiens handlingar översattes nästan omedelbart till tyska och senare till franska och blev mycket uppmärksammade. Se avsnitt 6.

5.1. Tabellverkets uppbyggnad och Tabellkommissionen

Det finns skäl att mer noggrant beskriva ”byggstenen” för summeringarna upp till general- eller rikstabeller. Denna byggsten är tabellerna på församlingsnivå.

I **tabell I** infördes *per månad*:

antalet *döpta barn* efter kön och börd (”äkta/oäkta”)

antalet *begravna* efter kön och tre kategorier: barn under 10 år, ungdom och ogifta, gifta

antalet *ingångna resp genom döden upplösta äktenskap*.

I **tabell II** (på samma blankett) infördes *per månad*:

antalet *döda* (begravna) efter kön och ålder (spädbarn under 1 år, 1-2 år, 3-4 år och sedan 5-årsklasser upp till 90 år) samt efter

dödsorsaker i 33 kategorier.

Tabell I och II redovisade således befolkningsrörelsen, d v s händelser under en månad per församling

Tabell III, på särskild blankett, grundades på husförhörslängderna och redovisade:

folkmängden vid årets slut efter kön och samma åldersklasser som för döda

folkmängden fördelad efter kön och stånd, en komplicerad indelning som byggde på ståndsindelningen med ett flertal grupper och undergrupper, totalt 61 klasser.

Det märkliga med förslaget var att uppgiftslämnarbörda, svårigheter i olika klassificeringar och därav kommande ovillighet att göra en ambitiös insats, *inte förutsågs*. Blanketter trycktes mycket optimistiskt i så stor upplaga att de skulle räcka till ett årligt uppgiftslämnande 25 år framåt i tiden. Ifyllda tabeller skulle successivt bindas in i en bok och varje inblandad myndighet, i botten varje församling, skulle förvara sin bok.

Det skulle visa sig att både bortfall i uppgiftslämnande och otillförlitliga uppgifter skulle medföra stora svårigheter för Wargentin, som kom att ansvara för den slutliga bearbetningen på riksnivå för Vetenskapsakademins räkning och som stod för kritisk granskning, analys och rapportskrivningar tillsammans med ett par högre tjänstemän i Kanslikollegium.²⁸ Genom tillkomsten av *Tabellkommissionen 1756* fick detta arbete större stadga. Det var inte ett statligt ämbetsverk som bildades utan, som namnet säger, en *kommission*, en beteckning som vid denna tid innebar en grupp, på statligt uppdrag tillsatta kommitterade, som skulle arbeta med en uppgift under längre tid.

5.2. Pehr Wargentin som statistiker i sex uppsatser 1754-55:

”Anmärkningar om Nyttan af årliga Förteckningar på födda och döda i et Land”

De första resultat som publicerades i Vetenskapsakademins handlingar, och som gällde 1749 års förhållanden, kom först 1754. Det vittnar om svårigheterna vad gäller fullständighet och tillförlitlighet i grundmaterialet. Wargentin tog omsorgsfullt och prövande ställning till de data som redovisades i rikstabellerna och inte minst tabeller på lägre nivåer, som var tacksammare för källkritisk granskning. Detta besvärliga arbete utfördes på den tid som Wargentin var

sekreterare för Vetenskapsakademien, d v s utan särskild lön, och när hans huvuduppgifter som sekreterare och astronom givetvis var andra.

Den praktiska betydelsen för den svenska *statsmakten*, i sin kontroll över skatter och utskrivningar till krigstjänst, torde ha varit stor. Det är lätt att föreställa sig hur böckerna på församlingsnivå kunde utnyttjas för sådana ändamål, speciellt som de också innehöll vissa uppgifter om jordbruksnäringen. Dessa slag av utnyttjande av Tabellverkets data påverkade givetvis tillförlitligheten i uppgiftslämnandet. Det framgår av de första sex uppsatserna av Wargentin, som bl a ifrågasätter om inte fördelningen på åldersklasser, kring 15 år respektive 60 år, hade påverkats av manipulationer just för att minska krigsutskrivning och skattebördan.

Krigsutskrivning och skatter är bisaker i Wargentins uppsatser i akademins handlingar. Här dominerar bekymret över våra fåtaliga invånare och hur liten andel av "folkhopen" (inget nedsättande begrepp vid denna tid, snarast "folket") som får ägna sig åt direkt nyttigt arbete. Han visar bekymmer över dödligheten, speciellt för spädbarn, och hur lämplig undervisning och vård kunde minska dödligheten. *I dessa skrivningar framträder för första gången i Sverige ett resonemang kring folkhälsa, sjukdoms- och dödsrisker, som är statistiska resonemang i den anda som finns i John Graunts arbete och som, i kombination med källkritisk omsorg, är förebildliga drag för en kommande statistisk yrkesidentitet.*

Här finns inte de mer äventyrliga kalkyler och framtidsfantasier som utmärker många av den s k politiska aritmetikens alster. Dock kan viss retorik som återfinns i uppsatserna tolkas som ett försök att dölja de krassa och översåtliga tillämpningar som faktiskt utövades, eller som en vilja att söka samförstånd i optimistiska utvecklingsmål. De gällde främst omsorgen om den framtida befolkningsutvecklingen. Det illustrerar ett dilemma som skulle finnas i en kommande statistisk yrkesverksamhet: att tjäna medborgaren eller statsmakten, eller att mer eller mindre naivt tro sig tjäna båda. Ett annat dilemma är att ensidigt stödja vissa samhällsteorier, t ex vid denna tid merkantilism i svensk tappning. Wargentin tycks ha undvikit ensidighetens faror.

Det var detta dilemma som Schlözer sökte formulera i slutet av 1700-talet då han sökte "ge batongen åt medborgaren" men samtidigt vädjade till statsmakten att ge de resurser som erfordrades för att skapa en insiktsfull statistik. Det var här som Wargentin gav ett tankeväckande svenskt exempel på självständighet gentemot den politiska makten och med förmåga att vara sakligt inflytelserik. Troligen gjorde det intryck även på Schlözer.²⁹

De sex uppsatserna innebär fortsättningen av en kritisk statistisk tradition genom sin *källkritik* – viktig för både omsorg i slutsatser och för framtida förbättringar av primärmaterial – och sina *förslag*, som inte hämmas av alltför stor vördnad inför det politiska maktspelet. Han visar hur Tabellverkets resultat kan ge inblickar i sociala förhållanden i olika delar av det svenska samhället, vilka faktorer som kan ha orsakat missförhållanden, hur åtgärder av skilda slag kan ge förbättringar och även hur effekten av åtgärder kan mätas genom jämförelser mellan olika år. Detta kan sägas vara en framställning i "baconsk" anda på samma sätt som Graunts plädering i "Natural and Political Observations ...".

Med en senare statistikers formulering tog Wargentin ett ansvar för ”både relevans och noggrannhet”, d v s för meningsfulla analyser och slutsatser respektive för tillförlitlighet i data.³⁰

Wargentins framställning är i sex delar och publiceras successivt, som en kvalificerad följetong, i Vetenskapsakademins handlingar 1754-55. Uppläggningsen är pedagogisk med diskussioner av enklare statistiska mått och vad som kan läras med sådana enkla medel i del 1-3. I del 4 och 5 presenteras mer krävande tabeller med jämförelser mellan tidigare resultat av Graunt, Halley m fl och svenska förhållanden enligt Tabellverket. Slutligen redovisar Wargentin i del 6 resultat om dödsorsaker med huvudsyftet att argumentera för en förbättring av olika slag av omsorg, t ex bättre läkarvård och – i diagnoser och enklare medicinering – kunniga präster.

De relativt utförliga citat med kommentarer som följer vill förtydliga Wargentin som en tidig statistiker och samhällsvetare och med en fot i både den engelska och den tyska traditionen.

Del 1 (i Vetenskapsakademins handlingar för juli-sept 1754)

Att ett borgerligt samhälles förmåsta styrka består i myckenheten av goda och trefliga medborgare, är en Sats, som numera nästan af ingen drages i tvivelsmål. och, säger han vidare: om Sverige tidigare velat utvidga sina landområden och både förlorat folk och gjort landet fattigt

så har dock förfarenhet och en sundare statskonst äntligen hunnit övertyga de flästa i våra tider att en talrik, lydig och välmående menighet gifver en försiktig regering den varaktigaste styrka och de pålitligaste utvägar vid förefallande tillfällen.

Denna inledning till del 1 illustrerar idéer och strömningar inom och i kretsarna kring Vetenskapsakademien, ett tydligt budskap mot krig och mot alltför höga skatter och som senast grymt illustrerats genom Karl XII:s krig. Politiskt låg budskapet närmast mössornas åsikter. Att ”menigheten” skall vara ”lydig” kan kanske tolkas som den rädsla som fanns i Sverige för ”oroligheter” av skilda slag. Att regeringen skall vara ”försiktig” kan ju betyda många saker men bl a att vägledning om missförhållanden i landet – och hur de kan avhjälpas – kan erhållas genom insikter i Tabellverket!

I samma del ger han en historik med källreferenser avseende Graunts, Pettys, Halleys, Süssmilchs, Kerssebooms m fl arbeten, vars material och resultat han senare utnyttjar för att jämföra med svenska förhållanden enligt Tabellverket. Därvid påpekar han ofta att orsakerna till avvikelser från ”den naturliga ordningen” (ett språkbruk från J P Süssmilch³¹) måste leda till observans och lämpliga åtgärder. Då det gäller utvecklingen av antalet födda i en församling skriver han exempelvis:

Uti Råneå Socken i Westerbotten, hvarest de nästföregående ... åren alltid döptes öfver 30 barn, kommo på de stora missväxt-åren 1696, allenast 14, och år 1697, 9 barn til verlden.

Uti en annan socken, hvarest år år 1695 blifvit döpte 30 barn, föddes, år 1696, allenast 14; men år 1697 alldeles ingen.

Kan större skäl begäras till Magaziners (*reservförråd*) nödvändighet i sådana orter?

Sedan följer motsvarande jämförelser vad gäller befolkningens storlek i relation till antal födda. Han finner att en multiplicering av antalet födda, eller ett medeltal av antalet födda för en följd av år, med talet 29 ger en hygglig approximation på landsbygden och i småstäder.

Men uti stora Städer ... hvarest uti förnäme och förmögne Hus en myckenhet ogifte betjänter underhållas, samt många Hantverks Lärlingar och annat folk lefva oförmalte; lærer vara mera folk i proportion emot barnen.

Med hänsyn till önskemålet att få en befolkningstillväxt visar han på giftermålsfrekvensens betydelse för födelsetalen och vikten av att skapa gynnsamma faktorer för att höja den liksom att höja barnantalet per "Hjonelag". Han föreslår t ex en speciell utmärkelse för de som lyckats med att uppnå 3 "fullväxta barn" – liksom romarna en gång hade utdelat dylika belöningar.

Del 2 (okt-dec 1754)

Wargentin ger ett referat av "naturens ordning" i olika länder: de föddas fördelning på kön, den högre dödligheten för gossar i barnaåren m m. Han kommer även in på befolkningspyramidens utseende (... *en art av Pyramid eller Conus, uti hvilken barnen äro såsom basis, och de ålderstegne spetsen*) vid rådande dödlighetsförhållanden. Han nämner också vad han ej helt korrekt kallar Halley's metod att approximativt bestämma folkmängden enbart från de dödas fördelning på ålder, som han senare skall utnyttja. I kommentarerna kommer nu den kritiska traditionen tydligt fram.

Men det medgives gärna, att et eller några få års Förteckningar för et eller några få Landskaper, icke äro tillräckeliga, att derpå bygga fullkomligen säkra uträkningar. Smittosamme sjukdomar göra somliga år större skada, än vanligt sker: dyr tid, flere år å rad, hindrar förmeringen (*av folkmängden*) ansenligt ... Krig förorsakar mångfaldig åkänning på Folk-hopen som plägar svida efteråt i långliga tider. Sådana tillfälligheter kunna mycket ändra de Naturliga proportionerna. Därföre, ju flera och talrikare folksamlingar jämföras, och ju flera år förteckningarna fortsätta, desto ymnigare ljus är af dem att förvänta.

Han räknar upp orsaker till och botemedel mot avvikelser från "naturlig ordning":

... olika näring och Lefnadssätt, mer eller mindre försiktiga anstalter för att ... dämpa smittosamma och epidemiska sjukdomar, avskaffa osund näring och hälsobrytande oseder samt bibehålla in- och utvärtes säkerhet ...

och han nämner också vad jämförelser mellan länder kan vara till för nytta:

... hvartil jämförelsen av mångåriga förteckningar ifrån många Länder, äfven gifver önskelig anledning. Der någon skiljaktighet yppar sig, gifves därav tillfälle att utforska orsaken, som ligger förborgad uti Oekonomiska och Politiska författningarnas olikhet: då det visar sig, hvaruti feilen består hos det ena folkslaget och förmonerna hos det andra.

Här speglas inflytande från den "oppositionella" tyska traditionen. Achenwall hade några år tidigare skrivit om *statistikerns* uppgifter i sin yrkesroll.³² Som professor i Göttingen var Achenwall vid denna tid i färd med att skapa en

utbildning av statstjänstemän och statistiker, som dock inte skulle få någon motsvarighet i Sverige på mycket länge³³.

Del 3 (jan-mars 1755)

Wargentin vill ytterligare betona fredens välsignelser – efter ... *de många, blodiga och långvariga krigen, ifrån Konung GUSTAF den Förstas död till 1720*. Han rapporterar resultat från några församlingar – där kyrkoböckerna förts med omsorg – som visar på ett tillräckligt födelseöverskott först sedan krigets effekter för de fruktsamma ålderna gått över.

Han kommer in på åtgärder för att minska den stora dödligheten, speciellt barnadödligheten.

Att påskynda menighetens tillväxt, hjälper väl mycket, om giftermål uppmuntras och befordras, men ännu kraftigare, om anstalter göras, medelst ett tillräckligt antal skickelige Läkares tillsättande, och nödiga Läkemedels anskaffande i alla städer och Landsorter, att i möjligaste mån förekomma, det ej så stor myckenhet ungt och friskt folk i påkommande sjukdom må förgås av vanskötsel ...

Ej långt från en femtedel afgår ... allenast i Kopporna, som, kan hända, kunde frälsas blott genom den utomlands så väl beprövade Koppornas ympning ...

Del 4 (april-juni 1755)

Del 4 inleds med uppräknig av de nyttigheter som Tabellverket kan ge och som har med statens upplåning, livförsäkringar och livräntor, utskrivning till krigstjänst mm att göra.

Utom den moraliska nytta det med sig hafver, att vi flitigt och med eftertänka påminna oss vår dödlighet och människans vanskelige tillstånd, ifrån födslostunden, genom hela dess levnad; förefalla jämväl uti ett samhälle många angelägna mål, som fordra kunskap,

Uti vad ålder människorna mest och minst dö?

Huru länge man med någon sannolikhet kan förmoda att en frisk människa af gifven ålder ännu kan leva?

Huru många människor ungefärligen finns i hela samhället av en viss ålder ... ? med fler dylika frågor vilkas vikt jag genom några exempel vill bevisa.

Efter en pedagogisk orientering om dödlighetsförhållanden i andra länder och om konstruktionen av *dödlighets- och livslängdstabeller* redovisar Wargentin beräkningar av sådana. En första tabell redovisar promillefördelningar av antalet döda på åldersklasser. En andra tabell är en livslängdstabell ... *huru många människor i hvar ålder, derjämt 1000 födas, och lika många dö hvart år i den ordning, som första Tabellen utmärker*.

Han redovisar i varje tabell 10 olika beräkningar, d v s 10 kolumner grundade på olika material. Halleys, Kersebooms och Deparcieux' beräkningar jämförs med Wargentins svenska beräkningar, dels för hela landet, dels för en grupp län som inte var så drabbade av smittosamma sjukdomar år 1749. Dessutom redovisas speciella resultat (för munkar och nunnor i Frankrike) samt resultat för staden London respektive Stockholm. Dessa beräkningar och de följande analyserna visar den grundlighet med vilken Wargentin gick till väga och hur

Del 5 (juli-september 1755)

Wargentin redovisar en mer komplicerad tabell över ”.. *alla åldersskiften, der 1000 barn årligen födas*”, d v s en tabell från antagandet att 1000 barn födas varje år: enligt ”Halley's metod” i kolumn 1 (stationär befolkning), i följande 4 kolumner den svenska befolkningens faktiska fördelning 1749 (med normering till 1000 nyfödda detta år). Kolumn 2 gäller hela den svenska befolkningen, kolumn 3 befolkningen i 8 län med bättre skött kyrkobokföring, och slutligen för de sistnämnda länen, en fördelning för män respektive kvinnor i kolumn 4 och 5. Det blir en mer sofistikerad diskussion, med delvis oklara inslag, men avsikten är att söka spåra befolkningsökningen den senaste årtiondena och de ogynnsamma följderna av Karl XII:s krig. Det har avsikten att vara en sedelärande uppgörelse med det förgångnas misstag.

Uti den tjugu-åriga svåra kriget, huru många Män omkommo icke? huru många hustrur lemnades icke ensamma? Jag skulle, af de anledningar Tabellen lämnar, nästan kunna uträkna, huru mycket av vår menighet genom samma Krig kommit till kårta – men det är nog sagt, att vi på 50 år, i stället för att ökas, såsom vi borde och kunnat, ... hafve genom Krig, utflyttningar (*ur riket*), försummad omvårdnad om barnens räddande samt genom skadeliga Hushållsprinciper och oseder förblivit vid nästan samma Numer (befolkningstal).

Del 6 (oktober-december 1755)

Wargentin söker visa hur en ökning av folkmängden och av välfärden kan åstadkommas genom en minskning av sjukdomar och deras konsekvenser. Det sker med hjälp av tabellredovisningar och anslutande resonemang,

Bland de anledningar et väl inrättadt Tabellvärk kan gifva, till almänna Hushållningens förbättring, är den en av de nyttigaste, at regeringen får se, hvilka sjukdomar årligen gifver största skada i landet.

Det är ren oförliknelig Sanning, at intet naturligare och kraftigare medel gifves att påskynda folk-hopens tilväxt, än då man söker förekomma och minska den afgang han årligen lider ... förmåligast genom sjukdomars obehindrade härjande.

De resonemang som följer i uppsatsen är kan sägas vara en god illustration till andan i råden från de forskande i ”Salomons hus” i Bacons Det Nya Atlantis, d v s råd till de makthavande med en inriktning på långsiktiga och kloka beslut. De lärde har spårat ”formerna” bakom de yttre företeelserna och anvisar möjligheter att påverka dem i en gynnsam riktning. De undviker inte heller värderingsfrågorna och håller här en kritisk distans till välkända kortsiktiga statsmål, d v s krig och skatter.

En Regering är så mycket mer angelägen om folkets bibehållande, som det är Dess dyrbaraste egendom, hvars vård Honom vid ansvar är pålagd, och som är rätta varaktiga grunden till den magt och välmåga et Land eger eller beflitar sig at förvärfva.

Om det ock medgives, at ej et blindt öde härskar öfver människors lif och död: att Gud i Naturen nedlagt bote-medel för många sjukdomar: at vi böre utnyttja dem; at mången nyttig medborgares lifstid kunde mycket förlängas;

I ett retoriskt stycke (... *det är en förmån för en anförare, at väl känna sina fienders styrka* ...) vädjar han till kamp emot sjukdomar och farsoter där motståndarens angreppssätt och framgång kan spåras i Tabellverkets resultat

... huru folk-förmeringens hätskaste fiender, sjukdomar, förhålla sig i Städer och Landsorter; hvilka av dem göra största våldsvärkan: på vilka orter den eller den sjukdomen är mäst rådande: huru smittor fortplanta sig ... : i hvilken ålder och på hvilka årstider människan mäst angripes af någon viss sjukdom, med mera.

Den hävdade betydelsen och nyttan av tabellverkets resultat leder till maningar till att förbättra tillförlitligheten i tabellverkets data:

Sådan frukt kunne vi ock med full visshet vänta av vårt förträffliga Tabellverk, om det med allt större flit underhålles. Det är ännu uti sin början, då ovana och brist på kunskap uti sjukdomars kännande och åtskiljande, hos de fleste av dem, som lägga första handen dervid, göra underrättelserna i detta mål mindre tillförlitliga. Men några års övning, öfvertygelse om nyttan och en genom bättre upfostran tilltagande hug at tjäna det allmänna, lära förmodligen snart göra den möda det vördiga Prästerskapet härvid hafver, både lätt, nöjsam och väl använd.

Han föreslår att kunniga läkare utarbetar en handbok för bättre diagnoser och råd som skulle utdelas till ... *alla Kyrko-Socknar i et Rike, som vidsträckt och litet bebodt, aldrig lærer kunna försörjas med et nog tilräckeligt antal av skickelige Läkare*, samt att även präster i sin utbildning får lära sig mer om medicinsk diagnostik och botande. Detta följs upp av en detaljerad diskussion, i anslutning till tabellern över dödsorsaker, av klassificeringens vanskligheter, både inom landet och vad gäller motsvarande redovisningar för London och Berlin, hämtade från Süssmilchs³⁴ arbete.

Ett drag i Wargentins skrivningar med skäl kan betraktas som statistiskt förredömligt är att han, sedan han ställt problem, hänvisar till att annan och bättre sakkunskap kan komma längre, t ex vad gäller sjukdomar, deras klassificering och orsaker:

Icke desto mindre vore en i Läkare-konsten förfaren i stånd att här öfver göra många nyttiga anmärkningar.

Och, vidare, vad gäller den svårtolkade fördelningen på "Stånd":

Et av de viktigaste ämnet återstår väl ännu, angående proportion av alla Stånds och hvarje Näringsidkares talrikhet: men det är ock det svåraste, som fordrar en uti alla delar af almänna hushållningen genomdrifven och grundeliga förfaren mans pänna.

Slutligen avslutas denna första mer utförliga statistiska berättelse från Tabellverket med en vädjan om att en sammanfattande, årligt löpande redogörelse lämnas till allmänheten – en förslag till öppen och offentlig redovisning utan skygglappar!

Slutligen önskar jag, att Kungl Vetenskaps-Academien kunde förunnas frihet, att årligen lägga för allmänhetens ögon et kårt utdrag af den föregående årets inkomna Tabeller. ...

Det skulle ock upmuntra alla vederbörande, att göra fin flit med Tabellernas uprättande och skyndesamma insändande. Att göra en hemlighet af Oekonomiska tillståndet, kan ej falla på en så vis och upphöjd Regering, som vår.

6. Wargentin som statistiker, hans inflytande i Sverige och i andra länder

Wargentin benämndes inte "statistiker", varken av sig själv eller sin omgivning, utan var "astronomen" eller "Vetenskapsakademins sekreterare". Även Achenwall och Schlözer torde ha tvekat om denna benämning eftersom den förutsatte den typ av politiska intressé och kompetens som tillhörde den tyska traditionen vid denna tid. Emellertid skulle han senare betraktas som statistiskt förebildlig i flera avseenden, närmast i samband den utveckling av statistiken som snart skulle komma i Europa med en syntes mellan engelsk och tysk tradition.

Efter utnämningen till sekreterare i Vetenskapsakademien, efter Elvius död 1749, utvidgade Wargentin sina internationella kontakter med forskare och vetenskapliga samfund i skilda ämnen. Då han strax därpå utsågs till oavlönad "adjungerad" i Kanslikollegium för att sköta och bearbeta Tabellverkets data, tillsammans med två andra ledamöter av akademien, tog han sig an uppgiften som forskare och sekreterare i Vetenskapsakademien. Astronomen upptäcker en ny värld, en jordisk värld med människor som föds, verkar och dör i samhällen (inte bara det svenska) och att det i Sverige finns ett unikt instrument, ett "observatorium", för att utforska denna nya värld, nämligen Tabellverket. Han är receptiv för de olika demografiska kalkylmetoder som utvecklats och tar tillvara möjligheterna. Han tar ett vetenskapligt ansvar för kunskapsbildning om sociala förhållanden i dåtidens Sverige, med jämförelser inom landet och med vissa kända förhållanden i andra länder, och dessutom ett ansvar för att förmedla resultat till både till forskare och till allmänhet.

Ett förebildligt drag för kommande statistiker är Wargentins ofta djärva sätt att tydligt föra fram de värderingar som han och hans omgivning, svensk och internationell, vid denna oroliga tid var besjälade av. Han kan med en sentida författares ord kanske karakteriseras som något av en "methodologist for an experimenting adaptive society"³⁵, ett samhälle som kanske den svenska frihetstiden – i vetenskapligt och praktiskt nyttoivrande avseende – utgjorde.

En kommande mycket inflytelserik teoretiker för en samhällsstatistik, Gustav Rümelin, skrev 1884: "Statistikern kan och skall, trots sin vilja till objektivitet, inte förneka sin uppfattning om tidsföreteelserna, lika litet som historikern förmår detta."³⁶

Wargentin skapar förutsättningar för en omedelbar utveckling av statistiken i Sverige men han är för tidigt ute. Det kommer att dröja nästan ett sekel innan hans kvaliteter som statistiker upptäcks i vårt land och han får benämningen "den svenska statistikens fader".³⁷

Hade den "opolitiska" Wargentin någon politisk betydelse i Sverige? Den tidsperiod, frihetstiden, då Tabellverket initierades och Wargentin verkade som statistiker var en politiskt spänningsfylld tid med kontinuerlig strid mellan hattar och mössor fram till Gustaf III:s envælde från 1772. Det var samtidigt en tid med ett tidigare ej skådat självförtroende hos vetenskapens företrädare i Sverige. Liksom många andra vetenskapsmän ville Wargentin vara fri från politiskt beroende och politiska hänsyn men samtidigt var resultaten av hans

analyser av Tabellverkets data av stor politisk relevans just för striden mellan hattar och mössor. Tabellverkets data kunde redovisas ned till församlingsnivå och många präster skrev små avhandlingar eller skrifter om sina församlingar. *Det riktade bl a intresset till andra aspekter på svensk ekonomi än de som den då dominerande merkantilistiska politiken intresserade sig för.* Det var hattarna som framför allt ville gynna några få stora manufakturerna i större städer, de sk stapelstäderna. Förutom att Tabellverket på ett helt nytt sätt beskrev sociala förhållanden i hela landet visade det också behovet av att utveckla den ojämförligt största näringen, nämligen jordbruket, liksom även hantverket och "små-manufakturerna" på landsbygden. Detta ledde på 1760-talet till att frihandelsfrågorna, som ville öppna möjligheter för den mindre företagsamheten, kom att segra. En politiskt mycket inflytelserik agitator var prästen Anders Chydenius som var väl insatt i Tabellverkets redovisningar.

Emellertid är dessa aspekter på den tidiga svenska statistiken ännu outforskade. Politiska följdverkningar av de nya kunskaper och insikter som Tabellverket kom att skapa, inte enbart genom Wargentins uppsatser, är ett svårt forskningsområde genom att sådana verkningar är indirekta och långsiktiga. *Statistiska resultat är inte heller som uppfinningar eller vetenskapliga upptäckter – att man tydligt hänvisar till dem.*

Det är inte en orimlig hypotes att den både socialt och nationalekonomiskt engagerade Chydenius, som på 1750-talet vistades i Uppsala och Stockholm, kunde ha fått gott bränsle för sitt ekonomiska tänkande och sin agitation från exempelvis Wargentins uppsatser. Chydenius kommer senare själv att summera till tabeller i den finska församling där han blev präst, och driver i sin församling även ett mindre företag (en tobaksodling!). Sådana erfarenheter ligger bakom hans kommande politiska insats och anmärkningsvärt tidiga teorier om frihandel.

Tabellverkets och Wargentins möjliga inflytande i andra länder³⁸

Som framhållits flera gånger i denna uppsats finns ett inflytande från England, en kritisk statistisk tradition från Graunt m fl, liksom ett inflytande från den tyska traditionen med samhällskritik i upplysningstidens anda, det statistiska arvet från Conring. När Wargentins uppsatser nästan omedelbart översattes till tyska, och senare till franska, innebar det ett omedelbart inflytande på den europeiska statistiken. Wargentins framträder inte enbart som demograf utan även som samhällsforskare och hade vid denna tid en unik position genom tillgången till Tabellverkets data och sitt forskarengagemang med mycket breda kontaktytor.

Wargentins inflytande på tyskspråkigt område blev avsevärt genom brevväxling och andra kontakter med både Süßmilch och Schlözer. I andra upplagan av "Den gudomliga ordningen" använder sig Süßmilch av "den skicklige" Wargentins resultat på flera ställen. "Sverigevännen" Schlözers betydelse för att sprida Wargentins resultat har tidigare omtalats. Det kan tilläggas att Wargentins blev välkänd hos de följande tyska statistikerna. Nordenmark citerar en känd tysk lärobok från 1859 av J E Wappäus som bl a skriver om "de berömda Wargentinska dödlighetsberäkningarna för Sverige".

- tote á Adam Smith: Quelques Étapes de la Statistiques Allemandes entre le XVIIe et le XIXe siècle. I Pour une Histoire de la Statistique, Tome I. Institute de la Statistique et des Études Economiques (INSEE) 1979.
19. Schlözers Briefwechsel utgavs åren 1775-82 följd av tidskriften Staatsanzeiger 1783-93.
20. Schlözer: Theorie der Statistik, 1804.
21. Jakob Bernoullis bok *Ars conjectandi* ("konsten att gissa") utkom exempelvis 1713 med ett teorem om gränsvärde för en frekvenskvot, en "de stora talens lag".
22. Se Westergaard, *Contributions to the History of Statistics*, 1932, s 36 ff.
23. För kompletterande redovisningar av Tabellverkets tillkomst hänvisas till A Hjelt: *Det svenska tabellverkets uppkomst, organisation och tidiga verksamhet*, Helsingfors 1900, och E Arosenius, *Bidrag till det svenska tabellverkets historia*, Stockholm 1928 samt Erland Hofsten: *Pehr Wargentin 1717-1783 – den svenska statistikens fader*. Statistiska centralbyrån 1983.
24. Mårten Triewalds År 1728 och 1729 håldne Föreläsningar. Andra upplagan, Stockholm 1758. Se även Sten Lindroth: *Vetenskapakademins historia 1739-1818*, s 2.
25. Se textbrev från C J Brag till Wargentin i Arosenius a a, bilagor 23-27.
26. Pommerska kriget 1757-62, som slutade illa och blev en av orsakerna till hattpartiets fall 1765.
27. J P Süßmilch och hans "Die göttliche Ordnung" kan nämnas, se vidare Westergaard a a, s 70 f. samt Karin Johannisson a a, s 77 ff.
28. Det officiella ansvaret hade kanslirådet Edvard Carleson vid Kanslikollegium (närmast "utrikesdepartementet") som också svarade för visst hemlighållande av delar av tabellverkets resultat. Carleson kan sägas att – som medlem av hattpartiet – ha haft det *politiska* ansvaret.
29. Schlözer följde utvecklingen i Sverige, speciellt genom Vetenskapakademins handlingar och med hjälp av olika korrespondenter i Sverige. Se även not 5 och 19.
30. Dagens statistikerroll i statlig tjänst – och även i andra samhällsvetenskaplig tillämpningar – har ofta formulerats som en *icke-ansvarighet* vad beträffar relevansen, snarast en renodlad teknisk ansvarighet i "dataproduktion". Då uteblir det fruktbara samspelet mellan den statistiska metodikens möjligheter och relevansfrågorna. Det gäller såväl planering av undersökningar som analys och redovisning av resultat.
31. Se Karin Johannisson a a, s. 81 f, bla om den sk fysikoteologin. Wargentin är alltför nykter för att gripas av sådan "överideologi" och har i stället tydliga åtgärdsförslag mot olika missförhållanden.
32. Se not 1. Se även citatet i Hofsten (1983) från Wargentins uppsats 1767, där han skriver att en stat som inte gynnar en befolkningstillväxt "... skall i vanmakt och uselhet umgälla sina statsynder".
33. Egentligen först 1935, då Politices magisterexamen infördes.
34. Han föreslår, som tidigare nämnts, att Süßmilchs "Die göttliche Ordnung ..." skulle översättas och utdelas till prästerskapet för att skapa intresse och motivation, man vann inte gehör för detta.
35. Edgar Dunn: *Social Information Processing and Statistical Systems – Change and Reform*. Wiley & Sons 1974.
36. *Die Statistik als Wissenschaft*. I *Handbuch der politischen Oekonomie*, 1884, band 2, s 779.
37. F T Berg och Gustav Sundbärg tog som nämnts starka intryck och så gjorde även den "familj" av statistiker som framträdde i början av 1900-talet, samlade i Statistiska föreningen (initierad av Sundbärg 1901).
38. De flesta uppgifterna är hämtade ur N V E Nordenmark: *Pehr Wilhelm Wargentin – Kungliga Vetenskapakademins sekreterare och astronom 1749-1783*. K sv Vetenskapsakademins 1939, s 257 ff.
39. I en skrift av M de Keralio, Paris 1772, där sex av Wargentins uppsatser översatts från tyskan.
40. I Deparcieux' uppsats "Addition à l'essai sur les probabilités de la durée de la vie humaine", 1760.
41. Föreläsningar hållna 1795. *Oeuvres complètes de Laplace*. Paris 1886, inledning s 97.

Översikter och meddelanden

Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalismens återkomst i jämförande politik

Installationsföreläsning vid Åbo Akademi den 20 november 1998

Samhällsvetaren arbetar i ett gränsland. På en sida har han naturvetenskaperna med krav på att forskningen skall vara objektiv, generaliserande och kumulativ. På motsatt sida ligger det breda och varierade territorium vi känner som humaniora. Här är man inte heller främmande för generaliserbarhet och objektivitet; då uttryck för mänsklig kreativitet intar en central ställning som forskningsobjekt måste det emellertid stå humanisten fritt att också ägna sig åt sådant som verkar vara bundet till tid, plats och individ, dvs. det unika. En tredje rågranne utgörs slutligen av de vetenskaper vars uppgift till stor del är att beskriva, systematisera och analysera normativa aspekter på tillvaron. Hit hör primärt juridiken, men också i viss mening filosofin med sin inriktning på värderingar, etik, rättvisa och ”det goda livet”.

Gränsländer är sällan stängda och inåtvända. Livet i dem reflekterar tvärtom allt som oftast påverkan från skilda håll. Det är sålunda lätt att visa hur samhällsvetenskaperna under olika perioder tagit intryck från de angränsande vetenskapsområdena. Denna mottaglighet är i själva verket – hur än paradoxalt det låter – en del av samhällsvetenskapens särprägel. Utan grannvetenskaperna skulle samhällsvetenskapen inte vara vad den är.

Denna öppenhet har givetvis varit en stor rikedom. Den har sporrat till fördomsfrihet, förnyelse och intellektuell rörlighet. Den har

emellertid också varit en källa till anseilig instabilitet under samhällsvetenskapernas utveckling. Impulserna från olika håll har bidragit till att skapa ett korstryck där samhällsvetaren ständigt ställer frågor om det korrekta sättet att betrakta och analysera samhället. Samhällsvetenskapen söker – för att använda en kliché som samhällsvetarna själva varit med om att mynta – ständigt sin identitet.

Samhällsvetenskapernas historia avspeglar dessa egenskaper på olika sätt. Ett återkommande fenomen är påståenden om att den egna disciplinen befinner sig ”i kris”: själva grunderna för hur man hittills närmast sig studiet av samhällsfrågor anses då helt eller delvis felaktiga och nya utgångspunkter antyds eller formuleras explicit. En annan sida av samma sak är förekomsten av teoretiska och metodologiska modeströmningar: vissa perspektiv, föreställningar och begrepp vinner relativt hastigt anhängare bland samhällsvetarna för att sedan gradvis skjutas mot bakgrunden och eventuellt helt ersättas av nya trender.

Statskunskapen kan knappast sägas vara den mest krisbenägna eller trendkänsliga av samhällsvetenskaperna. Den dagliga konfrontationen med studieobjektet politik – där frågor om makt och propaganda är centrala – har måhända gjort statsvetaren en aning cynisk och därigenom relativt sett mindre mottaglig för nymodigheter och begreppsliga trender. På det stora hela gäller det nyss sagda dock även för statskunskapen, vilket redan en ytlig anblick på dess historia bekräftar.

Efter andra världskriget upplevde statskunskapen en stark och relativt allmän omorientering varvid man riktade kritik särskilt mot institutionellt och juridiskt orienterad statsvetenskaplig forskning. Man menade att den dittillsvarande forskningen i alltför stor utsträckning nöjt sig med att beskriva statliga institutioner och det regelverk som omgav dem. Statskun-

skapen befattade sig för mycket med politikens formella sida – institutioner och normer – och alltför lite med den verkliga politik som utspelades inom de formella ramarna eller helt utanför dem. Den behavioralistiska strömningen, som ställde studiet av konkret politiskt beteende i centrum, utvecklades raskt till en dominerande forskningsinriktning under de tre första efterkrigstida decennierna. Dess ambition var att – genom ett systematiskt, på kvantitativa metoder baserat empiriskt studium – upptäcka regelmässigheter i individers och grupperns politiska handlande. Dessa regelmässigheter skulle småningom bilda grunden för övergripande teorier om samhälle och politik

Behavioralismens genombrott hör till de mest markanta tyngdpunktsförskjutningarna i statskunskapens historia. Icke desto mindre dröjde det inte särskilt länge förrän kritiska strömningar började göra sig gällande. En central svaghet hos behavioralismen ansågs vara att den lätt urartar till ett sammanhangslöst, "atomistiskt" räknande av individuella handlingar och deras korrelat; därvid bildas inte lätt något begripligt helhetsmönster som hjälper oss att förstå och förklara större politiska sammanhang. På 1960- och 1970-talet uppstod mycket riktigt teoretiska skolor som betonade en helhetssyn: Systemteorin, särskilt i den tappning som amerikanen David Easton blev förgrundsgestalt för, hade anspråk på att presentera en teori för det politiska livet som helhet. Andra forskare sökte klarlägga – ofta från marxistiska utgångspunkter – de grundläggande strukturella betingelserna för politiken. Politiska processer och politiskt beteende sker inte isolerat från den yttre strukturella omgivningen; lär vi oss analysera de strukturella förutsättningarna kommer vi småningom också beteende och processer in på livet.

Dessa övergripande teorier berikade statskunskapen åtskilligt; bl.a. erbjuder David Eastons teori ett förnämligt redskap när det gäller att strukturera och klassificera det statsvetenskapliga forskningsfältet med dess delområden. Som empirisk teori befanns den emellertid alltför esoterisk och substanslös, och den systemteoretiska apparaten blev oftare en obligatorisk figuråkning än ett empiriskt sorterande

redskap i undersökningarna. Strukturella teorier hade oftast en mer konkret empirisk substans, men de blev lätt svepande och deterministiska; de ofta tydliga ideologiska övertoner gjorde dem också kontroversiella.

Framme vid 1980-talet uppvisade statskunskapen följaktligen tydliga drag av opposition mot dessa teorier. Teorier som ofta sammanfattas under benämningen postmodernism riktade grundläggande kritik mot all dittillsvarande samhällsvetenskap. En grundtanke i denna kritik är att den moderna samhällsvetenskapen med sina krav på objektivitet bortser från det faktum att någon given, objektiv samhällig verklighet inte existerar: denna verklighet konstrueras socialt i den kommunikativa processen människor emellan. Samhällsvetare bör därför i hög grad rikta uppmärksamheten till de retoriska och språkliga strategier varigenom verkligheten görs begriplig och övertalning sker i samhället. Denna inriktning, som kan sägas representera ett generalangrepp på den etablerade vetenskapliga samhällsforskningen, har ingalunda blivit dominerande i statskunskapen. Inom studiet av politisk kommunikation och internationella relationer har den emellertid fått en markant ställning.

Parallellt med denna tankeskola har emellertid även den s.k. nyinstitutionalismen vunnit burskap. Denna forskningsinriktning, som har en stark ställning i dagens statsvetarsamfund, framhåller att behavioralisternas avståndstagande från studiet av konkreta statsinstitutioner kastade ut barnet med badvattnet. Det räcker förvisso inte med att bara beskriva de formella ramarna för politiken, men det går inte heller att förstå politiken utan hänsyn till hur dessa formella ramar är beskaffade. Institutionerna är viktiga arenor för det politiska beteendet; hur institutionerna och regelverket kring dem är utformade har avgörande betydelse för aktörernas strategier och förväntningar. I den mening som har institutionerna alltså en självständig roll i de politiska processerna.

Denna redogörelse för statskunskapens utveckling är svepande och gör inga som helst anspråk på att täcka in alla centrala teoretiska faser och inriktningar under efterkrigstiden. Den har snarare presenterats i syfte att illustrera den

karaktäristiska tendensen till paradigmatiska förskjutningar med jämna mellanrum. Denna tendens är sig sig ofrånkomlig, och den är inte helt ovälkommen: det kan inte ske någon utveckling utan perspektivskiften, och ny kunskap kan inte frambringas helt utan denna typ av förändring. Tendensen är dock samtidigt problematisk. Den innebär nämligen att teoretiska föreställningar ofta överges eller hamnar i bakgrunden utan att ha belysts tillräckligt, utan att ha utsatts för tillfredsställande grundlig empirisk prövning. Vi hastar vidare till nya teorier och begrepp utan att ha fått ett ordentligt bokslut över vad som åstadkommit inom en fas av teoretiskt arbete.

Denna tendens går hand i hand med den allt starkare segmentering som utmärker disciplinen. Inte bara statskunskapens bredare delområden – internationell politik, förvaltningsfrågor, idéhistoria etc. – utan också snävare, ofta teoretiskt definierade inriktningar blir alltmer självtillräckliga och isolerade. Det är i själva verket allt mindre så att teoretiska modevägor kommer och går; modevägorna kommer och utvecklas sedan till snävare segment där likasinnade umgås med varandra utan nämnvärd korsbefrukning med andra inriktningar. Och när någon tankeskola utvecklats så här långt har det vanligen också skett en slutlig pervertering av en idé som i utgångsläget föreföll både fruktbar och högst rimlig: behavioralt orienterade studier utvecklas till ett statistiskt finlir utan teoretisk innebörd, systemansatser till abstrakt mekanik utan konkreta aktörer, postmodernism till ogenomträngliga verbala dimridåer bakom vilka man förgäves söker kejsaren, än mer förgäves hans kläder.

På grund av statskunskapens kvantitativa tillväxt och allt större segmentering är det alltså allt svårare att beskriva disciplinen som helhet idag. Det finns dramatiskt fler institutioner, professionella statsvetare, studerande på alla nivåer, tidsskrifter, specialiserade förlag, konferenser, möten och organisationer på det statsvetenskapliga området idag än för bara ett par decennier sedan. Dessa allt större horder av "statsvetare" samlas kring allt smalare tematiska segment och intresserar sig allt mindre för vad som försiggår inom andra delområden. Då

jag i fortsättningen koncentrerar mig på en utvecklingstrend inom ämnet är det alltså viktigt att notera att trenderna idag inte får lika allmänt genomslag som under tidigare decennier. De är icke desto mindre tydliga, och få torde förneka den centrala betydelse som den aktuella inriktningen idag har inom internationell statskunskap.

1990-talets internationella statskunskap har i betydande utsträckning influerats av den nyss nämnda nyinstitutionalistiska vågen. Denna inriktning, som började göra sig gällande under den senare hälften av 1980-talet och slog igenom på bred front ungefär vid decennieskiftet, har rötter på många håll inom statskunskapen. Inom flera av ämnets underområden hade ett missnöje vuxit fram över den styvmoderliga behandling som bl.a. behavioralistiska, systemteoretiska och strukturalistiska ansatser bestått konkreta samhällsinstitutioner. För behavioralisterna var staten och dess institutioner bara en formell ram för det politiska beteendet som hade sina egna lagbundenheter. Systemteoretikerna gjorde sitt bästa för att visa att politiska system ofta var något helt annat än summan av de existerande officiella institutionerna. Marxisterna såg staten och dess institutionella struktur som en reflektion av de rådande ekonomiska maktförhållandena och därför alltid som mindre viktig än dessa.

Då institutionerna återigen gavs central ställning i statsvetenskapliga analyser fanns det en utbredd medvetenhet hos forskarna om att man höll på att återvända till traditionella domäner. De två oftast citerade arbetena bär karaktäristiska titlar: *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer och Skocpol 1985) respektive *Rediscovering Institutions* (March och Olsen 1989). Den första boken representerar ett nytänkande hos strukturellt och till dels marxistiskt orienterade författare beträffande statens ställning i politiken, särskilt dess "relativa autonomi". Den senare har sin bakgrund främst i organisationsforskningen. Det är framför allt denna senare bok, skriven av James March och Johan P. Olsen, som blivit ett nyinstitutionalistiskt standardverk.

Känslan av att statskunskapen återvänt till sina rötter blir än starkare då man bekantar sig

med litteraturen under de allra senaste åren. Den första vågen av nyinstitutionalism innebar nämligen i första hand att de centrala institutionerna – lagstiftande församlingar, exekutiva organ, administrativa och juridiska institutioner etc. – åter började tillskrivas en självständig betydelse av allt större statsvetarskaror. Trots att deras ställning som forskningsobjekt varit klart mer perifer sedan behavioralismens genombrott hade de emellertid aldrig försvunnit ur den statsvetenskapliga analysen – så självklart centrala är de trots allt för politologisk forskning. Vad som hänt på 1990-talet är att också den juridiska regleringen av relationerna mellan statsinstitutioner starkt trätt i förgrunden; 1990-talet markerar konstitutionalismens återkomst i studiet av politik.

Med konstitutionalism kan avses dels en doktrin, dels en bestämd infallsvinkel vid studiet av politik. Doktrinen föreskriver att politiska processer och förhållanden skall vara underkastade grundlagsenlig reglering. Studieriktningen innebär att man fokuserar på konstitutionella regler och deras effekter på den faktiskt förda politiken. En hastig titt på nytutkommen litteratur bekäftar att det mycket riktigt pågår en konstitutionalistisk våg bland statsvetarna idag. Uppmärksammade böcker under senare år bär sådana titlar som *Comparative Constitutional Engineering* (Sartori 1994), *Constitutionalism and Democracy* (Greenberg et al. 1993), *Comparing Constitutions* (Finer, Bogdanor och Rudden 1996) och *Constitutions and Political Theory* (Lane 1996) – och detta är bara ett axplock i en snabbt växande litteratur. Litteraturen vittnar om ett ökat intresse för både konstitutionalismen som doktrin och konstitutionell reglering av politik som studieobjekt. Jan-Erik Lane går så långt som att karaktärisera 1990-talet som "the constitutional decade" (1996). Giovanni Sartori konstaterar: "Over the last decades we have been told that constitutions do not matter, that free societies result from societal pluralism far more than from constitutional contrivance. That was the behavioral absurdity" (1994, 199-200). Huvudpoängen i Sartoris egen framställning är att institutioner minsann spelar roll för den politiska verkligheten, och att statsvetare genom att de i

så ringa mån ägnat sig åt "konstitutionell ingenjörskonst" förfelat en av sina huvuduppgifter. Finer, Bogdanor och Rudden framhåller att kännedomen om grundlagstexter i sig inte är liktydig med en förståelse av politiska realiteter ens i demokratiska västländer. De tillägger dock: "But it is a necessary condition of that understanding. Whence it follows that there is no substitute for reading the texts themselves" (1996, 5).

Detta måtte vara sällsam läsning för den generation av statsvetare som genomförde de stora perspektivskiftena inom statskunskapen efter andra världskriget. Då den unge Jörgen Westerståhl 1952 presenterade ett ambitiöst "allmänt statsvetenskapligt forskningsprogram" skedde detta mot bakgrund av "...att den grundläggande kontakten med det svenska statsskicket... fortfarande förmedlas genom ett studium av grundlagen jämte härtill hörande väsentliga statsrättsliga kommentarer" (1952, 207). Westerståhls eget program för studiet av svensk politik innehöll en systematisk sökan av regelmässigheter, "generella sammanhang" (s. 209). I en sådan strävan måste statsrättsliga perspektiv nöja sig med en biroll: "Statsrättens metod att beskriva de politiska maktförhållandena i form av rättsliga befogenheter eller kompetenser leder oundvikligen till ett statiskt-abstrakt betraktelsesätt. Såsom ett av de viktigaste målen för denna forskning framstår däremot att komma åt det dynamiska och konkreta elementet i politiken, att studera den politiska processen, beslutsfattandet på olika stadier, som en helhet ('Hur Sverige styres')" (s. 217).

Att Westerståhls synsätt slog rot hos nordiska statsvetare kan man konstatera genom att konsultera några av de mest använda läroböckerna i ämnet. I sin 1969 utkomna *Politikens teori* konstaterar Jan-Magnus Jansson således: "Genom sin realistiska (empiriska) inställning skiljer sig statsvetenskapen framför allt från juridiken, särskilt studiet av den offentliga rätten, som är den ur politisk synpunkt viktigaste delen av rättsordningen" (s. 13). Och vidare: "När samhällsvetenskaperna inriktar sig på en analys av det faktiska skeendet i samhället, koncentrerar de sig framför allt på frågan, hur olika företeelser påverkar varandra, dvs. på orsaks-

eller kausalförhållanden. Också på den punkten skiljer de sig radikalt från de juridiska vetenskaperna. Orsaksrelationer kan inte studeras med juridisk metod" (s. 14). I en annan populär lärobok från samma period heter det lakoniskt: "Statskunskap är det missvisande namnet på ett ämne, eller en disciplin, inom de samhällsvetenskapliga fakulteterna. Namnet avspeglar en tidigare dominerande inriktning ... mot författningen, de centrala statsorganen och det politiska livets formella sida" (Lindblad 1972, 8). Om ämnets relationer till andra discipliner konstaterar författaren: "Beroendet av juridiken var tidigare mycket stort, särskilt inom den huvudinriktning som vetter mot eller ingår i statsrätten. Denna riktning möter numera ringa intresse bland statsvetare, har i praktiken återförts till de juridiska fakulteterna och lever i de flesta länder ett tynande liv jämfört med tidigare" (Ibid., 142).

Denna förskjutning var så markant att Nils Herlitz, en portalgestalt inom nordisk statsrätt, såg sig föranledd att publicera en kraftfull plädering för ett nytt närmande mellan statsrätt och statskunskap. Herlitz konstaterar att statskunskapens utveckling inneburit "ett slags emancipation från statsrätten; den fick så att säga sin särprägel genom att ta avstånd från denna" (Herlitz 1966, 379). Herlitz avslutar sin artikel med orden: "...jag vill hälsa statskunskapen välkommen tillbaka till fadershuset. Långt borta från detta odlar den med framgång fruktbara marker. Jag har dock velat få ge uttryck åt miss tanken, att vissa av de vägar som utpekats för den kan föra till djungler som visar sig ogenomträngliga, på samma gång som jag velat belysa hur stark, trots skilda målsättningar, den gemenskap mellan statsrätt och statskunskap, som jag alltid trott på, är och måste vara" (Ibid., 410).

Herlitz ord ter sig profetiska idag, men i 1960- och 1970-talets statskunskap klingade de för tämligen döva öron. En uppsats publicerad 1980 bär den talande rubriken "Är konstitutionalismen obsolet?". Författaren, själv expert på konstitutionella aspekter på politik och således starkt positivt inställd till denna forskningstradition, lyckas inte prestera mycket mer än ett

ganska uppgivet "ja" som svar på sin fråga (Board 1980, 37-48).

Då situationen ett decennium senare var radikalt annorlunda låg orsaken emellertid inte enbart i statsvetenskapens egen utveckling i de banor om vilka ovan varit tal. Forskningen om politik återspeglar alltid i betydande mån förändringarna i den konkreta politiska utvecklingen. Att konstitutionella frågor åter skjutits i förgrunden beror givetvis i hög grad på att ett sällan skådat mått av konstitutionsmakeri pågått i världen särskilt sedan 1980-talets senare hälft. Till skillnad från tidigare perioder avses den pågående vågen av grundlagsproduktion faktiskt ha en styrande effekt på politiken. Det är till stor del genuint demokratiska konstitutioner vi nu sett växa fram. Konstitutionalismens återkomst hänger starkt samman med demokratiseringen, och statsvetarnas intresse för de nya konstitutionerna likaså.

Cirkeln håller alltså på att sluta sig; statsrättsliga och konstitutionella frågor är tillbaka som ett centralt forskningsobjekt i statskunskapen. Bör detta hälsas med tillfredsställelse?

Frågan kan förstås på två sätt. Å ena sidan kan vi fråga oss vad denna utveckling säger om statskunskapen som vetenskap. Är det bara ett tecken på att statsvetarna ingenting lärt sig, att de med några decenniernas mellanrum skall återuppfinna hjulet utan att de ditiills använda redskapen därvid spelar någon roll? Å andra sidan kan vi också ställa frågan huruvida just statskunskapen har något särskilt att bidra med när det gäller att förstå och analysera konstitutioner. Varför skulle vi vända oss till en statsvetare om vi vill veta vilken konstitution eller vad slags författningsrättslig reglering som är bäst i en given politisk och social situation?

Det vore frestande att se utvecklingen främst som ett uttryck för en generationseffekt inom statskunskapen. I vetenskapen, precis som i livet i övrigt, finns det en benägenhet att söka alternativ till de perspektiv som lärmans eller föräldrarnas generation erbjuder. Inte sällan gör man upptäckter som ter sig som gammal skäpmat för den föregående generationen men som är nya och spännande för den yngre.

Helt kan man säkert inte bortse från en dylik livets realitet. Den som bekantar sig med den

”nykonstitutionalistiska” vågen i internationell statskunskap märker emellertid snart att detta inte kan vara huvudförklaringen. De forskare och författare som gått i bränschen för utvecklingen hör ingalunda till den yngre generationen; många är etablerade medelålders akademiker, en del rentav riktiga nestorer bland statsvetare. Visst ser det ut som en återkomst till fadershuset, men det är i så fall den förlorade sonen själv, inte hans avkomma som står och knackar på dörren. Statskunskapens kollektiva minne har därvid inte brutits.

Viktigare än denna aspekt är den senare frågan, dvs. vad statskunskapen kan bidra med till en förståelse av den konstitutionella problematiken. Genom att belysa och försöka besvara denna fråga kan vi i själva verket också komma en bit närmare ett svar på den första frågan.

Vilken är bör statskunskapens roll vara vid studiet av konstitutionalism och författningsfrågor? Var går den lämpliga gränsen mellan statsrätt och politologi? Uppenbart är att det vid tiden för behavioralismens genombrott fanns ett utbrett missnöje bland statsvetare över den starka betoningen på formella regler och strukturer i statsrättsligt orienterad statskunskap. Statsvetare fann inslaget av rättsdogmatik för starkt; de menade att det inte kunde vara en primär statsvetenskaplig uppgift att utifrån tolkningar av författningstexter försöka fastställa vad som är gällande normer för den politiska maktutövningen. Nej, statsvetare bör rikta uppmärksamhet mot maktutövningen som sådan. Det är bara denna väg statskunskapen kan markera sin rätta identitet mot juridiken.

Intressant nog har samhällsvetenskapligt orienterade författningsjurister senare framhållit att det omvända problemet med tiden blivit aktuellt för den juridiska forskningen kring statsrätt och konstitutionalism. Antero Jyränki (1983, 69-70) skriver att en alltför stor fixering vid statsorganens faktiska praxis kan leda till att forskningen tappar kontakten med de normativa aspekterna, vilka trots allt utgör den klassiska plattformen för juridisk forskning.

Jyränki skrev vid en tidpunkt då samhällsvetenskapernas inflytande på grannvetenskaperna alljämt var betydligt större än idag. Statsförfattningsjuristerna kände troligen ett starkare

tryck att röra sig i riktning mot faktisk politisk verklighet än vad de gör idag. Det fanns samtidigt ett större behov av sådan forskning, då endast få statsvetare arbetade med konstitutionella frågor.

I dagens läge är frågan om en arbetsfördelning mellan jurister och statsvetare på ett helt annat sätt aktuell än för 15-20 år sedan. Därvid är det lättare att formulera en första huvudregel för arbetsfördelningen än det är att konkretisera den. Hur som helst: juristerna bär givetvis huvudansvaret när det gäller tolkningen av rättsnormer, medan statsvetarna primärt skall koncentrera sig på konstitutionella reglers relation till det faktiska politiska skeendet och till dess övriga determinanter. Att konstatera detta är allt annat än nytt och originellt. Viktigare är då att framhålla att en sådan gränsdragning aldrig kan bli entydig. En analys av de normativa aspekterna kan inte bortse från den faktiska tillämpningen och de politiska effekterna av denna, lika lite som statsvetare helt kan isolera de maktpolitiska och strategiska aspekterna från författningens juridiska sida. En gränsöverskridande verksamhet från båda sidor är naturlig och nödvändig, men den skall inte bli ett självändamål. Det är egentligen viktigare att det finns god rättsdogmatisk forskning för statsvetare att konsultera vid behov och motsvarande statsvetenskapliga analyser av konstitutionalism för juristerna att ösa ur. Ett problem för statsvetarna särskilt i Norden är i själva verket idag att statsrättslig forskning länge varit på tillbakagång även vid de flesta juridiska fakulteterna i Norden.¹

Statsvetare bör alltså koncentrera sig på realia snarare än formalia vid studiet av konstitutionalism. Detta sade man emellertid redan för ett halvt sekel sedan, och någon oenighet om detta vare sig bland statsvetare eller mellan dem och statsrättsjurister har knappast någonsin existerat. Den avgörande – och problematiska – frågan är hur de skall göra detta. Återstoden av detta anförande är en plädering för att tre hänsyn skall vara vägledande för den statsvetenskapliga forskningen härvidlag. Dessa hänsyn kan uppfångas med nyckelorden komparation, strategi och samspel med omgivningen.

Jörgen Westerståhls nyss nämnda forskningsprogram från 1952 utgör en bra utgångspunkt för denna diskussion. Vad Westerståhl framhåller är nämligen inte bara att statsvetare skall koncentrera sig på statsskickets faktiska funktionerande snarare än dess rättsdogmiska grunder; de skall också göra detta med en generaliserande ambition, med sikte på att formulera allmänna utsagor om politikens lagbundenheter. Problemet är att generaliseringar om samspelet mellan det formella statsskicket och reellt politiskt beteende är omöjliga att producera om det förstnämnda under hela den studerade perioden är oförändrat, konstant. Man kan beskriva statsskicket och konkret politiskt agerande inom ramen för statsskicket samt argumentera att dessa på olika vis är kausalt relaterade. Bevisa kan man detta emellertid endast om man kan visa på att förändringar i den ena faktorn är sammankopplade med förändringar i den andra.

I princip kan man givetvis göra detta inom ett och samma land, givet att större författningsreformer genomförts. Sådana "före/efter"-studier finns det för all del exempel på. Det är dock sällan genomgripande reformer implementeras i ett land, varför den som nöjer sig med att studera blott en nationell kontext i praktiken aldrig finner tillräckligt stor variation beträffande det formella statsskicket. Följden blir att teoretiskt förankrade studier med logisk nödvändighet kommer att söka förklaringsgrunder annorstädes, att förklaringar knutna till det formella statsskicket av samma nödvändighet hamnar på undantag.

Vill man belysa sambandet mellan konstitutionella arrangemang och politikens verklighet finns alltså ingen annan fungerande forskningsstrategi än den genuint jämförande designen. Genom att komparera stater mellan vilka både statsskick och politiska mönster uppvisar olikheter samtidigt som övrig bakgrundsvariation minimeras kan man effektivast komma orsaksrelationer in på livet. Strategin är på många sätt motsatsen till den forskning som följde på den behaviorala revolutionen t.ex. i stora delar av Norden. Det är inte en djupborring i den politiska verklighetens enskildheter utan ett makroperspektiv som behövs för att upptäcka

generella orsakssammanhang. En myckenhet av data hjälper föga om frågorna är fel ställda eller om forskningsdesignen logiskt utesluter vissa typer av generaliseringar.

För det andra anbefalls en särskild fokusering på samspelet mellan den statsrättsliga ramen och de centrala politiska aktörernas strategiska kalkyler och beteende. Hur lägger partier, politiker och koalitioner upp sina strategier givet olika typer av konstitutionella ramar? Vilka konstitutionella lösningar stimulerar till koalitioner, vilka till en generell konkurrens mellan alla aktörer? Vilka lösningar är konsensus- respektive konfliktfrämjande? När uppkommer öppen politisk debatt, när tenderar "kassaskåpsavtal" dominera viktiga politiska avgöranden? Vilka konstitutionella mekanismer uppmuntrar till fragmentering av det politiska fältet och till polarisering, vilka till breda fronter och moderation?

Två omständigheter ligger bakom denna rekommendation. För det första: medan det är ytterst osäkert hur och i vilken utsträckning man genom konstitutionell reglering kan påverka politikens konkreta innehåll, anger konstitutioner i praktiken alltid parametrar för strategiskt agerande i politiken. Att inskriva full sysselsättning, social rättvisa eller ekonomisk tillväxt i grundlagen garanterar ingalunda att dessa mål i någon rimlig mening kommer att uppnås. Att inskriva ett krav på kvalificerade majoriteter i givna frågor innebär med säkerhet att vissa strategier blir mer eller mindre effektiva och därigenom mer eller mindre vanliga i den konkreta politiken. En del författare – t.ex. Sartori – menar i själva verket att konstitutioners enda korrekta funktion är att etablera normer för politiska procedurer. Han varnar för "aspirational constitutions", dvs. grundlagar som försöker diktera det konkreta innehållet i den förda politiken (Sartori 1994, 202).

Den andra omständighet som talar för denna särskilda fokusering är helt enkelt att inriktningen på strategi allmänt taget bör ligga centralt i den statsvetenskapliga forskningen. Statsvetare bör ägna sig åt dessa frågor därför att ingen annan disciplin på bred front och kontinuerligt ägnar sig åt dem. Statsvetare bör, i den na-

turliga arbetsfördelningen discipliner emellan, axla det primära ansvaret här.

Det förnyade intresset för konstitutionalism bland statsvetare – däribland detta anförande – kan åtminstone delvis betraktas som en Canosafärd. Brottet med statsrättsliga och konstitutionella perspektiv skedde i tiderna så hastigt och framför allt så generellt att statsvetarna därvid också vände ryggen till något väsentligt inom sitt eget område. Desto viktigare är att den nya konstitutionalistiska vågen inte låter pendeln slå alltför långt och totalt i motsatt riktning; detta vore den säkraste garantin för att det nuvarande intresset blott blir ännu en modevåg. Det som decennier av forskning kring politiskt beteende och sociala strukturer producerat bör inte bli ännu ett barn som hamnar ut med badvattnet. Konstitutioner påverkar inte politisk strategi isolerade från den samhällseliga omgivningen; inte heller kan konstitutioners utformning som sådan förstås utan att den omgivande sociala och politiska strukturen beaktas. När Sartori i sin uppmärksammade bok formulerar ett antal utsagor om samspillet mellan konstitutionella regler och politisk strategi, är han således noga med att påpeka att reglerna gäller givet att ett stabilt och etablerat partisystem föreligger. På samma sätt måste andra statsvetare ständigt dra in den strukturella omgivningen i sin framtida forskning. Därvid är uppgiften stundom att bestämma de strukturella betingelserna för samspillet mellan statsskick och strategi, stundom att se själva konstitutionen som beroende variabel och söka strukturella determinanter för konstitutionell variation. Öppenheten i riktning mot statsrätt måste kunna gå hand i hand med fortsatt öppenhet mot sociologi och ekonomisk vetenskap.

Herlitz invitation tillbaka till fadershuset får här alltså ett kraftigt försenat svar. Fadershuset är inte statsrätten som sådan, utan den statsvetenskapliga byggnad där statsrättsligt relaterade frågor har sin givna hemvist. Huset har många rum, och konstitutionalismen bör anvisas plats i ett av de största och finaste. Denna tyngdpunktsbestämning innebär samtidigt en tribut till dem som gjort det längsta och mest omfattande dagsverket statsvetenskapliga in-

stitutionen vid Åbo Akademi till fromma: Sven Lindman och Dag Anckar.

Lauri Karvonen

Noter

I. Jag tackar professor Eivind Smith, Oslo, för denna upplysning

Bibliografi

- Board, J.B., Jr. (1980), "Är konstitutionalismen obsolet?", ingår i D. Brändström (red.), *Festskrift till Pär-Erik Back*, Umeå: CWK Gleerup, 35-48.
- Evans, P. D. Rueschemeyer och Th. Skocpol (red.) (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Finer, S.E., V. Bogdanor och B. Rudden (1996), *Comparing Constitutions*, Oxford: Clarendon Press.
- Greenberg, D., S.N. Katz, M.B. Oliveiro och S.C. Wheatley (red.) (1993), *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Modern World*, New York och Oxford: Oxford University Press.
- Herlitz, N. (1966), "Statsrättsliga synpunkter på statsvetenskapen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1966, årg 69, 379-410.
- Jansson, J-M. (1969), *Politikens teori*, Borgå: Söderström & C.O Förlags AB.
- Jyränki, A. (1983), "Grundlagen och verkligheten. Synpunkter och problematiseringar", ingår i D. Anckar (red.), *Rätt och politik*, Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut Nr. 84, 57-70.
- Lane, J-E. (1996), *Constitutions and Political Theory*, Manchester och New York: Manchester University Press.
- Lindblad, I. (1972), *Om den politiska vetenskapens grunder*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- March, J.G. och J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Sartori, G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London: Macmillan.
- Westerståhl, J. (1952), "Ett allmänt statsvetenskapligt forskningsprogram", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1952, årg 55, 206-219.

De två språken

I

Två väsentliga doktorsavhandlingar har nyligen ägnats åt statsvetenskapliga begreppsproblem. Den ena, framlagd i sociologi i Uppsala, är Kerstin Jacobssons *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten* (1997). Den andra, presenterad vid statsvetenskapliga institutionen i Köpenhamn, är Ole Wævers *Concepts of Security* (1997). Båda problematiserar förhållandet mellan vetenskapligt och politiskt språk men gör det på motsatta sätt.

Jacobsson utgår från ett etablerat akademiskt demokratibegrepp, formulerat av Alf Ross och Herbert Tingsten, och hävdar att detta begrepp övergivits i debatten om svenskt inträde i EU. Det hade varit bättre – så måste hon tolkas – om det etablerade demokratibegreppet fått prägla denna debatt. Både statsvetare och andra borde ha hållit fast vid Ross och Tingsten i stället för att skapa oklarhet med ett vidgat demokratibegrepp.

Wæver hävdar däremot – jag spetsar till, men inte mycket – att en vetenskaplig definition av nationell säkerhet inte är möjlig och att innebörden i detta begrepp därför uteslutande är en politisk fråga. Forskaren kan studera hur säkerhetsbegreppet används och vilka som är konsekvenserna av det sätt varpå det används men kan inte för egen del legitimt hävda något bestämt om vad som är och inte är säkerhetsproblem.

Jag vill försöka föra denna diskussion ett litet steg vidare. Min utgångspunkt – den är inte självklar – är att det är skillnad mellan att utföra analys och att bedriva politik och därmed skillnad mellan det analytiska och det politiska språket. Detta gör förhållandet mellan analytiskt och politiskt språk till ett problem, ja till en forskningsetisk fråga.

Det analytiska språket syftar till att underlätta problemformulering och problemlösning. En av dess funktioner är att tydliggöra det som är omstritt, motsägelsefullt, okänt eller eljest problematiskt. Analytisk begreppsanvändning är

varken riktig eller felaktig men kanske otydlig, inkonsekvent eller på annat sätt olämplig för att lösa den uppgift forskaren förelagt sig.

Det politiska språket har andra syften. Persuasion, inte problematisering, är vad som gäller. Som Gunnar Fredriksson uttryckt det: "eftersom politikerna önskar påverka attityder och handlingar, måste de använda ett språk som har dessa funktioner. Man kan då inte kritisera deras språk för att det har anpassat sig till detta krav och inte till andra uppgifter, t.ex. de som vetenskapernas språk har" (Fredriksson 1962: 8). Kampen om språket är en del av politiken (Boréus 1994). Det gäller att kunna visa att det man står för, det må vara vad som helst, gynnar demokratin, den nationella säkerheten eller något annat som de flesta högprioriterar, och det gäller att få det dithän att det som motståndaren står för får drag av diktatur eller nationell olycka.

Statsvetenskapens problem är att dess analytiska terminologi till stor del sammanfaller med den politiska. Därmed uppstår frågan i vad mån vi bör ta politiska hänsyn när vi utformar våra analysredskap. Vad finns att lära om denna sak i Ole Wævers och Kerstin Jacobssons avhandlingar?

II

Ole Wævers vitala avhandling skall läsas mot bakgrund av den diskussion som förts om behovet av ett s.k. vidgat säkerhetsbegrepp efter det kalla kriget. Detta har varit en politisk fråga i den bokstavliga meningen att riksdagen fattat beslut om att säkerhetsbegreppet skall vidgas. Den har emellertid också blivit föremål för akademiskt skriftställer i ansedda vetenskapliga tidskrifter. Ett av de främsta akademiska förslagen har varit att räkna miljöfrågorna till säkerhetspolitiken (Brown 1989, Stern 1995). För detta har anförts analytiska synpunkter som att det finns kausala kopplingar eller strukturell isomorfi mellan "militär" säkerhetspolitik och miljösäkerhetspolitik (varken kausalitet eller isomorfi motiverar att dessa ting begreppsligt görs till ett och detsam-

ma, snarare tvärtom, men det är en annan diskussion).

Wævers ansats är en annan. Avhandlingen utmynnar, som nämnts, i att det är omöjligt att ge begreppet säkerhet en bestämd innebörd. Säkerhet är ingen egenskap hos någonting utan blott och bart en "speech act". Det enda som finns är en "säkerhetsdiskurs" kännetecknad av att något, vad som helst – kärnkraft, brottslighet, sjukvårdskris – framställs som ett existentiellt hot som måste ges absolut prioritet och som legitimerar extraordinära åtgärder. Att i vetenskaplig analys hävda att den nationella säkerheten har en viss innebörd, är utsatt för vissa hot eller kräver vissa åtgärder saknar mening. Säkerhet är vad som helst. Det enda forskaren kan studera är "säkerhetiseringen", dvs den process varigenom något får diskursiv ställning som säkerhetsproblem.

Wæver gör en träffande analys av säkerhetsbegreppets användning inte bara i politiken utan också i den i detta hänseende påtagligt politiserade vetenskapen. Frågan är vilken slutsats vi bör dra. Man skulle kunna tro att Wæver vill avråda oss vid universiteten från att på arbetstid uttala teser om den nationella säkerhetens innebörd och förutsättningar. Detta gör han emellertid inte. Tvärtom är han, även i avhandlingen, hårt engagerad i att driva tesen om det vidgade säkerhetsbegreppet.

I delar av avhandlingen framträder Wæver sålunda inte som diskursanalytiker utan som diskursskapare. Han gör detta i egenskap av medlem av den dansk-brittiska s.k. Köpenhamnsgrupp som givit ut det ofta citerade arbetet *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Wæver et al. 1993). I detta arbete är det en huvudidé att man bör skilja mellan statlig och samhällelig säkerhet, varvid statlig säkerhet avser hot mot suveräniteten och samhällelig säkerhet hot mot den nationella identiteten. Identitetshoten är nu på väg mot toppen av Europas säkerhetsagenda, hävdar man. Kapitlet i fråga ingår i Wævers avhandling. Wæver "säkerhetiserar" här av hjärtans lust.

Kerstin Jacobssons slutsats är att det, som hon skriver, vedertagna sättet att tala om demokrati förändrats, bl.a. på det sättet att demokra-

tibegreppet har "impregnerats med effektivitet". Därmed har det blivit möjligt att sälja idén att man kan "minska medborgarinflytandet och öka den sakpolitiska effektiviteten och ändå förbli demokratisk". Det är, menar Jacobsson, en paradox i EU-debatten att "demokrati och effektivitet inte konstruerats i motsättning till varandra" (Jacobsson 1997: 231, 242, kurs. i orig.). Förändringen av demokratibegreppets innebörd skall ha ägt rum inte bara i riksdagen utan också i statsvetenskapen; några formuleringar av mig skymtar i marginalen, men dramats huvudbov är Janerik Gidlund (till hjältarna hör Sverker Gustavsson och Jens Bartelson).

Hållbarheten i Jacobssons analys av EU-debatten kan ifrågasättas på några punkter,¹ men det intressanta här är hur hon motiverar sin kritik av det hon uppfattar som ett vidgat demokratibegrepp. Hon konstaterar, alldeles som Wæver på tal om säkerhetsbegreppet, att demokratibegreppet fyller politiska funktioner som gör en betydelseutvidgning lätt att förstå: "Alla 'måste' vara demokratiska och alla hyser vi också uppfattningen att vi är det. I ljuset av sådan press på varje demokratiskurs blir det förstäligen att det ligger närmare till hands att tillföra nya aspekter till demokratibegreppet än att tydligt hålla isär sådant som demokrati och effektivitet". Att detta inte är bra motiverar hon på följande sätt:

Även om en fungerande demokrati måste kunna åstadkomma resultat, bör demokratin fortsatt *definieras* oberoende av resultaten och dess empiriska fortlevnad. I den förda debatten har demokrati, dess förutsättningar och resultat samt demokrati och effektivitet blandats på ett sådant sätt att de svårigheter och utmaningar som styrelse-skicken står inför, som att transnationalisera *demokratin*, döljs, liksom prioriterings- och intressekonflikter. (Jacobsson 1997: 295, kurs. i orig.)

Detta ser ut som en analytisk kritik av det enligt Jacobssons mening vidgade demokratibegreppet: problematiseringen försvåras, och därmed problemanalysen. Som jag ser det överskattar hon i så fall den analytiska betydelsen av att definiera ett begrepp på ett sätt i stället för på ett annat. Det avgörande från ana-

lytisk synpunkt är klarheten och konsekvensen snarare än begreppsinnhållet. Det går att analysera de svårigheter, utmaningar, prioriteringsfrågor och intressekonflikter som Jacobsson fäster uppmärksamheten på med vilket som helst av de alternativa demokratibegrepp hon diskuterar. Det ena begreppet kan vara mera praktisk än det andra från analytisk synpunkt, men detta är inte någon stor fråga.² När Ross och Tingsten skrev sina arbeten gällde diskussionen, som Jacobsson påpekar, förhållandet mellan demokrati och diktatur (Jacobsson 1997: 19). Det var fråga om att dra upp en gräns mot nazismens och stalinismens anspråk på att företräda folket. Idag är det andra frågor som tränger sig på. Vi är många som har meningen att politikens internationalisering skärper en del demokratiproblem som var mindre aktuella på Ross' och Tingstens tid. Dessa problem kan analyseras antingen som målkonflikter inom ramen för demokratibegreppet eller som konflikter mellan demokratin å ena sidan och demokratins förutsättningar (informationstillgång, verkningsområde mm) å den andra. Jag kan inte se att detta spelar någon större roll, så länge vi är klara och konsekventa i vår begrepps användning.

I det politiska språket är saken mindre oskylldig. Kanske det är snarare detta som Jacobsson avser med det hon skriver om döljandet av problem. I EU-frågan hade nej-sidan tveklöst något att vinna på att demokrati uppfattades som en besluts metod och ingenting därutöver, medan ja-sidan hade intresse av en terminologi som gjorde det till en del av demokratin att den svenska regeringen var företrädare när beslut som berörde Sverige fattades, och att man fick möjlighet att trots internationaliseringen fatta ekonomisk-politiska beslut som kunde få effekt. Om den terminologi som Jacobsson anser lämpligast hade blivit allennarådande, hade detta gynnat nej-sidan; själva språkbruket hade anslutit sig till nej-kampanjen. I den utsträckning ja-sidan lyckades etablera ett vidgat demokratibegrepp, var detta ett verksamt motdrag. Begreppslig neutralitet var inte möjlig.

Vänstern, i hög grad inklusive miljöpartiet, har gjort vad den kunnat för att befrämja ett "vidgat säkerhetsbegrepp", med stöd av mer el-

ler mindre analytiska akademiker. I fråga om EU är det vänsterns, och särskilt miljöpartiets, motståndare som ägnat sig åt begreppsutvidgning, med akademiskt författarskap som stöd. I båda fallen tydliggörs det knepiga i relationen mellan analytiskt och politiskt språk.

III

Jag skall nu ange fyra förhållningssätt till denna relation, och förkasta de tre första.

(1) *Vetenskap är politik*. Distinktionen mellan vetenskap och politik är illusorisk eller omotiverad. Det finns inte något analytiskt språk som skulle ha andra syften än det politiska språket. Vi vid universiteten är ett slags politiker. Våra löner och forskningsanslag är att likna vid partistöd, presstöd eller kulturstöd – avgifter samhället erlägger för att erhålla mångfald. Man kan rentav hävda att vi har en särskild uppgift i att ge akademiskt stöd åt resurssvaga grupper som miljöaktivister och EU-motståndare. Det är inte bara legitimt att vi använder en terminologi som lämpar sig för politisk mobilisering, det kan t.o.m. vara vårt uppdrag att skapa en sådan.

Jag har överdrivit men vi har alla, inte minst i dessa postmoderna tider, mött variationer på temat om det godtyckliga och onödiga i distinktionen mellan vetenskap och politik. För egen del hör jag till dem som avvisar denna hållning. Vårt uppdrag är att utföra forskning och utbildning "på vetenskaplig grund", och detta uttryck kan inte reduceras till vissa yttre former utan ställer intellektuella krav som är oförenliga med vad som gäller, om uppgiften i stället är att mobilisera politiskt stöd.

(2) *Sanningen skall fram*. Vi har att fullgöra vårt analytiska uppdrag utan sidoblickar på politiska effekter. Det vi kommer fram till i vår forskning skall meddelas allmänheten, oavsett vem eller vad som gynnas eller missgynnas.

Jodå, sanningen skall fram. Att undvika att ställa frågor och att avstå från att offentliggöra forskningsresultat av hänsyn till förmodade politiska effekter vore oprofessionellt, för att inte säga oetiskt. Det problem jag diskuterar i detta inlägg gäller emellertid inte forskningsre-

sultat utan begrepp. Att som Köpenhamnsgruppen begreppsligt jämställa hot mot den nationella identiteten med hot om invasion och ockupation är inte att redovisa ny kunskap utan att legitimitera EU-motstånd och främlingsfientlighet (jfr McSweeney 1996: 91). Kan man verkligen hävda att vi har skyldighet att ge akademisk legitimitet åt ett visst språkbruk utan tanke på den politiska innebörden? För min del är svaret nej.

(3) *Obegriplighet är en dygd*. Eftersom det problematiska med förhållandet mellan analytiskt och politiskt språk är att samma termer används i båda, ligger lösningen i en särpräglad akademisk terminologi. Vi i statsvetenskapen har lång erfarenhet av begriplighetsförsvärande inlån av typ feedback, förklarad varians, nyttofunktion och diskursivering. Det är inte tu tal om annat än att de system-, regressions-, besluts- och diskursanalytiska rotvälskorna har bidragit till att motverka den politiska användningen av statsvetenskapliga texter.

Att med språkliga medel resa så höga murar som möjligt mellan statsvetenskap och samhälle kan emellertid knappast vara rimligt. Det är trots allt en bisarr tanke att vi skulle bannlysa politiskt belastade termer från våra seminarier och skrifter.

Vad återstår? Kanske bara (4): *medvetenhet, känslighet, avdramatisering*. Medvetenhet om att våra ord får en ny funktion, när vi går ut ur seminarierummet. Känslighet för det politiska språkets nyanser, när vi konstruerar det analytiska. Dramatisering av problemställningar i stället för av ordvalsfrågor: när vi undervisar studenter eller gör inlägg i debatter om demokrati eller säkerhetspolitik är det det vår uppgift att inskräpa, att det som är värt att analysera och debattera är reellt och inte semantiskt, att det viktiga är att studera bedömningsproblem, målkonflikter och intressekonflikter i stället för att fördjupa sig i behovet av ett "vidgat säkerhetsbegrepp" eller tvista om det rätta sättet att använda termen demokrati.

En hel del finns att lära av Ole Wævers väg fram till insikten att nationell säkerhet ingenting intressantare är än en "speech act". Liksom av den belysning Kerstin Jacobsson ger av väx-

elverkan mellan det analytiska och det politiska språket.

Kjell Goldmann

Noter

1. I två hänseenden är Jacobssons tolkning av hur man på ja-sidan använde demokratibegreppet enligt min mening felaktig, i den utsträckning en diskursanalys kan vara detta. För det första hävdar eller antyder hon att man på ja-sidan talade om demokrati som om demokratiska procedurer och politisk effektivitet vore utbytbara mot varandra; min tolkning av de texter jag sett är att man tog den proceduriella aspekten för given och avsåg att ge synpunkter på något annat, nämligen i vilken utsträckning de demokratiskt fattade besluten har möjlighet att påverka det som beslutsfattarnas uppdragsgivare önskar påverka. För det andra undviker hon att skilja mellan effektivitet i betydelsen att våra demokratiskt valda företrädare har möjlighet att delta i beslut om våra angelägenheter och effektivitet i betydelsen att de politiska målen uppnås; distinktionen mellan att få vara med och att få fram vissa resultat var, som jag uppfattade det, väsentlig för debatten om EU-medlemskapet. Till det som är skarpsinnigt i Jacobssons avhandling hör analysen av hur man sopade in de med överstatligheten förknippade demokratiproblemen under mattan.

2. Jag måste få nämna att ett par formuleringar av mig, vilka Jacobsson några gånger citerar som avskräckande exempel, finns i inledningen till en uppsats, i vilken jag diskuterar just det som enligt Jacobsson döljs av det språk hon tillskriver mig, nämligen den internationaliserade politikens demokratiproblem (Goldmann 1994). Den enligt min mening överdrivna vikt som Jacobsson tillmäter terminologiska nyanser illustreras av att hon finner det betydelsefullt att skilja mellan att använda uttrycket "demokrativinst" och att tala om förbättrade förutsättningar för demokrati (Jacobsson 1997: 311-312).

Referenser

Boréus, K., 1994. *Högervåg. Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tidens förlag.

- Brown, N, 1989. Climate, Ecology and International Security. *Survival* 31, 519-532.
- Fredriksson, G, 1962. *Det politiska språket*. Stockholm: Cavefors/Prisma.
- Goldmann, K, 1995. Demokrati och internationalism, s 9-25 i Arvidsson, C (red) *Sverige och det nya Europa*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Jacobsson, K, 1997. *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- McSweeney, B, 1996. Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School. *Review of International Studies* 22, 81-93.
- Stern, E K, 1995. Bringing the Environment In: The Case for Comprehensive Security. *Cooperation and Conflict* 30, 211-237.
- Wæver, O, 1997. *Concepts of Security*. Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen.
- Wæver, O, Buzan, B, Kelstrup, M, och Lemaitre, P, 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter Publishers.

”Så gott som demokrati”

”Spørsmål om terminologi er i ideologisk debatt ikke 'bare et spørsmål om terminologi'.”(Arne Næss 1968:26)

Man kan kalla demokrati för ”Karlsson” lär Gösta Bohman ha sagt i en diskussion om demokratins innebörd. Men frågan är om man kan kalla Karlsson för ”demokrati”?

Visst är det så att val av termer inte har någon saklig betydelse. Det viktiga är att man blir förstådd. Men ofta syftar val av termer inte till att bli förstådd, utan till att ändra attityder och värderingar. Så fungerar s.k. övertalningsdefinitioner (Stevensson 1969:210).¹ Termen demokrati är särskilt tacksam om man vill manipulera politiska opinioner. Det man vill att människor skall tycka om kallas ”demokrati”. Om val av termer styrs av sådana syften är inte ”termfrågor” så banala som ofta görs gällande.

Ord har makt över tanken. Demokratidefinitioner handlar inte bara om språkvård, utan om *argumentationsvård*. Övertalningsdefinitioner får inte ersätta en saklig argumentation. Denna insikt låg bakom Tingstens kritik av s.k.

innehållsliga definitioner av demokrati (Elvander 1975:120). Termen demokrati får inte omfatta något mer än vad demokratins anhängare kan enas om, nämligen en procedur vars tillämpning innebär folkstyre av en stat.

I varje politisk konjunktur presenteras dock nya demokratidefinitioner. Demokratibegreppet blir till en ”retorisk ballong” (Frändberg 1996:23) som fylls med tidsandans politiska ideal. På 1960-talet ville den s.k. nya vänstern inkludera ekonomisk jämlikhet och kollektivt ägande i demokratibegreppet. I början på 1980-talet ville Gösta Bohman inkludera ”ekonomisk frihet” i demokratibegreppet (Algotsson 1987:346f). I mitten av 1990-talet vill SNS Demokratiråd förutom medborgarstyre inkludera rättsstat, maktindelning och politisk handlingskraft i demokratibegreppet (Rothstein, red, 1995:122f. Jfr Lundström 1997b). Som exempel på liberalisering (i dubbel bemärkelse) av demokratins innebörd kan också nämnas Olof Peterssons (1993:40) likställande av ”demokrati” med det popperska begreppet ”ett öppet samhälle”.²

Dessa politiserande demokratidefinitioner är ett hot mot demokratins legitimitet. Enigheten om demokratins värde förutsätter också en språklig enighet. Annars förväxlas oenighet i sakpolitiska frågor med oenighet om demokratins värde. Att studera och kritisera användningen av termen demokrati är därför inte bara ett vetenskapligt intresse, utan av stor politisk betydelse.

Kerstin Jacobssons avhandling, *Så gott som demokrati* (1997), framlagd vid Sociologiska institutionen i Uppsala, handlar om hur termen demokrati användes i debatten om ett svenskt EU-medlemskap. Jacobsson säger sig ha två syften med sin avhandling. Dels att undersöka hur man ”talade om demokratin i den offentliga politiska diskussionen” om ett svenskt EU-inträde, dels att undersöka ”vilka implikationer som följer av hur demokratifrågan definierades och behandlades i debatten” (s 21). Det första syftet kallar hon ”empiriskt och deskriptivt”. Vad det andra syftet går ut på är något oklart. Vad innebär det att undersöka ”implikationer” som följer av hur demokratifrågan definieras? Det tycks som om Jacobsson här syftar till en

idékritik i Tingstens anda—främst av argumenten för ett EU-inträde i termer av ökad demokrati.

Jacobsson hävdar, som det står på baksidestexten, att det skett "en förskjutning i demokratibebattningen där effektivitet, handlingskraft och sakpolitik blir alltmer centrala begrepp". Det pågår, hävdar hon, "en omtolkning av demokratins innebörd, utan att detta har formulerats i klartext eller att konsekvenserna uppmärksammas". Eftersom sakpolitisk effektivitet (dvs. måluppfyllelse) ingår i demokratibegreppet och eftersom medlemskap i EU innebär sakpolitisk effektivitet, kräver demokratins princip att vi går med i EU. Så lyder i korthet Ja-sidans "förinnehållsligande" av demokratibegreppet, enligt Jacobsson.

Hennes tes ges en tydlig illustration av den tyske EU-debattören Fritz Scharpfs argumentation för ett svenskt EU-medlemskap. Scharpf hävdade i *Moderna tider* (januari 1996) att demokratiskt självstyre bör "definieras" som "autenticitet plus effektivitet", vilket betyder "att demokratiska regeringar måste vara effektiva i förverkligandet av medborgarnas genuina preferenser". Genom att stipulera en ny definition av "demokrati" kommer han fram till att små stater utanför EU är odemokratiska eftersom de inte klarar att förverkliga medborgarnas "genuina preferenser".

Just detta spektakulära exempel på en "innehållslig" demokratidefinition återfinns dock inte i Jacobssons avhandling. Men hon refererar till många resonemang där effektivitet framhålls som ett "demokrativärde" i syfte att legitimera ett svenskt EU-medlemskap. Gränsen mellan semantiska normer och politiska normer är dock flytande. Frågan är om termen demokrati omdefinieras eller om argumenten för demokrati ändras?

Jacobsson refererar bl.a. Kjell Goldman (1995) som hävdar: "Att effektivitet är ett demokrativärde är givet. Om politiken är maktlös, råder i sanning ett demokratiskt underskott" (s 243.) Samma resonemang förs av den s.k. *Konsekvensutredningen* (SOU 1994: 12: 234). Ett medlemskap i EU sägs innebära en "demokrativinst" eftersom den sakpolitiska effektiviteten ökar.

Jacobsson beskriver dessa resonemang som en normförskjutning "till den sakpolitiska effektivitetens fördel" (s. 243). Hon hävdar att "sakresultaten blir normerande i en demokratisk bedömning", vilket "förutsätter att demokratifrågan diskursivt konstrueras på ett delvis annat sätt än som medborgerligt inflytande över landets styrelse" (ibid.). "Förmågan att realisera lovvärda mål som arbetslöshetsbekämpning och miljöförbättringar samt förutsättningarna för detta, blir normerande för hur suveräniteten och demokratin betraktas" (s. 224), skriver hon. Och hon tillägger: "Demokratin definieras i förhållande till det man vill tjäna".

Jacobsson beskriver egentligen olika typer av "normförskjutningar": en semantisk och en politisk. Det som Jacobsson något vagt kallar "demokratifrågan" tycks handla om flera olika frågor: 1. Hurbör termen demokrati definieras? 2. Enligt vilka normer bör demokratiska institutioner utvärderas? Möjligen skulle man kunna lägga till en tredje delfråga i "demokratifrågan": 3. Genom vilka institutioner bör demokratisk maktutövning förverkligas?

Sammanblandningen av språkliga och politiska normer är kännetecknande för den "demokratidiskurs", som Jacobsson studerar. En definition av "demokrati" tolkas ofta som en politisk handlingsnorm; det som termen betecknar antas vara önskvärt.³ Just därför föreslås förmodligen "innehållsliga" demokratidefinitioner; värdeladdningen i termen demokrati överförs till önskvärda utfall av demokratiska procedurer.⁴

En viss definition av "demokrati" implicerar inte att demokrati bör genomföras, vilket en del EU-anhängare, t.ex. Fritz Sharpf (se ovan) tycks tro. En definition stipulerar ett språkbruk, inte en politisk norm. Pläderingen för EU behöver inte bygga på en ny definition av "demokrati", utan på en normativ teori som säger att folkets preferenser bör genomföras och en empirisk teori som säger att så blir fallet om man går med i EU (oavsett om EU är en demokrati).

Det faktum att man lyfter fram effektivitetskravet i argumentationen för EU behöver dock inte innebära att "demokratifrågan" ges en ny innebörd. Den svenska demokratin kan ha

uppfattats som effektiv inom ramen för nationalstaten innan EU-inträdet fördes upp på dagordningen. Men om den skulle ha upplevts som ineffektiv skulle kanske olika krav på effektivitet formulerats i termer av mer, eller bättre, demokrati.

Det finns exempel på att krav på politisk effektivitet – både i resursmässig och beslutsmässig mening – formulerats i termer av demokrativinster före EU-debatten. Den politiska effektivitet som planhushållning antogs medföra motiverades i termer av frihet och demokrati (se Wigforss 1980:119ff). Effektivitetsproblemet i det parlamentariska styrelseskicket har betraktats som hinder för demokratiskt styre.⁵ Fyraprocentsspärren för riksdagsrepresentation och förlängningen av mandatperioden motiverades med att beslutsmässighet och handlingskraft är ett demokrativärde. En historisk tillbakablick kunde ha kastat mer ljus på Jacobssons tes om just EU-frågans betydelse för förändringen av demokratifrågans innebörd.

Idéhistoriskt har effektivitet varit ett av de viktigaste argumenten för demokrati. Både Rousseau och Bentham anförde effektivitetsargument (i olika varianter) för demokrati (Ross 1969:59). Vad som är nytt i EU-debatten är att konflikten mellan demokratiska beslutsformer och systemkapacitet har tydliggjorts. I detta "demokratiska dilemma" (Dahl 1994) har effektivitet – från vissa EU-anhängares sida – lyfts fram som ett viktigare demokrativärde än politiskt deltagande. Det som kallas "demokrativärde" behöver dock inte vara ett analytiskt villkor för demokrati, utan bara en önskvärd effekt.⁶

Det är förmodligen svårigheter att hantera värdekonflikten mellan demokratiska procedurer och folkviljans förverkligande som ligger bakom behovet att definiera demokrati i termer av effektivitet. Att demokrati innebär folkviljans förverkligande har ofta tagits för givet – utan någon närmare förklaring. Redan Rousseau var oklar på denna punkt. Han förklarade inte varför demokratiska procedurer var nödvändiga för att förverkliga "allmänviljan" (Plamenatz 1992:176). Demokrati definierade han dock oberoende av "allmänviljan" (Beitz

1989:52) och eftersom "allmänviljans" förverkligande är viktigare än demokrati var Rousseau i princip öppen för demokratins avskaffande. Effektivitet var, kort sagt, viktigare än demokrati.

Folkviljans förverkligande har varit ett fundamentalt värde för en stor grupp av normativa demokratiteorier – oaktat om detta värde ingått i definitionen av "demokrati" (Beitz 1989:50f).⁷ Utmärkande för dessa teorier är att de inte ser något egenvärde i demokrati. Däremot ser de ett egenvärde i att människor kan få sina önskemål tillgodosedda.

Att betrakta väljare som konsument och demokrati som en marknad är en gammal idé i statsvetenskaplig demokratidiskurs (se Elster 1986 och Nelson 1980:kap. 5). Ett exempel på en "folkviljeteori" är den s.k. ekonomiska demokratiskolan som inspirerats av neoklassiska ekonomidoktriner (se Downs 1957). Demokratins värde anses ligga i dess förmåga att tillfredsställa folks preferenser.

Den elitistiska skolan, som tog form efter andra världskriget har framhållit effektivitet (i olika bemärkelser) som ett mål för demokrati (Schumpeter 1979). Sartori (1987) myntade uttrycket "demodistribution" för att beteckna ett system som är effektivt med avseende på att tillfredsställa folks preferenser – till skillnad från "demopower", som han tror är ineffektivt och farligt (jfr Buchanan och Tullock 1969).

Mot denna idéhistoriska bakgrund blir Jacobssons försök att förklara varför demokratibegreppet laddats med en effektivitetskomponent i EU-debatten tveksamt. Hon skriver:

Effektivitetsdiskussionen måste förstås i relation till övergripande förändringar av politiken och ekonomin. Globaliseringen av ekonomier har satt politiska systems effektivitet i fråga, vilket lett till att marknaden har fått stort inflytande vad gäller agendasettning, politiska prioriteringar, tidsperspektiv, gränser för det möjliga etc. När demokratibegreppet laddas med komponenten effektivitet på det sätt som nu är fallet fylls demokratibegreppet med marknadens värderingar, motiv och logik. När effektivitetens språk talas, men med en demokratisk accent, blir det svårt att protestera: Vi är väl

alla demokrater även om vi vill vara effektiva. (s. 245).

För det första har, som påpekats, ”marknadens värderingar, motiv och logik” förekommit i demokratidiskursen långt innan EU-inträdet var aktuellt. För det andra kan man fråga sig hur det kommer sig att motståndare till marknaden, t.ex. fackliga företrädare och socialdemokrater, är för EU? Vissa argument för EU-inträde har faktiskt gått ut på att det möjliggör ett effektivare motstånd mot globalisering och marknadskrafter. Så argumenterade Hans-Peter Martin & Harald Schumann i den uppmärksammade boken *Globaliseringsfällan* (1997).

De svenska böndernas försvar av EU kan knappast ses som uttryck för att de är anhängare av ”marknadens logik”. Snarare är det tvärt om. De ser i EU ett skydd mot marknaden. Bland EU-motståndarna finns också de som ser EU som ett hot mot marknaden.

Effektivitetstänkandet har också legat till grund för demokratikonceptioner som ställt politisk effektivitet *mot* marknad. Som Jacobsson själv påpekar (s. 244) vände sig Ross och Tingsten i sin proceduriella demokratidefinition mot ”handlingskraftiga” regimer som kallade sig ”demokratiska”, men som knappast hyllade marknadens värderingar och logik.

Jacobssons tveksamma försök att sociologiskt förklara det som hon uppfattar som en nyorientering i demokratidiskursen aktualiserar frågan vad som skiljer diskursanalys från idéanalys. ”En diskurs är ett paket av föreställningar i ett sammanhängande mönster”, skriver Jacobsson (s. 215). Hon sätter ett tvivelaktigt likhetstecken mellan begrepp och föreställningar (s. 35).⁸ Inspirerad av Durkheim kallar hon demokratibegreppet för en ”social representation”, vilket är ett exempel på det som Durkheim kallade ”kollektiva representationer” (s. 31). Enligt Jacobsson avsåg Durkheim en mängd fenomen som uttrycker ett ”kollektivt medvetande”, vilket utgörs av ”övertygelser och känslor som är gemensamma för en grupp”.

Att undersöka ”sociala representationer” kräver, vad jag kan förstå, ett empiriskt forskningsarbete av annat slag än det som Jacobssons avhandling består av. Om man vill komma

åt underliggande ”övertygelser och känslor” som kan förklara *förändringar* i demokratiuppfattningar, måste man göra empiriska undersökningar som går utöver textanalys. För att belägga påståendet att det är marknadens motiv, värderingar och logik som förklarar debattörernas demokratisyn krävs en empirisk kartläggning av underliggande värdesystem, som inte nödvändigtvis uttrycks i de texter som Jacobsson studerat.

I sin avslutande diskussion antyder Jacobsson att det faktum att kravet på sakpolitisk effektivitet ”tillförts demokratibegreppet kanske uttrycker en förändring i demokratins överideologi”. Ordet ”kanske” speglar Jacobssons ointresse för denna fråga och därmed för det analysobjekt som hon anger för sin studie. En demokratisk överideologi motsvaras, vad jag kan förstå, ungefär av det som kallas ”social representation”. Om analysobjektet är sociala representationer, borde den demokratiska överideologin stå i fokus. Men det som Jacobsson gör i första hand är att formulera en idékritik av Ja-sidans sätt att använda termen demokrati.

Hennes analysobjektet är inte en grupps självmedvetande, utan de idéer och begrepp som uttrycks i olika texter (jfr Tingsten 1941). Huruvida idéerna och begreppen uttrycker ett kollektivt medvetande är osäkert och av sekundär betydelse för den idékritik som hon formulerar.

Frågan är vad som skiljer Jacobssons ”diskursanalys” från den idéanalys som statsvetare sedan länge sysslat med. Jacobsson skriver i en metodbilaga: ”Diskursanalys syftar inte till att analysera föreställningar med avseende på rätt eller fel, sant eller falskt. Sätillvida skiljer den sig från tingstensk och vedungsk idéanalys och från marxistiskt inspirerad ideologianalys” (s. 323).

Även om Jacobsson vill distansera sig från statsvetenskaplig idéanalys är det hon gör ganska likt.⁹ Hon analyserar, diskuterar och kritiserar påståenden om förhållandet mellan demokrati och effektivitet så som de formuleras i texter. Och visst ställs frågan om ”rätt och fel” i talet om demokrati. Ja-sidans demokratisyn är felaktig, motsägelsefull och farlig, menar Jacobsson.

Jacobsson formulerar en idékritik som, precis som Tingstens, är både intellektuell och politisk. Hon försvarar uttryckligen en proceduriell demokratikonception gentemot olika försök att "förinnehållsliga" demokratibegreppet. Jacobsson menar, enkelt uttryckt, att EU-anhängarna omdefinierar termen demokrati så att ett medlemskap i EU per definition är mer demokratiskt än ett utanförskap. Denna idékritiska tes överskuggar alla sociologiska ambitioner i hennes avhandling.

I *Demokratins seger och kris* (1933:58) hävdar Tingsten att "demokrati innebär en bestämd organisation av statsstyrelsen, en organisation, i vilken regelmässiga och legalt obundna folkliga opinionsyttringar – i praktiken i form av val – äro centrala moment". Tesen att demokrati är en "form" eller "teknik" för politiskt beslutsfattande utvecklades vidare i *Demokratiens problem* (1945). Han vände sig emot att man lägger in ett tänkbart utfall av demokratiska procedurer i definitionen av "demokrati". "Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist", heter det i en klassisk formulering (Tingsten 1945: 57). Den kan tolkas som en "semantisk-logisk" tes (Boström 1988: 132). Om man inkluderar de sakpolitiska mål som företrädare för olika ideologier vill genomföra i demokratibegreppet avviker man från ett vanligt språkbruk, menade Tingsten. Detta försvårar både ett "redigt" resonemang och upprätthållandet av en "demokratisk överideologi", som innebär att man är enig om procedurens värde, utan att vara enig om utfallets värde.

Dessa tingstenska utgångspunkter ligger till grund för Jacobssons kritik av EU-anhängarnas demokratibegrepp: "behovet av effektiva politiska system och handlingskraftiga regeringar må vara viktiga faktorer och målsättningar men de bör formuleras i andra än demokratiska ordalag" (s. 245). Här uttrycks både en språklig och intellektuell kritik. Men i bakgrunden skymtar också en *politisk* kritik: Ja-sidan har en farlig demokratikonception, som legitimerar en odemokratisk ordning. EU-medlemskapet är nämligen odemokratiskt, enligt Jacobsson, vilket inte kan kompenseras av effektivitetsvinster. Hon tycks därmed godkänna det

demokratibegrepp som ligger till grund för EU-motståndarnas kritik av EU. Ur idékritisk synvinkel är detta en brist.

Frågan är om nej-sidan använder termen demokrati på ett sätt som stämmer med det proceduriella demokratibegrepp som är utgångspunkten för Jacobssons kritik av ja-sidan. Kan man inte vara demokrat, men därjämte för eller emot EU? Jacobsson tycks, liksom många på nej-sidan, mena att om man är demokrat måste man vara emot EU. Annars invecklar man sig i tre paradoxer (s. 49):

1. "EU är demokratiskt, men ingen demokrati."
2. "Politiken flyttar, demokratin stannar kvar."
3. "Sverige avyttrar suveränitet, men förblir suveränt."

Ja-sidans försök att "diskursivt" upplösa dessa paradoxer står i centrum för Jacobssons avhandling. Termen paradox betecknar enligt en synonymordbok "skenbar självmotsägelse" (*Ord för ord*, Norstedts 1977). Men Jacobsson kallar paradoxerna för "ologiskheter" (s 216). Hennes tes är att dessa "ologiskheter" bara kan upplösas om man förändrar innebörden i termen "demokrati".

Hur är det med de tre satser som hon kallar paradoxer? Är de skenbara eller verkliga motsägelser? Den första satsen framstår varken som en skenbar eller en verklig motsägelse. Demokrati är ett styrelseskick i en stat. Men det är inte bara stater som kan vara "demokratiska" enligt ett etablerat språkbruk. Individer, organisationer, grupper, värderingar, principer och institutioner sägs vara demokratiska, samtidigt som det är uppenbart att de inte är demokratier. Att tillskriva en ickedemokrati egenskapen "demokratisk" är inte motsägelsefullt. Att hävda att EU är demokratiskt dels därför att EU har sanktionerats demokratiskt, dels därför att EU främjar demokratins stabilitet och utbredning, vilket ofta hävdas, är inte motsägelsefullt. Av samma skäl kan man säga att FN är demokratiskt, men ingen demokrati.

Den andra satsen är inte heller motsägelsefull, varken skenbart eller logiskt. Att politik ut-

övas på andra arenor än den nationella demokratins är inget nytt. Och detta påverkar inte nödvändigtvis graden av demokrati i Sverige. Avgörande är att medborgarna har den statsrättsligt reglerade makten över den svenska statens styrelse.

Den tredje satsen framstår dock som motsägelsefull. Frågan är om den är skenbar eller verklig. Om "avyttra suveränitet" betyder att delegera beslutsmyndighet är det svårt att se någon motsägelse. Avgörande är om riksdagen kan säga upp—eller bryta—ett avtal som binder den vid beslut som fattas av överstatliga organ. Att riksdagen låter övernationella organ fatta beslut som är bindande för Sverige är inte unikt för EU-avtalet. Sverige har också förbundit sig att lyda beslut som fattas av FN. Riksdagen förband sig före EU-inträdet att acceptera domar i Europadomstolen i Strasbourg (RF 2:23).

Är det inte rimligt att säga att Sverige förblir suveränt, samtidigt som riksdagen träffar ett avtal om att följa ett beslut som fattas av ett överstatligt organ? Avgörande är naturligtvis vad man lägger in i begreppet suveränitet.¹⁰ Om man utgår från den Ross-Tingstenska demokratikonceptionen handlar folksuveränitet (dvs. demokrati), om vem som har den politiska makten över gällande rätt i en stat (se Ross 1968:82f).

Det faktum att beslut om lagar som gäller i Sverige fattas av EU-organ innebär dock inte att makten över gällande rätt i Sverige ligger på EU-nivå. Den som har makt behöver inte fatta beslut; det räcker med att man—om man vill—kan förhindra att besluten får laga kraft. Politiskt makt kan ses som en *dominansrelation* mellan beslutsfattare med avseende på kollektivt bindande beslut (Barry 1991:272). Den som har politisk makt behöver följaktligen inte fatta alla politiska beslut; det räcker med att kunna *hindra* att beslutet fattas eller att beslutet blir kollektivt bindande. Makt är en *kontrafaktisk* dominansrelation som kan förenas med underlåtelser—även underlåtelser att fatta beslut (Beitz 1989:10).¹¹

Om man tar fasta på att makt är en dominansrelation är det tveksamt om den svenska riksdagen och de svenska väljarna har gett upp sin makt över gällande rätt i Sverige, dvs. sin poli-

tiska suveränitet—varken formellt eller realpolitiskt. Avgörande är om den svenska riksdagen kan besluta att gå ur EU och därmed upphäva EG-rättens giltighet. Om ett utträde är möjligt vilar EG-rättens giltighet i Sverige på riksdagens underlåtelse att gå ur EU. Det faktum att ett utträdesbeslut inte tas måste tolkas som ett kontinuerligt godkännande av de beslut som EU-organ fattar.

Men utträdesmöjligheten förnekas inte av Jacobsson. Hon polemiserar inte emot den tyska författingsdomstolens tolkning av Maastrichtfördraget som innebär att medlemsstaterna *delegerat* beslutskompetens till EU-organ. Istället tycks hon mena att det som är avgörande ur demokratisk synvinkel är vilka som *fattar beslut* om gällande rätt—inte vilka som har makt över gällande rätt. Hon hävdar att det är "formalistiskt" att säga att "delegation av suveränitet" är förenligt med ett bibehållande av nationell suveränitet (s. 189). Hon hänvisar till Karl-Göran Algotsson som menar: "Av det faktum att medlemsstaterna är fördragets herrar följer inte att de faktiskt överlåta befogenheterna är begränsade" (s. 189). Visst är det så. Men det avgörande ur suveränitetssynpunkt är väl vem som är "herre över fördraget".

Den grundläggande maktrelationen (i fråga om gällande rätt i Sverige) mellan svenska staten och EU undviker Jacobsson att närmare diskutera. Hon visar inte att den tyska författingsdomstolen har fel när den hävdar att den makt som överlåts till EU-organ "i sin helhet är *återkallelig*" (s. 188). I stället tycks hon mena att detta faktum inte innebär att demokratin bevaras i medlemsländerna. Skälet är, om jag förstått Jacobsson rätt, att den makt som överlåts till EU-organ inte utövas i demokratiska former. Hon skriver att det är formalistiskt att bortse ifrån "hur beslutsfattandet och maktutövningen *de facto* sker" (s. 189). Hon tillägger: "Det finns välkända exempel där en icke-demokratisk regim fått makten i ett demokratiskt val: Beslutet går demokratiskt till, men det innebär inte att den ordning som därmed upprättas också är demokratisk eller demokratiskt legitimerad." (ibid.).

Här är det svårt att följa med. Ett EU-inträde kan rimligen inte jämföras med att ge upp sin

suveränitet till en "odemokratisk regim". (Man kan förmoda att Jacobsson avser det som hände i Tyskland 1933). Att en ordning som inrättas genom demokratiska beslut är demokratisk är naturligtvis inte självklart. Men den relevanta frågan är inte om EU är en demokrati utan om medlemskap i EU innebär ett avskaffande demokratin i medlemsländerna.

Visserligen kallas ofta EU en "överstat", men det är ingen stat – varken i statsrättslig eller realpolitisk mening. Även om det är så att det formella rättsläget beträffande utträdesvillkoren är oklart torde det inte vara någon tvekan om att varje medlemsstat i realpolitisk mening är suverän att när som helst utträda ur EU. I Sverige kan en majoritet av medborgarna genomdriva ett riksdagsbeslut som innebär omedelbart utträde ur EU. Den konstitutionella giltigheten av ett utträdesbeslut bestäms av den svenska regeringsformen, inte av EG-rätten.

EU saknar kompetens-kompetens, som Jacobsson påpekar, vilket innebär att EU inte kan skriva om medlemsländernas grundlagar. Eftersom vanliga lagar får sin giltighet via grundlagar är EG-rättens giltighet bestämd av dem som har makt över grundlagarna, dvs. ytterst av medborgarna i respektive medlemsland och inte av något EU-organ.

Att beslut om lagar i medlemsstaterna fattas av organ som inte är folkvalda innebär inte nödvändigtvis ett brott mot demokratiska principer. Demokratiska stater överlåter en mängd befogenheter till organ inom och utom landets gränser som fattar kollektivt bindande beslut i ickedemokratiska former, t.ex. till domstolar, centralbanker och förvaltningsorgan. Det är maktfrågan som är avgörande. Även om EG-rätten får en "direktverkande" giltighet, som Jacobsson framhåller, upphävs inte den svenska riksdagens suveräna makt över gällande rätt i Sverige. Avgörande är riksdagens möjlighet att upphäva EG-rättens giltighet.¹²

Om man betraktar demokrati som en "form" eller "beslutsteknik" och ingenting annat, glömmer man att proceduren är till för att utöva makt – även makt över procedurer. Demokrati är en fördelning av makt inom en stat (Barry 1974:493).¹³ Denna maktrelation realiserar visserligen med hjälp av en demokratisk proce-

dur, men demokratisk makt kan utövas över beslut utan att dessa tas enligt demokratiska procedurer. Eftersom medborgarna ytterst är suveräna att, via representanter i den lagstiftande församlingen, hindra att beslut som tas i "odemokratiska former" får laga kraft, det må gälla EU-organ eller inhemska organ inom t.ex. statsförvaltningen, är det inte, som Jacobsson hävdar, avgörande "hur beslutsfattandet *de facto* sker" (s. 189). Avgörande är vilka som har makten över beslutens legala giltighet och verkställighet, inte i vilka former besluten fattas.

Även i nejsidans syn på EU, vilken Jacobsson återger utan kritiska kommentarer, speglas en demokratikonception som är innehållslig: man tror att demokrati betyder att alla beslut som styr en stat skall tas i demokratiska former. Det kan tyckas märkligt, men ett sådant demokratibegrepp förbiser att demokrati handlar om *folkmakt* – och att folkmakten kan användas för att inrätta "odemokratiska" beslutsprocedurer.¹⁴

Det finns en ofta förbisedd tvetydighet i termen demokrati. Den översätts både med "folksuveränitet" och "folkstyre". Den första termen handlar om makten över en stat – även över beslutsprocedurer inom staten. Den andra termen, däremot, kan beteckna en beslutsprocedur där folket (eller dess representanter) faktiskt fattar beslut inom statsmakten. Det är dock suveränitetsprincipen som är fundamental i demokratibegreppet, inte beslutstekniken (se Lundström 1996b för en diskussion). Beslutstekniken är till för att realisera folksuveränitet – inte tvärt om.

Man missförstår proceduriella demokratidefinitioner, som de formulerats av t.ex. Tingsten (1945:57), Dahl (1989:108f) och Barry (1989:25) om man tror att demokrati är *samma sak* som demokratiska procedurer. Snarare bör de tolkas som operationella definitioner av en maktrelation; de anger en metod för att förverkliga *folkmakt* över en stat. Problemet med s.k. innehållsliga definitioner är att de stipulerar hur folkmakten skall användas. Att lägga in ett krav på demokratiska procedurer i all myndighetsutövning är lika innehållsligt som att lägga in ett krav på "ekonomisk demokrati" (Jfr Lundström 1997c).

Låt oss utgå ifrån Dahls (1989:108f) välkända definition av proceduriell demokrati. Ett av kraven är "kontroll av agendan". Tanken är att alla frågor kan föras upp på den politiska dagordningen, dvs. att folket kan fatta beslut i vilka frågor som helst. Detta måste också innebära att de kan fatta beslut om regler för beslutsfattande inom olika samhällsområden. Man kan uttrycka det så att demokrati är en beslutsprocedur av högsta ordningen, dvs. man kan fatta beslut om beslut. Regler om beslutsprocedurer på olika områden kan stadfästas i både vanlig lag och i grundlag.¹⁵ Man kan t.ex. bestämma att straffrättsliga beslut skall fattas av domare enligt lagar, att regeringen inte får påverka enskilda förvaltningsbeslut, att penningpolitiska beslut skall fattas av en centralbank enligt vissa direktiv, etc. "Diktatoriska" beslutsregler (grundade på äganderätten) inom näringslivet har sanktionerats genom demokratiska beslut. Kort sagt: proceduriell demokrati tillåter en mängd olika "odemokratiska" beslutsprinciper inom både staten och samhället.

Med en metafor lånad från Dahl (1990:68) kan man likna en demokratisk stat vid en "kinesisk ask", som består av en mängd mindre och mindre askar. Olika maktsfärer är hierarkiskt ordnade. Demokrati innebär att beslut i den största asken, där den yttersta statsmakten utövas, fattas enligt demokratiska procedurer, inte att beslut i alla askar fattas enligt demokratiska procedurer.¹⁶

Den proceduriella demokratikonception som Jacobsson utgår ifrån i sin kritik av EU-anhängarna kräver inte demokratiska procedurer i allmänhet. Är det, som den tyska författningsdomstolen påstår, möjligt att återta makten i EU-organ genom demokratiska beslut i medlemsländerna, är odemokratiska beslutsformer i EU förenliga med demokrati i medlemsstaterna. Det är egentligen inte konstigare än att vi tillämpar alla möjliga beslutsformer inom den svenska statsmakten och i det svenska samhället, samtidigt som vi hävdar att det råder folksuveränitet i Sverige. Att hävda att odemokratiska procedurer i EU är oförenliga med demokrati innebär i själva verket att man gör samma misstag som Jacobsson anklagar EU-anhäng-

arna för: att "förinnehållsliga" demokratibegreppet.

Utan någon närmare kritisk granskning återger Jacobsson nejsidans argument för att ett medlemskap i EU upphäver demokratin i Sverige: "Om församlingar i andra länder kan rösta ner Sveriges representanter i frågor som rör Sverige och om de kan stifta lagar som överflyglar svenska lagar, då har den svenska demokratin upphävts liksom grundlagens stadgande att all makt utgår från folket" (s. 136).

Nejsidans argumentering, så som den återges av Jacobsson, bortser ifrån skillnaden mellan makt över lagar och beslut om lagar. Man blandar ihop konstitutionellt reglerad makt över lagar med delegerad normgivningsrätt inom ramen för vanlig lag, dvs. EU-avtalet (SFS 1994:1500). Riksdagens lagstiftningsmakt regleras i grundlagen, som står över både EU-avtalet och EG-rätten. Det faktum att riksdagen har beslutat att tillvidare acceptera EG-rätten innebär inte att den gett upp sin lagstiftningsrätt. Därför är det ett misstag att tro att ett *accepterande* av lagar som stiftas i EU-organ innebär att man upphäver regeringsformens stadgande om att "all offentlig makt utgår ifrån folket". Dettål att upprepas: den som fattar beslut behöver inte ha makt, och den som har makt behöver inte fatta beslut, men den som har makt kan förhindra att besluten genomdrivs. Makten över gällande rätt utgår ifrån folket, oavsett om folket fattar beslut om lagar. Avgörande är att det finns konstitutionella möjligheter för medborgarna att ändra gällande rätt.

Om man dessutom beaktar att EU, till skillnad från Sverige, inte är en stat i den meningen att den förfogar över ett våldsmonopol som kan genomdriva beslut, framstår det som ännu mer drastiskt att påstå att riksdagen påtvingas lagar av EU. Det är mycket osannolikt att brott mot EG-domstolens utslag—än mindre ett utträde ur EU—kommer att beivras med våld. Däremot sanktioneras beslut i riksdagen av en legal tvångsmakt—som är folkrättsligt legitim—även ett beslut att ogiltigförklara EG-rätten i Sverige.

Om Jacobssons mission är att, likt Tingsten, hålla demokratibegreppet rent från beslut i sakfrågor, kunde hon också vända sig mot EU-

motståndarna. EU-medlemskapet är en sakpolitisk fråga inom ramen för en demokratisk ordning i Sverige, inte en fråga om ja eller nej till demokrati i Sverige. EU-medlemskapet har inte minskat möjligheterna till demokratisk maktutövning, däremot har det minskat inslaget av demokratiska procedurer i statens styrelse. Huruvida detta är bra eller dåligt är en politisk fråga som den "demokratiska överideologin" inte kan ge svar på, lika lite som den kan ge svar på frågan om vi skall ha "ekonomisk demokrati". Så bör man åtminstone resonera om man är trogen det tingstenska demokratibegreppet, som Jacobsson utgår ifrån.

"Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist", skrev Tingsten (1945:57) i sin ryktbara formulering om demokratins idé som en överideologi. Av sammaskäl skulle man kunna skriva: "Man är demokrat, men därjämte för eller emot EU". Eller som Jacobsson själv uttrycker det: "Poängen med demokrati är att vi skall ha gemensamma regler för kollektiv konfliktlösning, inte att vi alla skall omfatta samma samhällsvision" (s. 313). Detta gäller även visioner om Sveriges förhållande till EU. Ett EU-medlemskap minskar graden av demokratiskt styre av gällande rätt, men det är förenligt med makt över gällande rätt. På samma sätt innebär privatisering av statliga företag minskat demokratiskt styre, men är förenligt med demokratisk makt över den privata äganderätten.

Jacobsson framhåller, liksom många EU-motståndare, att ett utträde ur EU möter så stora problem att det i praktiken är omöjligt. Den typen av problem gör dock inte EU-inträdet odemokratiskt. Demokratiska beslut kan ha *konsekvenser* som är svåra, dvs. kostsamma, att ändra på—t.ex. införande av kärnkraft. Om man kräver att demokratiska beslut inte får minska det praktiska handlingsutrymmet i framtiden, gör man långsiktiga beslut och åtgärder odemokratiska. Men den typen av "innehållsliga" demokratikonceptioner vänder sig ju Jacobs-son emot.

Att kravet på sakpolitisk effektivitet, dvs. måluppfyllelse, framställts som en "demokrativinst" bland EU-anhängarna bottnar förmodligen i en normativ demokratiteori som betonar

värdet av folkviljans genomförande i allmänpolitiska frågor, t.ex. kamp mot miljöförstöring, ekonomisk tillväxt etc. Nejsidans argumentation mot EU bottnar i en normativ demokratiteori som betonar värdet av politiskt deltagande. Båda dessa värden—effektivitet och deltagande—är centrala i den officiella demokratidoktrin som Jacobsson utgår i från. Men det mest centrala är ändå maktfrågan.

Demokratisk maktutövning kan nämligen användas både för att maximera folkviljans genomförande (dvs. sakpolitisk effektivitet) och medborgarnas politiskt deltagande. Om det är så att vi måste välja är inte valet självklart ur demokratisk synvinkel. Vad som är självklart, om man är demokrat, är att *folkmakten* är viktigare än både folkviljans genomförande och medborgarnas politiska deltagande. Denna insikt förmedlar en kritisk läsning av Jacobssons avhandling.

Hon för en energisk och lärd diskussion om demokratins innebörd. Men den tingstenska idékritiken kunde också riktats emot nejsidans "demokratidiskurs". Här finns ett ämne för ytterligare en bok.

Mats Lundström

Noter

1. En övertalningsdefinition har följande kännetecken enligt Stevenson (1969:210): "In any 'persuasive definition' the term defined is a familiar one, whose meaning is both descriptive and strongly emotive. The purport of the definition is to alter the descriptive meaning of the term, usually by giving it greater precision within the boundaries of its customary vagueness; but the definition does *not* make any change in the term's emotive meaning. And the definition is used, consciously or unconsciously, in an effort to secure, by this interplay between emotive and descriptive meaning, a redirection of people's attitudes."
2. Grundbetydelsen i uttrycket "öppet samhället" är ett liberalt samhälle, som inte nödvändigtvis behöver vara en demokrati, t.ex. England och USA före den allmänna rösträttens införande. Se Roger Scrutons (1989:334) definition av "öppet samhälle": "In short, it is a society which is as free from the state as possible, while maintaining good or-

der, cohesion and constitutional politics". Jfr Popper 1972:350. Att demokrati och liberalism är olika företeelser framhålls av Ross (1968:111): Att det finns ett historiskt samband får "icke fördölja den sanningen att *demokrati och liberalism är skilda begrepp utan inbördes sammanhang*". Jfr Lundström 1991.

3. Jack Lively (1975:2) hävdar t.ex. att "any attempt to define democracy[...] must involve some commitment to political positions, some positive evaluation of the justifications proffered for different kind of political systems". Lively definierar "demokrati" i termer av politisk jämlikhet. Men politisk jämlikhet kan betraktas som ett sakförhållande *eller* som en normativ princip. Den senare behöver inte uttryckas i definitionen av "demokrati". Man kan definiera demokrati som "politisk jämlikhet" utan att vara anhängare av politisk jämlikhet. Se Tännsjö 1992:7 och Bobbio 1989:135f.

4. En s.k. innehållslig definition av "demokrati" utmärks av att den inkluderar ett utfall av en demokratisk procedur i definitionen av "demokrati". Definitionen av "demokrati" blir därmed för snäv i förhållande till en proceduriell definition. Om man t.ex. inkluderar socialistiska ägandeförhållanden i "demokrati" blir vissa samhällen "odemokratiska" trots att de styrs genom demokratiska procedurer. Alla tillägg till en demokratisk procedur leder till innehållsliga demokratidefinitioner. Den demokratidefinition som SNS Demokratiråd föreslår i sin första rapport (Rothstein (red) 1995:122f) är innehållslig i denna mening. Medborgarstyrda stater blir odemokratiska om de inte bygger på rättsstatliga principer (som maktindelning) och är handlingskraftiga. Men både maktindelning och handlingskraft kan vara ett möjligt utfall av demokratiska procedurer. Se Lundström 1997a för en diskussion.

5. Jacobsson refererar på s. 253 själv till Författningsutredningen som framhåller effektivitet som det "främsta måttet" på ett gott demokratiskt statskick (SOU 1963:17:27)

6. I *Size and Democracy* (1973) anger Dahl och Tufté "system capacity", dvs. effektivitet i måluppfyllelse, som en "Dimension of Democracy". I en kritisk recension påpekar Brian Barry (1974) att om systemkapacitet är ett kriterium på demokrati ökade graden av demokrati i Nazityskland när systemkapaciteten ökade till följd av erövringskrig. På motsvarande sätt minskade graden av demokrati i Storbritannien när landet förlorade sina kolonier. Systemkapacitet är varken demo-

kratisk eller odemokratisk; den bestämmer handlingsutrymmet för en stat – oavsett hur den styrs, hävdar Barry. Samma principiella kritik kan riktas mot SNS Demokratiråds definition av demokrati i Rothstein (red) 1995:122f.

7. Beitz (1989) anger tre typer av normativa demokratiteorier: 1. Proceduriella teorier, som i demokrati ser en rättvis procedur, oavsett utfallet. 2. Folkviljeteorier, som i demokrati ser en metod att förverkliga medborgarnas önskemål. 3. Bästa utfallsteorier, som i demokrati ser en metod att förverkliga ett rättvist samhälle (enligt en universell princip). Se Lundström 1997b för en diskussion.

8. I den s.k. semantiska triangeln som Jacobsson refererar till är en terms mening inte samma sak som en föreställning. (Se Sartori 1984.) En föreställning om demokrati är inte samma sak som ett demokratibegrepp. Begrepp är något abstrakt, medan föreställningar är empiriska, psykologiska företeelser. Ett demokratibegrepp kan ligga till grund för en föreställning om demokrati, ungefär som begreppet kvadrat kan ligga till grund för en föreställning om en kvadrat. Men föreställningen om en kvadrat kan inte ligga till grund för föreställningen om en kvadrat. Föreställningar och tänkande har inte sig själva som objekt. När man tänker på demokratins innebörd tänker man inte på sin egen föreställning om demokrati, utan på något abstrakt. Jacobssons idékritik förutsätter att föreställningar inte är samma sak som begrepp. När hon hävdar att effektivitet inte bör inkluderas i demokratibegreppet, hävdar hon att en föreställning om demokrati bör grundas på demokratibegreppet och inget annat (dvs. på den innebörd som termen "demokrati" bör ha i ett statsvetenskapligt språkbruk).

9. Det som Jacobsson gör är, vad jag kan förstå, en kombination av det som Vedung (1982:101-103) kallar bokstavstolkning och systematisk tolkning. Det senare innebär följande: "Its basic idea is simple: The meaning of the message can be disentangled if it is placed into the larger context or system to which it belongs...The context may be a greater theoretical construct. Sometimes, it is possible to elicit the full meaning of individual messages only after we have determined their theoretical context...The systematic method of interpretation allows us to get at latent meanings of a much more comprehensive and complex kind than we can get with the literal method of interpretation." Denna form av tolkning stämmer ganska väl med det som Jacobsson kallar diskursanalys.

10. Enligt den klassiska suveränitetskonception (som formulerades av Jean Bodin) är suveränitet "final political authority" (Beitz 1991:238). Suveräniteten kan vara intern och extern. I det förra fallet avses auktoritetsförhållandet mellan suveränen och medborgarna; i det senare fallet avses auktoritetsförhållandet mellan en suverän och andra suveräner, dvs. mellan stater. Men i båda fallen handlar det om ett statsrättsligt förhållande, inte om makt eller autonomi i allmänhet. Suveränitet har inte med systemkapacitet eller faktiskt handlingsutrymme att göra. Jacobssons kritik av den s.k. "suveränitetskalkylen" i den s.k. *Suveränitetsutredningen* (SOU 1994:12:10), som bygger på en sammanblandning mellan suveränitet och sakpolitisk effektivitet, är välmotiverad. Utredningen menar att en reducerad formell suveränitet kan uppvägas av en ökad "reell" eller "faktisk" suveränitet, vilket betyder ökad möjlighet att genomföra politiska beslut i Sverige. Men om formell suveränitet kan betraktas som ett formellt rättsförhållande, kan reell eller effektiv suveränitet betraktas som faktiska möjligheter att effektuera detta rättsförhållande (se Carlsnæs 1993:73). Reell suveränitet betyder då inte "en stats reella rörelse- eller handlingsfrihet" med avseende på demokratiska beslut i allmänhet, som påstås (SOU 1994:12:10). Jacobsson visar mycket riktigt att suveränitetsbegreppet fylls med ett nytt effektivitetskriterium som är irrelevant. Men samtidigt bortser hon ifrån att enligt det legalistiska suveränitetsbegreppet, som hon försvarar, uppges inte den svenska folksuveräniteten i och med ett medlemskap i EU. Fortfarande är det så att "the final political authority" ligger hos den svenska riksdagen, eftersom den har den konstitutionella makten över gällande rätt i Sverige (både formellt och reellt).
11. Detta maktbegrepp formuleras av Beitz (1989:10) så här: "Power is a counterfactual notion. In attributing power to someone, we imply that there is some possible world in which her action (or omission) will change the future course of events by converting an outcome she does not want, but that would occurred if she had not acted (or had acted otherwise) into an outcome she wants. Having power, she has the potential to make a difference. However, the world in which one's power makes a difference need not be the actual world – one can have (and exercise) power without getting what one wants, and one can get what one wants without exercising power (or by exercising it superfluously: when the desired outcome would have occurred anyway)." En liknande tanke formuleras av Barry (1992:272). Jfr Dahl 1982:22.
12. Jacobsson ger, vad jag kan förstå, en missvisande bild av EU-avtalets förhållande till folkrätten: "Dock strider det emot den strikta folkrätten att direktverkande beslut kan fattas med majoritetsröstning i rådet och därmed att ett demokratiskt land kan påtvingas åtgärder i strid mot en folkvilja som framkommit på demokratisk väg nationellt" (s. 185). Vad som skett är ju att det framkommit en "folkvilja" nationellt som godkänt ett EU-avtal. EU-medlemskapet har inte tvingats fram av EU. EU kan heller inte tvinga Sverige att ovillkorligen för all framtid införliva EG-rätten i gällande rätt. Så länge den svenska väljarkåren är "fördragets herre" (vilket är innebörden i den tyska författningsdomstolens utslag över Maastrichtfördraget), kan den upphäva EG-rättens giltighet i Sverige. Om Sverige påtvingades EG-rätten, trots att riksdagen fattat beslut om att utträda ur EU skulle Jacobssons beskrivning vara riktig.
13. Att Brian Barry definierar demokrati som en fördelning av makt hindrar inte att han har en proceduriell definition av demokrati. Proceduren antas leda till en jämlik fördelning av politisk makt. Se Barry 1989:25.
14. I en stort uppslagen debattartikel i *Moderna Tider* (Arvidsson m.fl. 1997) hävdas att följande grundlagsnorm inte efterlevs: "Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar" (RF 1. kap. 7 §). Denna lag bryts, menar artikelförfattarna, på grund av "den kommunala verksamhetens tilltagande bolagisering" (s. 27). Grundlagsdebattörerna i *Moderna Tider* blandar ihop maktfrågor med procedurfrågor på samma sätt som många EU-kritiker. Varken bolagisering eller privatisering av produktionen av vissa kommunala tjänster innebär att valda församlingar frånhänder sig den politiska beslutanderätten i dessa angelägenheter. Det är fullt möjligt att återta bolagiseringen. Demokratisk kontroll behöver inte innebära demokratiska beslutprocedurer i alla led i den kommunala verksamheten. Jfr Dahl 1990:72.
15. Enligt Dahls definition av en demokratisk procedur är det inte motsägande att säga att demokratin kan avskaffas genom demokratiska beslut. Brian Barry (1991:25), däremot, definierar en demokratisk procedur i termer av förbud att inskränka de rättigheter som är nödvändiga för en demokratisk procedur. Vilken språklig norm man väljer

ger dock inte svar på den normativa frågan om man bör avskaffa demokratin genom (o)demokratiska beslut. Varken Dahls eller Barrys definitioner av demokratiska procedurer utesluter dock beslut om "odemokratiska procedurer" inom ramen för en fortsatt demokrati.

16. Dahl (1990:72) skriver i polemik mot dem som likställer folkstyrelse med demokratiska procedurer: "... rule by the people requires not only one form but many forms, including, paradoxically, nondemocratic forms of delegated authority. Yet, the error of thinking about democracy as a single form has led to catastrophe in the past; I fear it will lead to disaster in the future".

Referenser

- Algotsson, K-G. 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen*. Stockholm: Norstedts.
- Arvidsson, H. (m.fl.) 1997. "Vi bekymrade medborgare", *Moderna Tider* Nr. 84. Årg. 8.
- Barry, B. 1974. "Size and Democracy", *Government and Opposition* 1974. Vol. 9. No. 4, 492-503.
- Barry, B. 1991. *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press.
- Beitz, C. 1989. *Political Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Beitz, C. 1993. "Sovereignty and Morality", i Held, D (ed) *Political Theory Today*. Oxford: Polity Press.
- Bobbio, N. 1989. *Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Polity Press.
- Boström, B-O. 1988. *Samtal om demokrati*. Stockholm: Doxa.
- Buchanan, J. & Tullock, G. 1969. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Carlsnæs, W. 1993. "Sweden Facing New Europe: Whither Neutrality?", *European Security* 2, No. 1, 71-79.
- Dahl, R. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation." *Political Science Quarterly* 109, 23-34.
- Dahl, R. och Tufté, E. R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Elster, J. 1986. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", i Jon Elster & Aanund Hylland (ed.) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvander, N. 1975. *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Frändberg, Å. 1996. "Begreppet rättsstat", i Stertzel, F. (red). *Rättsstaten – rätt, politik och moral*. Rättsfondens skriftserie 31. Uppsala: Iustus Förlag.
- Goldman, K. (1995). "Demokrati och internationalism", i C. Arvidsson (red) *Sverige och det nya Europa*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Gustavsson, S. 1994. "EG:s demokratiska legitimitet", i bilaga till SOU 1994:12.
- Jacobsson, K. 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Lundström, M. 1991. "Maktredningens vetenskapliga liberalism", *Statsvetenskaplig Tidskrift* Nr 2 Årg 94.
- Lundström, M. 1996. "Varför bör demokratin fördjupas?", *Svensk Tidskrift* Årg. 83, nr. 2.
- Lundström, M. 1997a. *The Moral Standing of Democracy*. Opublicerat manus. Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala universitet.
- Lundström, M. 1997b. "Det rätta och det goda i en mångkulturell demokrati". *Svensk teologisk kvartalskrift* 73, 80-87.
- Lundström, M. 1997c. *Demokrati i skolan?* Rapport till Skolverket.
- Martin, H-P. & Schumann, H. 1997. *Globaliseringsfällan*. Stockholm: Symposium.
- Naess, A. 1968. *Demokratisk styreform. En presiseringsmeny*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nelson, W. 1980. *On Justifying Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Petersson, O. 1993. *Svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Plamenatz, J. 1992. *Man and Society*. Vol II. (2:a uppl.) London: Longman.
- Popper, K. R. 1972. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ross, A. 1968 (1946) *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens Förlag.
- Rothstein, B (red.). 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sartori, G. 1984 (ed). *Social Science Concepts*. Beverly Hills: Sage.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Vol. 1-2. Chatham: Chatam House Publ.
- Scharpf, F. W. 1996. "Europas olösliga ekvation", *Moderna Tider* Nr. 72. Årg. 7.
- Schumpeter, J. 1979 (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.

- SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati*. Stockholm: Fritzes.
- Stevenson, C. 1969 (1944). *Ethics and Language*. New Haven: Yale University Press.
- Tingsten, H. 1933. *Demokratins seger och kris*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, H. 1941. *Idékritik*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, H. 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.
- Tännsjö, T. 1992. *Populist Democracy – a Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Vedung, E. 1982. *Political Reasoning*. Beverly Hills: Sage.
- Wigforss, E. 1980. Skrifter i urval. *Demokraten*. Vol. IV. Stockholm: Tiden.

Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann

Inledning

Det är roligt att notera att en avhandling i sociologi har rönt intresse också i en granndisciplin, vilket avspeglas i Kjell Goldmanns och Mats Lundströms kommentarer till min avhandling. Jag har beretts möjlighet att i min tur kommentera dessa. För läsare som är obekanta med min avhandling kan jag nämna att den behandlar den svenska EU-debatten från 1988 till 1994 avseende på hur demokratin diskuteras i offentligt tryck samt på ledar- och debattsidor i *Dagens Nyheter*, *Svenska Dagbladet* och *Arbetet*. I avhandlingen visar jag att procedurerna för det kollektiva beslutsfattandet tonades ned (och var förgivettagna) i den där dominerande demokratidiskursen medan resultaten av politiska beslut sköts i fokus. Den sakpolitiska effektiviteten blev en central komponent i demokratibedömningen och förbättrad handlingskraft i sakpolitiken tenderade att bli betraktad som en självklar demokrativinst.

Att välja läsart är läsarens privilegium. Att min avhandling öppnar för olika läsarter visar Goldmanns och Lundströms kommentarer. Intressant är också att kontrastera dessa med den danske statsvetaren Ove K. Pedersens recen-

sion i *Sociologisk Forskning* (nr 1 1998). Av de tre recensionerna framgår att avhandlingen behandlar språkbruk. Men recensenterna företräder olika sätt att se på språkanvändning och tolkar min syn olika, vilket motiverar att jag nedan presenterar min egen syn. Klargörandet av min diskursanalytiska och begreppshistoriska ansats riktar sig främst till Mats Lundström medan jag avslutningsvis vänder mig till Kjell Goldmann med en diskussion om relationen mellan politiskt och vetenskapligt språk.

Vad är diskursanalys?

Diskursanalys har hittills i Sverige fått större genomslag inom andra samhällsvetenskaper än inom statsvetenskap. Men det har trots allt de senaste åren utkommit en del statsvetenskapliga avhandlingar som bygger på olika former av diskursanalys.¹ Internationellt sett har denna typ av språkorienterade politikstudier formligen exploderat det senaste decenniet. Det ter sig därför lite egendomligt att, som Lundström, ha en viss typ av idéanalys som enda referensram. Istället för att läsa min avhandling som en diskursanalys tillskriver han mig föresatsen att göra en idéanalys. Han har därmed gjort en tolkning av min framställning utifrån andra utgångspunkter än de jag haft.

Diskursanalys bygger på ett bestämt sätt att se på språk och språkanvändning. Språket är enligt detta synsätt inget neutralt medium för återgivande av en given verklighet, utan språket *skapar* mening och i förlängningen verklighet, dvs det som uppfattas som verkligt.² Jag formulerar det i avhandlingen som att "våra språkliga handlingar bidrar till att internalisera en viss verklighetsförståelse" (1997: 28). Denna syn på språk kallas ibland konstruktivistisk. Vad som passerar för "kunskap" och "verklighet" varierar mellan samhällen – verkligheten konstrueras socialt – och det gäller att studera också de processer varigenom en samling kunskaper etableras som "verklighet" i samhället (Berger och Luckmann 1979: 12).³ Till skillnad från den rationalistiska synen på språk och språkanvändning som Lundström tycks företräda implicerar den diskursanalytiska språksynen att språkanvändningen även innefattar en maktdi-

mension: makten att tolka och definiera världen.⁴ Språkliga mönster sätter gränser för vårt sätt att tänka och handla (Thörn 1996: 4). Att etablera sådana språkliga mönster som de vedertagna i ett socialt sammanhang innebär ansenlig maktutövning. Att språkanvändningen också har med självförståelse och identitet att göra är i detta perspektiv inte något märkligt eller kontroversiellt, vilket Lundström tycks mena.

En diskursanalys innebär en analys av utsagor och av hur dessa utsagor relateras till varandra i ett pågående samtal. På så sätt kan man fånga övergripande mönster i sättet att tala och tänka om något. Jag definierar i min avhandling en diskurs som "ett system av utsagor, föreställningar och tankar som hänger ihop på ett bestämt sätt". En diskurs innefattar en viss problemförståelse och den reglerar sättet att avgränsa, inkludera eller exkludera, olika verklighetsdefinitioner. Den tillhandahåller därmed ett visst perspektiv för tolkning av ett skeende. Som Pedersen uttrycker saken innefattar diskurser inte bara föreställningar utan också regler för föreställningars 'italsättande', för vem som kan 'italsätta' vilka föreställningar och på vilket sätt (1998: 101 f). Här är det inte bara frågan om rent semantiskt-logiska språksbruksregler, som jag föreställer mig att Lundström skulle vara benägen att tänka sig, utan om vad jag, efter Pierre Bourdieu, kallar *socio-logiska* regler. För att ord ska vara socialt sett acceptabla räcker det inte med att de överensstämmer med språkets inneboende regler utan de måste överensstämma med de regler som ställs i den sociala situation i vilken orden yttras: Det som är socio-logiskt möjligt att yttra är inte detsamma som det som är logiskt möjligt (Bourdieu 1992: 140 f, 1991: 172). Detta överensstämmer också med Foucaults syn: "we know perfectly well that we are not free to say just anything, that we cannot simply speak of anything, when we like or where we like" om vi vill betraktas som förnuftiga och bli tagna på allvar (Foucault citerad i Haldén 1997: 19, även Foucault 1993, Christensen 1994). En utsaga kan inte sägas när som helst, hur som helst, av vem som helst, om vad som helst, i vilket sammanhang som helst. Utsageproduktion har i

detta perspektiv mycket lite att göra med ett rationellt samtal och de språkbruksregler som ett sådant skulle kräva.

Detta var i korta ordalag grunderna för en diskursanalytisk ansats. Nu kan man invända att jag i avhandlingen inte uttryckligen fokuserar dessa språkbruksregler och sociala normer. Pedersen påpekar t ex detta i sin recension (1998). Av avgränsningsskäl fokuserar jag mer de menings-/tolkningsförändringar jag utläser ur debatten än reglerna som styr detta. Jag fokuserar mer de innehållsliga aspekterna av diskurserna. Mitt huvudintresse är demokratins innebörd och andra begrepp som är centrala för demokratiförståelsen. Men jag förstår talet mot bakgrund av att tillträdet till debattarenorna är selektivt (det är fråga om elitfora), en faktor som bestämmer vad som sägs—och kan sägas—i frågan. Jag diskuterar också yttre möjlighetsbetingelser, alltså de samtidshistoriska förutsättningarna, för diskurserna. Men i övrigt har dessa språkbruksregler fått stå tillbaka, vilket man möjligen kan beklaga. Men det innebär inte att samhällskontexten är ointressant.

Enligt ovan beskrivna sätt att se på språk måste symbolernas betydelser förstås i relation till deras användning och de regler som styr denna användning. Detta innebär att språkliga beteckningar alltid måste förstås i relation till historiskt och kulturellt specifika kontexter. Därför har jag valt att ansluta till en begreppshistorisk ansats, närmare bestämt i Reinhart Kosellecks *tappning* (1985), och kombinera denna med en diskursanalys. Vilket inte är någon motsättning då diskurser byggs av begrepp, ordnade i bestämda relationer.

Begreppshistoriker studerar begrepp som, med Kosellecks formulering, kommer "ur den levda erfarenheten", begrepp som de används i sociala och politiska sammanhang. Begreppshistoria innebär ett synsätt som väl ansluter till Durkheims syn på begrepp och som är ett i hög grad sociologiskt sätt att se på begrepp.⁵ Enligt detta synsätt speglar begreppen kollektiva erfarenheter. (Kollektiva därför att språket bygger på intersubjektivitet). Begreppsförändring, som kan iakttagas empiriskt, säger därför något om förändringar i samhället. Men begreppen kan också bidra till samhällsförändring genom

att skapa nya förväntningar som i sin tur möjliggör nytt handlande, ny praxis.⁶ (Ett välkänt exempel är 'ancien régime' som skapade förväntning om en ny och annorlunda styrelseform än den gamla.) Därför blir kampen om att definiera politiska begrepp "socialt och politiskt explosiv" (Koselleck 1985: 77). Den politiska kampen består till en del av att kämpa om auktoritativa tolkningar av politiska nyckelbegrepp som demokratibegreppet.

Vad är syftet?

I ljuset av detta torde inte avhandlingens syfte vara oklart. Jag har angett detta till dels ett empiriskt och deskriptivt syfte: att kartlägga talet om demokratin i den offentliga politiska diskussionen i Sverige med anledning av EG/EU-integrationen. Här handlar det om att kartlägga utsagor och se vilken begreppsanvändning de bygger på. Det andra delsyftet har varit att diskutera vilka implikationer som följer av hur demokratifrågan definierades och behandlades i debatten. Detta delsyfte blir för Lundström obegripligt, därför att han inte har förstått den diskursanalytiska utgångspunkten. Men i ljuset av denna är detta delsyfte inte så konstigt. Det ligger i diskursanalysens uppgift att analysera också konsekvenserna eller funktionerna av en viss diskursiv konstruktion (språkligt förmedlad definition av situationen): vad *åstadkoms* genom en viss diskursiv konstruktion? Det ingår också att analysera förutsättningarna för ett resonemang, vad jag kallar diskursens rimlighetsförutsättningar. En implikation som följer av hur demokratifrågan definieras kan vara att vissa aspekter i en problembeskrivning blir centralare än andra; en viss argumentation blir rimlig medan en annan avvisas eller en slutsats framstår som självklar medan en annan blir otänkbar (Jacobsson 1997: 16). Eftersom en diskurs implicerar subjektpositioner (tilldelar roller) och handlingsrekommendationer, kan den också innebära att en viss politisk praktik framstår som rimligare än en annan.

Lundström antyder att det är vagt att ange att man studerar "demokratifrågan". Men jag har valt att inte arbeta hypotetiskt-deduktivt. Hur

demokratin diskursivt konstrueras (dvs sätten att definiera, avgränsa och klassificera problematiken) gör jag till en empirisk fråga. Att göra detta till en empirisk fråga är det arbetsätt som ligger närmast till hands vid diskursanalys; det är i själva verket en förutsättning för detta. Christensen uttrycker saken: syftet är inte att avgöra hur begrepp kan definieras utan att visa hur de begrepp som redan existerar definieras och uppträder i diskursen (1994: 31). Jag utgår i min empiriska analys inte från någon särskilt demokratidefinition, härledd från någon demokratiteori. Jag utgår istället från en närmast common sense-uppfattning av demokrati som folkstyre. Jag poängterar dock att denna i sig rymmer många frågor, som vilka som utgör ett folk, vilka frågor folkstyret ska omfatta etc. Jag instämmer därmed när Lundström skriver att "demokratifrågan" innefattar en rad frågor, som hur termen demokrati bör definieras och enligt vilka normer demokratiska institutioner bör utvärderas.

Jag tar därmed inte Tingsten som utgångspunkt i diskursanalysen, vilket Lundström och Goldmann tycks ha uppfattat. Däremot relaterar jag min analys till Tingsten i den senare delen av avhandlingen. Jag gör det för att kontrastera talet om demokratin i EU-debatten med ett sätt att tala om demokratin som tidigare haft stor genomslagskraft i Sverige, och för att visa att en förändring har skett. Jag gör det också för att visa att en del av den kritik som Tingsten riktade mot sin tids demokratidebattörer idag träffar en del av vår tids. Jag gör det även därför att jag inte betraktar alla sätt att tala om demokrati som lika rimliga, vilket jag ska återkomma till.

Lundström tillskriver mig föresatsen att försöka *förklara* varför demokratibegreppet laddades med en effektivitetskomponent i EU-debatten. Själv har jag angett att mina anspråk i första hand är empiriska och deskriptiva, men att jag – i konsekvens med den begreppshistoriska ansatsen – också försöker *kontextualisera* språkbruket, dvs relatera begreppsanvändningen till de samtidshistoriska förutsättningarna (Jacobsson 1997: 40 f, 320). En annan föresats är att *problematisera* begreppsanvändningen genom att diskutera dess implikationer, som att effektivitet och demokrati inte alltid åt-

skiljdes analytiskt, utan en effektivitetsvinst med automatik blev betraktad som en demokrativinst. En kontextualisering av språkbruket är visserligen ett bidrag till en förklaring, men den utgör ingen förklaring och det gör jag heller inte anspråk på.

Effektiviteten i fokus

När jag pekar på förändrade relationer mellan ekonomi och politik som den sk globaliseringen av ekonomier innebär, handlar detta om att placera 'det sagda' i ett historiskt och samhällsligt sammanhang. Min tolkning är mycket riktigt att erfarenheten av politikens begränsade räckvidd och det faktum att politiska systems effektivitet har blivit ifrågasatt, gjorde att det för många människor blev trovärdigt med demokratidiskursens effektivitetsorientering. Med Kosellecks terminologi skapar ett förändrat politiskt *erfarenhetsrum* nya förväntningar på politiken och demokratin; det öppnar nya *förväntningshorisonter*. Handlingskraft och effektivitet blev sådana förväntningar på demokratin som ibland tog överhanden över förväntningen om politiskt deltagande i denna diskurs.

Lundström frågar hur det kommer sig att vissa fackliga företrädare och socialdemokrater anammat detta sätt att resonera om det nu har med ekonomins inflytande över politiken att göra. "Vissa argument för EU-inträde har faktiskt gått ut på att det möjliggör ett effektivare motstånd mot globalisering och marknadskrafter", skriver Lundström. Ja, visst har de det. Det beskriver jag också i avhandlingens empiriska del. Min tolkning är att den effektivitetsinriktade demokratidiskursen förenade debattörer som resonerade enligt en "marknadslogik" och debattörer som resonerade enligt en "välfärdsstatlig logik" (Jacobsson 1997: 256, 313). Dessa hade olika bevekelsegrunder till ett likartat sätt att tillföra effektivitetskriterier till medborgarstyret: önskan om effektiv välfärdspolitik respektive ökad marknadsstyrning. Svårigheterna att bedriva en traditionell välfärdspolitik nationellt gjorde det för vissa debattörer på vänsterkanten trovärdigt att försöka återvinna

nationellt handlingsutrymme genom EU-medlemskap, och de tolkade detta i sig som en demokrativinst (Jacobsson 1997: 298). På så vis kunde en bredare allians skapas mellan delar av socialdemokratin och borgerligheten. Min tolkning är att det förändrade politiska erfarenhetsrummet med upplevelser av snabba marknadsrörelser och statsfinansiella problem öppnat för denna koalition (Jacobsson 1997: 295). Men denna demokratidiskurs blev inte hegemonisk. Det fanns en kraftig nej-opposition som formulerade sig inom ramen för en annan demokratidiskurs (Jacobsson 1997: 216).

Lundström hänger upp sig på att jag lämnar nej-sidans syn på EU "utan kritiska kommentarer". Nu är detta förvisso inte helt korrekt. Jag skriver bl a att medan ja-sidan tenderade att tonar ner betydelsen av överstatligheten i sin definition av demokratisituationen, tenderade nej-sidan att bortse från att den nationella statens—och därmed den nationella demokratis—förändringar i och med globaliseringen; den politiska praktiken överensstämmer inte heller med demokratiidealet på nationell nivå (Jacobsson 1997: 218, 296 f). Men jag har valt att fokusera en debatt som fördes i elitfora, och i dessa var ja-sidans debattörer fullkomligt dominerande. Jag har också valt att fokusera den offentliga maktens demokratikonstruktion. För mig är det mest intressant att studera sådana politiskt auktoriserade tolkningar, (vilket det kanske inte hade varit om jag gjort en klassisk idéanalys där alla idéer ställs bredvid varandra och maktfrågan är oväsentlig). Att på samma sätt studera nej-sidan är, som Lundström också skriver, ett ämne för en annan bok.

Lundström frågar vidare om effektivitetens betydelse för demokrati verkligen är något nytt. Nej. Avhandlingen hade säkert kunnat vinna på mer av historisk tillbakablick. Återigen behövt att avgränsa sig. Jag har dock tittat på de demokratidiskussioner som fördes inför grundlagsändringen 1974 och konstaterade att effektivitetsfrågan var central också då. I denna diskussion skiljde man däremot mellan demokrati och effektivitetskraven; regeringars handlingskraft behövde stärkas *samtidigt* som folkets delaktighet i samhällsomvandlingen behövde säkras. Detta "samtidigt" försvann i

1990-talets demokratidiskurs där frågan om folkets delaktighet tonades ner, och var tagen för given. Effektivitet har säkert också tidigare varit ett centralt begrepp i den svenska politiska självförståelsen, men i en ny historisk och politisk situation omtolkas dess relation till andra begrepp. Andra element blir tongivande när demokratin *re-artikuleras* under 1990-talet; andra hot mot demokratin än kommunismen är text akutare, som globaliseringen (Jacobsson 1997: 215, jfr Laclau och Mouffe 1985). Konflikten mellan demokratiska beslutsformer och systemkapacitet kom att, som Lundström också skriver, accentueras i EU-debatten.

Vad handlar paradoxerna om?

Centralt i en diskursanalys är att fråga sig vad som döljs och vad som förutsätts i en viss diskursiv konstruktion. Analysen försöker med andra ord rekonstruera vad som *inte* utsägs (som förgivettaganden) genom att studera det som sägs. Utsagor inom en diskurs innebär alltid en verklighetstolkning/beskrivning från en viss utsiktspunkt eller position. I analysen ingår att försöka rekonstruera denna och fråga sig inom vilken tankesamling utsagor blir rimliga. En annan utsiktspunkt skulle ge en annan verklighetsbild, andra subjektpositioner och andra handlingsrekommendationer. I så måtto ligger det ett mått av relativism i en diskursanalys, vilket jag ska återkomma till.

Tanken om diskurser bygger på att något kan betraktas från olika håll, i olika perspektiv. Det samma gör paradoxer. Eftersom Lundström inte förefaller i stånd att analytiskt inta denna utgångspunkt blir min användning av paradoxerna obegriplig för honom. Hans läsning av dem är dessutom närmast illvillig. Han hävdar att jag definierar paradoxer som "ologiskheter" medan ordboken definierar dem som "skenbara motsägelser". Detta trots att jag skriver att en paradox "kan sägas vara skenbar i bemärkelsen att den implicerar att en lösning är möjlig", och trots att jag diskuterar skillnaden mellan en paradox och en logisk motsägelse (1997: 46). Jag likställer dem inte.⁷ Min poäng med paradoxerna är att visa att det som enligt *en* utsiktspunkt

tycks paradoxalt från en annan utsiktspunkt blir rimligt. Utsiktspunkterna kan förändras över tid. Jag visar också att ja- och nej-sidan hade olika utsiktspunkter och gjorde olika tolkningar av demokratiproblematiken i EU. Jag menar att båda dessa tolkningar är selektiva i det att vissa aspekter skjuts i fokus medan andra tonas ned i beskrivningarna. Paradoxerna uppstår givet en viss förväntan på demokratin och suveräniteten, och försvinner enligt en annan förväntan. Jag försöker rekonstruera de skilda förväntningarna för att på så vis förstå de olika perspektiven. Jag skriver också att fokusera paradoxer i första hand ska ses som ett metodologiskt grepp för att närma sig de konflikter som EU-debatens demokratidiskussioner aktualiserade (1997: 47 f). Men Lundström föresätter sig att undersöka huruvida detta *verkligen* var paradoxer eller ej.

En av paradoxerna gällde suveränitetsfrågan. Jag formulerade den som att "Sverige avyttrar suveränitet, men förblir suveränt". I Lundströms tolkning av suveränitetsfrågan är möjligheten att utträda ur EU avgörande. Så länge utträdesmöjlighet finns är Sverige suveränt. Lundström gör här gällande att jag skrivit att ett utträde ur EU möter så stora problem att det inte i praktiken är möjligt. Han gör ingen referens och någon sådan vore inte heller möjlig, då jag inte skrivit detta. Jag skriver att jag – för mina syften – bortser från frågan om huruvida det faktiskt är möjligt att ensidigt utträda ur unionen eller ej. Jag påpekar att meningarna är delade på denna punkt: Somliga menar att Wienkonventionen inte är tillämplig (då övriga fördragsslutande parter samtycke skulle krävas), medan andra menar att Wienkonventionen medger utträde, och ytterligare andra att man under alla omständigheter kan "straffa sig ut" då EU saknar sanktionsmöjlighet (1997: 196, not 36). Eftersom mitt syfte i avhandlingen inte är att fastställa om Sverige fortsatt är suveränt eller ej, är denna fråga inte avgörande för mig.⁸ Lundström lämnar själv juridiken för realpolitiken i denna fråga: "Även om det är så att det formella rättsläget beträffande utträdesvillkoren är oklart torde det inte vara någontvekan om att varje medlemsstat i realpolitisk mening är suverän att när som helst utträda ur EU". Lund-

ströms tveklöshet inför detta är han möjligen ganska ensam om, men det är för min avhandling ovidkommande.

Om politiskt och vetenskapligt språk

Eftersom giltig kunskap i ett diskursperspektiv bygger på vissa bestämda förutsättningar ligger det ett mått av relativism i detta tänkande. En annan utsiktspunkt skulle kunna ge en annan verklighetsbeskrivning, andra subjekt-positioner och handlingsrekommendationer. Och maktförhållanden avgör vilken verklighetsbeskrivning som, empiriskt sett, får genomslag. Fördelen med en diskursanalytisk ansats är att den är empiriskt öppen och lämpar sig för systematiska kartläggningar av vad som sägs.

Jag har som framgått också haft ambitionen att kontextualisera och problematisera begrepps användningen, och diskuterar därför några konsekvenser av sättet att tala om demokratin i EU-debatten. I de avslutande kapitlen där jag också kritiserar viss begrepps användning i den förda debatten går jag delvis utöver själva diskursanalysen (vilket jag påpekar i avhandlingen). Text är jag kritisk mot att effektivitet och demokrati inte alltid åtskiljs begreppsligt och att en effektivitetsvinst med automatik betraktas som en demokrativinst. Jag relaterar här till Tingstens berömda kritik av att låta preferensen för en viss sakpolitisk inriktning ”spilla över” i demokratibegreppet. Demokratin måste, enligt detta synsätt, tillåta oss att ha delade meningar om vilken politik som ska genomdrivas och bör därför handla om *procedurerna* för policy-skapandet: på vilket sätt och under vilka betingelser kollektivt bindande regler utformas.⁹ Även om effektivitet må vara viktigt måste de politiska procedurerna också motsvara andra krav. Offentlig verksamhet har inte bara att fungera effektivt när det gäller att realisera mål utan också att ta hänsyn till andra normer, som offentlighet och rättssäkerhet (Erikson 1998). Därför blir det problematiskt att ge effektiviteten företräde i en bedömning av politiska institutioner och ännu mera så om frågan gäller institutionernas demokratiska karaktär.

Jag instämmer i Goldmanns påstående att det är skillnad mellan det vetenskapliga och det politiska språket. Skillnaden ligger i graden av reflexivitet (Jacobsson 1997: 36 efter Durkheim). Den vetenskapliga kunskapen underställs kritisk prövning, den följer en metod och innefattar en diskussion av sina egna förutsättningar. Det är vanligtvis inte fallet med de kunskapsanspråk som reses i en politisk debatt. Nu har jag emellertid studerat en politisk debatt, och jag förstår de använda begreppen som politiska och sociala begrepp.¹⁰ Det är också de politiska konsekvenserna och funktionerna av begrepps användningen som jag ser som de problematiska (jfr ovan om Tingsten). Men dessa kan självklart påvisas och diskuteras vetenskapligt. Om demokratin ska nytolkas i en viss riktning som i sin tur tjänar vissa intressen, är det *ur demokratisk synvinkel* en fördel om detta görs så explicit som möjligt för att tillåta och möjliggöra en offentlig debatt om detta. Det är därför en fördel med ett visst mått av reflexivitet också i den offentliga debatten. Detta är inte ”bara” frågan om semantik. Ord är handling; att tala om världen är att tolka världen. Och det är politik.

Kerstin Jacobsson

Noter

1. Några sinsemellan ganska olika exempel är Hedrén 1994, Westlind 1996, Kjær 1996 och Haldén 1997.
2. Människor handlar utifrån den verklighetstolkning de gör; därför får tolkningar effekt och materialiseras i handlingar och institutioner. Detta brukar sammanfattas som Thomas teorem: ”om människor definierar situationer som verkliga, är de verkliga i sina konsekvenser” (Thomas och Thomas 1928). Även Berger och Luckmann 1979. En statsvetare som tagit fasta på betydelsen av ’definitionen av situationen’ i sin politiska analys är Murray Edelman (1985).
3. Om skillnaden mellan sociologens och filosofens analys av verkligheten, se Berger och Luckmann: 10 ff.
4. Om de samhällsteoretiska konsekvenserna av dessa skilda språksyner, se t ex Hedrén 1994: kapitel 1. Han hävdar att den mekanistiska samhäll-

synen, med de atomistiskt och rationalistiskt förstådda individerna, med en konstruktivistisk utgångspunkt framstår som en orimlighet. Jag instämmer i detta.

5. Lundström kan endast antyda att min analys inte är sociologisk eftersom han bortser från att jag utgår från Koselleck i min empiriska begreppsanalys, inte Tingsten. Begreppshistoriker arbetar just med textanalys och utläser ur detta samhällsförändringar.

6. Demokratibegreppet som kollektiv representation speglar kollektiva erfarenheter och ideal. Det finns i moderna samhällen olika demokratibegrepp och alltså olika representationer och därmed också viss konkurrens mellan dem. Jag menar att ja- och nej-sidan delvis företrädde olika sådana representationer.

7. På det ställe Lundström refererar till skriver jag "paradoxerna och motsägelserna" (1997: 216, ny kurs.). Jag skiljer dem således åt.

8. Frågan är inte heller lätt att avgöra. Inte heller den tyska författningsdomstolen är tydlig med om den anser att medlemsländer *ensidigt* kan frånträda sina förpliktelser eller om man endast kan göra det tillsammans. För tolkningen att domstolen avser att medlemsländerna bara tillsammans kan besluta sig för att upplösa sin gemenskap, se Melin och Schäder 1998: 147. Se även Lysén 1993: 54.

9. Här avser jag inte bara proceduren för preferensaggregering (röstning) utan procedurer för såväl meningsutbyte som beslutsfattande, dvs för politiskt konsensuskapande. Kommunikationen som föregår och som efterföljer de politiska besluten är enligt detta sätt att se viktiga för den demokratiska legitimiteten (jfr Eriksen 1998: 251 ff efter Jürgen Habermas).

10. Detta är fallet även om en del statsvetare medverkade som experter i de offentliga utredningarna. Expertarenan är en arena mellan vetenskap och politik, och utsagorna som produceras på denna arena fyller en annan funktion än på den vetenskapliga.

Litteratur

- Berger, Peter L. och Thomas Luckmann, 1979 [1966]. *Kunskapssociologi. Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*, Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bourdieu, Pierre, 1991. *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, Pierre, 1992. *Kultur och kritik: Anföranden av Pierre Bourdieu*, Göteborg: Daidalos.
- Christensen, Gudrun, 1994. *Diskursanalys – et bidrag til metodeudvikling*, Köpenhamn: COS-rapport 9/94.
- Durkheim, Emile, 1995. *The Elementary Forms of Religious Life*, New York: Free Press.
- Edelman, Murray, 1985 [1964]. *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana och Chicago: University of Illinois Press.
- Eriksen, Erik Oddvar, 1998. *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*, Göteborg: Daidalos.
- Foucault, Michel, 1992 [1969]. *The Archeology of Knowledge*, London: Routledge.
- Foucault, Michel, 1993 [1971]. *Diskursens ordning*, Stockholm/Stehag: Brutus Östlings förlag.
- Haldén, Eva, 1997. *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hedré, Johan, 1994. *Miljöpolitikens natur*, Linköping: Linköping Studies in Art and Science.
- Kjær, Peter, 1996. *The Constitution of Enterprise. An Institutional History of Inter-Firm Relations in Swedish Furniture Manufacturing*, Stockholm Studies in Politics.
- Koselleck, Reinhart, 1985. *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*, Cambridge: the MIT Press.
- Laclau, Ernesto och Chantal Mouffe, 1985. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso.
- Lysén, Göran, 1993. *EG och dess institutioner. Ett statsrättsligt perspektiv*, Uppsala: Iustus Förlag.
- Melin, Mats och Göran Schäder, 1998 [1994]. *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Pedersen, Ove K., 1998. "Kerstin Jacobsson: Så gott som demokrati: Om demokratifrågan i EU-debatten. Recension", *Sociologisk forskning*, 35 (1).
- Thomas, W. I. och D. S. Thomas, 1928. *The Child in America. Behavior Problems and Programs*, New York: Alfred A. Knopf.
- Thöm, Håkan, 1996. "Från medvetande till diskurs. Ideologi, utopi och identitet efter den språkliga vändningen", *Häftet för kritiska studier*, 29 (3).
- Westlund, Dennis, 1996. *The Politics of Popular Identity: Understanding Recent Populist Movements in Sweden and the United States*, Lund: Lund University Press.

Svar till Kerstin Jacobsson

I sitt svar till mig ställer Kerstin Jacobsson en "rationalistisk syn" på språk och språkanvändning (som hon menar att jag företräder) emot den "diskursanalytiska språksynen, att språkanvändningen även innefattar en makt-dimension: makten att tolka och definiera världen." Hon hävdar vidare att "språkanvändningen också har med självförståelse och identitet att göra" – något som hon tror att jag menar är kontroversiellt.

För det första har jag inte gett uttryck för någon "rationalistisk syn" på språk och språkanvändning i allmänhet. För det andra har jag inte förnekat att "språkanvändning" har med självförståelse och identitet att göra. För det tredje har jag inte förnekat att "språkanvändning" har med makt att göra. Jag skriver ju uttryckligen att ord har makt över tanken och att definitioner därför är viktiga – inte minst när det gäller termen "demokrati". För det fjärde utesluter inte en "rationalistisk syn" på språkanvändning (i meningen nyttomaximering) att språk används för att utöva makt eller uttrycka självförståelse och identitet.

Jag har i min diskussion av KJ:s avhandling inte gått in på någon teori om språket som sociologisk eller psykologisk företeelse och jag har inte förutsatt att alla som använder ett språk är rationella. Vad jag förutsatt är att både det vetenskapliga och det politiska samtalet kan och bör vara rationellt i den meningen att de samtalande strävar efter saklighet och opartiskhet. Om jag förstått KJ rätt delar hon i hög grad detta rationalitetsideal. Habermas diskursetik är en viktig utgångspunkt för KJ i analysen av EU-debatten (se Jacobsson 1995 och 1997b). Detta diskursetiska ideal förutsätter att man kan pröva utsagor (normativa och faktuelle) utifrån krav på konsistens, rimlighet och empirisk hållbarhet, dvs. ägna sig åt idékritik. Som jag läser KJ är det detta hon gör i sin avhandling. Därför är också min analys av hennes avhandling idékritisk.¹

Jag medger gärna att jag inte riktigt förstår vad "diskursanalys" är. Möjligen kan min oförståelse härvidlag bero på KJ:s oklara beskriv-

ning av vad denna typ av analys går ut på. I hennes svar får man intrycket att diskursanalys kan handla om en mängd vitt skilda ämnen: 1. Idéhistoria (fast det kallas "begreppshistoria"). 2. Empirisk (psykologisk och sociologisk) språk-teori. 3. Språkliga konventioner ("socio-logiska" språkbruksregler). 4. Moraliska och politiska värderingar. 5. "Kollektiva erfarenheter". 6. Orsaksförklaringar, dvs. analys av "yttre möjlighetsbetingelser, alltså de samtidshistoriska förutsättningarna, för diskurserna".

Bland KJ:s mångordiga och, för mig, mystifierande beskrivningar av vad diskursanalys är vill jag lyfta fram en formulering som styrker min tes om att hon främst är intresserad av det som statsvetare kallar "idéanalys". Diskursanalys innebär, skriver KJ, "en analys av utsagor och av hur dessa utsagor relateras till varandra i ett pågående samtal."

Den "analys av utsagor" som KJ avser är uppenbarligen semantisk och "innehållslig". Vad det innebär att analysera hur utsagor "relateras till varandra" är dock höljt i dunkel. Avses empiriska samband mellan "talakter" eller analytiska samband mellan påståenden?

I en annan formulering anger KJ två syften med sin avhandling: 1. "Att kartlägga talet om demokratin" i EU-debatten. 2. Att diskutera "implikationer som följer av hur demokratifrågan definierades och behandlades i debatten." Den "kartläggning" som KJ faktiskt gör är idéanalytisk och idékritisk. Hon refererar, analyserar och kritiserar argument som åberopar demokratiska principer för ett EU-inträde.

Det andra syftet framstår, om man ser till vad KJ faktiskt gör, också som i huvudsak idékritiskt. De "implikationer" som KJ avser att studera handlar om de teoretiska och politiska konsekvenserna av att termen demokrati "laddas" med sakpolitisk effektivitet. Konsekvenserna blir, enligt KJ, farliga för demokratins ställning i Sverige. Därför bör vi, menar KJ, hålla fast vid Tingstens och Ross' proceduriella demokratidefinition.

Låt mig citera en central passage ur KJ:s avhandling där denna idékritiska ambition blir tydlig. I en kritik av den s.k. *Konsekvensutredningen* gör KJ följande kommentar:

Problemet med resultatens och effekternas framskjutna betydelse är dock att *effektivitet och demokrati inte alltid åtskiljs analytiskt*. Effektivitet kan – men behöver inte – vara gynnsamt för demokratin i bemärkelsen folkstyre. Demokrati och effektivitet kan båda vara värdefulla men är inte samma sak. För att kunna bedöma i vilka fall effektivitet verkar gynnsamt för demokrati måste de begreppsligt hållas isär. Det är ett skäl till att många demokratiteoretiker medvetet valt att hålla isär (empiriska) förutsättningar för demokrati, den demokratiska proceduren och dess resultat. Det finns också politiska skäl att upprätthålla dessa distinktioner. Om handlingskraft blir ett kriterium på demokrati, vad har vi då att sätta emot regimer som är handlingskraftiga men som inte baserar sig på folkstyre? Var det inte mot bakgrund av de handlingskraftiga men icke-demokratiska regimerna på 1930- och 40-talen som Tingsten och Ross var så angelägna att skjuta fram proceduren i demokratidefinitionen? (s. 244).

Därefter följer en kritik av *SNS Demokratiråd* och dess inkluderande av handlingskraft i definitionen av "demokrati" (se Rothstein (red) 1995:121f). KJ ägnar sig inte åt empirisk sociologi i detta sammanhang utan åt normativ idékritik:

I detta ljus blir demokratibedömningen i EU-debatten problematisk. Problemet är inte att omprioriteringen görs till förmån för andra värden än demokratin (här: den sakpolitiska effektiviteten). Problemet är när dessa värden definieras som demokratiska och inte hålls isär begreppsligt. (s. 244)

Varför är detta problematiskt, enligt KJ? Det är knappast något sociologiskt problem som KJ avser, utan ett begreppsligt problem – ett problem som också blir normativt och politiskt. KJ avslutar sin diskussion i detta avsnitt med den sarkastiska kommentar som jag citerade: "När effektivitetens språk talas, men med demokratisk accent, blir det svårt att protestera: Vi är väl alla demokrater även om vi vill vara effektiva." (s. 245) Detta är idékritisk polemik, inte sociologisk empiri. Jag gör mig inte skyldig till någon feltolkning om jag på-

står att KJ hävdar att jasidean sviker demokratis principer till förmån för sakpolitisk effektivitet.

Den idékritiska tesen att jasidean blandar samman demokrati och effektivitet framstår som huvudresultatet av KJ:s analys. Denna tolkning styrks av en "diskursanalys" av reaktionerna på KJ:s avhandling. På både nyhets- och debattsidorna har KJ:s avhandling framställts som en varnande kritik av EU-inträdet och argumenteringen härför (se t.ex. Elmbrant 1998, Elvander 1998 och Svenning 1998).²

KJ skriver att hon inte valt att arbeta "hypotetiskt-deduktivt" och därför inte velat precisera "demokratifrågan". Men att precisera demokratifrågan har inget med hypotetisk-deduktiv metod att göra. Det handlar om att tolka den fråga som debattörerna diskuterar i syfte att avgränsa analysen. En tydligare precisering hade underlättat idékritiken. Då hade hon funnit att det är få (i första hand SNS Demokratiråd) som gjort det fatala misstaget att *definiera* "demokrati" i termer av effektivitet. Andra debattörer (de flesta vad jag kan se) har nöjt sig med att hävda att sakpolitisk effektivitet (dvs. tillfredsställande av folkviljan) är ett demokratiskt värde (utan att vara samma sak som demokrati), vilket inte är så upprörande ur begreppsanalytisk synvinkel. Tvärtom anknyter de, som jag skriver, till en gammal "demokratidiskurs".

KJ påstår att hon inte tar Tingsten som utgångspunkt i sin "diskursanalys". Däremot "relaterar" hon sig till Tingsten i den senare delen av avhandlingen. Jag har svårt att förstå skillnaden. Varför "relatera" sig till Tingsten om man inte tar honom som utgångspunkt, dvs. instämmer med hans demokratidefinition (vilket KJ så uppenbart gör)?

Tingstens och Ross' proceduriella demokratidefinition framstår som en måttstock mot vilken KJ mäter jasideans demokratisyn. Även Tingstens tes om demokratisk överideologi beskrivs i instämmande ordalag: "Poängen med demokrati är dock att vi ska ha gemensamma regler för kollektiv konfliktlösning, inte att vi alla skall omfatta samma samhällsvision" (s. 313). (Se även intervju med KJ i SvD 98-04-20). Jasideans "generösa" användning av demokratibegreppet anser KJ vara "slarvig" (s. 313).

Att KJ använder ordet "slarvig" bekräftar KJ:s idékritiska syfte. Jasidans "slarv" består i att den inte håller sig till det proceduriella demokratibegreppet, menar väl KJ.

Detta "slarv" är ingen tillfällighet, utan förklaras av KJ i termer av ett "hegemoniskt projekt" utfört av en "allians av socialdemokrater och borgerliga på elitnivå" (s. 313.) Enligt KJ var dock inte det "hegemoniska projektet" helt lyckat eftersom det fanns "ett brett folkligt motstånd mot medlemskapet med en annan tolkning av demokratiproblematiken" (s. 313). Man behöver inte läsa mellan raderna för att förstå att KJ instämmer i "det folkliga motståndets" tolkning av demokratiproblematiken.

Det är ingen överdrift att påstå att KJ i sin avhandling för en polemik mot jasidans demokratibegrepp. Jag tycker att det är synd att KJ inte lyft fram sina normativa utgångspunkter tydligare. Ingen som läser KJ:s avhandling kan ta miste på hennes normativa och politiska bevekelsegrunder. Hennes energiska och på många sätt lärorika kritik av jasidans argumentering skulle bli tydligare om hon redovisat det demokratiideal som hon själv står för. Den vetenskapliga karaktären på avhandlingen hade inte gått förlorad av en öppen redovisning av de normativa premisserna – tvärt om (se Björklund 1991).

KJ tycker att jag är orättvis när jag påpekar att hon inte kritiserat nejsidans argument mot EU. Hon påpekar att hon visst kritiserat nejsidan för att den bortsåg ifrån "den nationella statens – och därmed den nationella demokratins – förändringar i och med globaliseringen; den politiska praktiken överensstämmer inte heller med idealet på nationell nivå". Dessa kommentarer är dock mycket knapphändiga (se s. 218 och 296f). Men det intressanta är att KJ här framställer dem i idékritiska termer: hon kritiserar bristen på överensstämmelse med ett "ideal".

KJ:s argument för att koncentrera sig på jasidans argument är att de var fullkomligt "dominerande" i de "elitföra" hon valt att studera. För det första var de inte fullkomligt dominerande. För det andra var nejsidans argument närvarande i jasidans plädering för EU. Man argumenterade ju mot nejsidan. KJ:s diskussion av jasi-

dans argument är implicit en diskussion av nejsidans argument. Hon använder sig ofta av nejsidans argument i sin kritik av jasidans demokratisyn. Nejsidans formuleringar "klippas in" i hennes idékritik av jasidans förvrängning av demokratibegreppet (se s. 136f).

Anledningen till att nejsidans argument inte kritiserats av KJ är rimligen att hon inte tycker att det finns skäl att kritisera dem. De gör inte det misstag som jasidan gör – att frånga den ross-tingstenska demokratikonceptionen. Här är dock jag och KJ oeniga. Det var därför jag föreslog att hon också borde göra en kritisk analys av nejsidans argumentering. KJ skriver att det kräver en ny bok. Men om det finns något att kritisera hos nejsidan, borde det väl ha tagits upp i den bok som KJ har skrivit.

KJ påpekar att hon även tar upp effektivitetsargument för EU som utgår ifrån en "välfärdsstatlig logik". Men som jag tolkar KJ hävdar hon att "marknadslogiken" var dominerande inom jasidan. I den formulering om att demokratibegreppet fylls med "marknadens värderingar", som jag citerade, anges en generell förklaring till att demokratibegreppet "laddas" med effektivitet. Min poäng är dock att man inte kan finna någon viss typ av "logik" varken inom ja- eller nejsidan. På båda sidor fanns de som åberopade effektivitetsargument som bygger antingen på marknadens eller välfärdsstatens "logik". Att i generella termer förklara jasidans demokratikonception i termer av marknadslogik håller inte.

KJ invänder även mot min kritik av hennes förståelse av ordet paradox. När KJ skriver om "paradoxerna och ologiskheterna" (s. 216) tolkade jag henne som att hon menade att paradoxer är ologiskheter, dvs. motsägelser. Min tolkning styrks också av hennes formuleringar på s. 46: "Påståendet, eller klustret av påståenden, framstår som orimligt på grund av en (eventuellt implicit) motsägelse. Men paradoxen kan sägas vara skenbar i bemärkelsen att den implicerar att en lösning är möjlig³ ... Motsägelsen kan upphävas genom att någon av de motstridiga satserna förkastas, modifieras eller underordnas den andra." Här tycks KJ mena att en paradox faktiskt är en logisk motsägelse (trots att hon skiljer mellan paradox och logisk motsä-

gelse). Men min tolkning är måhända ogenerös. Kanske KJ menar, trots det oklara språkbruket, att en paradox är en skenbar motsägelse.

Men det är inte lätt att förstå vad KJ menar med paradox. Liksom i många andra sammanhang blandas semantik med psykologi och sociologi (därför att KJ inte skiljer mellan begrepp och föreställningar). En paradox är, enligt KJ, något som uppstår givet en "utsiktspunkt" och en "förväntan på demokratin och suveräniteten", skriver KJ i sitt svar till mig. Här ges "paradox" en psykologisk innebörd som handlar om aktörers förväntningar oberoende av analytiska samband. Att det inte snöar trots att det är vinter blir en paradox enligt KJ:s användning av ordet.⁴

KJ invänder mot mig att jag vill undersöka om det som hon kallar paradoxer "verkligen var paradoxer eller ej". Men förutsätter inte KJ att det hon kallar paradoxer är paradoxer? Att fokusera på paradoxer är ett "metodologiskt grepp", skriver KJ. Samtidigt tycks hon vara öppen för att det hon kallar paradoxer inte är paradoxer. Kanske menar KJ att ett påstående är en paradox bara om den som uttalar påståendet förstår att det är en paradox. Men i så fall finns det anledning till ännu mer kritik av KJ:s tes om de tre paradoxerna i jasidans argumentation för EU-medlemskap.

KJ tar i detta sammanhang upp mitt resonemang om huruvida påståendet "Sverige avyttrar suveränitet, men förblir suveränt" är en paradox. Hon framhåller att hon inte skrivit att ett utträde är omöjligt, tvärtom vad jag påstår. Vad KJ skrivit, som hon framhåller i sitt svar till mig, är att det är oklart om folkrätten tillåter ensidigt utträde eller inte. Jag förnekar inte att KJ lämnat frågan om den formella utträdesrätten öppen. (Jag skriver att KJ inte polemiserar mot den tyska författningsdomstolens dom som säger att medlemsländerna är fördragets herrar.) Vad jag hävdar är att KJ menar att det oavsett fördragsrättsliga normer är realpolitiskt omöjligt att utträda ur EU. Jag medger gärna att min formulering om att KJ "framhåller" att ett utträde i praktiken är omöjligt var missvisande. Jag borde inte skrivit så. Men att KJ faktiskt menar det kan man inte ta miste på. För det första framstår den ståndpunkten som en underförstådd

premiss i kritiken av jasidan. KJ hävdar att hänvisningen till att en utträdesmöjlighet gör Sverige suveränt är "formalistisk" (s. 188ff). Det är inte orimligt att tolka KJ så att när hon skriver "formalistisk" menar hon "meningslös därför att det i praktiken är omöjligt".⁵

För det andra skriver KJ att Lundström är "ganska ensam" om att hävda att realpolitiskt är varje medlemsstat suverän att gå ur EU.⁶ Denna formulering styrker onekligen min tolkning att KJ själv inte anser att det är realpolitiskt möjligt att gå ur EU.

KJ:s kritiska perspektiv blir mer förstäligt om man betänker att hon i sin avhandling anknyter till en "emancipatorisk" och "kritisk" forskningstradition inom sociologi som försöker förena vetenskaplig analys och politisk kamp. När Marx beskrev borgarklassens "falska medvetande" och när Gramsci beskrev dess "hegemoni" ägnade de sig inte åt empirisk sociologi; de deltog, som de såg det, i en politisk frigörelseprocess. Detta frigörelseperspektiv fördes vidare av Frankfurtskolan med Herbert Marcuse i spetsen. Man ställde sig medvetet på de förtrycktas sida. Målet för dess "kritiska teori" var att avslöja och befria. Jürgen Habermas har med sin diskursiva etik fortsatt i samma "kritiska" tradition.

Så gott som demokrati är skriven i denna tradition. Det är inte långsökt att tillskriva KJ syftet att inte bara beskriva och förklara, utan att avslöja den politiska elitens "diskursiva" hegemoni i EU-debatten. Genom att – felaktigt – "ladda" demokratibegreppet med effektivitet försökte jasidan legitimera något som de facto inskränkte demokratin, hävdar KJ. Hon vill värna det kritiska och rationella samtalet om det svenska EU-inträdet.

Att driva normativa teser inom ramen för vetenskaplig forskning är inte fel – om premisserna tydliggörs för läsaren (se Myrdal 1968). KJ:s avhandling hade, enligt min mening, vunnit mycket på att öppet redovisa och diskutera de normativa premisser som drivit författaren. Att bara hänvisa till Regeringsformens demokratikonception räcker inte. Inte heller Tingstens och Ross' proceduriella demokratikonception, enligt min mening, tillräckligt stöd i kritiken av jasidan. KJ:s kritik bygger på en mer de-

liberativ och participationistisk demokratisyn.⁷ Hade denna redovisatstydligare hade *Så gott som demokrati* blivit mer begriplig. Den hade också på ett mer öppet sätt placerat sig i den diskurs den tillhör: Den normativa diskussionen om den nationella demokratins ställning i globaliseringens tidevarv.

Mats Lundström

Noter

1. Efter en hänvisning till Bourdieus och Foucaults analys av språket som maktmedel skriver KJ att "utsageproduktion har i detta perspektiv mycket lite att göra med ett rationellt samtal och de språkbruksregler som ett sådant skulle kräva". Jag har inget att invända mot denna empiriska beskrivning av den politiska retoriken. Men KJ:s avhandling är primärt inte en analys av språket som maktmedel, utan en kritik av att jäsidan i EU-debatten, som hon ser det, försöker använda språket som ett maktmedel.
2. Enligt en nyhetsartikel i SvD (98-04-20) med anledning av hennes avhandling hävdar KJ att "regeringen mörkat folkstyrets minskade kontroll över EU-besluten". "Värre än så här kan det inte bli", säger KJ med avseende på det demokratiska underskottet och polemiserar i detta sammanhang mot ett svenskt EMU-inträde.
3. KJ skriver inte, som hon tycks tro, att paradoxer är skenbara motsägelser, utan att "paradoxen kan sägas vara skenbar i bemärkelsen att den implicerar att en lösning är möjlig", vilket väl betyder att ett påstående som framstår som en paradox inte är en paradox om det inte är en motsägelse, vilket i sin tur implicerar att en paradox är en motsägelse. I en annan formulering skriver KJ: "Det ologiska och det inkonsistenta kan förklaras sociologiskt och historiskt. Paradoxer blir i ett sådant perspektiv inte problematiska eller ägnade att förvåna." (s. 47).
4. "Paradox" definieras vanligen i termer av semantiska och logiska egenheter hos ett påstående, inte i termer av subjektiva föreställningar om ett påståendes motsägelsefullhet. Den s.k. lögnarparadoxen "Jag ljugar nu." är en paradox i objektiv mening i kraft av ordens betydelse. Se Marc-Wogau 1963:213.
5. KJ refererar (s 190f) instämmande Joseph Weiler som hävdar att den faktiska kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna gjort att medlemsstaterna i praktiken förlorat suveränitet. KJ skriver: "Ju mer kompetens som överlåtits åt EU genom EU:s exklusiva kompetens respektive delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna, desto mindre praktisk betydelse har det att medlemsstaterna är 'fördragets herrar'. Den suveränitet som *de facto* överlåtits måste dessutom kunna legitimeras fortlöpande. Att den enskilda staten kan hävda att överlåtelsen en gång i tiden skett i demokratisk ordning innebär inte att arbetsfördelningen eller arbetssättet är legitimt. Dessamma gäller tolkningen att delegationen kan dras tillbaka i framtiden.. De formalistiska resonemangen – acceptabla för både den tyska och den svenska regeringen – innebär inte en lösning av den praktiska legitimitetsfrågan" (s.191. Min kursiv.)
6. KJ har i denna sakfråga uppenbart fel. Jag är inte "ganska ensam" om att hävda att det är realpolitiskt möjligt att gå ur EU. Samma uppfattning har ledningen för Miljöpartiet, dvs den politiska gruppering som var drivande i nejkampanjen. I en skrift med titeln "Ut ur EU" som Miljöpartiet presenterade under partiveckan i Sundsvall före valet 1998 formuleras en strategi för Sveriges utträde ur EU. Under rubriken "Hur skall utträdet gå till?" påtalas att det inte finns någon utträdesparagraf i EU:s grundläggande fördrag, vilket Miljöpartiet kritiserat. Vidare sägs: "Vi har på olika sätt drivit kravet på utträdesparagraf, bland annat i en namninsamlingskampanj 1996. Miljöpartiets företrädare har framfört det i EU-parlamentet med stöd av Gröna Gruppen. Det beror *inte på att vi tror att det faktiskt skulle vara omöjligt att lämna EU utan utträdesparagraf*, utan för att vi anser att det är viktigt att proceduren och villkoren kring ett utträde är reglerade på förhand – inte minst för att omöjliggöra osaklig skräckpropaganda från dem som motsätter sig utträde." (s. 13. Min kursivering) Följaktligen menar ledningen för Miljöpartiet att det är realpolitiskt möjligt att gå ur EU. Den motsatta uppfattningen, som KJ intar, framställs här som "skräckpropaganda". Miljöpartiet hävdar att den svenska väljarkåren kan "utkräva ansvar av de politiker som förde in Sverige i EU – bedöma om deras löften och prognoser om EU-medlemskapet har hållit och med valsedelns belöna eller bestraffa dem därefter. En grundbult i representativ demokrati är att väljarna i efterhand skall

bedöma hur politikerna skött sig." (s. 5). EU-inträdet har således inte, enligt Miljöpartiet, ändrat de demokratiska spelreglerna i Sverige. Vi har fortfarande en representativ demokrati. Väljarna kan rösta in en riksdagsmajoritet som med ett enkelt riksdagsbeslut upphäver anslutningslagen. (Miljöpartiets ledning gör här samma analys som jag själv gjort i polemik mot Agne Gustavsson (1998) Se Lundström 1998a och 1998b.) Samtidigt hävdade nejsidan, som KJ framhåller (s.136) att EU-inträdet strider mot Regeringsformens portalparagraf att all offentlig i Sverige makt utgår ifrån folket. Här finns en intressant "paradox" som KJ tyvärr underlåter att diskutera: EU-inträdet innebär demokratins avskaffande i Sverige, men riksdagen har suverän makt över EU-avtalets laga kraft i Sverige.

7. I två artiklar (Jacobsson 1995 och 1997b) redovisas de normativa utgångspunkterna för Jacobssons diskursanalys. Enligt min mening kunde dessa artiklar ha integrerats i avhandlingen. Men jag håller med Magnus Eriksson (1995) i hans kritiska kommentar av Jacobsson 1995: "Ett problem är naturligtvis att analysen helt inriktas på den ena sidans retorik. Kanske hade resultatet blivit ett annat om även nej-sidans bild av EU och ja-sidan förts in? Om så är fallet, bryter även Kerstin Jacobsson mot Habermas diskursetik".

Referenser

- Björklund, S. 1991. *Forskningsanknytning genom disputation*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Eriksson, Magnus. 1995. "En läsvärd debattanalys som har fel i det mesta", *Svenska Dagbladet* 1995-08-29.
- Elmbrant, B. 1998. "Eliterna har förändrat demokrati-begreppet", *Svenska Dagbladet* 1998-01-28.
- Elvander, N. 1998. "EU måste bli en förbundsstat", *Dagens Nyheter* 1998-12-28.
- Gustavsson, A. 1998. "Vad händer med demokratin i Sverige?", *Svenska Dagbladet* 1998-05-06.
- Jacobsson, K. 1995. "Konstruktionen av 'det nödvändiga'", i *Häftet för kritiska studier 2/95*, 55-68.
- Jacobsson, K. 1997a. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Jacobsson, K. 1997b. "Discursive Will Formation and the Question of Legitimacy in European Politics", i *Scandinavian Political Studies* Vol. 20. No. 1, 69-90.
- Lundström, M. 1998a. "De demokratiska spelreglerna gäller fortfarande". Brännpunkt, *Svenska Dagbladet* 4/6 1998.
- Lundström, M. 1998b. "EU-inträdet och demokratin i Sverige", i *Demokrati på europeisk nivå*. Demokratitredningen, Skrift nr 7 (SOU 1998:124) Stockholm: Fritzes.
- Marc-Vogau, K. 1963. *Filosofiskt lexikon*. Stockholm: Liber.
- Miljöpartiet. 1998. *Ut ur EU*. En rapport om Miljöpartiet de Grönas krav att Sverige skall utträda ur EU och varför EU bör vara en huvudfråga inför riksdagsvalet, 20/9-98. www.mp.se.
- Myrdal, G. 1968. *Objektivitetsproblemet i samhällsvetenskapen*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Rothstein, B. (red.) 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Svenning, O. 1998. "Hur europeisk vill man bli?", *Aftonbladet* 1998-04-22.

Litteraturgranskningar

STAFFAN DARNOLF: *Democratic Electioneering in Southern Africa: The Contrasting Cases of Botswana and Zimbabwe*. Göteborg Studies in Politics 45. Göteborg 1997.

Göteborg Goes South

I decembernumret 1997 av *Foreign Affairs* diskuterar dess redaktör Fareed Zakaria "The Rise of Illiberal Democracy"; ett nytt slags styrelseskick som blandar stora doser av demokrati med stora doser av illiberalism. Demokratien fungerar – medborgarna får rösta i allmänna och fria val och valresultat respekteras. Men konstitutionalism lyser med sin frånvaro; lagstyret är svagt, den valda regeringens makt är mycket bristfälligt, om alls, begränsad och mänskliga rättigheter åsidosätts emellanåt. Makten *utgår* från folket, men sen försvinner den i regeringskanslier och presidentpalats.

The trouble with these winner-take-all systems is that, in most democratizing countries, the winner really does take all (Zakaria 1997:42).

De nya demokratierna – från Lettland till Kirgisien till Peru – är därmed en omvänd spegelbild av vår egen världsdel fram till det demokratiska genombrottet då många länder var konstitutionella autokratier. Makten utgick från eliten, både i teori och praktik, men den var ofta begränsad och lagstyrd.

Det är denna "illiberala demokratins problematik" som Staffan Darnolfs diskuterar och undersöker i sin doktorsavhandling *Democratic Electioneering in Southern Africa: The Contrasting Cases of Botswana and Zimbabwe*. Författaren undersöker om valen varit demokratiska i betydelsen att den politiska oppositionen haft en reell möjlighet att tävla om mak-

ten. Avhandlingen bygger på en omfattande sekundärlitteratur – litteraturlistan är på 29 sidor – eget administrerat frågeformulär, studier av media och officiellt material, intervjuer samt fältforskning och studier på plats.

En av Darnolfs utgångspunkter är den demokratiteoretiska litteraturen. Demokratiteorin med Robert Dahl i spetsen ställer ett antal krav för att vi ska kunna kalla ett val demokratiskt: rösträtten ska vara lika och allmän; alla medborgare ska i princip vara valbara; valen ska vara korrekta (inget valfusk) och effektiva (de valda ska något att säga till om). Som han påpekar så råder stark samstämmighet i den litteraturen att ett demokratiskt valt ledarskap behöver omges av ett antal 'kontrollmekanismer': domstolar, massmedier som faktiskt utnyttjar informationsfriheten, ett civilt samhälle som faktiskt utnyttjar organisationsfriheten, informerade medborgare helst i besittande av en 'demokratisk kultur'. Men vi ställer också krav på att de demokratiska valen ska ha starka inslag av konkurrens; en politisk opposition ska kunna bjuda regeringspartiet konkurrens (valen ska vara 'competitive'¹). Hur ska det kriteriet operationaliseras? Det är en teoretisk fråga som ställs på sin spets i demokratier där samma parti val efter val väljs in i parlament och presidentpalats: Japan, Israel, Italien och Sverige är några av de länder som är eller har varit enparti-dominerade demokratier. Staffan Darnolf analyserar två andra: Botswana och Zimbabwe.

Men hur ska denna "politiska konkurrens" definieras, vilka krav ska vi ställa på den? Darnolf menar att det kriterium på 'competitive' som vissa använt tidigare, dvs flerparti-val, inte räcker. Oppositionspartierna "måste också kunna kommunicera sitt budskap med väljarna" skriver han i första kapitlet (s. 6). Och det bästa tillfället att undersöka den saken är naturligtvis under en valkampanj. Författaren preciserar begreppet 'demokratiska val' till 'val med

starka inslag av konkurrens' (competitive) vilket preciseras till att 'oppositionen kan kommunicera med väljarna', dvs få ut sitt budskap. Det står inte explicit i avhandlingen, men man tar för givet att denna precisering innebär att valen i övrigt och en mer grundläggande mening är demokratiska: att alla tillåts rösta, att alla partier är tillåtna, att inget valfusk sker.

'Konkurrensval' operationaliseras sen i fyra variabler: lagstiftning, partiorganisation, partiernas kampanjbeteende samt medias bild av partiernas budskap. Darnolfs fråga är om de viktigaste oppositionspartierna i de båda länderna hade samma chans vid valen 1994 resp. 1995 som de sittande regeringspartierna. Undersökningens svar, mycket kondenserat, är att oppositionen missgynnas av *regelverket* i båda länderna på det sättet att inte alla parlamentsledamöter väljs i direktval, samt att bara regeringspartiet i Zimbabwe åtnjuter statligt partistöd. Både vad gäller oppositionspartiernas *organisation* och *kampanjbeteende* är de svagare än regeringspartierna i båda länderna, men väsentligt svagare i Zimbabwe. För det fjärde så missgynnas oppositionspartierna av *de statliga media* i Zimbabwe.

De i mitt tycke självklart intressantaste resultaten har Darnolf i kap. 9. Där rapporteras hur media i de två länderna rapporterade valrörelserna. Och det inte någon liten stickprovsundersökning författaren har gjort; utan, för att citera honom på s. 176:

In order to avoid the problems with too short an examination period, and in order to avoid the complications associated with too few media channels and insufficient material, the following measures have been adopted:

- (1) All morning and weekly papers with a national/regional reach, as well as the most important daily news broadcasts, are included in the analysis.
- (2) All political news reports in which party representatives appear as actors or are talked about are included.
- (3) The entire external campaign of the parties is analyzed.

Med andra ord: Darnolf har studerat rubb och stubb. Vissa av hans resultat är slående. Under valkampanjen 1995 i Zimbabwe ägnade den statliga radion och statliga TV:n *86 procent* av sin tid åt – just det, regeringspartiet ZANU PF. De viktigaste oppositionspartierna fick 3 procent vardera (Tabell 9.1). Den bilden blir ännu starkare när Darnolf använder måttet 'impact', dvs andel där partierna figurerat på förstasidan eller toppat radio- eller TV-nyheterna. Då visar det sig att det zimbabwiska regeringspartiet ägnas *100 procent* uppmärksamhet på förstasidan i två av de fem statligt ägda tidningarna (för de övriga tre är siffrorna 94, 80, resp. 60%). I den statliga TV:n toppar de 92 % av nyheterna; i den statliga radion 100 procent. Dessa siffror kan jämföras med hur ofta regeringspartiet bedöms vara toppnyhet i de två privat ägda tidningarna: *0 %* (Tabell 9.7). I grannlandet Botswana är situationen något jämnare. Där toppar regeringspartiet BDP i strax över 80% av fallen i den statliga radion, *liksom* i den privata TV:n. Motsvarande siffra i fyra av de fem undersökta privatägda tidningarna är *0 %* (Tabell 9.8).

Men dessa mått säger ingenting om nyheterna varit positiva eller negativa för partierna. Så det har Darnolf (förstås) också mätt. Författaren använder Kent Asps 'Actor treatment index' för att ange hur nyheterna behandlat aktörerna: från bara beröm (+100) till bara kritik (-100). Och så mätt blir skillnaderna för Zimbabwe igen slående. I den statliga pressen får regeringspartiet ZANU+66, i den statliga radion och TV:n +75; i den privata pressen, däremot, -71 (Tabell 9.11). Detta mått ger däremot en balanserad bild av rapporteringen i Botswana. I den statliga radion och pressen får regeringspartiet +61, resp. +40, medan *oppositionspartiet* (BNF) får +77 resp. +95 i samma media. Rapporteringen i den privata pressen bekräftar bilden av att oppositionen har ett stöd där: siffran för regeringspartiet är +9 medan den är +64 för oppositionspartiet. *Däremot* ställs den föreställningen på huvudet när vi ser siffrorna för den privata TV:n – där får regeringspartiet +100 och oppositionen (bara) +78 (Tabell 9.12).

Det står alltså klart att den politiska oppositionen har haft svårare att få ut sitt budskap i Zimbabwe än i Botswana. Varför? Författarens hypotes – som bekräftas! – knyter an till äldre och nyare forskning om betydelsen av den s.k. 'transitionens' karaktär. Tidigare Almond, Verba, Weiner m.fl. och på senare år Schmitter, Przeworski m.fl. som analyserat demokratin "tredje våg" har alla betonat hur övergången, *transitionen*, till demokratin formar elitens politiska synsätt och beteenden. Kort sagt: en våldsamt övergång skapar lätt misstänksamhet mot opponenter medan en fredlig övergång lättare banar väg för kompromissanda och en tolerans av oliktankande och oppositionella. Zimbabwens långa och blodiga självständighetskamp mot det vita Rhodesia och sen inom befrielseörelsen jämfört med den fredliga övergången till självständighet och demokrati i Botswana är förklaringen till de olika attityderna hos de två ländernas eliter, menar Darnolf. I slutsatserna prövar han några andra möjliga förklaringar: ekonomisk utvecklingsnivå, ländernas storlek, partisystemens stabilitet, etnisk homogenitet, patron-klient-relationer, politisk kunskapsnivå samt det civila samhällets karaktär. Dessa alternativa förklaringar, som kommer till korta, klaras av på 4½ sida och man kanske kan säga att läsaren inte lämnas *helt* övertygad om Darnolfs argumentering.

Frågeställning och metod

Förutom de uppenbara styrkorna i Darnolfs avhandling, som jag återkommer till, är det tre punkter jag vill diskutera: Frågeställning och metod; operationaliseringen av den centrala variabeln 'demokratiska val'; samt frågan om vilken politisk kontext vi har att göra med i de undersökta länderna.

Vid en noggrann läsning av Darnolfs bok framgår två näraliggande men *olika* formuleringar av avhandlingens huvudfrågeställning. Ett sådant påpekande kan förefalla petigt och gnälligt, men de två formuleringarna relateras inte till varandra och det är inte en orimlig tolkning att de borde leda till två olika slags undersökningar. Det jag uppfattat som den "rätta" (dvs Darnolfs avsiktliga) formuleringen är un-

dersöka "oppositionens möjlighet att tävla om makten", operationaliserat som "dess möjlighet att få ut sitt budskap"² (finns formulerat på sidorna 13, 25, 28, 31, 38, 128). Detta uppfattar jag synonymt med "valkampanjernas 'competitiveness'" (s. 34, 216).

Den *andra* formuleringen av frågan, som gör mig förbryllad, finns i slutsatserna och i Abstract, nämligen: att "The research objective of this study... explain why they (the elite) are willing to work toward a more democratic society in certain countries" (Abstract, samts. 3). På s. 206 skriver Darnolf att han prövat om erfarenheterna från befrielseörelsen har påverkat de politiska ledarnas "democratic convictions". Med den första frågan för ögonen är det lätt att följa med i Darnolfs text. Men den andra formuleringen reser många metodfrågor. Varför studera massmedia och inte eliten om man vill ha reda på just denna elits "demokratiska övertygelse"? Men jag utgår i det följande från att det är den första formuleringen ovan som gäller.

Givet att författaren vill testa "hypotesen att elitens erfarenheter av självständighetskampen kan förklara grad av demokrati" (s. 3, 25, Abstract) så ställer jag mig frågan varför han inte gjorde en kvantitativ undersökning av den hypotesen för att komplettera sin föredömliga fallstudie. Det är hade inte behövt vara någon omfattande undersökning. Siffror på 'grad av demokrati' hade han ju t ex kunnat hämta från Axel Hadenius (1992) undersökning och 'typ av självständighetskamp' hade kunnat kodats i några få kategorier. Jag medger gärna att en sån undersökning innebär metodproblem – men den hade varit intressant som ett komplement till djupdykningen i de två fallen.

Till sist undrar man som läsare över valen av fall. Varför valde författaren fall där han kontrollerar för styrelseskick (parlamentarism vs. presidentialism), valsysteem, tid och tidigare kolonialmakt – när *ingen* av dessa faktorer anges som de i litteraturen alternativa förklaringarna till grad av demokrati? (dvs: etnicitet, patron-klient-relationer, utvecklade civilt samhälle, samt brist på kunskaper om flerpartisystem och demokrati, s. 17)? Man frågar sig också varför den mest uppenbara utmanaren mot författarens hypotes inte valdes: Sydafrika. Jag

kan förstå Darnolfs praktiska argument, att Sydafrikas demokrati var mycket ung när han planerade sin studie. Däremot förstår jag inte de två teoretiska argumenten för att inte studera Sydafrika: att landet har ett proportionellt valsystem (s. 30), samt att Nelson Mandela under sin fängelsetid "had to rely on others" (s. 231) och därför har blivit en mer konsensusinriktad politiker än Mugabe. Det senare luktar *ad hoc* förklaring lång väg. Vill författaren på allvar hävda att Zimbabwes demokratiska problem förklaras av att Mugabe aldrig behövde lära sig att samarbeta eftersom Smith-regimen inte lyckades fånga honom?

Operationalisering av 'demokratiska val'

Darnolf diskuterar bristen på precision i litteraturen i begreppet 'competitive elections' (s. 5f, 28f) och nämner att vissa andra forskare med detta menat 'flerpartival', dvs att det styrande partiet är utmanat av åtminstone ett parti till. Han är inte nöjd med detta kriterium utan föreslår att vi vidgar det till att oppositionen har 'möjlighet att i teori och praktik få ut sitt budskap till väljarna' (s. 1, 6, 129). Det är lätt att hålla med om att det inte räcker att yttrande-, församlings- och tryckfrihet bara finns i teorin, dvs endast i lagar och konstitutioner men inte omsatta i handling. Men om vi inte är nöjda med en sådan juridisk definition av 'konkurrensval', vad ska vi ta till då? Darnolfs förslag är detta:

Demokratiska val = Val med starka inslag av konkurrens = Partierna får ut sitt budskap

Jag känner mig inte helt övertygad av hans argumentering för hur man bör operationalisera 'competitive elections' (jfr ss. 4-6, 205), och som en följd därav – författarens belägg för sina resultat. Innan jag tar upp och diskuterar dessa variabler (tillika kriterier) i tur och ordning vill jag peka på några andra kriterier på demokratiska val som, vill jag hävda, ligger närmare till hands:

Valfusk: Borde inte frånvaron av valfusk vara det första och mest självklara kriteriet på demokratiska val? Detta också skrivet i vetenskapen att

valfusk inte bara äger teoretiskt intresse i Zimbabwe. Per Nordlund (1996:204) beskriver hur oppositionspolitikern Margaret Ndongos förlust mot en ZANU PF kandidat i Harare i valet (just) 1995 senare ogiltigförklarades av Högsta Domstolen pga valfusk. I ett fyllnadsval senare i november 1995 fick hon dubbelt så många röster som ZANU PF politikern. Hon utsattes inte bara för valfusk, utan fick också egendom förstörd och utsattes för hot av säkerhetspolisen och ZANU-folk. Nordlund (1996:173) beskriver också "allvarliga hot och våld" mot oppositionskandidater (från ZUM) 1990 samt "fängslanden, försvinnanden, partikontor som bränts" riktat mot oppositionspartiet ZAPU 1982-86 (Nordlund 1996:146ff). Efter valet 1985 uttraderdes ZAPU genom att "gå ihop" med ZANU. Andra belägg eller indicier på att inte ens de formella demokratiska spelreglerna efterlevs i Zimbabwe är t ex utbildningsminister Stan Mudenge uttalande till studenterna 1993: "Om ni ger er in i politiken måste ni acceptera spelets regler ... Även om det förekommer hot så ingår det i spelreglerna" (Nordlund 1996: 194). Ett annat exempel är det till 1994 gällande förbudet mot att träffas fler än 6 personer utan polistillstånd, vilket också gällde på landsbygden.

Darnolf nämner också att det botswana skapade oppositionspartiet BNF anklagade regeringen för valfusk (s. 143, 149). Läsaren undrar om det låg det någonting i dessa anklagelser?

Huntingtons "two-turn-over-test"? Samuel Huntington har föreslagit att kriteriet på ett demokratiskt politiskt system är att *både* den första regeringen *och* den andra oppositionsregeringen har besegrats i val samt (fredligt) överlämnat makten till de i valet segrande.

Przeworskis "60%-test"? Adam Przeworski menar att ett land där ett parti får mer än 60% av rösterna två val i rad inte är någon demokrati. ZANU PF har fått 63, 77, 80 och 81% av rösterna i valen 1980-95.

Valdeltagande? Jag vet att valdeltagande kan vara en besvärlig indikator på demokratisk legitimitet i ett klientelistiskt system. Men oftast handlar den svårigheten om att tolka *högt* valdeltagande; i Zimbabwe råder det motsatta förhållandet – mindre än 30% deltog i senaste pre-

sidentvalet vilket man kan argumentera för är en indikation på lägre grad av demokrati.

Antalet valkretsar med en *motkandidat* till regeringspartiet? Jag har inga siffror på det, men det hade varit intressant att se en sådan tabell i Darnolfs bok.

Vad jag förstår är förslaget att mäta 'konkurrensval' i termer av oppositionspartiernas genomslagskraft Darnolfs eget (jfr Elklit & Svensson 1997). Och innovationer är ofta berömvärda. Men jag vill hävda att när det gäller definitioner och kriterier har vi ett överskottsproblem inom samhällsvetenskapen. Hade naturvetare fungerat på samma sätt som vi så hade de fortfarande diskuterat vad man bör *mena* med begrepp som kraft och massa. Annorlunda uttryckt: Det jag saknar i Darnolfs avhandling är en mer omfattande diskussion av tidigare förslag av hur demokratiska val bör mätas och en argumentering varför hans förslag är avsevärt bättre än de föregående.

I vad mån Botswana och Zimbabwe uppfyller kriteriet konkurrensval (= oppositionspartierna kan få ut sitt budskap) mäter sen Darnolf i fyra variabler: lagstiftning, partiorganisation, partiernas kampanjbeteende samt medias bild av partiernas budskap. Det finns mycket positivt att säga om Darnolfs analys i kapitlet 5 till 9 och om all den information om de politiska systemen i de båda länderna som författaren levererar. Men här kommer jag att koncentrera mig på frågor och kritik.

Lagstiftning: Författaren undersöker sju legala och konstitutionella områden för att utröna om bestämmelserna missgynnar oppositionspartierna:

Jag erkänner gärna att varje försök att gå från den höga, klara luften i teoriernas värld till att försöka använda dessa teorier till något annat än en intellektuell lek är kantat av svårigheter (svårigheter som våra vänner bland de politiska teoretikerna ofta är lyckligen omedvetna om). Så mina frågor och invändningar ska mer ses som en indikation på vilka svårigheter vi har framför oss, än en "sågning" av Darnolfs förslag.

Författaren menar att gerrymandering inte är "förenligt med demokrati" (s. 65). Jag skulle vilja hävda att det är rimligare att kalla gerry-

Tabell 1. Missgynnas oppositionen mer än regeringspartiet av följande bestämmelser?

	Zimbabwe	Botswana
Gerrymandering	Nej	Nej
Indirekta val	Ja	Ja
Krav på kandidater	Nej	Nej
Kampanjkostnader	?	?
Statligt partistöd	Ja	Nej
Statliga subventioner	Nej	Nej
Offentliga media	?	?

(från Tabell 5.1 i Darnolf)

mandering för politik i stället för odemokrati. Vad jag förstår skulle detta ditt kriterium göra ganska många 'etablerade demokratier' odemokratiska. Det är likaledes svårt att utan en mer omfattande diskussion karaktärisera Zimbabwes statliga partistöd som odemokratiskt. Eftersom det krävs minst 15 mandat i parlamentet för att få partistöd så tar ZANU PF hela stödet på US\$ 4,5 miljoner (s. 72). Men detta är inte *alldeles* artfrämmande från svenska bestämmelser om statligt partistöd endast åt partier som kommer in i riksdagen. Uppfattningen att offentliga tjänstemän (civil servants) inte är valbara innebär en "serious restraint on political freedom" (s. 69) framstår som lite kråkvinkelemässig; detsamma gäller ju i Storbritannien (för senior civil servants) utan att vi ifrågasätter demokratin där.

Jag ställer mig frågande till hur det zimbabwiska systemet med 30 indirekt valda (av 150) parlamentsledamöter ses (s. 216) som en indikation på 'mindre' demokrati. Det är ju den demokratiskt valde presidenten som väljer dessa! Resonemanget borde rimligen göra USA (med den indirekt valde presidenten) eller Sverige till 1970 (med den indirekt valda första kammaren) till sämre demokratier? Är vi beredd att acceptera den slutsatsen?

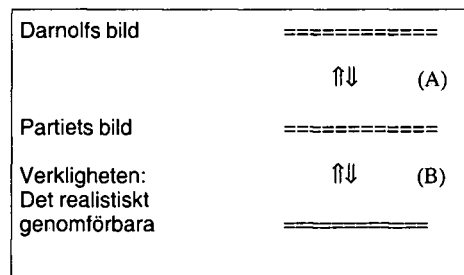
Å andra sidan vill jag ifrågasätta varför röstköp skall anses vara odemokratiskt. Darnolf, liksom de flesta andra i litteraturen, uppfattar ett köpande av en röst som odemokratiskt. Jag har svårt att förstå den argumenteringen: Vi accep-

terar "köp" av hela grupper genom t ex en jordbrukspolitik eller en industripolitik som demokratiskt men inte köp av individuella röster – varför? Två saker bör poängteras. Det ena är att ett köp av en individs röst för all framtid inte kan ses som demokratiskt legitimt, inte heller om köpet är förenat med tvång (vilket ibland är fallet). Men om en medborgare på fullständigt rationella och autonoma grunder föredrar 50 kr i utbyte mot sin röst i stället för luftiga löften som han/hon ändå vet aldrig kommer att infrias – varför är det mindre demokratiskt?

Partiorganisation: Författaren menar att oppositionspartiernas "pengar, personal, materiel och kunskap" (s. 11, 78ff) ska ligga i paritet med regeringspartiet för att de ska kunna få ut sitt budskap och valen därmed räknas som demokratiska. Här har jag svårt att hänga med. Varför bör oppositionspartier som vid valet 1990 i Zimbabwe endast fick 1% (ZANU/Ndonga) resp. inte ställt upp tidigare (FPZ) och i Botswana endast hade 3 av 34 parlamentsplatser inför valet 1994 ha samma resurser som det betydligt större partiet för att valet ska vara demokratiskt? Självklart kan dessa låga siffror vara ett resultat av ofria val, men vi kan väl inte se dem och de förmodligen åtföljande svaga resurserna som en *indikation* eller *kriterium* på ofria val?

Författaren vill analysera om något partis "brist på resurser hindrar det från att kommunicera med väljarna och därmed riskera en mindre kompetitive valkampanj" (s. 96, min kursiv.). Men här blandas väl partiets resursbrist som beror på *odemokrati* och sån som beror på, just, *resursbrist*, ihop? Författaren påpekar att om det är stora skillnader mellan partiernas ekonomiska resurser så "kan deras tävlan om makten påverkas negativt" (s. 76). Och det låter ju troligt. Men är det odemokratiskt? Den springande punkten är formuleringen att skillnaderna i kapacitet mellan partierna "verkar (appears) vara baserat fr a på det styrande partiets handlingar" (101). Men jag tycker inte att författaren kan visa detta.

Kampanjbeteende: I inledningen till kap. 7 (s. 102) skriver författaren att kriteriet på 'konkurrensval' avgörs av om partierna kan "genomföra sin önskade valkampanj" (min kursiv.).



Figur 1. Tre analysnivåer.

siv). Det innebär rimligen att om ett oppositionsparti i t ex ett halv-auktoritärt politiskt system har *mycket låga ambitioner* men kan *uppfylla* dessa då har vi "competitive" och demokratiska val? Eller omvänt, om ett parti har fullständigt orealistiska ambitioner (t ex ZANU (ndongas) strategi som "was far from realized", s. 125) med sin kampanj och misslyckas så är valet "mindre demokratiskt"?

Med andra ord: Vilken slutsats ska vi dra av det faktum att oppositionen i Zimbabwe i lägre utsträckning än den botswanska kan "förverkliga sin kampanjstrategi" (s. 127)? Problemet berörs på s. 128, huruvida författaren studerat "partiledningarnas verklighetsbild" snarare än "verkligheten". Och svaret ges att ledningarna gaven "accurate picture" av sin planerade kampanj. Men författaren glider ifrån den svårare frågan här. Det är tre nivåer vi har att göra med, vilket framgår av figur 1.

Det jag uppfattar att författaren säger på s. 128 är att relationen (A) stämmer: författarens bild av partiets *utsaga* om sin valrörelse är reliabel. Och det ifrågasätter jag inte. Men jag undrar över relationen (B): partiets utsaga om sin planering i relation till vad de realistiskt skulle kunna åstadkomma. Darnolf diskuterar om partierna hade en "realistisk bild" av vad de kunde åstadkomma eller om deras 'strategier' mer hade karaktären av "önskelistor" eller 'stimulantia' – sånt man tar för att må lite bättre och känna sig lite betydelsefullare. Men han besvarar inte den frågan, utan konstaterar bara att den är "difficult to determine" (128n). Men jag undrar om han kan nöja sig med det svaret, givet avhandlingens fråga och operationaliseringen av 'fria val'?³

Medias bild: Genom att jämföra partiernas budskap med hur de relaterades i media vill Darnolf komma fram till om något parti "favoriserades" (s. 34). En sådan formulering är ju lätt att hålla med om. Men är det inte nödvändigt att göra distinktioner här mellan (låt oss kalla det) 'demokratiskt legitim' och 'demokratiskt illegitim' favorisering? Vi vet alla att en huvudförklaring från de förlorande partierna i Sverige (liksom i de flesta länder, förmodar jag) på valnatten är att "de inte fick ut sitt budskap". Antag att dessa påståenden är sanna: Vore detta en indikation på en mindre demokratisk valrörelse och en mindre demokratisk eliti i Sverige? Visst, det *kan* ju vara det i vissa lägen, men de flesta skulle nog hålla med om att medias bristande intresse nu för t ex partiet ny demokrati inte är ett utslag av "odemokrati"?

Författaren menar (s. 193) att om media rapporterar "fel" frågor, dvs såna som partierna själva inte vill ha upp på dagordningen så har de blivit *hindrade* att genomföra sin strategi. Förvisso. Men är detta självklart ett demokratiproblem? På ett ställe diskuteras den potentiella konflikten mellan avhandlingens demokratikriterium och tryckfriheten. Analysen hade vunnit, vill jag hävda, på att den konflikten hade lyfts fram och diskuterats mer.

I slutsatserna (Tab. 10.2 s. 211 och 214ff) hävdas att oppositionspartierna FPZ och ZANU(Ndonga) i Zimbabwe blev missgynnade av statliga media "pga regeringspartiets handlande". Det bygger på författarens resultat att regeringspartiet ZANU PF fick hela 86% av nyhetstäckningen i både den statliga TV:n och radion medan de två oppositionspartierna tillsammans fick endast 6%. Och det är ju väldigt ojämnt. Men om vi jämför med partiernas röstandel 1990 (s. 247) så kanske siffrorna inte är så uppseendeväckande: ZANU PF fick då 80% och ZANU(Ndonga) 1% av rösterna (FPZ fanns inte vid det valet). Och i valet 1995 får de två oppositionspartierna endast 14% och 2 av 119 mandat. Denna nyhetsvärderingen kanske är alldeles naturlig och demokratiskt legitim?

Sammanfattningsvis: Det jag saknar är en diskussion om skillnaden mellan det jag tidigare kallade *demokratiskt legitim* contra *demokratiskt illegitim konkurrensbrist*.⁴

Jag håller naturligtvis med om att det ligger något teoretiskt och intuitivt riktigt i att säga att ett demokratiskt val innebär just att regeringspartiet ska vara konkurrensutsatt. Men vad ska detta villkor innebära, närmare bestämt? Om oppositionspartierna har svagt stöd, svaga resurser, inte kommer in i media och schabblar i största allmänhet—har vi identifierat ett mindre demokratiskt val i så fall? Jag tycker jag har visat på flera exempel i avhandlingen som borde ha påkallat en ingående diskussion om detta.⁵

Egentligen ifrågasätter jag inte avhandlingens resultat, utan dess metod. Är en innehållsanalys av media den bästa metoden att ta reda på om Botswana och Zimbabwe haft "competitive elections"? Det finns mängder med uppgifter i avhandlingen som ger stöd för slutsatsen att regeringspartiet i Zimbabwe ägnat sig åt demokratiskt illegitim "konkurrensbegränsning". ZANU har direkt blandat sig i media (s. 55, 58). ZBCs 'Election Coverage Committee' har rätt att ändra budskapet som ett parti önskar sända i TV (s. 59n). Landets största tidning skriver att regeringspartiet ZANUs kandidater ska få US\$ 750 trots att landets vallag säger att de max får spendera US\$ 125 (s. 70f). Oppositionspartiet FPZs ledare Patrick Kombayi sköts ner strax före valdagen 1990 av två säkerhetspoliser som senare släpps av Mugabe (s. 126n). Regeringstjänstemän tvingade på de statliga medierna "informella regler" (s. 216). Regeringspartiet i Zimbabwe har "åtskilliga gånger ersatt kritiska redaktörer med mer lojala journalister" (s. 171). I slutsatserna skriver författaren att han aldrig hade för avsikt att hitta en "direkt inblandning" från ZANU i de statliga media (s. 215). Varför undrar jag? Borde inte precis en sådan undersökning ha ingått i studien?

Politisk kontext

Vad är det som är betydelsefullt för väljare när de fattar beslut om hur de ska rösta i ett demokratiskt val? Hela Darnolfs avhandling präglas av en bild av politik i Botswana och Zimbabwe där "väljare gör sina val utifrån vad partierna säger att de vill åstadkomma under nästa valperiod" (s. 153) och partiernas mål är att styra landet "för att genomföra sina policies"

(s. 114f). "Positions on important issues" (s. 5) antas spela en central roll för partier och väljare och i bokens slutsatser kritiserar de zimbabwiska journalisterna för att de inte beskrev partiernas olika *program* "vilket är en av de viktigaste funktionerna journalister har under en valkampanj" (s. 234). "The Responsible Party Model", som författaren s a s ansluter sig till, innebär just att väljaren röstar på det parti som står närmast den egna "positionen" (s. 129, jfr ss.133, 156, 162). Denna policypremiss utgör i själva verket en utgångspunkt för hela uppläggnings att undersöka om media verkligen speglar det oppositionspartierna vill ha fram, dvs deras *kampanjbudskap*. Men är denna policypremiss rimlig och relevant i detta fall?

Den amerikanska statsvetaren och valforskaren Raymond Wolfinger (1972) har lärt oss att vi bör skilja på två typer av *homo politicus*; *homo politicus substantus* och *homo politicus boodelus*. Den förra söker kontrollera policyagendan, intresserar sig för politiska program och ideologier (motsvarar politikerna i Robert Dahls *Who Governs?*). Den senare ser program, principer och policies som "onödigt" och "fjantigt" och vill i stället ha kontroll över statliga anställningar, tillståndsgivningar och kontrakt—den typiske 'maskinpolitikern'. The political machine fanns fr a i det Demokratiska partiet i nordöstra USA mellan inbördeskriget och New Deal och symboliserar av namn som Tammany Hall i New York eller borgmästare Daley i Chicago. De var politiker och partiapparater vars intresse var patronage—sådant som

går att dela ut personligt och individuellt. Denna politiska historia i USA färgar fortfarande delar av den amerikanska politiken. Nedanstående fyrfältstablå från Martin Shefter illustrerar skillnaden mellan policy-orienterade respektive patronage-orienterade partier, med några empiriska exempel (tabell 2).

Flera amerikanska samhällsvetare har skrivit om denna maskinpolitik — James Q. Wilson, Edward Banfield, Robert Merton, Ted Lowi — och vissa har likt James Scott har gjort explicita jämförelser med politik i många länder i den s.k. Tredje Världen. Det är en politik som är fullständigt rationell (och begriplig) men där politiska program och policies inte spelar någon roll. M a o en slags politik vi nordbor med vår politiska historia ofta har svårt att begripa.

Många afrikaforskare — Robert Bates, Michael Bratton, Nicholas van de Walle, Rene Lemarchand, för att nämna några — har beskrivit denna patron-klient-, neopatrimoniala- eller patronage-politik i olika afrikanska länder. Christine Sylvesters (i Laakso 1997:10) påstående att "the politics of patronage is all" i Zimbabwe är säkert överdrivet, men är ganska typiskt för många forskares beskrivning av afrikansk politik.

Det finns många exempel i Darnolfs avhandling som pekar i riktning mot klientelism och patronage-politik. Författaren skriver att "många afrikanska partier saknar en distinkt ideologisk grundval" (s. 13n), och konstaterar att "direkt" form av information fortfarande är "viktigast" (s. 208) för väljare i dessa två länder (s. 61, 113). ZANU PFs kampanjgeneral Mo-

Tabell 2. Klassifikation av olika politiska partier.

	Social base Migrants, Uprooted peasants	Middle Class, Industrial Working Class
Party inducements Individual (patronage)	Philippines: Nacionalistas Ghana: Convention Party Chicago, Philadelphia	New York: Republican Party Italy: Christian Democrats
Collective (public policies, ideology)	Bologna: Communist Party Michigan, Wisconsin, Democratic Party	Britain: Labour, Conservatives Germany: Social Democrats, Christian Democrats

ven Mahachi betonar det centrala i att kunna "meet the people" under valkampanjen (s. 105). Med en mycket diplomatisk formulering skriver Darnolf att "det sittande partiet kan lättare attrahera donationer från företag och individer" (s. 80n). Det påpekas också att regeringspartierna i båda länderna plågats av "en rad korruptionsskandaler under den tidigare mandatperioden" (s. 156, 159).

Men dessa data får ingen inverkan på analysen. Darnolf konstaterar att väljaren måste kunna göra en "informed decision" (s. 131). Det rationalitetsantagandet ifrågasätter jag inte. Utan frågan är: *på vad* baserar sig ett 'upplyst beslut' hos en väljare i Zimbabwe eller Botswana? Baserar det sig på politiska program eller känedom om vilka politiker som har de rätta kanalerna och kontakterna för att kunna hjälpa till om väljaren behöver en brunn, läkarvård eller ett tillstånd? I slutsatserna (s. 232) beskrivs processen i en valkampanj med orden att "parti-program ska diskuteras" – men om sådana program inte motsvarar någon politisk väsentlig politisk verklighet för den botswanske eller zimbabwiske väljaren? Om parti-program betraktas som "fruntimmersjobb" som en amerikansk statsvetare (Moynihan) formulerade maskinpolitikernas attityd. En tolkning i termer av patronagepolitik hade kanske också kastat ett förklaringsljus över konstaterandet författaren gör, med en viss förvåning, att inget av de styrande partierna är intresserad av jordbrukspolitik (s. 140). Tolkningen av detta är att väljarna i Botswana redan kände till regeringens jordbruksprogram. Men väljarna kanske *inte* är intresserad av policyn – bara av utsädet, bevattningsanläggningarna, traktorerna, jordbrukslånen och rådgivningen? *Om* politiken är starkt präglad av patronage och neopatrimonialism så är det tveksamt hur mycket massmedias kampanjrapportering säger om huruvida Botswana och Zimbabwe har demokratiska val.

Sammanfattningsvis: På den kritiska sidan har jag dels haft invändningar mot hur författaren valt att operationalisera sin beroende variabel, dels diskuterat hur han bedömt den politiska kontexten i Zimbabwe och Botswana.

Men detta till trots tycker jag inte det råder någon tvekan om att Staffan Darnolf gjort en stor

och gedigen studie av ett viktigt ämne. Det är speciellt på fyra punkter där jag menar att avhandlingen ger viktiga bidrag till forskningen: dels är det mig (och författaren) vederligen den första undersökningen av detta slag av massmedia i den s.k. Tredje Världen; *för det andra* så bidrar denna avhandling till att korrigera det som Stein Rokkan kallade den jämförande forskningens paradox: nämligen att i Västeuropa har vi mängder av politiska och historiska data, men väldigt få teoretiseringar och i Tredje Världen har vi tvärtom mängder med teorier men mycket få data; *för det tredje* så gör Darnolf något tämligen unikt inom den jämförande politik forskningen: han jämför! De allra flesta av oss andra tycker att *ett* främmande land är alldeles tillräckligt komplicerat. Och jämförelsen mellan Botswana och Zimbabwe *är* verkligen en jämförelse – läsaren har ingen svårighet att märka att författaren genom litteratur och undersökningar på plats väl känner de två länderna.

Fareed Zakaria avslutar den ovan nämnda artikeln med att påpeka:

There are no longer respectable alternatives to democracy; it is part of the fashionable attire of modernity. Thus the problem of governance in the 21st century will likely be problems *within* democracy (Zakaria 1997:42).

Just detta är kanske det viktigaste med Staffan Darnolfs doktorsavhandling: det är en detaljerad och närgående studie av massmedias villkor i en *semi*-demokrati.

Hans Blomkvist

Noter

1. 'Konkurrensval' och 'val med starka inslag av konkurrens' är mitt förslag till översättning av 'competitive elections'.
2. Detta och de följande citaten är översatta av mig.
3. I slutet av kap. 8 finns ett avsnitt som kallas "Partiernas budskap är acceptabel", att "kampanjbudskapet ska innehålla relevant information och information om hur partiet tänker förverkliga sina löften" (s. 165). Jag ställer mig frågande till om vi som statsvetenskapliga forskare ska mora-

lisera over politikere og deres budskap på dette sätt? Är inte risken med ett sådant moraliserande att vi missar väsentliga delar i en *förståelse* av politiken? Mao, är det inte viktigare att förklara varför budskapet är på ett visst sätt snarare än att bedöma det som 'bra', 'acceptabelt' eller 'dåligt'?

4. För att illustrera mitt argument med ett helt annat exempel: Inom universitetet har vi en liknande norm – det måste vara möjligt att föra fram nya teorier och resultat och på så sätt utmana etablerade sanningar. Säg att vi kan konstatera att en viss kritisk institution eller "paradigm" *aldrig* gör sig gällande. Den hörs aldrig. Kan vi dra någon slutsats av detta förhållande? Nej, vi behöver *ytterligare information* för att avgöra om orsaken till detta ointresse är ingen är intresserad eller om den akademiska friheten är kränkt.

5. Om man får vara lite elak – både mot sig själv och andra – så tycker jag Darnolfs avhandling, på gott och ont, är som en spegelvänd uppsalaavhandling: den funderar ganska lite om de begreppsliga frågorna, men gör å andra sidan en omfattande och gedigen undersökning. Uppsaladoktorn gör tvärtom: han/hon funderar och grannar och tänker i årtal på vad man kan tänka sig att mena med *centrala* politiska begrepp och upptäcker sen till sin fasa att det inte blev så mycket tid över att göra en undersökning.

Referenser

- Elklit, Jørgen & Palle Svensson, 1997. What Makes Elections Free and Fair?, *Journal of Democracy* 8, 32-46.
- Hadenius, Axel, 1992. *Democracy and Development*. Cambridge University Press.
- Laakso, Liisa, 1997. "Civil Society and the Consolidation of Multi-Partyism". Paper, IPSA XVIIth Congress, Seoul.
- Nordlund, Per, 1996. *Organizing the Political Agora: Domination and Democratisation in Zambia and Zimbabwe*. PhD diss., Uppsala Universitet.
- Shefter, Martin, 1977. Party and Patronage: Germany, England, and Italy, *Politics & Society* 7, 403-451.
- Wolfinger, Raymond, 1972. Why Political Machines have not Withered Away and Other Revisionist Thoughts, *The Journal of Politics*, 34, 365-398.
- Zakaria, Fareed, 1997. The Rise of Illiberal Democracy, *Foreign Affairs* 76, no 6, 22-43.

JAKOB GUSTAVSSON: *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund 1998: Lund University Press.

1. Sammendrag av avhandlingen.

Jakob Gustavssons doktorgradsavhandling har tittelen *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. * Avhandlingen består av 10 kapitler fordelt på fem deler. Første del – Introduksjonen – presenterer opplegget av studien og den analysemodell som er valgt. I Annen del blir den historiske bakgrunn for og endringen i svensk EF-politikk beskrevet. Tredje del gir en bakgrunnsanalyse av kildene til at endringsprosessen startet, og Fjerde del gir det empiriske belegg for hvorfor den faktisk ble gjennomført fram til søknad om medlemskap. Den femte og siste del gir en oppsummering og konklusjon.

Målet for avhandlingen er ifølge forfatteren både empirisk og teoretisk: Det empiriske er å presentere en plausibel forklaring av endringen i svensk EF-politikk. Det teoretiske er å bidra til det generelle studiet *policy*-endring i utenrikspolitikken. Gustavsson (heretter JG) har som spesielt mål for det teoretiske bidraget å presentere en forklaringsmodell som han hevder framstår som et alternativ til den eller de rådende modeller.

Hovedargumentet i JGs studie er at de politiske betingelsene for Sveriges standpunkt om ikke-medlemskap hadde sluttet å eksistere. Hovedfaktoren er den kalde krigens utvikling: Med de dramatiske endringene i Øst-Europa, den verden for hvilken etterkrigsversjonen av svensk nøytralitetspolitikk var utformet, var grunnlaget blitt fundamentalt forandret, noe som gjorde det mulig å lette på de selvpålagte restriksjonene på Sveriges internasjonale atferd. EØS-alternativet mistet dermed også mye av sin attraksjonsverdi fordi det ville gi begrenset innflytelse over EF's akselelerende integrasjonsprosess og fordi det gjorde den såkalte 'Politikken for en tredje vei' til en blindvei.

Den person som mer enn noen annen var ansvarlig for reorienteringen, var daværende statsminister og partileder Ingvar Carlsson. Han oppfattet endringene og handlet strategisk for å svare på dem. Han allierte seg med finansministeren, valgte bevisst å presentere *policy*-endringen midt i en akutt betalingsbalansekrise og fikk dermed omdefinert EF-medlemskap fra å være en tradisjonelt politisk til å bli en økonomisk sak. Ved å utnytte den sterke bevisstheten om alvor i den økonomiske situasjonen, maktet de to lederne å motstå indre motstand og marginalisere relle eller potensielle motstandere innen kabinettet, i første rekke utenriksminister Sten Andersson.

JG sammenfatter så sine empiriske argumenter i den teoretiske utlegning og finner at det er sammenfallet av tre spesielle betingelser som kan skape muligheten for endring i utenrikspolitikk: endringer i fundamentale strukturelle betingelser, strategisk politisk lederskap, og forekomsten av en krise av noe slag.

Den kalde krigens slutt anses som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forklaringsfaktor. EØS-forhandlingene og problemene her kan heller ikke anses som en selvstendig virkende årsak, men var betinget av den tredje: den økende økonomiske krisen og Den tredje veiens kollaps som alternativ. Jeg siterer:

Economic failure leads to uncertainty and a search for quick fixes. With better economic

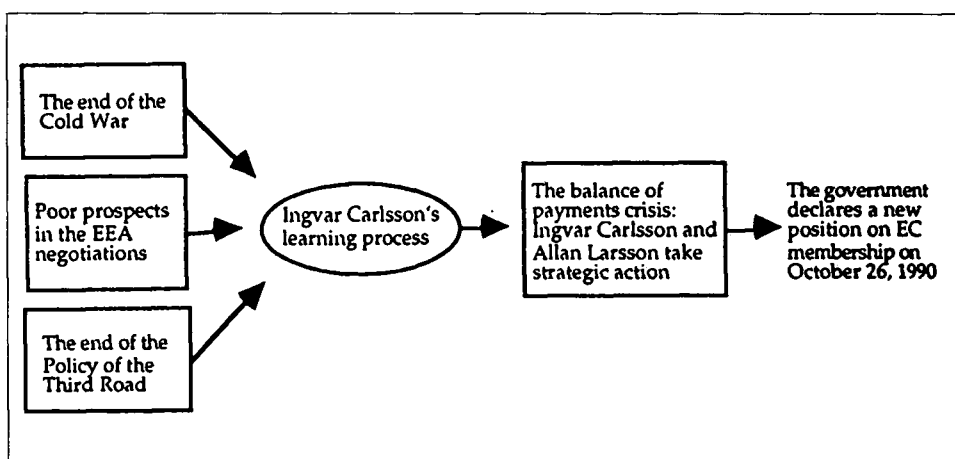
prospects, I think that the government would have retained its position of non-EC membership, regardless of how the EC acted in the EEA negotiations. (193)

JG avrunder så med å gjøre årsaksforklaringen mer kompleks: ved siden av at den økonomiske krisen inntreffer, er det vi kan kalle Carlssons læringsprosess – den kognitive faktor – avgjørende for at beslutningen ble fattet og ikke minst bestemmende for *når* den ble fattet. JGs egen sammenfatning av kausalmodellen er vist i Fig. 1.

Til det generelle studiet av *policy*-endring i utenrikspolitikk konkluderer JG at det bidrag han selv leverer, er et skritt i retning av å syntetisere forklaringsmodeller til en mer samlet innsats til forklaring. Bidraget skiller seg ifølge forfatteren selv fra andre bidrag innen genren i tre forstand:

1. Det koplek faktorer på internasjonalt og nasjonalt nivå og nødvendigheten av at de passerer gjennom beslutningsprosessen; ingen av elementene er tillagt forrang framfor andre
2. det introduserer et kognitivt element, og
3. det understreker betydningen av politisk *agency* og krise i og med at det trekker veksler på modeller for studiet av nasjonale reformer.

Mens noen av de foreliggende modeller vier oppmerksomhet til noen av disse aspektene, er det fortsatt ifølge forfatteren selv, ingen som er utarbeidet med tanke på å inkludere alle tre.



Figur 1. Sammenfatning av kausalmodellen.

2. Kommentarer og kritikk.

Min hovedkommentar er at JGs avhandling er et interessant og i hovedsak dyktig arbeid. Avhandlingen er fortjenstfullt klar og strukturert. Argumentasjonen er logisk og meget oversiktlig. Analysen følger en logisk og riktig struktur, og den gir samtidig ny innsikt, såvidt jeg kan forstå basert på original empiri. Jeg tenker her spesielt på analysen av prosessen som foregikk innenfor kabinettet og av forholdet mellom de sentrale aktørene (del IV). Såvidt jeg kan se gir JG dermed et originalt forskningsbidrag. Jeg vil også understreke at jeg finner det meget fortjenstfullt at JG bidrar til structure-agency debatten ved å legge vekt på first order image eller personnivået og på betydningen av den kognitive faktor.

Jeg har likevel kritiske kommentarer som i første rekke gjelder designspørsmål, i hovedsak valg av metode og valg av teoretisk tilnærming. Disse valg er ganske avgjørende for den kraft som ligger i analysen og den generaliserbarhet man kan tillegge konklusjonene. Jeg vil også gå noe inn på selve den empiriske analysen og de konklusjonene som trekkes på grunnlag av denne. Denne delen vil bli kort og vil ende opp med å skissere en delvis alternativ kausalmodell. Når det gjelder den empiri som er lagt fram, er sekundærkildene såvidt jeg kan se både fylldige og litteraturbruken således uttømmende i forhold til den analysemodell som er valgt. I den tidligere forskningen har JG spesielt festet seg ved to antologi-bidrag av Jerneck (1993) og Sundelius (1994) som han sier at han har blitt inspirert av. Øvrige bidrag oppfatter han som mindre relevante i det de ikke ifølge JG er opptatt av endring av politikk.

Primærkildebruken, i det alt vesentlige intervjuer med de sentrale politiske aktører, er svært kort gjort rede for (145-46). Her hadde både en mer egentlig kildekritikk og en bedre kildehenvisning vært på sin plass, men jeg anser ikke dette som et stort problem.¹

Del II og III er for det meste bakgrunnsanalyse for den egentlige undersøkelsen og som sådan fungerer de såvidt jeg kan se godt. Her får leseren en historisk beretning om Sveriges forhold til EEC/EF siden Kull- og stålunio-

nens etablering. Kapittel 5 er et spesielt informativt og godt stykke bakgrunnsarbeid. Både fordi jeg ikke har mange substansielle kommentarer og fordi plassen ikke tillater det, nøyer jeg meg med en enkel observasjon omkring den historiske bakgrunnsanalysen som likevel kanskje berører et vesentlig punkt.

Nøytralitetspolitikken og 'den tredje vägen' blir framhevet som det sentrale konstituerende element i etterkrigstiden og så lenge Den kalde krigen varer. Jeg har merket meg at det over de senere år har oppstått en debatt i Sverige om holdbarheten av å anta disse som så betydningsfulle for Sverige og for andre. Nøytralitet for en mellomstor makt i en verden av stor- eller supermaktsallianser stiller store krav til troverdighet. Og troverdigheten avgjøres som kjent ikke av den ene partens, den nøytrale statens, handlinger alene, men av andre stater i interaksjonen mellom disse og den nøytrale. Dessuten avgjøres troverdigheten ikke av retorikk alene, men i høy grad også av realiteter.

Det som kanskje litt dristig kan kalles det 'revisjonistiske' syn på Sveriges nøytralitetspolitikk, peker på at nøytralitetens substans var redusert i betydning ved handelspolitisk interdependens og ikke minst ved en stilltiede, eller hemmelig, militær forståelse med NATO. Omfanget og rekkevidden av denne forståelse skal jeg ikke kommentere her, og de er kanskje heller ikke fullstendig utforsket og kjent. Det er jo ikke noe særegent for Sverige at denne type kontakter i det lengste søkes unndratt offentlighet. I Norge ble de relevante arkivene åpnet først nylig i forbindelse med arbeidet med norsk utenrikspolitikkshistorie. Derfor ble det først i 1998 kjent at norske UD i 1953 gjorde en henvendelse til sin britiske motpart med sikte på å bli medlem av Commonwealth (Eriksen og Pharo, 1998).

Det finnes knapt noen spor av det 'revisjonistiske' synet på den svenske nøytraliteten i analysen hos JG. Har han vurdert det og valgt å overse det? Eller kan det være at betydningen av det revisjonistiske synet generelt er lite vektlagt i Sverige, mens det har fått tilsvarende vekt i utlandet, for eksempel i USAs syn på svensk nøytralitet? Var forståelsen med

NATO og USA, med forbehold om at den var av reell betydning, av en slik karakter at man på vestlig side (og derfor også i EF) hadde grunn til å oppfatte Sverige som en stilltiende 'vestmakt'? Dersom dette lett spekulative poeng er riktig, er selv Sveriges engasjement i Vietnamkrigen – som JG forøvrig bare kort nevner i denne sammenheng (94) – ikke egnet til å rokke ved det grunnleggende i oppfatningen av Sverige som 'vestlig'.

JG synes selv å åpne døren på gløtt for en slik tolkning. Han viser til den implisitte innrømmelsen fra regjeringen i 1987 (94) om at Sveriges syn i mange utenrikspolitiske spørsmål var nær EF's. I 1961 markerte daværende statsminister Tage Erlander avstand til EF ved å omtale EF som en imperialistisk makt. Er utsagnet fra 1987 den endelige innrømmelse av at argumentet fra 1961 ikke var alvorlig ment, eventuelt at det var lagt til side? I en utredning for det svenske UD basert på en intervjuundersøkelse, avdekkes betydelig meningsforskjell mellom sentrale UD-ledere og politikere i spørsmålet om tilpasning av u-hjelpen til den nye tids krav, populært kalt "The Washington Consensus" (Hveem og McNeill, 1994)). Meningsforskjellen hadde sin rot nettopp i at flere av disse lederne hadde vært sentrale i forvaltningen av 'den aktive nøytralitetspolitikken' og lagt u-hjelpen under denne.

Konklusjonen på dette kan synes å være at den svenske nøytralitetspolitikken nok var noe mindre rigid enn antatt. Det betyr at barrieren mot endring var lavere og at sjansen for endring var tilsvarende større forut for Den kalde krigens slutt, eller at det ikke ville være nødvendig med så stor kraft i endringsfaktorene som det ofte ble antatt og som JG også legger til grunn for sin hypotese.

Metoden

Studien er en *case study* som gir 'within-case explanations' og inviterer til kontrafaktiske tankeeksperimentet av den typen som finnes i det nettopp anførte sitat. JG argumenterer for at 'experimental control' er ovedrevet i betydning og gir så sine grunner til at han valgte en *single case* ved å gå kort gjennom kostnadene

og ende opp med å understreke fordelene. Her trekker han på Yin (1984), og han anvender i større grad Eckstein (1975) enn Lijphart (1971) som kilde. Han konkluderer med at den foreliggende studien er informert av to av de fem typene i Ecksteins typologi, nemlig en 'disciplined-configurative' og 'heuristic' *case study*. Resultatet man dermed får – og som ifølge JG også karakteriserer den foreliggende studien – er ikke bevis for, men en illustrasjon av den kausalforklaring som er foreslått. Hypotesen(e) verifiseres med andre ord ikke, men vil – og her henviser JG til Stenelo – representere en fruktbar arbeidshypotese for videre forskning (dersom det finnes støtte for den).

JG skriver (7) at han vurderte et alternativt forskningsdesign på et tidlig stadium, med et stort antall *cases*. Han nevner imidlertid ikke hvilke de er (selv om jeg kanskje kan tippe at Norge befinner seg blant dem?). Det finnes selvsagt rimelige grunner til å velge som JG har gjort. En slik grunn er ønsket om å redusere kostnadene ved forskningsinnsatsen. Den favoriserer *single* framfor *multiple case* tilnærmingen. Likevel finner jeg at JG burde ha gjennomført en mer inngående drøfting og nærmere begrunnelse av valget.

Økonomisering i designet av den empiriske analysen kan i og for seg begrunnes alene ved den intensjon JG som vist legger for dagen, nemlig å forfølge den begrensede ambisjonen om å gjøre sin arbeidshypotese plausibel, ikke verifisert. Men JG har i realiteten et dualistisk forhold til sitt eget ambisjonsnivå i det han som vist også har som ambisjon å bidra til den generelle teoridannelse og samtidig er dristig nok til å framheve egen analysemodell i sammenlikning med andre. Også derfor er hans valg av *single case* framfor *multiple case* metoden problematisk.

Etter mitt syn kunne JG ha vurdert to alternativer mer grundig og valgt ett av dem: enten en komparasjon mellom Sverige og minst ett av de andre EFTA-landene, fortrinnsvis ved bruk av en '*most similar/dissimilar cases*' metoden (Lijphart) med fordypning i et langt kortere tidsrom; eller en fordypning av Sverige-studien ved en dybdeanalyse av flere subna-

sjonale enheter og aktører, med andre ord (Yin) en bredere *embedded case study*. Som jeg skal komme tilbake til, er det gode grunner til i det minst å kreve at den siste strategi hadde vært fulgt.

Modellen for kausalanalysen

Ut fra sin korte gjennomgang av tidligere forskning identifiserer JG tre typer som har vært anvendt i teoridannelsen:

- *checklist models*
- *structural constraints models*
- *cyclical models*²

Sjekklistemodellene bygger på et resonnement om kausalkjeden som en treleddet kjede, men inneholder ingen kausalhypoteser. De gir i hovedsak bare anvisning til den empiriske studien og antar at teori vil kunne dannes induktivt. Modeller om strukturelle begrensninger framhever faktorer som stabiliserer eksisterende politikk og hindrer press for endring i å ende i faktisk endring av politikk. Disse modellene får fram institusjonell inertia som de to andre stort sett overser. De sykliske modellene tar endelig til orde for å studere lange tidsperioder for å finne fram til tilbakevendende mønstre som leder til endring av politikk.

JG peker på den siste typen fordi den antas å ha en dynamisk kvalitet som mangler i de to andre. Han presiserer sin avhengige variabel ved hjelp av to grep. Det første er å bruke Cohen og Harris' (1975) definisjon av 'foreign policy' og Goldman's (1988) definisjon av 'change'. Så introduseres Hermann's typologi av fire 'graduated levels of foreign policy change' (1990). Dernest gjøres det et skille mellom politikk og økonomi som kilder til endring, analysert med bruk av internasjonal politikk respektive internasjonal politisk økonomi. (Jeg lar ligge at denne inndelingen er svært enkel i forhold til den nå etterhvert rikholdige litteratur om internasjonal politisk økonomi; se Hveem, 1997).

JG gir uttrykk for et behov for konsentrasjon og kanskje forenkling av forskningsdesignet. Han skriver for eksempel:

While it might be impossible to formulate a viable theory that would purport to explain all

types of foreign policy, there is good reason to think that theoretical progress would be easier to achieve if the ambition was limited to explaining certain types of foreign policy. (18)

Her synes JG ikke tilstrekkelig oppmerksom på at begge typer aktivitet kan ha verdi og dessuten trekke på hverandre. Det avgjørende for hvorvidt de generelle, 'brede' teoridannelser er fruktbare, er hva slags problem de skal tjene til å belyse. Kan hende trenger man den brede generelle modell for å forstå dannelsen av og endringer i de konstituerende elementene av utenrikspolitikken, de som dreier seg om valg av overordnet perspektiv og om prioriteringer.

Dersom JG hadde kombinert Hermann's typologi (gjengitt s. 22) der fire 'graduated levels' identifiseres – endring i tilpasning, programendring, problem- eller målendring, og endring i internasjonal orientering – med sin klassifisering av typer modeller, ville diskusjonen av de siste kanskje ha kunnet lede til andre løsninger.

Endelig innføres et tre-steps forskningsdesign:

- et antall kilder som formidles av 'individual decision-makers' som handler innenfor beslutningsprosessen for å utvirke endring i politikk
- den kognitive faktor som plasseres på individnivå ut fra antakelsen om at kilder til endring må oppfattes av individuelle beslutningstakere og utløse et skifte i deres oppfatninger (beliefs) for å kunne ha en virkning på utenrikspolitikken; og
- beslutningsprosessen i et perspektiv informert av Allison (1971).

Ett av de spørsmål JG anvender sin modell på, er spørsmålet når finner endring av utenrikspolitikken sted? Han hevder selv at han til besvarelsen av dette spørsmålet finner liten støtte i litteraturen. I den grad han har rett, kan han selv ha bidratt til problemet ved å velge ikke å gjøre bruk av Peter Gourevitch's komparative studie av politisk endring i kriseperioder, *Politics in Hard Times* (1986). Ett av de land som inngår i denne studien, er Sverige. Og én av de tre kriseperioder som utforskes, er stagnasjonsperioden som inntrådte på 1970-

tallet og som danner bakgrunn for den krisen JG legger så stor vekt på. Gourevitch har også en ambisjon med sin studie som er begrenset til den å gjøre en plausibilitetstest, ikke en verifisering av sin teori, noe man kan tilføye er nokså naturlig og nødvendig ettersom han opererer med fem land i en komparasjon av tre tidsperioder, det vil si i praksis femten *cases*.

Når jeg anfører det som en mangel hos JG at han har "valgt bort" denne studien, anmelder jeg for det første et kritisk syn på JGs presisering av den avhengige variabel. Gourevitch's bok er en studie av endring av økonomisk politikk i bredere forstand – makroøkonomisk politikk, industripolitikk og utenriksøkonomisk politikk. Den avhengige variabel er dermed klart bredere enn tilfellet er i JGs studie, og det synes å være nettopp dette forholdet som har fått JG til å avvise Gourevitch's arbeid som irrelevant for sin egen modellbygging. Men det kan godt hevdes at EF-medlemskap ikke kun er å betrakte som 'utenrikspolitikk' i tradisjonell, snever forstand, men i høy grad er nettopp industripolitikk, handelspolitikk og makroøkonomisk politikk, eller for den saks skyld like mye 'innenrikspolitikk' som 'utenrikspolitikk'. Det foreligger en lang tradisjon på forskningsfeltet, nylig reflektert også i Putnam (1988), som bryter ned det tradisjonelle skillet mellom disse to politikksfærene og påviser hvor tett de er integrert. JG kunne med hell ha reflektert denne tradisjonen sterkere i sitt eget arbeid.

For det andre viser jeg til at det er et ikke ubetydelig sammenfall i de faktorer som Gourevitch og JG anvender i kausalmodellen. Samtidig er det faktorer i Gourevitch's modell som JG ser bort fra og som jeg selv hevder kan ha et betydelig potensiale for Sveriges tilfelle. Gourevitch anvender fem faktorer: produksjonprofil (næringsstruktur, posisjon i den internasjonale arbeidsdelingen), de intermediære (mellomliggende) organisasjonenes rolle og forhold til staten, statens struktur og institusjonelle oppbygning, økonomisk ideologi (persepsjoner, samfunnsmodeller og verdier som former preferanser), og situasjonen i det internasjonale system.

Det er som nevnt et betydelig samsvar mellom dette faktorsett og JGs i de tre siste, som jeg forøvrig kommer tilbake til. Gourevitch anser at det til forklaringen av endring av politikk i Sverige fra 1970-årene er særlig to faktorer som er viktige: for det første det han kaller de intermediære organisasjonene, det vil si det korporative systemets nettverk og spesielt samarbeidet mellom LO og industriforbundet; og for det andre økonomisk ideologi. JG er såvidt innom den første av disse faktorene, blant annet i den interessante delen om virksomheten i Rådet för europeisk samarbeide.

Jeg vil likevel stille spørsmålet om ikke JG legger for liten vekt på betydningen av denne faktoren, samtidig som det kanskje kan påpekes at Gourevitch ikke har rukket å se den endre seg. La meg derfor repetere, men samtidig også utfylle og utdype noen fakta som JG også er inne på:

En viktig endring er for eksempel at arbeidstakersiden er blitt fragmentert og LO's sentrale rolle redusert som følge av framveksten av tjenestesektoren og TCO og SACO. Svenske arbeidsgivere og industriledere markerte allerede før midten av 1980-årene et ønske om økonomisk liberalisering og større fleksibilitet i forholdet til arbeidstakerinteressene (Pestoff, 1989). Ett viktig mål de hadde var å kunne sikre sin konkurransevne gjennom økt internasjonalisering. Dette var ett av mange uttrykk for at det korporative systemet var i oppbrudd. En første respons fra offentlige myndigheter var liberaliseringen av finansmarkedet fra begynnelsen av 1980-årene (Jonung, 1986). Indirekte var det kanskje også en 'respons' fra regjeringen, som kjent sosialdemokratisk det meste av tiden, at offentlig sektor har stått for hele 90 prosent av alle nye jobber i Sverige etter 1970-årene (Heclo og Madsen, 1987:165-66).

Industrien har i stedet satset ute, en tendens som akselererte fra midten av 1980-årene. Her er årsak-virkningrelasjonen selvsagt omdiskutert. Medvirket utflagging av svenske arbeidsplasser til stagnasjonen hjemme? Eller var det omvendte tilfellet, nemlig at utflaggingen var et resultat av at den makroøkonomiske politikken i Sverige etter industriledernes me-

ning var feil og produktiviteten for lav? Realiteten synes å være at mens eksporten fra Sverige tapte markedsandeler, økte svenske selskaper sine gjennom internasjonalisering og utnyttelse av ulike lands fortrinn. Man kan dermed slutte at en viktig årsak til internasjonaliseringen var misnøye med den makroøkonomiske politikken i Sverige (Blomström, 1990).

Dette synes å være i tråd med JGs omtale av de 'politiske feilgrep' som ble gjort på 1980-tallet. Ett av feilgrepene var at man ikke knyttet Krona til D-mark. Sett i lys av dagens nei til Euro og deltakelse i den monetære union, kan man kanskje anføre at det neppe var helt politisk uproblematisk å foreta et slikt grep?

Når utenlandsinvesteringene skjøt fart fra midten av 1980-årene var det imidlertid ikke bare 'skyv faktorer', misnøyen med svensk politikk, som var årsaken. Det skjedde også som en reaksjon på Enhetsakten og annonseringen i EU av at et indre marked ville komme. Over 60 prosent av de ansatte i svenske transnasjonale selskap arbeidet i 1990 i utlandet. I 1989 ble det av svenske aktører investert mer i utlandet enn i Sverige (Kurzer, 1993:133). Sveriges betydelige transnasjonale industri-sektor 'voted with their feet' og førte en stor del av svensk økonomi inn i EF *de facto*. Mens 20 prosent av utenlandsinvesteringene gikk til EF i 1985, var prosenten 70 i 1990 (Luif, 1996:208-09). Sverige framstår ikke bare som ett av verdens mest transnasjonaliserte land i økonomisk forstand; de seneste årene har transnasjonaliseringen også vært rettet mot EF. Disse fakta er som jeg alt har antydnet, ikke tilstrekkelig vektlagt i JGs studie.

La meg derfor spissformulere en *alternativ* hypotese til forklaring av sosialdemokratiets endrede syn på medlemskap: Regjeringens og partiets lederskap anså, antakelig fra et tidspunkt på slutten av 1980-tallet, at man var *tvunget til å endre politikk på grunn av sammenfallet mellom internasjonal endring og svensk industris respons på denne*. Industriledernes syn var like klar som deres innflytelse var åpenbar. Utfallet var med andre ord nesten gitt. Det gjaldt bare å finne den rette formen og

det rette tidspunkt for å iverksette endringen av *policy*.

JGs analyse av industriens rolle og atferd er som nevnt interessant, men jeg savner en dypere og mer egentlig undersøkelse av hvilken rolle industrien faktisk spilte både forut for og under prosessen da Carlsson og andre sosialdemokratiske fattet sin beslutning. Dersom det kan påvises at den var betydelig, kanskje avgjørende, er det fortsatt rom for JGs understrekning av den rolle som læring – den kognitive faktor – spilte i beslutningsprosessen. Men denne faktoren må, igjen dersom alternativhypotesen er plausibel, tillegges mindre selvstendig vekt.

Alternativhypotesen kan ytterligere støttes ved å gå til en annen av Gourevitch's faktorer, produksjonsprofil. I en videreføring, men samtidig omskriving av hans flernivåmodell har jeg selv analysert endringer i norsk utenriksøkonomisk politikk og kunnet påvise hvor viktig en sektortilnærming er til studiet av utfall av politiske prosesser på det aktuelle felt (Hveem, 1994). Ved å utfylle analysen av makroøkonomiske, nasjonaløkonomiske prosesser med en dybdeanalyse av enkeltsektorer, får man et bedre grep om samspillet mellom faktorer på ulike nivåer og samtidig en sikrere empirisk analyse enn den Gourevitch's svært brede prosjekt gir anledning til. En tilnærming som den jeg her peker på, vil ikke minst kunne vise at det foreligger betydelige forskjeller mellom Sverige og Norge, eller mellom Sverige og Sveits eller Finland. I de tre siste representerte sektorinteresser en åpen og sterk motstand mot medlemskap, mens en slik motstand ikke fantes i Sverige. I Sveriges tilfelle kan man med en viss forenkling samtidig si at økonomien, i praksis industrien, er en integrert del av en internasjonal økonomisk struktur preget av intra-industrihandel og transnasjonal organisering av ikke bare produksjon, men også transaksjonene i markedet. Mens forholdet mellom Norge og EF, trass i at Norge er enda mer avhengig av EF som marked enn svensk eksportsektor er, er preget av inter-industrihandel, det vil si handel som foregår som transaksjoner mellom stort sett uavhengige aktører.

Disse sektorforskjellenes betydning kommer riktignok tydeligst fram i utfallet av folkeavstemningene om medlemskap i 1994, et utfall JG *ikke* skal forklare. Nå var beslutningen om folkeavstemning ikke tatt i Sverige før beslutningen om å søke medlemskap ble tatt, mens det motsatte var tilfellet i Norge. Uansett denne forskjellen må det politiske lederskapet i begge tilfeller hele tiden søke legitimering av sine beslutninger i så viktige spørsmål. Når JG anfører at Ingvar Carlsson var motivert av to primære interesser – å vinne valget i 1991 og styrke sin posisjon som partileder – er det antakelig riktig. Men en slik motivasjon må også inkludere ønsket om å sikre seg at det innen partiet og i folket er en majoritet for medlemskap. Hva enten det er lederen (JGs versjon) eller sentrale aktører i det korporative systemet som fatter beslutningen, må den i et politisk system som det nordiske sikres demokratisk legitimering. JG's studie gir oss et godt, men neppe uttømmende svar på hvordan det politiske lederskapet handterte dette problemet strategisk. Tiltak for å møte en alvorlig og akutt trusel mot nasjonen er noe alle naturlig støtter. Lederskapet valgte derfor bevisst å presentere beslutningen om å søke medlemskap som ett av mange elementer i regjeringens økonomiske krisepakke oktober 1990.

På den annen side begår JG en liten feil når han i anstrengelsene for å finne støtte for sin kausalforklaring viser til at EFTA-landenes atferd i spørsmålet om å søke medlemskap varierer systematisk med forekomsten av økonomisk krise. Han hevder nemlig at Finland, Østerrike og Sverige valgte å 'gå inn' og befant seg i en slik krise, mens Norge og Sveits *ikke* opplevde krise på det aktuelle tidspunkt og (av den grunn) heller ikke gikk inn. Her virker det ('gå inn') som om JG med ett har strukket den avhengige variabel til å omfatte folkeavstemningene, for utfallet av dem samsvarer med det nettopp refererte empiriske utsagn. Eller – dersom den avhengige variabel fortsatt er 'søke medlemskap' – så begår han en åpenbar feil i og med at Norge faktisk søkte om medlemskap trass i at det altså ikke befant seg i noen økonomisk krise.

Det virker plausibelt og representerer derfor et viktig tillegg til analysen av motiver hos lederskapet når JG anfører ytterligere to sett fordeler som lederne så ved å endre syn på medlemskap:

1. det ville hjelpe til å få bukt med den rotfestede forventningen om fortsatt høy inflasjon, ved å styrke tilliten til at myndighetene nå hadde valgt fast valutakurs: å erklære seg for medlemskap betød at man valgte selvbinding av politikk;

2. det ville representere en langsiktig strategi som hadde som mål å endre den internasjonale økonomiske konteksten slik at den ville bli mer i samsvar med preferansene til arbeiderbevegelsen.

Det er flere eksempler på at regional integrasjon er en opsjon som nasjonalstatlige ledere i 1990-årene har valgt som en løsning på et ønske om å kunne 'binde seg til masten' (Hveem, 1998).

Forøvrig gir survey-undersøkelser av opinionsdannelsen fram mot 1994 og av selve folkeavstemningene betydelig støtte til noen av de årsaksforklaringer som JG foreslår, men også til mitt forslag om å gjøre sektorstudier. Dette gjelder kanskje spesielt for Finlands vedkommende. Her slo presidentvalget mellom to EF-vennlige kandidater (lederskapets rolle), og Zhirinovsky's utfall i Russland (internasjonalt press) begge positivt ut for medlemskap samtidig som den økonomiske krisen virket i samme retning. Men da forhandlingsresultatet med EF forelå og det ble klart hvilke vilkår bestemte sektorer og interesser (landbruket og distriktsstøtten) ville få, svingte opinionen tilbake i retning av et knapt flertall.³

Litt mer om teoretisk perspektiv.

Jeg nevnte at ideologi og ideenes rolle er en annen faktor som er underutnyttet i JGs avhandling. JG har lagt et forholdsvis klart rasjonalistisk eller utilitaristisk perspektiv til grunn. Dette informerer også hans undersøkelser omkring de kognitive prosesser i statsministerens hode og i miljøet rundt ham. Det rasjonalistiske perspektiv framtrer også forholdsvis tydelig i studiet av lederskapets læ-

ringsprosess. Her er det samtidig innslag av det som også kalles en reflektivistisk tilnærming.

Det er selvsagt forfatterens privilegium å velge perspektiv. Han eller hun kan bare kritiseres for dette valget dersom det er åpenbart at det har medført at viktige, eller avgjørende kausalforklaringer dermed er blitt utelatt. Den alternativhypotesen jeg har foreslått, kan representere en slik utelatelse, men kan også vurderes som et supplement til JGs hypotese. Men framfor alt er også alternativhypotesen en representant for et rasjonalistisk eller utilitaristisk perspektiv.

Det finnes imidlertid som kjent også et alternativt ikke-utilitaristisk reservoir i og med postmoderne, poststrukturalistisk eller såkalt 'kritisk teori'. Representanter for noen av disse retningene ville antakelig ha grepet fatt i JGs påvisning av at valget av tidspunkt, ramme, språkføring og presentasjonform når det gjaldt beslutningen om å søke medlemskap, er de sentrale faktorer for analysen. JG påpeker at Allan Larsson (daværende finansminister) "did what he could to inspire a strong sense of crisis" (180). Carlsson skrev selv erklæringen om EU-medlemskap som ble presentert sammen med tiltakspakken 26. oktober og sondert med utvalgte partiledere utenfor den indre krets. En "influential government official ... found the idea of letting the reorientation be part of the austerity package highly dishonorable (and) tried to prevent it from being carried through." (180). Sten Andersson og Anita Gradin var utenfor – den første ble kanskje holdt utenfor – den avgjørende prosessen fram til forslaget ble lagt fram under budsjett. Dette kan rasjonalisten og realisten tolke som konvensjonell bruk av makt for å få en ønsket beslutning gjennom. Men det kan også tolkes som en øvelse i å konstruere, eventuelt 'dekonstruere' virkeligheten gjennom kommunikativ manipulering.

La meg avslutte punktet med det jeg selv oppfatter som mest aktuelt, dog uten å gi meg inn på hvordan jeg selv vurderer dets nytte og relevans: et *sosial-konstruktivistisk* perspektiv (Ruggie, 1998). Litt enkelt sagt reflekterer det den rolle de kollektive ideer spiller for po-

litisk atferd. La meg nevne to forskjellige innfallsvinkler til hvordan dette perspektivet kunne vært anvendt av JG.

1. Liberalisering som allmenn (internasjonal) idé

Den ny-liberale økonomiske idé, eller ideologi, om markedet som preferert institusjon og om deregulering og privatisering som nødvendige tiltak har vært en dominerende kraft siden slutten av 1970-årene. Det er en idé som, med andre ord, har fått bred og allmenn støtte over store deler av verden, men først og i første rekke i OECD-land. Selv om svenske, liksom norske, beslutningstakere i offentlig sektor kom senere til å slutte opp om ideen enn tilfellet var i andre OECD-land, kom også de etter. Og det skjedde stort sett i løpet av 1980-årene, med andre ord forut for den aktuelle beslutning om å søke medlemskap ble tatt.

Selv om man ikke bør redusere betydningen av Carlssons og andres opprinnelige posisjon og av at den påfølgende læringsprosessens betydning når det gjaldt å endre denne, bør man undersøke hvorvidt

1. Carlsson's læring er del av en mer allmenn reorientering blant svenske beslutningstakere på politiker- og byråkratsiden informert av markedet, liberalisering og internasjonalisering som et bærende sett idéer, og

2. hvorvidt et endret syn på EU er en del av en mer allmenn endring i syn på politikk-marked relasjoner, en økt vektlegging av økonomiske interessers betydning i utenrikspolitikken og dermed en tilsvarende økt vekt på private interessers (industriens) rett til å influere på politikken.

2. Ideen om EF som Europa.

Jeg har alt anført at JG's rasjonalitetsperspektiv forutsetter at beslutningstakerne må ha opptrådt strategisk og vurdert hvordan deres beslutning virket overfor ikke bare partimedlemmer, men befolkningen forøvrig. Jeg vil selvsagt ikke utelukke at de mente at pragmatiske, utilitaristiske motiver i befolkningen var de framherskende og at disse ville strekke til for å sikre støtte til det politiske prosjekt.

Men er det rimelig å anta at de kunne se bort fra betydningen av andre motiver?

Den eneste indikasjon JG finner på at Carlsson var drevet av ideer, er at han viste til tanken om en alleuropeisk sikkerhets- og fredsordning. Denne forsvant imidlertid fra Carlssons repertoar så snart beslutningen om å søke medlemskap var fattet. JG viser dernest til at ett av de resonnementer Carlsson og andre i lederskapet la vekt på, var at medlemskap ville gi Sverige andel i beslutningsmakt og at dette var et argument mot å nøye seg med EØS-medlemskap. Det virker som et viktig poeng at Carlsson ble sterkt påvirket av andre vest-europeiske sosialdemokratiske ledere. Jeg har forøvrig med interesse notert meg JGs påvisning av at det blant industrilederne var en viss uenighet om behovet for EF-medlemskap og at bl.a. Pehr Gyllenhammar var skeptisk og skal ha ment at EØS var tilstrekkelig. Men Carlsson og andre sosialdemokratiske ledere fant altså at EF-medlemskap ville gi Sverige økt innflytelse over de forhold som uansett berørte landet i en internasjonaliseringstid. Og at de politiske institusjonene og maktfordelingen innenfor EF var akseptable fra et svensk synspunkt.

Det fantes og finnes som kjent radikalt forskjellige vurderinger på disse punkter. Den politiske diskurs rommer oppfatninger av EF som storkapitalens prosjekt, eller som et sentraliserende byråkratisk-politisk prosjekt, begge med et stort demokratisk underskudd. I Norge har troen på at EF-medlemskap ville gi tap av nasjonal suverenitet og innflytelse vært det klart viktigste argumentet mot medlemskap (Bjørklund, 1996; Jenssen et al., 1998). Norske sosialdemokratiske ledere brukte samme argument som Carlsson og var neppe i en vesentlig svakere posisjon i forhold til nasjonal beslutningsprosess og offentlig diskurs enn sine svenske kolleger. *Kan* forskjellen JG viser til – økonomisk krise i Sverige, beskyttelsen fra oljeinntektene i Norge – forklare hele forskjellen i atferd og utfall? Var Carlsson og andre i lederskapet sikre på at de kritiske versjoner om EF/EU som beslutningssystem ikke ville utkonkurrere deres egne i den svenske debatten? Eller ville ikke ideen om

EF/EU som et ønsket europeisk prosjekt, et prosjekt folk *identifiserte* seg med, måtte spille en om ikke avgjørende, så i hvert fall vesentlig rolle?

Her kunne JG med hell ha anvendt den metode han selv gjør seg til talsmann for – tankeeksperimentet og kontrafaktisk analyse. Han kunne i tråd med Ragin (1982) anvendt et teoretisk *case* som sammenlikningsgrunnlag. For eksempel følgende:

Den økonomiske krisen går raskere over enn forventet og nasjonaløkonomisk beveger Sverige seg inn i en gunstigere kurve av økonomisk utvikling enn den man kunne forvente i 1990. Dette reduserer det viktigste rasjonelle incentivet til medlemskap. Samtidig blir de økonomiske betingelsene som svenske forhandlere oppnår i medlemskapsforhandlingene dårligere enn forventet (lovet). Ville Carlsson likevel ha kunnet trekke ut et ja fra velgerne når medlemskap skulle legitimeres? Ville han ha kunnet make det uten støtte i ikke-rasjonalistiske motiver, som for eksempel ved at den svenske befolkningen identifiserer seg med EF/EU?

En komparativ surveyundersøkelse gir en indikasjon på at dette *kan* være et viktig moment. På spørsmål om folk hadde tillit til EU, rangerte svenskene godt over gjennomsnittet og foran flere daværende EU-medlemmer i et utvalg av 13 land. Nordmenn, islendinger og *dansker* scoret lavest, men også tyskere og briter scoret lavere enn svenskene. Med unntak av for tyskernes vedkommende mente også svenskene i høyere grad enn disse andre nasjonalitetene at nasjonal identitet kunne gå godt sammen med EU (Huseby og Listhaug, 1995).

3. Konklusjon.

Jeg antyder med den alternative hypotesen og det supplerende perspektiv at beslutningen om å søke *kan* ha vært mer eller mindre gitt og at prosessen som førte fram til den formelle beslutning i oktober 1990 først og fremst gjaldt beskrivelsen av virkeligheten og intensjoner, planer og konsekvenser ved et medlemskap. Det kan derfor være at avhandlingen

lykkes bedre med å forklare hvordan beslutningen ble ført fram av lederskapet, med Carlsson i spissen, enn å forklare hvorfor lederskapet endret syn på selve substansen.

Dette svekker ikke inntrykket av den innsats JG har gjort, men uttrykker kun et behov for å se mer forskning før konklusjonene trekkes. Dersom vi holder oss til den moderate versjon av JG's ambisjoner med avhandlingen, den å gjøre sin arbeidshypotese plausibel, skulle dette også være i samsvar med hans eget syn.

Jeg har uttrykt forståelse for at JG valgte den metode som er mest kostnadssparende, *the single case* med en viss fordypning i analysen av underenheter, men har samtidig påpekt at dette valget også medfører kostnader. Arbeidshypotesen som undersøkes, virker fortsatt plausibel. Men plausibiliteten ville ha vært mer åpenbar dersom en større fordypning av studien hadde vært gjort eller JG hadde valgt den noe mer kostnadskrevende metoden å foreta komparasjon med ett eller to andre land. Jeg har også anført at avhandlingen sannsynligvis ville ha vunnet på å utforske de muligheter som ligger i et ikke-utilitaristisk, spesielt et sosialkonstruktivistisk perspektiv, uten at jeg vil hevde at dette ville ha kunnet erstatte det perspektiv JG valgte.

Det er tross disse anførsler all grunn til å lykkes Jakob Gustavsson med en meget godt gjennomført avhandling og ønske lykke til med en framtidig forskningskarriere.

Helge Hveem

* En redigert versjon av opponensen på Jakob Gustavssons disputas til 'filosofie doktorsexamen' ved Det samfunnsvitenskapelige fakultetet, Lunds universitet, 27. mai 1998. Versjonen inneholder kun ett vesentlig tillegg til den muntlige opponens.

Noter

1. For eksempel kan kilder som daterer seg til etter at den påviste endring faktisk har funnet sted, være preget av etterrasjonalisering og korrigerende ettertid. Siden endring i kognitivt bilde er en sent-

ral antakelse – og uansett hvor hederlig Carlsson må kunne antas å være – virker heller ikke de kilder JG har for å belegge sin beskrivelse av Carlsson's syn forut for endringen helt overbevisende.

2. Jeg gjengir av plasshensyn ikke innholdet i disse modellene i stor detalj, men viser i samsvar med JG selv til Holsti (1982) og Hermann (1990) for den første, Goldmann (1988) for den andre og Carlsnæs (1993) for den tredje typen. Jeg velger samtidig, i motsetning til JG, å fremheve Gourevitch (1986) som en god represent for den tredje typen og gir grunnene til det i teksten.

3. Se bl.a. Jessen, Pesonen og Giljam, red., 1998 for den mest oppdaterte samling sammenliknende studier av utvikling og utfall i de nordiske land.

Referanser

- Allison, Graham (1971) *The Essence of Decision*. Harper Collins Publishers.
- Bjørklund, Tor (1996) "The Three Nordic Referenda Concerning Membership in the EU", *Cooperation and Conflict*, 31:1, 11-36.
- Blomström, Magnus (1990) "Competitiveness of Firms and Countries", i Dunning, John H., B. Kogut og M. Blomström, *Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*. Lunds universitet: Ekonomiska Institutionen. Crafoord Lectures 2.
- Carlsnæs, Walter (1993) "On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization", *Cooperation and Conflict*, 28:1, s. 5-30.
- Cohen, B.C. og S.A. Harris (1975) "Foreign Policy", i Greenstein, F.I. og N. Polsby (red.) *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley.
- Eckstein, Harry (1975) "Case Study and Theory in Political Science", i Greenstein, F.I. og N. Polsby (red.) *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley.
- Eriksen, Einar O. og Helge Pharo (1998) *Kald krig og internasjonalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goldmann, Kjell (1988) *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Gourevitch, Peter F. (1986) *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Heclø, Hugh og Hernik Madsen (1987) *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hermann, Charles F. (1990) "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 34:1, s. 3-21.

- Holsti, Kal J. (red.) (1982) *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen and Unwin.
- Huseby, Beate og Ola Listhaug (1995) "Identifications of Norwegians with Europe: The Impact of Values and Centre-Periphery Factors", in Ruud de Moor (red.): *Values in Western Societies*. Tilburg: Tilburg University Press s. 137-160
- Hveem, Helge (1994) *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hveem, Helge og Desmond McNeill (1994) *Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993*. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, Ds 1994:75, Report 2.
- Hveem, Helge (1997) *Makt och välfärd. Teorier i internationell politisk ekonomi*. Stockholm: Scandinavian Universities Press.
- Hveem, Helge (1998) "Global Governance and the Comparative Political Advantage of Regional Cooperation", i Diana Tussie (red.) *Developing Countries and Environmental Governance*. New York: Macmillan (under udgivelse)
- Jenssen, Anders Todal, Pertti Pesonen and Mikael Giljam (red.) (1998) *To Join or Not to Join*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jerneck, M. (1993) "Sweden – the Reluctant European?", i Tiilikainen, T. og Ib Damgaard Petersen (red.) *The Nordic Countries and the EC*. København: København Universitetsforlag.
- Jonung, Lars (1986) "Financial Deregulation in Sweden", *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, 4: 109-119.
- Kurzer, Paulette (1993) *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lijphart, A. (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 55:3, s. 682-693.
- Luif, Paul (1996) *On the Road to Brussels: The Political Dimensions of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Braumüller.
- Pestoff, Victor A. (1989) "Organisationernas medverkan och förhandlingar i svensk konsumentpolitik", i Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (red.) *Forhandlingsøkonomi i Norden*. Oslo: Tano.
- Ragin, Charles (1982) *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Ruggie, John G. (1998) *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge.
- Sundelius, B. (1994) "Changing Course: When Neutral Sweden Chose to Join the European Community", i Carlsnæs, Walter og Steve Smith (red.) *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage.
- Yin, Robert K. (1984) *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.

MAGNUS HAGEVI: *Bakom riksdagens fasad*. Göteborg, 1998: Akademiförlaget Corona.

Magnus Hagevis doktorafhandling er på i alt 314 sider inklusive en indholdsfortegnelse, et forord, 10 kapitler, et engelsk "summary", en tabel- og figurfortegnelse, fire væsentlige bilag samt en kilde- og litteraturoversigt. Den følgende omtale bygger på undertegnede indlæg som fakultetsopponent under forsvarshandlingen i september 1998.

Oversigt over afhandlingen

Indledningskapitlet gør udførligt rede for projektets baggrund, dets hovedspørgsmål, analysemodel og datamateriale. Forfatteren er optaget af indflydelsesforholdene mellem riksdagsgruppernes individuelle medlemmer og ledelser specielt med hensyn til udvalgsmedlemskab i riksdagen: Kan ledelsen kontrollere medlemmernes aktiviteter i forbindelse med udvalgsarbejdet eller har medlemmerne mulighed for at påvirke partilinjen? Et andet stort spørgsmål er, om der er sket ændringer i disse relationer efter enkammerriksdagens indførelse i begyndelsen af 1970-tallet.

Disse to hovedspørgsmål skal belyses via en analysemodel (figur 1.1, s. 35). Tankegangen er kort sagt følgende: Individuelle medlemmer har mål, som de søger at realisere. Hvis udvalgene er af betydning for at realisere disse mål, vil det give anledning til, at medlemmerne får præferencer for medlemskab i de mest relevante udvalg. Hvis endvidere medlem-

merne selv kan bestemme, vil de også blive medlemmer af de pågældende udvalg. Sådanne udvalgsplaceringer kan endelig have konsekvenser for medlemmernes indflydelse og partilinjen udformning i tre henseender: For det første vil medlemmerne være stærkt specialiserede, for det andet vil de have større indflydelse inden for udvalgsområdet end kolleger, der ikke arbejder i udvalget, og for det tredje vil de føle sig mere indflydelsesrige end riksdagsmedlemmer, der ikke måtte have fået indfriet udvalgspræferencerne.

Men riksdagsmedlemmerne handler ikke i et "friktionsfritt rum" (s. 36). De virker inden for bestemte omgivelser eller strukturer, som ikke kan ændres på kort sigt, og som begrænser den individuelle autonomi. Medlemmerne må tilpasse sig de givne strukturer. Derfor påvirker riksdagens formelle og uformelle struktur medlemmernes udvalgspræferencer. Der er et givet antal udvalg med bestemte arbejdsområder og forskellig status. Endvidere findes i alle partier en rekrutteringsstruktur, der påvirker den faktiske udvalgsplacering. En sådan er nødvendig, dersom antallet af prioriterede udvalgsplaceringer overstiger det antal udvalgspladser, der faktisk er til rådighed for partigruppen. I Sverige er der end ikke en ordinær udvalgsplads til alle medlemmer. Endelig påvirker partistrukturen medlemmernes indflydelsesmuligheder. Det forventes at gøre en forskel, om partigruppen er stor eller lille, og om partiet er i opposition eller i regering. Den enkeltes indflydelse på partilinjen er nok størst i en mindre gruppe, og når partiet er i opposition, idet magten over partilinjen formentlig flytter fra riksdagen til ministrene, når et parti danner regering.

Hagevi oplyser endvidere i indledningskapitlet, at spørgsmålet om ændringer over tid skal belyses via undersøgelser af ændringer i udvalgsystemet, i partigruppernes rekrutteringsstruktur og i gruppernes interne organisation og arbejdsmåde. Spørgsmålet er, om sådanne ændringer har befordret en større individuel indflydelse på partilinjen.

Forfatteren har benyttet et meget omfattende kilde- og datamateriale. Han har anvendt de gøteborgske enquete-undersøgelser i riksdagen

fra 1985, 1988 og 1994. Endvidere indgår forskellige former for dokumentarisk materiale (udvalgsbetænkninger og flere andre typer af publikationer fra riksdagen, oplysninger fra partigrupperne osv., jf. "Källor" s. 285-287). Det bør også noteres, at forfatteren har gennemført personlige interviews med riksdagsmedlemmer, som er særligt ansvarlige for partigruppernes rekruttering af medlemmer til udvalgene. Endelig har han haft glæde af memoarer i nogle forbindelser.

Indledningskapitlet er vigtigt til forståelse af hele projektets karakter. De efterfølgende kapitler indeholder et væld af informationer, analyser og resultater, der ikke kan sammenfattes i få ord. Generelt kan siges, at kapitlerne 2-9 fokuserer på de strukturer, aktører og relationer, der er skitseret i den temmelig komplekse analysemodel (om end ikke i samme rækkefølge). Kapitel 2 kortlægger udvalgenes strukturelle egenskaber, medens kapitel 3 angår den uformelle struktur, herunder især den status medlemmerne tillægger udvalgene. Kapitel 4 analyserer partigruppernes rekrutteringsstruktur. Kapitel 5 fokuserer på medlemmernes udvalgspræferencer, medens kapitel 6 og 7 analyserer de individuelle mål med brug af henholdsvis subjektive og objektive indikatorer. Kapitel 8 beskriver dernæst de faktiske udvalgsplaceringer i lyset af de forskellige teoretiske forventninger, man kunne have. I kapitel 9 behandles dels udvalgsplaceringernes betydning for medlemsindflydelsen, dels partistrukturens betydning for samme indflydelse. I det afsluttende kapitel 10 gives først en sammenfatning af undersøgelsens vigtigste resultater, dernæst relateres resultaterne til svensk parlamentarismes udvikling.

Selv om man accepterer afhandlingens problemstilling og det datagrundlag, de empiriske analyser hviler på, kan en række spørgsmål selvsagt diskuteres nærmere.

Approach

Et første spørgsmål kunne være, hvilken approach forfatteren i grunden betjener sig af i afhandlingen. Den kan siges at være behavioralistisk med sin vægt på individuelle aktørers

holdninger og handlinger, om end den også ofte leder tanken hen på aktør-struktur betragtningmåder. Man kunne også argumentere for, at Hagevi eksplicit eller dog implicit benytter rational choice teori: Det enkelte parlamentsmedlem har individuelle mål, der skaber bestemte udvalgspreferencer, som igen har betydning for den faktiske udvalgsplacering, der endelig har konsekvenser for medlemmernes indflydelse. I det sammenfattende kapitel er der konklusioner, som næsten forudsætter en rational choice tankegang, hvad angår partiers og medlemmers motivation og handlinger, jf. følgende citat: "... riksdagsledamöterna agerar strategiskt för att maximera sitt indlytande över partilinjen och riksdagsbesluten i de sakfrågor som ligger dem närmast om hjärtat. Utskottsplaceringen är då en resurs som är till nytta för ledamöterna (s. 245)".

Alt dette minder i høj grad om metodologisk individualisme og egoistisk motiverede aktører, der vil have indflydelse. Ganske vist befinder medlemmerne sig inden for visse strukturelle rammer (riksdagen, rekruttering, parti), der begrænser de individuelle handlingsmuligheder. Men sådanne "institutional constraints" er jo indarbejdede i mange rational choice teorier. Hagevi kan derfor godt opfattes som en slags neo-institutionel rational choice teoretiker.

Men der er dog nok grænser for, hvor langt doktoranden vil gå i retning af at erkende rational choice forklaringer på riksdagsmedlemmernes aktiviteter. Man fornemmer således en vis sympati for Richard Fenno's synspunkter på motiveringer for udvalgsmedlemskab ("good policy", "reelection", "influence") og Fenno er ikke just rational choice teoretiker i samme grad som f.eks. David Mayhew i sin analyse fra 1974 om "the electoral connection". Desuden fungerer det svenske system åbenbart også i kraft af et udbredt værdifællesskab mellem medlemmer af de enkelte partier. Gruppeledelsens muligheder for at præmiere og sanktionere medlemmernes adfærd og holdninger i forbindelse med udvalgsplaceringer er overvurderede ifølge forfatteren. Partisammenholdet fungerer ikke i kraft af

"rewards and punishments" fra ledelsens side, men via "den store værdigemenskab" i partigrupperne (s. 248). Der er altså både en udpræget konkurrence mellem partigruppernes medlemmer om udvalgsposterne og et udpræget værdifællesskab.

Resultater

Afhandlingen rummer en lang række spændende empiriske analyser. Forfatteren behandler først nogle af de institutionelle omgivelser, der begrænser riksdagsmedlemmernes handlingsmuligheder (kapitel 2, 3, 4 og delvis 9). Dernæst følger et antal kapitler (5-8 og igen delvis 9) med fokus på de enkelte riksdagsmedlemmer.

Constraints

I kapitel 2 ("Institutionen") fremstilles ændringerne i udvalgssystemet over tid. Der peges på en trinvis fragmentering i systemet. Der indføres flere udvalg og flere udvalgsposter, hvilket skulle begunstige medlemmernes indfrielse af udvalgspræferencer, (jf. f.eks. fig 2.1, s. 54). Medlemmerne har på sin vis tilpasset udvalgssystemet til deres egne ønsker, hvilket virker temmelig rationelt i et medlemsperspektiv. Argumentationen og de præsenterede data virker overbevisende, selv om der altså fortsat er et ret begrænset antal udvalgsposter til medlemmerne af det relativt store svenske parlament.

Kapitel 2 beskriver i øvrigt udvalgenes formelle struktur i forskellige henseender: deres emneområde, udgiftskontrol og dagsordensbredde. Det er relevant og detaljeret information, som giver en profil for de enkelte udvalg, (jf. f.eks. oversigten i tabel 2.1, s.58). Beskrivelsen koncentrerer om formelle egenskaber ved riksdagens udvalg, men hvordan kan man, som forfatteren gør, påstå, at konfliktniveauet i udvalgene er et led i den formelle struktur? Konfliktniveauet kan jo variere over tid, og der er vel ikke regler om, hvor højt et konfliktniveau, der skal være i et givet udvalg?

Kapitel 3 ("Statusen") analyserer den uformelle status, de enkelte udvalg har i medlem-

mernes bevidsthed. Hovedresultatet er klart nok: Der er forskel på udvalgene. Nogle er tydeligvis mere attraktive end andre. Udvalgene er med forfatterens formulering udtryk for "institutionaliseret hierarki", idet udvalgsplaceringerne ikke blot er en neutral form for horisontal arbejdsdeling (s. 82). Finansudskottet, utrikesudskottet og konstitutionsudskottet tillægges i almindelighed høj status blandt riksdagens medlemmer, medens kulturudskottet og lagutskottet placeres lavest (tabel 3.1, s. 74).

Forfatteren er meget omhyggelig i analysen, idet han kontrollerer hovedresultatet på flere måder. Der viser sig således nok at være en tendens til, at riksdagsmedlemmer tillægger deres egne udvalg en lidt højere status, end de øvrige riksdagsmedlemmer gør, men rangordenen er i øvrigt ensartede (tabel 3.2, s. 76). Der er også en høj grad af overensstemmelse mellem de enkelte partigrupperes statusvurderinger (tabel 3.3, s. 77). Dog bemærker man, at Miljøpartiets og Centerpartiets medlemmer rangerer jordbrugsudvalget højere end andre partigrupperes medlemmer, og at socialdemokraterne vægter arbejdsmarkedsudvalget meget højt sammenlignet med de øvrige partigrupper. Der er nok ikke tale om rene tilfældigheder. Forfatteren har også kontrolleret for anciennitet og køn uden at finde nævneværdige forskelle.

Hovedresultatet er altså velfunderet i analyserne. Hertil kommer, at der også findes statusforskelle inden for de enkelte udvalg. Posten som udvalgsformand (ordfører) er den mest prestigefyldte, dernæst kommer partiernes "førstemænd" i udvalgene, de ordinære medlemmer og endelig suppleanterne.

Alt i alt giver kapitel 3 god grund til at tro, at de opfattede statusforskelle påvirker medlemmernes udvalgspræferencer. Alt andet lige må høj status virke tiltrækkende. Man kan dog være en smule skeptisk, når det drejer sig om forsøget på at sammenholde statusniveauet med udvalgenes formelle struktur (s. 80f). Høj status synes at være sammenhængende med et lavt konfliktniveau og stor dagsordensbredde, hvad angår propositioner, men ikke motioner. Der findes ikke en sammenhæng med kontrol

af store budgetudgifter. Det er sikkert rigtigt alt sammen, men hvad indebærer resultaterne i grunden?

Den næste institutionelle begrænsning for medlemmerne er rekrutteringsstrukturen (kapitel 4, "Pusslet"). Det er et forholdsvis stort og vigtigt kapitel i afhandlingens sammenhæng. Det er her partigruppens ledelses muligheder for at styre udvalgsplaceringen for alvor kommer ind i billedet. Men forfatteren er også i høj grad opmærksom på, at ledelsen selv er underkastet begrænsninger og hensyn. Derfor får vi en meget nuanceret og afbalanceret fremstilling af problematikken, som er meget spændende og i øvrigt underbelyst i nyere, europæisk parlamentsforskning.

Magnus Hagevi interesserer sig i dette kapitel for de formelle regler, de uformelle normer og den praksis, der gælder for rekrutteringen af udvalgsmedlemmer via partigrupperne. Han har studeret de eksisterende tekster og interviewet de medlemmer af grupperne, som er stærkt involveret i placeringen af medlemmer i udvalgene.

Hvis man ser på de formelle, skriftlige regler for udvalgsrekruttering, vil man ifølge Hagevi kunne konkludere, at reguleringen af rekrutteringen til udvalgene er svagest i Miljøpartiet og temmelig stærk i det moderate parti, medens de øvrige partier er placeret mellem disse yderpunkter (f.eks. s. 90, tabel 4.1). Men det synes også at stå fast, at der i alle partier findes gruppeledelser, som i praksis er stærkt involverede, uanset omfanget af formelle regler. Vi får en redegørelse for den praksis, der følges i grupperne og et interessant forsøg på at sammenligne riksdagen med det amerikanske repræsentanternes hus.

Især behandlingen af forskellige partimål og deres konsekvenser for rekrutteringspraksis er af interesse. Spørgsmålet er, hvor stor betydning, forskellige principper i praksis har i de enkelte partigrupper. Resultatet synes at være nogenlunde som følger:

Stemmekaksimering, parlamentarisk indflydelse og partisammenhold er alle relevante partimål, men nogle åbenbart mere end andre. (f.eks. s. 121f). Partisammenholdet fremtræder som det nok væsentligste hensyn i overve-

jelserne (s. 112-121). Det indebærer accept af en række normer, der meget vel kan begrænse gruppeledelsens indflydelse. Vel forventes medlemmerne at være loyale over for partiet, men de kan dog også regne med, at deres individuelle udvalgspræferencer vil få stor betydning, ligesom omvalgsprincippet og anciennitetsprincippet er af betydning. I en mere begrænset udstrækning spiller kønskvotering en rolle, hvorimod et princip om geografisk spredning i udvalgsplaceringerne kun synes at have betydning i Socialdemokratiet (f.eks. tabel 4.3, s. 115).

Stemmemaximering synes ikke at spille den store rolle som partimål ved placeringen af udvalgsmedlemmer i almindelighed, selv om det i nogle tilfælde kan være af interesse for et parti at få placeret vigtige personer på udvalgsposter, som er særligt interessante for partiet (f.eks. tabel 4.2, s. 105). Valgkreds er derimod næppe en variabel af større betydning i relation til stemmemaximering som mål.

Parlamentarisk indflydelse synes imidlertid at være et vigtigt partimål. Således tilkendegiver partiernes "puslespillere", at demonstreret kompetence og erfaring, f.eks. i forbindelse med tidligere uddannelse og job, kan påvirke medlemmers udvalgsplacering, hvilket spiller en stor rolle i afhandlingens kapitel 7.

Hovedkonklusionen i kapitlerne 2-4 synes at være, at de relativt få udvalgsposter, der er til fordeling, spiller en stor rolle. De analyserede procedurer og strukturer forekommer i øvrigt nærmest at være "biased" i medlemmernes favør, selv om måske nyvalgte kan have et vist handicap i forhold til de genvalgte riksdagsmedlemmer.

Men den såkaldte "partistruktur" i kapitel 9 hører jo også med til de rammer, der afgrænser medlemmernes individuelle indflydelsesmuligheder. Forfatteren synes her at anføre tre nye punkter. Han sonderer således mellem oppositions- og regeringspartier, han omtaler partiets størrelse som en muligt relevant faktor, og han mener endelig at partigruppernes organisering er af betydning, herunder ændringer som er indtrådt i enkammerriksdagens tid.

Hvad finder han så ud af med hensyn til sådanne partistrukturelle faktoreres betydning som strukturelle rammer? Det er ikke helt nemt at besvare dette spørgsmål, fordi kapitel 9 ("Specialisterna") er temmelig komplekst i udformning og indhold. Det er ikke indrettet på at besvare netop disse tre spørgsmål, men tager mange andre ting op, idet kapitlet også fungerer som en sammenfatning af den individuelle årsagskædes konsekvenser for riksdagsmedlemmernes indflydelse. Denne organisering af kapitlerne er ikke egnet til at lette arbejdet for en udenforstående læser.

Spørgsmålet om betydningen af regerings- versus oppositionsparti besvares ikke konsekvent i kapitel 9. Resultaterne viser, at socialdemokratiske medlemmer af riksdagen ikke er helt så positive, som de borgerliges repræsentanter i vurderingen af egen indflydelse. På side 244 kan man læse forfatterens egen konklusion på dette spørgsmål: "Vad gäller socialdemokraterna är partiets regeringsinnehav och storlek en trolig orsak till detta resultat. För ledamöter i regeringspartierna är inte det viktiga om de sitter i sitt favorituskott, utan om de sitter på en statsrådstaburett. Desutom är det fler att dela makten med inom ett stort parti end ett litet."

Men doktoranden har meget andet at sige om betydningen af regering versus opposition, hvilket hænger sammen med den måde, hvorpå riksdagsgrupperne er organiserede. Der er i resultaterne mindst tre vigtige konstateringer. Den første er, at socialdemokraterne under enkammerriksdagen måtte lære at være i opposition og derfor skabte strukturer for medlemsindflydelse i riksdagsgruppen, der ikke kunne ophæves, da partiet igen kom i regering. Hertil hører også, at ministrene nu om dage holder sig i nær kontakt med det relevante udvalg i riksdagsgruppen, som består af partigruppens utskottsmedlemmer.

Og dette er vel netop den anden vigtige konstatering, nemlig at partigrupperne i riksdagens nu om dage lægger stor vægt på de interne udvalg, der består af partiets medlemmer af de officielle udvalg i parlamentet. Det indebærer, at partiets specialister på de pågældende områder får en særlig indflydelse.

Det tredje budskab, jeg udlæser af kapitel 9 f.s.v. angår partistrukturen som constraint for medlemmerne (både hvad angår muligheder og begrænsninger) har at gøre med svensk parlamentarismes forandring. Det drejer sig især om mindretalsparlamentarismens indtog i Sverige. I nærværende sammenhæng betyder udpræget mindretalsparlamentarisme især, at indflydelsesmulighederne for oppositionsgrupper i parlamentet, herunder specialisterne i diverse udvalg, bliver langt større, end de i sin tid var under tidligere tiders mere stabile og handlekraftige regeringer. Forfatteren har derfor helt ret i at pege på udvalgenes og partigruppe-udvalgenes større betydning. Under sådanne vilkår bliver en udvalgspost snarere en ressource end en begrænsning. Hvis det er rigtigt, giver det vel endnu et belæg for, at det enkelte medlem i Sveriges riksdag har ganske gode indflydelsesmuligheder.

Individer i fokus

I overensstemmelse med den form for rationel logik, der trods alt ligger i analysens design, kunne man vente i kapitel 5 at finde en fremstilling af de individuelle aktørers målsætninger. Men det er ikke tilfældet. Kapitel 5 hedder "Aktørerne" og beskriver medlemmernes subjektivt tilkendegivne udvalgspræferencer i de enqueter, der har leveret data til undersøgelsen. Medlemmernes mål vil doktoranden så efterfølgende finde frem til ved at spørge om begrundelserne for de tilkendegivne udvalgspræferencer.

Men er det ikke en lidt bagvendt eller omvendt logik? Var det ikke mere logisk først at spørge medlemmerne, på en eller anden måde, om hvad de havde for mål med deres indsats i riksdagens udvalg og på andre måder i svensk politik? I så tilfælde ville man måske også indfange nogle bedre mål for medlemmernes indsats, der måske endog ville sætte udvalgsarbejdet ind i et noget større perspektiv. Måske vil et stort antal medlemmer i grunden helst opnå en post i regeringen, eller ledende poster i partiet, men umiddelbart er de altså nødt til at besvare spørgsmål om udvalgsmedlemskab i riksdagen, der måske blot opfattes som en ind-

gangsport til mere magtfulde positioner i politik. Forfatteren må naturligvis arbejde ud fra det datamateriale, der nu en gang er til rådighed, eller kan fremskaffes uden prohibitive omkostninger. Men spørgsmålet om medlemmernes mål burde vel komme før analyser af udvalgspræferencer, der er afledt af de overordnede mål?

Nu følger vi imidlertid den logik, der ligger i kapitelinddelingen. I kapitel 5 får vi, ikke helt uventet, at vide, at der er stor konkurrence om de mest attraktive udvalg med høj status (tabel 5.1, s. 131), og at der stabilitet over tid i præferencerne. Dette gælder også, selv om der kan iagttages visse forskelle på partigruppernes præferencer (som det fremgår af tabel 5.2, s. 134). Konkurrencen om pladserne er altså stor, men kan variere noget med partitilhørsforhold.

Kapitlet rummer en række andre væsentlige tabeller (5.3-5.6) om stabiliteten i præferencerne. Der er tale om et ret enestående panelmateriale, som næppe findes for andre parlamenters vedkommende. Alt i alt demonstrerer analyserne, at medlemmerne af riksdagen ved, hvad de vil. Medlemmerne er bevidste om udvalgspræferencerne, de konkurrerer inden for partirammerne om posterne, og præferencerne er ret stabile over tid. Udvalgspræferencerne kan således tages alvorligt som indikatorer på, at udvalgsplaceringen er vigtig for medlemmerne, også som en ressource for indflydelse på partilinjen.

Men hvilke mål har medlemmerne så med udvalgspræferencerne? Hvad er det, de vil opnå? Sådanne spørgsmål behandles i kapitlerne 6 og 7. Kapitel 6 ser som nævnt på medlemmernes individuelle motiver eller begrundelser for bestemte udvalgspræferencer. I figur 6.1. s. 150 kan man se lidt om, hvorledes disse subjektive mål er udledt af svarene på spørgsmålet om, hvorfor et medlem har en bestemt udvalgspræference.

I tabel 6.1. s 154 præsenteres nogle hovedresultater af undersøgelsen. Man ser, at policy-skabelse er den suverænt vigtigste begrundelse med tre forskellige underkategorier, nemlig personlige interesser, sagområdets betydning og personlig kompetence. Derimod spiller

hensyn til vælgere og valgkreds samt magt og prestige tilsyneladende ikke nogen væsentlig rolle—tro det hvem der vil. Tabel 6.2 fortæller dog alligevel, at magtglade medlemmer gerne vil sidde i finansudvalget, og vælgerorienterede medlemmer gerne i trafikudvalget.

I kapitel 7 søger Hagevi at underbygge pålideligheden af de subjektivt tilkendegivne mål og præferencer ved at inddrage objektive indikatorer for medlemmernes mål. Hvis der findes overensstemmelse mellem de subjektivt tilkendegivne mål og de objektive indikatorer for samme mål, har vi virkelig grund til at regne førstnævnte for troværdige. Her bringer forfatteren forskningen et skridt fremad, idet det vistnok er meget sjældent at nogen har søgt at kombinere subjektive og objektive indikatorer for medlemmernes målsætning i relation til udvalgspræferencer.

Figur 7.1., s. 165, giver en oversigt over, hvilke objektive indikatorer, der med rimelighed kan benyttes for de forskellige mål: Hvis medlemmerne subjektive mål er magt og prestige, må vi vente at de søger mod udvalg, der har høj status, stor dagsordensbredde og høj grad af budgetkontrol. Hvis målet er policy-skabelse må sektortilknytning være vigtig. Hvis vælgerhensyn er vigtige, må valgkredsegenskaber mm. være vigtige.

Derefter følger så forfatterens meget grundige redegørelse for operationaliseringerne af de nævnte indikatorer. Bilagene rummer i flere tilfælde de mere detaljerede oplysninger om fremgangsmåden. Hvis man blot har snust en smule til sådanne sager, vil man straks forstå, at forfatteren her har udført et særdeles stort stykke arbejde.

Resultaterne viser klart, at medlemmer, der har magt og prestige som mål, også søger mod udvalg med de relevante egenskaber (tabel 7.1, s. 175). Tilsvarende er der en klar sammenhæng mellem udvalgspræference og sektortilknytning (tabel 7.2, s. 176), selv om der er en vis variation mellem partierne (tabel 7.3 s. 178). Hagevi slår hovedet på sømmet ved tillige at vise, at de medlemmer, der nævner erfaring og kompetence som begrundelse for udvalgspræference også i højere grad en andre har sektortilknytning (tabel 7.4, s. 178).

Derimod er der ikke meget at hente, hvad angår subjektive og objektive indikatorer i relation til vælgerorientering, selv om en specialanalyse af præferencer for trafikudvalget viser en sammenhæng mellem vælgerorientering og relevante valgkredsfaktorer. Dette sidste, og noget afvigende, resultat får doktoranden til at rejse spørgsmålet: Hvor er vælgere mellem valgene? (s. 184-86). Man kunne godt ønske, at denne diskussion havde været lidt udførligere.

I kapitel 8 fokuseres på, i hvilken grad medlemmerne faktisk får indfriet deres udvalgspræferencer. Tabel 8.1, s. 200, viser at ca. halvdelen af medlemmerne får indfriet deres præferencer. Andelen er endnu højere, dersom man ser på procenten for ordinære udvalgsmedlemmer, der fik plads i det foretrukne udvalg (tabel 8. 2). I begge henseender er der stabilitet over tid, men også visse variationer mellem partierne.

Endvidere findes belæg for omvalgsprincipets og for anciennitetsprincipets betydning. Det viser sig også, at kvinder og mænd i lige stor grad får den ønskede udvalgsplacering, hvilket til dels er en positiv særbehandling af kvinder. Geografisk spredning som princip forekommer kun i Socialdemokratiet. Et interessant mål for partiloyalitet (bilag 3) viser, at partiledelsen kun præmierer blandt de nyvalgte medlemmer efter loyalitetskriteriet. Etablerede politikere sorteres ikke på denne måde, jf. fig. 8.1 s. 209. Heri er der stabilitet over tid. Endelig bør nævnes, at selvselektionen ikke blot øger med ancienniteten; den synes også at stige i perioden fra 1985 til 1994, jf. fig 8.2, s. 212

Hovedresultaterne i kapitel 8 om medlemmernes indfrielse af udvalgspræferencer svarer således ganske godt til resultaterne fra kapitel 4 om rekrutteringsstrukturen i partierne. Det tyder på en udbredt konsensus i partigrupperne om, hvordan udvalgsplaceringer bør afgøres. Medlemmerne vælger i høj grad selv, hvilke udvalg de vil sidde i, selv om der kan gå en vis tid inden de får deres foretrukne poster. Partiledelsen tager altså i høj grad hensyn til medlemmernes præferencer, men den kan dog anvende et præmie- og sanktionssystem over

for nyvalgte medlemmer med partiloyalitet som kriterium. Man kunne spørge, om partiledelsen måske med tiden opdager, at de ifølge indekset knap så loyale nybegyndere i praksis arbejder som gode partisoldater.

Tilbage står at afdække, i hvilken grad udvalgsmedlemmerne inden for partistrukturens rammer kan øve indflydelse på partilinjen. Dette spørgsmål besvares i kapitel 9. Det fremgår på flere måder, at udvalgsmedlemmerne er specialiserede. Ca. 90 procent af udvalgsmedlemmerne oplyser således i 1985, 1988 og 1994, at de sager, som behandles i eget udvalg indgår i medlemmets specialområde (s. 234f). Tilsvarende er ca. 75 procent af medlemmerne såkaldte "specialister" eller i det mindste "dublister" (tab 9.2 s. 235). Specialiseringsgraden synes at være uafhængig af partistørrelse, men varierer over udvalg. Dernæst vises i tabellerne 9.4 og 9.5 (s. 238f), at medlemmerne oplever at have større indflydelse på partilinjen inden for specialområdet end uden for specialområdet. For de borgerlige partiers vedkommende fremgår også af tallene fra 1988, at indfrieede udvalgspræferencer har en selvstændig effekt på den oplevede indflydelse.

Konklusioner og implikationer

Hermed har vi alle brikkerne fra de enkelte kapitler til en samlet konklusion i relation til afhandlingens problemstilling. Det første af problemstillingens to hovedspørgsmål var jo, om partigruppernes ledelser kan kontrollere alt det, medlemmerne gør i forbindelse med udvalgsarbejdet, eller om medlemmerne har mulighed for at påvirke partilinjen.

Svaret herpå er nu blevet klart: Nej, ledelsen kan ikke kontrollere alt. Den er begrænset af en række normer eller spilleregler (constraints), som ofte er til medlemmernes fordel. Medlemmerne kan faktisk øve indflydelse på partilinjen. Forfatteren skriver selv i det afsluttende kapitel 10 ("Förändringen", s. 244), at riksdagsmedlemmerne agerer strategisk for at maksimere deres indflydelse på partilinjen og de riksdagsbeslutninger, som ligger dem

mest på hjerte. De føler også, at de har indflydelse.

Problemstillingens andet hovedspørgsmål var, om medlemmernes mulighed for at påvirke partilinjen er øget siden afskaffelsen af to-kammerriksdagen og indførelse af enkammerriksdagen i begyndelsen af 1970'erne. Her er svaret tydeligvis ja. Riksdagen er blevet mere individualiseret siden 1960-tallet.

Der er leveret solid dokumentation for de to konklusioner, i det omfang datamaterialet muliggør noget sådant. Derfor er det måske mest interessant til sidst at diskutere resultaternes vidererækkende konsekvenser eller implikationer.

I kapitel 10 diskuterer forfatteren først det enkelte riksdagsmedlems betydning i forhold til parlamentarismen. Han mener, at dagens parlamentariske system i højere grad end tidligere ligner kontinental parlamentarisme i modsætning til Westminstermodellen. Han argumenterer endvidere for, at både partierne og de enkelte riksdagsmedlemmer er blevet mindre interesserede i at danne regering. De kan jo få betydelig indflydelse, selv om de er i opposition. Hertil kommer, at specielt regeringspartier erfaringsmæssigt risikerer at miste stemmer og mandater. Både i et parti- og medlemsperspektiv kan det derfor være rationelt at søge indflydelse fra en placering i opposition, hvilket der netop er mulighed for, således som riksdagen fungerer, blandt andet via udvalgene.

Argumentationens holdbarhed forudsætter imidlertid, at der ikke findes flertalsregeringer. Doktorandens pointe er måske, at det ikke lønner sig for partierne (hvoraf intet i dag kan opnå eget flertal) at danne koalitionsregeringer med flertal bag sig. Men hvis det er pointen, er det vanskeligt at forstå henvisningen til den kontinentale parlamentarisme-model. Ved at konsultere de nyeste oversigtsværker kan ses, at flertalskoalitioner er det klart dominerende mønster på det europæiske kontinent. (Tænk f.eks. på lande som Holland, Belgien, Luxembourg, Tyskland, Frankrig og Østrig). Man kunne også nævne, at flertalskoalitioner er fremherskende i Finland og Island. Det er vel kun i Sverige, Norge og Danmark, at min-

dretalsregeringer er blevet hovedreglen. Så måske er der en særlig skandinavisk model, selv om doktoranden i en note på siderne 33-34 i indledningskapitlet ikke synes at kunne lide tanken. Hvis det er rationelt at danne mindretalsregeringer, kræver det en forklaring, at flertalsregeringer stadigvæk er hovedreglen på det europæiske kontinent.

I det afsluttende kapitel diskuterer forfatteren også de enkelte medlemmers ændrede situation i riksdagen. Der er sket en fragmentering og individualisering af arbejdet i enkammerriksdagens tid. Der peges på en mere individvenlig organisering, præferenceprincippet mv. Det er sikkert en rigtig iagttagelse. Spørgsmålet er så, om denne udvikling vil fortsætte i fremtiden.

Forfatteren diskuterer specielt den nye mulighed for personlig stemmeafgivning fra det kommende valg og opstiller forskellige scenarier. Scenarier opstilles som regel, når man ikke rigtig ved, hvad man skal mene, men personvalget kan vel ikke undgå at skærpe konkurrencen mellem medlemmer af samme partigruppe, måske også i relation til udvalgsmedlemskab som ressource.

Afsluttende kan stilles et par spørgsmål, der rækker lidt ud over afhandlingen, men som alligevel er inspireret af den. Det første knytter sig til det sidste afsnit i kapitel 6, s.160. Her funderer forfatteren over de mulige konsekvenser af, at udvalgsmedlemmer fra forskellige partier, men måske med ensartede mål, forhandler med hinanden om noget, der senere kan blive riksdagens beslutning. Jeg kan ikke se, at spørgsmålet tages op senere i afhandlingen, måske fordi datamaterialet ikke rigtigt kan sige noget om det. Men måske kunne man tænke sig en fremtidig udvikling af individualiseringen, der indebærer en høj grad af autonomi for udvalgenes vedkommende med lavere grad af partikontrol til følge.

Det andet spørgsmål tager også afsæt i individuelle medlemmers indflydelse. Afhandlingen fokuserer af gode grunde på medlemmernes indflydelse på partilinjen. Men kan man helt lukke øjnene for, at medlemmerne også kunne øve indflydelse uden om partilinjen, hvilket ikke nødvendigvis er i modstrid med

partilinjen. Hvis svaret er benægtende, kunne man da tænke sig en sådan indflydelse i fremtiden, eller må vi trods individualiseringen regne med partiernes fortsatte dominans?

Erik Damgaard

DAN S. FELSETHAL AND MOSHÉ MACHOVER: *The Measurement of Voting Power. Theory and practice, problems and paradoxes*. Edward Elgar Publishing, 1998.

När Sydsvenskan inför EU:s regeringschefers möte i Amsterdam 1997 i en rubrik noterar: "Stora får mer makt i EU", är det inte alldeles givet vilken sorts makt man avser. Man konstaterar med hänvisning till befolkningssiffrorna att varje svensk har större inflytande än varje tysk, men anger inte hur mycket större inflytande. Tidningen förmodar att röstfördelningen i ministerrådet utgör en kompromiss mellan principen "en stat, en röst" och en viktning i förhållande till folkmängd. Detta är nog inte alldeles korrekt, skulle Felsenthal och Machover (FM i fortsättningen) hävda, författare till en monografi om mätning av omröstningsmakt (voting power).

FM har som syfte med boken att kritiskt framställa och granska grunderna och de metodologiska förutsättningarna för a priori röstmakt. FM särskiljer två olika former av sådan makt. Ett kapitel i boken ägnas Banzhafs index och mätning av det ena slaget av omröstningsmakt. Ett annat kapitel i boken ägnas åt Shapley-Shubiks index. Mellan dessa två kapitel redovisas ganska omfattande fallstudier med tillämpningar av maktindex. Ett omfattande avsnitt om paradoxer ger författarna tillfälle att diskutera fördelar och nackdelar med olika mätmetoder. Omröstning där alternativet "avstår" explicit tas med i beräkningsmodeller ägnas ett avslutande kapitel.

Det kan vara på sin plats att före en närmare granskning kortfattat beröra den teoretiska ram inom vilken FM arbetar.

Enkla omröstningsspel

Teorin för omröstningar (voting theory) "sönderfaller" traditionellt i två delar, varav en del analyserar situationer där de röstande ställs inför två alternativ (enkelt uttryckt att rösta ja eller nej) och där den andra delen av ämnet behandlar valsituationer med minst tre alternativ. I det senare fallet ställs man inför betydligt svårare problem (strategiskt röstande t ex kommer in i bilden) och det krävs en betydligt mer avancerad teoretisk apparat. Med två alternativ kan man med hjälp av enkel spelteori (teknisk term "simple voting games") studera konstitutionella frågor och få fram resultat med överraskande stor räckvidd. Inte minst EU och dess beslutsfattande har varit föremål för analys och diskussion i tekniska tidskrifter.

En generisk *församling* studeras, vilken fattar beslut genom att rösta ja eller nej till förslag som läggs fram. Församlingen har en regel för att acceptera ett förslag, en *beslutsregel*. De röstande disponerar över röster (ofta olika antal) som kan avges för eller emot ett förslag, vi har en *röstfördelning*. De tre komponenterna : (i) församling röstande, (ii) röstfördelning och (iii) beslutsregel utgör "inputs" i enkla matematiska modeller. En fråga man vill ha svar på är i vilken utsträckning en given aktör kan påverka utfallet av en omröstning, givet de tre komponenterna. Kan man ange ett kvantitativt mått på detta inflytande? En annan, kanske intressantare fråga är hur man skall "designa" en beslutsordning (konstitution), så att den uppfyller vissa etiska (rättvise-)krav samtidigt som effektiviteten inte åsidosätts.

Matematiska redskap hämtas ur spelteorin och man utnyttjar grundläggande egenskaper hos omröstningsspel (simple voting games). Dessa spel har en enkel struktur: väsentligen en uppsättning delmängder till en given grundmängd. Grundmängden är den röstande församlingen och delmängderna är "koalitioner", som antingen kan vara vinnande eller förlorande, beslutsregeln avgör vilketdera. Lagg märke till att "coalition" här är en teknisk term, vilken inte kan ges politisk innebörd. Viktad omröstning kan representeras av en kvota ("quota") och en uppsättning vikter. Vinnande är då de koalitioner vars viktsumma uppgår till minst

kvotan. Förvånansvärt mycken kunskap kan utvinnas ur denna enkla matematiska infrastruktur.

Maktindex

FM intresserar sig för ämnets historik och förmedlar intressant bakgrundsmaterial. Tre namn framhävs när det gäller upphovet till ett populärt kvantitativt mått på röstmakt: statistikern Penrose, juristen Banzhaf och sociologen Coleman. Alla tre föreslår ett mått som i allt väsentligt är vad som nu i litteraturen kallas Banzhafs (Bz) index. I en uppsats från 1940-talet visar Penrose att en relativt liten, väl sammanhållen grupp mycket väl kan dominera en stor röstande församling och härleder en *kvadratrotsregel*: I en röstande församling av storleksordningen 100 räcker gruppstorlek 10 mycket väl, för att (med röstdisciplin!) få ett dominerande inflytande. Röstmakt är således *inte* proportionell mot antalet röster. Coleman å sin sida identifierar makt med inflytande, mätt som en sannolikhet att påverka utfallet av en omröstning. FM tar i boken fasta på och vidareutvecklar Colemans idé. Banzhaf slutligen kom att intressera sig för de rättsfall som under 1960-talet behandlades i amerikanska domstolar och som alla handlade om rättvis representation. Genom enkla kalkyler kunde han visa att de resonemang som fördes i domstolarna byggde på missuppfattningar. Oberoende av Penrose härledde Banzhaf också en form av kvadratrotslag: en dubbelt så stor valkrets skall inte ges dubbelt så många platser i en representerande församling utan ca 40% fler ($\sqrt{2}=1.41$).

Inflytande på utfallet av en omröstning kan man sägas ha haft om utfallet (majoritetsförhållandet) blivit ett annat om man hade bytt uppfattning, dvs röstat ja (nej) i stället för nej (ja). Man kan då försöka bestämma sannolikheten för att man på detta sätt—som "swinger"—skall kunna påverka majoritetsförhållandet. Bz indexet definieras som: Antalet gånger man kan uppträda som "swinger" dividerat med antalet koalitioner (delmängder) man totalt kan ingå i. Observera att måttet är ett a priori mått i den meningen, att det beräknas utan vetskap om de rös-

tandes preferenser och inbördes förhållanden. Som FM uttrycker det: beräkningen sker bakom en ”slöja av okunnighet” (litteraturens välkända ”veil of ignorance”).

Det andra populära måttet på röstmakt, Shapley-Shubiks (S-S) index, har sitt ursprung direkt i spelteorin och förekommer första gången i en uppsats från 1954. Här är betraktelsesättet ett annat än hos Coleman. De röstande deltar i ett spel där utfallet av spelet är en vinst (”pay-off” är ju facktermen), som skall delas och makt är då den röstandes möjlighet att göra anspråk på del av vinsten. För FM är skillnaden i betraktelsesättet väsentlig och man gör i boken en distinktion och uppdelning mellan å ena sidan *makt som inflytande* (”power as influence”, I-makt), och å andra sidan *makt som del i en vinst* (”power as a prize”, P-makt). Bzindexet bör enligt FM reserveras för I-makt och S-S indexet för P-makt. Med adress kanske speciellt till statsvetare talar man också i första fallet om ”policy seeking” makt och ”office seeking” makt i det senare fallet.

Den enklaste och minst tekniska vägen att presentera S-S-indexet är via lika sannolika ordningar av röstande, där en unik röstande—en ”pivot”—tippar över balansen till uppnådd majoritet. Det förväntade antalet fall en röstande intar denna avgörande position är då ett mått på vederbörandes röstmakt. FM bidrar här med ett intressant modellresonemang kring det införda begreppet ”roll-call”, alltså omröstning i anslutning till namnupprop. Parallellt med denna härledning kan S-S-indexet även härledas axiomatiskt med utgångspunkt från uppställda kriterier.

Dessa antaganden om lika sannolikheter för koalitioner och röstordningar avser givetvis inte att ge en realistisk beskrivning av faktiskt beteende i röstande församlingar, utan är en rimlig formulering i avsikt om information om de röstandes preferenser och ideologier. FM åberopar härför en ”principle of insufficient reason” som tillskrivs Keynes, eller principen att maximera entropin (”okunskapen”). Här är en av anledningarna till att man talar om a priori-mått på röstmakt. Avsikten med dessa mått är att *i förväg* få en uppfattning om vilka möjligheter till vinnande koalitionsbildningar

som föreligger a priori (latent), givet en viss röstfördelning och beslutsregel i församlingen och den därmed följande maktfördelningen. Indexen kommer härigenom att bli värdefulla verktyg för konstitutionell analys. Man får ibland intrycket att indextal *måste* summeras till ett, och att när man åstadkommit detta kan man också ge indextalet en sannolikhetstolkning. Den senare blir då lätt artificiell. FM lägger sig verkligen vinn om att ge dessa sannolikhetstolkningar en så precis innebörd som möjligt, vilket jag som statistiker kan uppskatta.

Dessa två mått på röstmakt, Bz indexet och S-S indexet, har i litteraturen fått allmän acceptans. Alternativa metoder (Hollers index, t ex) har inte uppnått samma status.

Några tillämpningar av teorin

Ett av bokens kapitel ägnas fallstudier med kritisk granskning av domstolsutslag vid amerikanska domstolar. Rättsfallen har rört principen en man—en röst. Dessa avsnitt har säkert intresse för statsvetare. Jag skall här ta upp sådant som ligger närmare mina egna erfarenheter.

Totalsumma Bz index är en intressant karakteriserande parameter som av FM kallas *känsligheten* (sensitivity) hos omröstningsspelet och anger vilket utrymme de deltagande röstande har att bilda koalitioner. Maximalt värde antar känsligheten vid spelet ”en man—en röst och enkel majoritet”. Minsta värde antas vid det spel där total samstämmighet krävs (”unanimity game”). FM ger i boken ett elegant bevis härför, baserat på det införda begreppet *majoritetsunderskott* (”majority deficit”). Beslutsregelns majoritetsunderskott och omröstningsmetodens känslighet visar sig vara två sidor av samma mynt: maximal känslighet svarar mot minimalt majoritetsunderskott. Dubey och Shapley¹ uppmärksammar också denna strukturparameter i en betydelsefull uppsats och talar om spelets (dvs beslutsregelns och röstfördelningens) ”responsiveness”, förmågan att avspegla varierande opinioner i församlingen. Dubey och Shapleys diskussion är betydligt svårare att följa och här gör FM en värdefull insats. Begreppet majoritetsunderskott är an-

vändbart även till annat och jag har själv använt det i en uppsats.

Kapitel 5 ägnas omröstning i EU:s Ministerråd. FM följer utvecklingen i rådet och konstaterar, att man tämligen väl lyckats att få en någorlunda rättvis fördelning av röstmakt i förhållande till ländernas storlek. FM undrar lite raljant om detta är en lycklig slump, eller om politikerna faktiskt gjort rationella kalkyler innan röster tilldelats nya medlemmar? Man kan som FM vara kritisk till att dessa betydelsefulla frågor avgjorts bakom stängda dörrar och inte i öppen debatt under medverkan av expertis.

Indirekt röstmakt kan definieras som makt/inflytande via delegater (ombud, representanter). Hur man skall kunna tillse att denna indirekta röstmakt fördelas på ett rättvist sätt, blir en intressant och relevant fråga. Penroses kvadratrotregel säger att delegaternas röstmakt (mätt med Bz index) skall vara proportionella mot kvadratrotten ur storlekarna på de väljarkårer man representerar. Låt oss ta ett exempel med anknytning till EU och Sydsvenskans artikel. Tyskland har 10 röster och Sverige 4 av totalt 87 i Ministerrådet. Med beslutsregel 44 av 87 blir Bz index respektive 0,3261 och 0,1302. Med högre kvota (kvalificerad majoritet) 62 av 87 röster blir motsvarande index tal 0,1129 och 0,0484.

Kvoterna mellan Bz-talen blir respektive 2,505 och 2,333. Kvadratrotterna ur befolkningstalen förhåller sig som 3:1 och Sverige är således väl tillgodosett (som Sydsvenskan noterade) med sina 4 röster i förhållande till Tyskland. Jämför vi istället med Frankrike (också 10 röster) får vi en motsvarande kvot som ligger nära den första Bz-kvoten. FM redovisar i ett antal tabeller hur de tre variabelerna: befolkning, röstetal och röstmakt utvecklats i förhållande till varandra. Ett besvärande problem i sammanhanget är naturligtvis att röstmakt i termer av Bz-tal inte på något enkelt sätt låter sig översättas till röstetal.

FM anser att Bz är det lämpligaste maktindexet för att beskriva inflytande i Ministerrådet, detta med hänsyn till den tudelning man gör i I-makt och P-makt. Det bör emellertid framhållas att i EU:s beslutsfattande ingår även andra organ och aktörer än Ministerrådet, i första

hand Kommissionen och Parlamentet, vilket medför att analysen kompliceras och att maktindexberäkningar som endast involverar Ministerrådet får ett begränsat värde.

Forskare inom området social choice (public choice) brukar med stor förtjusning visa upp vad som allmänt kommit att kallas *paradoxer*. Med en paradox förstås i sammanhanget antingen

1. ett för den ovane iakttagaren överraskande resultat, något man inte intuitivt förväntar sig, men som kanske kan ges en enkel förklaring; eller
2. en brist eller anomali (också överraskande), som allvarligt kan underminera tilltron till en viss metod för, säg omröstning eller kvantifiering av inflytande.

Det är naturligtvis paradoxer av det senare slaget som har det största intresset och FM redovisar i sin bok ett antal paradoxer vid mätning av röstmakt. Nya, ej tidigare i litteraturen kända paradoxer presenteras, paradoxer som uppstår just i samband med försök att kvantifiera inflytande i en röstande församling.

Paradoxen med nytillkommande medlemmar ("paradox of new members") är en välkänd sådan paradox. Att nytillkommande tilldelas en röstandel på bekostnad av gamla medlemmar, behöver inte innebära att de senare förlorar i röststyrka. Som exempel kan nämnas att Danmark och Irland får ett högre Bz index i EU:s Ministerråd (0,041 blir 0,046), då Spanien och Portugal blir medlemmar, trots att deras röstandel blir mindre (3 av 63 blir 3 av 76). Observera att kvotan i stort sett hölls konstant! Röstmakt är en *global* egenskap, som beror av samtliga aktörers röstandelar, inte endast några fås andelar. Som FM påpekar, är denna paradox inte av det allvarligare slaget 2), och underminerar således inte tilltron till Bz indexet.

För att avgöra om en paradox är att betrakta som "allvarlig" eller inte, kan man som FM sätta upp ett postulat eller kriterium, som ett rimligt maktmått måste uppfylla, t ex att vara monotont i röstvikt eller att respektera dominans (a dominerar b om varje vinnande koalition där b ingår kvarstår som vinnande när a byts in mot b). Bz och S-S indexen respekterar dominans

medan det s k Deegan-Packel indexet inte är monotont. Överföringsparadoxer inträffar vid viktad omröstning, när den som lämnar ifrån sig röstvikt kan vinna i makt medan den som tar emot faktiskt förlorar. Det normerade Bz indexet är till skillnad från S-S indexet inte immunt mot denna typ av paradox.

Avslutande kommentarer

FM baserar sin bok på fem uppsatser som nyligen publicerats i tekniska tidskrifter och kompletterar med ett antal fallstudier. Jag hade fått mig uppsatserna tillsända av en av författarna redan innan boken kom ut, vilket innebar att huvuddelen av det tekniska innehållet var väl bekant för mig, däremot inte fallstudierna. Det är naturligtvis förknippat med vissa problem, att så hårt som här är fallet knyta en monografi till ett antal egna uppsatser. En given risk är naturligtvis att man överskattar betydelsen av och originaliteten i de egna bidragen. En annan risk är att man tvingas utelämnat eller alltför kortfattat behandla viktiga områden. I någon mån är detta fallet med FM. En given fördel å andra sidan är, att man skriver om det man verkligen behärskar och är engagerad för. I FMs fall gäller det t ex

- distinktionen mellan I-makt och P-makt;
- distinktionen mellan "riktiga" paradoxer och kvasi-paradoxer;
- betydelsen av maktindex som redskap för konstitutionell design och analys.

I förordet anges ärligt och uppriktigt att syftet med boken inte är att ge en fullständig genomgång av det aktuella området. FM *behöver* således inte jämföra Bz och S-S indexen och oros över att de ofta kan ge vitt skilda resultat. Så är fallet vid stora röstande församlingar och tillämpning på t ex bolagsstämmor, där ett stort antal små aktieägare (brukar kallas "ocean") kan ha ett inflytande. Som FM ser det, mäter de två indexen två olika former av makt och behöver alltså inte stämma överens.

En ytterligare begränsning är att FM håller sig konsekvent till latent röstmakt med utnyttjande av ett absolut minimum av förhandskunskap. Det går emellertid alldeles utmärkt att explicit inkludera mer förhandskunskap i mak-

tindexberäkningar, vilket också skett i litteraturen. Man kan t ex anta att de röstande har preferenser, vilka kan beskrivas geometriskt (vänster – högerskala, "spatial voting"). Man kan även med index av denna typ empiriskt beskriva och analysera faktiskt manifesterad makt i faktiskt existerande församlingar.

Trots att argumentationen till en del är matematisk (typ: teorem-bevis) förutsätts boken vara lätt tillgänglig för statsvetare och ekonomer genom att den getts, som det sägs en "läsbarvänlig utformning". Jag är inte alldeles övertygad härom. Kännedom om elementär matematik och sannolikhets teori är nödvändig och det är naturligtvis till hjälp vid läsningen av vissa avsnitt om man är van vid matematisk bevis teknik. Även om varje enskilt bevis är enkelt, blir den stora mängden tröttande och kräver matematisk läsvana. För studenter i statskunskap som behöver en elementär introduktion till ämnet, skulle jag anse Alan Taylors² bok lämpligare; den är både bredare till ansatsen och mer pedagogisk.

Jag hörde vid ett tillfälle Iain McLean, författare till en ofta använd lärobok i public choice, beklaga att så lite av ämnets – förvisso betydelsefulla – resultat nått ut till en bredare allmänhet, eller ens nått fram till politiker och ämbetsmän, för vilka resultaten ju skulle vara direkt användbara. Man kan kanske frukta att FMs monografi röner ett motsvarande öde; stora avsnitt är inte omedelbart inbjudande för en otränad läsare. Det vore skada eftersom boken utgör ett mycket välkommet bidrag till såväl demokratisk grundforskning som demokratisk praxis.

Sven Berg

Noter

1. P. Dubey and L. S. Shapley (1979). Mathematical properties of the Banzhaf power index, *Mathematics of Operations Research*, 4: 99-131.
2. A. D. Taylor (1995). *Mathematics and Politics*, Springer-Verlag.

Notis

Elinor Ostrom 1999 års Skytteanska pristagare

Professor Elinor Ostrom, Indiana University, USA, har av Skytteanska stiftelsen vid Uppsala universitet utsetts till 1999 års skytteanska pristagare. Med priskommitténs formulering får Ostrom priset "för sitt grundläggande, empiriska såväl som teoretiska, bidrag till teorin för kollektivt handlande och rationella val". Kommittén gläds särskilt åt att i år för första gången se en kvinnlig pristagare.

Professor Ostroms forskningsprofil sammanfaller i hög grad med den hos det skytteanska prisets värdinstitution, Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Hon representerar vetenskapsgrenen spelteori, som studerar det rationella handlandets möjligheter. I motsättning till den vetenskapssyn som vill förklara människors handlingar utifrån oberoende strukturer, intresserar sig spelteorin för aktörers önskemål och överväganden för att förstå samhällsfenomen. Den mest berömda spelsituationen, "fångarnas dilemma", visar att resultatet av människors handlingar kan bli något som ingen önskar sig, trots att aktörerna anser sig ha kalkylerat förnuftigt utifrån det som de uppfattar som

sitt egenintresse. Individuell och kollektiv rationalitet kan således komma i konflikt.

Ostrom, vars främsta arbete i en ovanligt omfattande publikationslista är den moderna klassikern *Governing the Commons* från 1990, har studerat användning av naturresurser, såsom fiske och bevattning. Hennes slutsatser är att både marknaden och politiken, de två vanligaste förslagen till lösning, är bristfälliga. Varken den fria ekonomin eller den centralt reglerade politiken kan lösa denna typ av samarbetsproblem. Istället förordas en decentraliserad reglering, som i små enheter administreras av dem som själva fiskar och brukar jorden. Här betonar Ostrom vikten av arrangemang som förmår bygga upp ett ömsesidigt förtroende bland de direkt berörda.

Det Skytteanska priset, som är på 400 000 kronor och därmed ett av de största i världen inom samhällsvetenskaperna, kommer att överlämnas till professor Ostrom vid en högtidlig ceremoni i Uppsala lördagen den 2 oktober.

Detta är femte gången priset delas ut och femårsjubileet firas med ett efterföljande symposium om "The Future of Democracy" med deltagande av alla fem pristagarna: Robert Dahl, Juan Linz, Arend Lijphart, Alexander George och Elinor Ostrom.

Det skytteanska prisets hemsida:
www.statsvet.uu.se/prize/prize.html.

Mer om Elinor Ostrom:
www.psych.indiana.edu/cogsci/ostrom.html.

Till redaktionen insända skrifter

- Aspers, Patrik & Uddhammar, Emil, red, 1999. *Framtidens dygder – om etik i praktiken*. Stockholm: City University Press.
- Blom-Hansen, Jens & Daugbjerg, Carsten, red, 1999. *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Bryder, Tom, 1998. *The Human Face of Politics. Essays on Political Psychology and Politicised Culture in the Twentieth Century*. Köpenhamn: Copenhagen Political Studies Press.
- Dahl, Svend, 1999. *Förnyelse i USA. Amerikansk politik inför 2000-talet*. Timbro Pejling nr 13. Stockholm: Timbro.
- Ericson, Per, 1999. *Leva fritt och leva väl*. Timbro Pejling nr 18. Stockholm: Timbro.
- GRUS nr 55. Politikens Europæisering.
- Hansson, Lennart & Lind, Jan-Inge, 1998. *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjäernas kamp*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Hedlund, Stefan, 1999. *Sju svåra år med Jeltsin. Världspolitikens Dagsfrågor 1* 1998.
- Holmström, Barry, 1998. *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.
- Johnson, Anders, 1999. *Rätt att lobba. Om politisk påverkan efter korporatismens fall*. Stockholm: Timbro.
- Kumm, Björn, 1999. *Äntligen demokrati för Nigeria? Världspolitikens Dagsfrågor 1* 1999.
- Kuran, Timur, 1999. *Privat sanning offentlig lögn. Preferensförfalskningens sociala följder*. Stockholm: City University Press.
- Leijonhufvud, Göran, 1998. *Kina på tröskeln till ett nytt årtusende. Världspolitikens Dagsfrågor 12* 1998.
- Lægred, Per & Pedersen, Ove K, red, 1999. *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lödén, Hans, 1999. *"För säkerhets skull". Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950-1975*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Nannestad, Peter, 1999. *Solidaritetsens pris. Holdninger til invandrere og flyktninge i Danmark 1987-1993*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersen, Ib Damgaard, 1999. *The World War Pattern*. Köpenhamn: Copenhagen Political Press.
- Riksarkivets beståndsoversikt. Del 5. Band 1. *Centrala myndigheter A-L*. Stockholm 1999: Svenska Riksarkivet.
- Riksarkivets beståndsoversikt. Del 5. Band 2. *Centrala myndigheter M-Ö. Internationella organ*. Stockholm 1999: Svenska Riksarkivet.
- Rothstein, Bo & Bergström, Jonas, 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Røiseland, Asbjørn et al, red, 1999. *Lokalsamfunn og helse. Forebyggende arbeid i en brytningstid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SOU 1998:103. *Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige*. Demokratiutredningen. Skrift nr 20.
- SOU 1998:145. *EU – ett demokratiprojekt? Demokratiutredningen*. Skrift nr 12.
- SOU 1998:146. *Lobbning*. Demokratiutredningen. Skrift nr 18.
- SOU 1998:155. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Demokratiutredningen. Skrift nr 9.
- SOU 1998:161. *På marginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen*. Demokratiutredningen. Skrift nr 10.
- SOU 1998:164. *Allas frihet. Demokratin möter marknaden. Tre ronder*. Demokratiutredningen. Skrift nr 11.
- SOU 1999:8. *Invandrarskap och medborgarskap*. Demokratiutredningen. Skrift nr 13.
- SOU 1999:9. *Att slakta ett får i Guds namn*. Demokratiutredningen. Skrift nr 14.
- SOU 1999:12. *Elektronisk demokrati*. Demokratiutredningen. Skrift nr 16.
- SOU 1999:13. *Etik och demokratisk statskonst*. Demokratiutredningen. Skrift nr 15.
- SOU 1999:22. *Den skyddade provinsen*. Demokratiutredningen. Skrift nr 17.
- SOU 1999:40. *Demokratin i den offentliga sektorns förändring*. Demokratiutredningen. Skrift nr 19.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Jonas Tallberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Fil dr Olle Sjöström är statistiker och forskare i den statistiska tillämpningens historia.

Lauri Karvonen är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.

Kjell Goldmann är professor i statsvetenskap i Stockholm.

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

Kerstin Jacobsson är fil dr i sociologi och verksam vid Stockholm Center for Organizational Research, SCORE.

Fil dr Hans Blomkvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Helge Hveem är professor i statsvetenskap i Oslo.

Erik Damgaard är professor i politologi i Århus.

Sven Berg är professor i statistik i Lund.

Abstracts

JONAS TALLBERG: *Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk* (BEST IN CLASS: SWEDEN AND THE COMPLIANCE OF EU RULES).

Notwithstanding its obvious implications for the effectiveness of EU policy-making, compliance with EU rules is a topic which so far has received limited attention. This article is an attempt to address this gap, by presenting and explaining patterns in state compliance, with a special focus on Sweden during its first years as a member. Empirical data covering the last two decades points to an increase in non-compliance, and identifies the internal market, environment, and agriculture as the worst afflicted policy domains. Denmark has been the most compliant EU member, followed by the Netherlands, Luxembourg, Ireland, and the UK, while Portugal, Greece, and Italy are the member states which have experienced greatest difficulties meeting their obligations. After only a few years as a member, Sweden is distinguishing itself as particularly conscientious in its implementation of EU rules, and is emerging as the most compliant states in certain categories. The absence of sufficient capacity, rather than willingness, is the predominant explanation for non-compliance in the EU.

OLLE SJÖSTRÖM: *Svensk statistik 250 år: Tabellverket och Pehr Wargentin* (SWEDISH STATISTICS 250 YEARS: THE TABLE ENTERPRISE (1749) AND PEHR WARGENTIN).

In the year 1749 a government effort got started, named "the Table Archives" ("*Tabellverket*"), summing *demographic data in the parish registers to statistical tables, for small regions and up to the whole country*. The hard work – with different kinds of errors, missing data, forming different statistical tables and, especially, making inventive comments on the results in the pub-

lished papers from the Swedish Acad. of Sciences – were under the charge of the astronomer *Pehr Wargentin*. He was a well-known secretary of the academy during the period 1749-83. Demographic and social conditions in Sweden were enlightened and the article presents examples of and discusses his writings in six papers 1754-55.

Although mr Wargentin did not want to interfere with politics, the statistical results and his writings had relevance for the political debate on economic policy, welfare, social justice and even the crucial question, if new war adventures should be undertaken at that time.

Important for Wargentin were the influences from the English "Arithmetic" tradition (starting with John Graunt) and the German "political science" (Conring-Achenwall-Schlözer) with roots in the works of the philosophers Niccolo Machiavelli and Francis Bacon. Wargentin was successful in doing critical supervision and revisions of the data, implementing techniques and propagating ideas about "open statistics in society". But this promising start of Swedish statistics was restrained by the king Gustav III from 1772 and onwards.

Wargentin's important results and his art of working as a statistician were better and immediately appreciated abroad – for instance by Richard Price in England and August Schlözer in Germany – and had bearing on the evolving "movements" of state statistics in Europe and the discussions of the identity of statistics, both as a science and as a practice. Wargentin was however reappraised in Sweden after 1850 when Sweden followed other European countries in developing official statistics and he got his honorific title "the father of Swedish statistics". He contributed strongly, though late, to the forming of a Swedish statistical profession in official statistics in the beginning of this century.

LAURI KARVONEN: *Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalismens återkomst i jämförande politik* (PERPETUAL CYCLES OR BREAKTHROUGH? ON THE RETURN OF CONSTITUTIONALISM IN COMPARATIVE POLITICS). In this Inaugural Lecture as Professor of Political Science at Åbo Akademi, Finland, the author presents a review of the main paradigmatic shifts in political science since World War II. He criticizes the tendency to rush from one fad to the next without serious attempts to bridge the gaps between new and old theories. With increasing specialization the ever greater variety of theoretical perspectives feeds the continuing segmentation of political science.

The renewed interest in constitutionalism in the 1990s means that comparative politics has come full circle since the 1950s. The author welcomes the return of constitutional issues while at the same time stressing that the study of constitutionalism must find its proper role in political science. He concludes by proposing three criteria for this role: a) that the study of constitutionalism be conducted in a genuinely comparative manner; b) that the focus be on the role of constitutions as strategic parameters for political action; and c) that constitutionalism not be studied in isolation from the structural environment of politics.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

ETTHUNDRAFÖRSTA ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 80)

1998



UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Dag Anckar</i> : I skuggan av Sovjets sönderfall	27
<i>Jan-Erik Lane – Reinert Mæland</i> : Welfare States or Welfare Societies?	145
<i>Sofia Näsström</i> : Den komunitära arkitekturen.....	257
<i>Bo Rothstein</i> : Den svenska modellens uppgång och fall – En essä	41
<i>Olle Sjöström</i> : Svensk statistik 250 år: Tabellverket och Pehr Wargentin.....	391
<i>Lars-Göran Stenelo</i> : Välkomsttal.....	1
<i>Ylva Stubbergaard</i> : Civilt samhälle och demokrati	3
<i>Eva Sørensen</i> : New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark.....	129
<i>Jonas Tallberg</i> : Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regel- verk	369
<i>Eva Österberg</i> : Manskulturens nedgång och fall? Några reflektioner kring en omöjlig fråga.....	15

ÖVERSIKTER

<i>Jan Erik Gidlund, Elina Haavio-Mannila, Lauri Karvonen</i> : Sakkunigut- låtanden över professuren i statsvetenskap med inriktning på genus- forskning i Stockholm.....	327
<i>Kjell Goldmann</i> : De två språken	425
<i>Peter Hallberg</i> : Makt och representation i deliberativa processer.....	275
<i>Magnus Henrekson</i> : Sveriges ekonomiska tillväxt i jämförande belys- ning	66
<i>Kerstin Jacobsson</i> : Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann.....	441
<i>Per Janson – Annika Mårtensson</i> : Negativa till EU, positiva till Europa – Gymnasieelevers attityder och inställningar	51
<i>Lauri Karvonen</i> : Eviga cykler eller genombrott? Om konstitutionalis- mens återkomst i jämförande politik.....	417
<i>Abdul Khakee</i> : Is the 'Lackey-controller' Model an Innovation in Policy Analysis or Just a Wishful Thinking?	298
<i>Walter Korpi</i> : Henrekson åskådliggör objektivitetsproblemen i debatten om Sveriges tillväxt	75
<i>Mats Lundström</i> : "Så gott som demokrati".....	429
<i>Mats Lundström</i> : Svar till Kerstin Jacobsson.....	448
<i>Raino Malnes, Mats Lundström, Anna-Maria Blomgren</i> : Liberalismens mangfold	304
<i>Bo Petersson – Charlotta Wagnsson</i> : A State of War: Russian Leaders and Citizens Interpret the Chechen Conflict	167
<i>Maria Strömvik</i> : Fifteen Votes and One Voice? The CFSP and Changing Voter Alignment in the UN	181

<i>Marie Uhrwing</i> : Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer.....	210
<i>Lena Wiklund</i> : Nordens och EU-ländernas agerande i FN:s generalför-samling.....	197

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Michael Bratton & Nicholas van de Valle</i> : Democratic Experiments in Africa. Anm av Staffan Lindberg.....	358
<i>Staffan Darnolf</i> : Democratic Electioneering in Southern Africa. Anm av Hans Blomkvist.....	455
<i>Dan S Felsenthal – Moshé Machover</i> : The measurement of voting power. Anm av Sven Berg	483
<i>Carina Gunnarson</i> : Den förförande makten. Anm av Marie Demker. Replikskifte.....	232
<i>Jakob Gustavsson</i> : The Politics of Foreign Policy Change. Anm av Helge Hveem	464
<i>Magnus Hagevi</i> : Bakom riksdagens fasad. Anm av Erik Damgaard	475
<i>Gunnar Hansson</i> : Dogm eller arbetshypotes? Anm av Torsten Svensson. Replikskifte	84
<i>Åsa Lundgren</i> : Europeisk identitetspolitik. Anm av Anders Mellbourn. Replikskifte	349
<i>William Outhwaite</i> : Habermas – en kritisk introduktion. Anm av Lasse Thomassen	363
<i>Claus Stolpe</i> : Metoder vid presidentval. En utvärdering. Anm av Jörgen Hermansson.....	109
<i>Alf Sundin</i> : Självstyrelsens paradoxer. Anm av Bo Bengtsson	219
<i>John R Zaller</i> : The Nature and Origins of Mass Opinion. Anm av Petra Krantz	247

NOTISER	124, 254, 488
----------------------	---------------

ABSTRACTS	127, 255, 368 491
------------------------	-------------------

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-222 89 46.

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

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

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

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

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

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

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

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

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

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, SE-221 00 Lund
Sverige