

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Torbjörn Nilsson: Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande

Hans Agné: Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Iver B Neumann: Diskursanalys av politik: Forutsetninger og metodeproblemer

Torbjörn Bergman: Varför införs inte kommunal parlamentarism?

Joakim Ekman: Forskningen om DDR och Östra Tyskland

LITTERATURGRANSKNINGAR

Anders Berg: Staten som kapitalist. Anm av Stig Montin

Erik Melander: Anarchy Within: The Security Dilemma Between Ethnic Groups in Emerging Anarchy. Anm av Håkan Wiberg

Peter Esaiasson – Sören Holmberg: Representation from Above. Anm av Dag Anckar

James M Buchanan – Roger D Congleton: Politics by Principle, Not Interest. Anm av Niclas Berggren

ABSTRACTS

Årgång 102 1999 **2**

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Torbjörn Nilsson: Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande 113
- Hans Agné: Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning..... 139

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

- Iver B Neumann: Diskursanalys av politik: Forutsetninger og metodeproblemer 163
- Torbjörn Bergman: Varför införs inte kommunal parlamentarism? 182
- Joakim Ekman: Forskningen om DDR och Östra Tyskland 199

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Anders Berg: Staten som kapitalist. Anm av Stig Montin..... 220
- Erik Melander: Anarchy Within: The Security Dilemma Between Ethnic Groups in Emerging Anarchy. Anm av Håkan Wiberg..... 224
- Peter Esaiasson – Sören Holmberg: Representation from Above. Anm av Dag Anckar 229
- James M Buchanan – Roger D Congleton: Politics by Principle, Not Interest. Anm av Niclas Berggren 233

- ABSTRACTS 239

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 förbjuds.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 2000

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1999 280 kr, 2000 300 kr.
Pris för enstaka nummer 75 kr.

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

Prenumeration sker genom insättning av avgiften
på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens 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.

Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande

Torbjörn Nilsson

Inledning¹

Ämbetsmännens ställning är central för förståelsen av statens sätt att fungera. Ju starkare skydd mot avsked eller förflyttning de har, desto mer kringskuren blir den centrala statsledningen. Ämbetsmännen har stridit för sin oavsättlighet med argumentet att en oberoende förvaltning tjänar som värn mot godtycke och rättsövergrepp. Den verkställande makten (såväl styrande kungar som demokratiska regeringar) har istället sett oavsättligheten som ett hinder, både för effektiv maktutövning och politiskt reformarbete.

Uppsatsens centrala tema är vilken roll frågan om den oavsättlige ämbetsmannen hade under perioden 1809-1880. Tyngdpunkten ligger på den riksdagspolitiska arenan. Det normala mönstret för 1800-talets politiska strid om byråkratin är att konservativa grupper försvarar ämbetsmannastaten alltmedan bondeståndet och borgarståndets radikaler (sedermera i andra kammaren) angriper vad de ser som orättfärdiga privilegier för en gynnad grupp.² Principen om oavsättligheten påvisar emellertid ett helt annat politiskt mönster. Företrädare för vitt skilda politiska och ideologiska läger kunde här komma fram till samma ståndpunkt och finna allierade som i vanliga fall tillhörde motståndarlägret. Varken den traditionella sociala motsättningen bönder – herrar eller den ideologiska tvekampen liberalism – konservatism ger nyckeln till hur ämbetsmännens oavsättlighet ska kunna förstås i ett större sammanhang. För detta krävs en diskussion om statens roll och moderniseringens principer med anknytning till Webers kriterier för en modern byråkrati.

En sådan infallsvinkel inbjuder också till att spränga undersökningens tidsramar och granska oavsättlighetens vidare öde – åtminstone översiktligt – en bit in på 1900-talet. På så sätt kan överraskande samstämmighet skönjas mellan de pragmatiska liberalerna vid 1800-talets mitt (J A Gripenstedt), sekelskiftets unghöger (Rudolf Kjellén) och folkhemmets vänster vid 1900-talets mitt (Georg Branting). Alla ville de – utifrån skilda politiska syften – ha en flexibel och styrbar statsapparat. Alla försökte de också att lösa problemet med den oavsättlige ämbetsmannen som alltid varit en nagel i ögat på härskare av olika slag.

1. Oavsättlighetens ursprung

Oavsättligheten reglerades under perioden i 1809 års regeringsform. Ett generellt skydd mot avsättning (utan rannsakan och dom) stadgades i § 36. Undantagen, så kallade *förtroendeämbetsmän* högst upp i den statliga hierarkin (statsråd, kollegiepresidenter, landshövdingar m fl), räknades upp i § 35. Det var kring denna undantagsparagraf som debatten oftast kretsade, vilket å ena sidan kan ses som ett tecken på att grundprincipen om att kungamakten inte godtyckligt skulle kunna avskeda ämbetsmännen var alltför etablerad för att tas bort. Å andra sidan kunde den göras mer ihålig om undantagen blev allt fler. Och det var på så sätt som ämbetsmännens anställningstrygghet, för att tillgripa en modern term, orsakade politiska strider vid ett flertal tillfällen under 1800-talet.

Striden om ämbetsmännens oavsättlighet har emellertid äldre anor. Dess ursprung är den klassiska motsättningen mellan adel och kungamakt. Adels monopol på statstjänster var en hörnsten i ståndssamhällets privilegiesystem. Lika viktigt som att ha tillträde till en tjänst var att den inte på rent administrativ grund (dvs utan rättegång och dom) kunde fråntas ämbetsmannen.

I Gustav II Adolfs kungaförsäkran 1611 slås oavsättligheten fast, åtminstone för de mest betydande ämbetsmännen, ”riksens höge embeter”:

Vi vele icke heller någon ifrån sådane embeter degradere eller afsättie, med mindre än han för rätte ifrån sitt embete lagligen dömbd blifver.

Oavsättlighetens glansperiod var stormaktstiden med dess adelsvälde. Efter det karolinska enväldets auktoritära tid återupprättades adels makt av frihetstidens råd och ständer, vilket har satt spår både i samtida opinionsbildning och i sentida värderingar. Denna kontroversiella tid har ömsom skildrats som en frihellig parlamentarisk pionjärtid, ömsom som ett korrupt riksdagsvälde med en regerande byråkrati. ”Inamovibiliteten [oavsättligheten] har således inkommit i Sveriges statskick såsom ett rent byråkratiskt intresse, förklätt till frihetsdogm”, som en av frihetstidens senare kritiker Rudolf Kjellén uttryckt det.³

Oavsättligheten formulerades i 1719 års (Ulrika Eleonora) kungaförsäkran: ”Så vela vi icke heller utan laga rannsaking och dom låta sätta någon utur det ämbete han bekläder, så länge han förmår samma skickeligen förvalta”. Formuleringen upprepades 1720 (Fredrik I) med tillägget ”ej heller emot sin vilja flyttias”. 1751 års (Adolf Fredrik) var i sak oförändrad, men rikets sändebud i utlandet undantogs explicit. Fler undantag infördes 1756 och 1766. Hädanefter skulle överståthållaren i Stockholm och höga militärer tillsättas ”efter förtroende”, dvs deras tjänstgöring var i händerna på den verkställande makten, vilket under denna period snarare betydde råd och riksdag än konungen.

Ämbetsmännens oayhängighet stärktes av 1756 års tjänstebetänkande. Det upphävdes visserligen formellt 1766 men fortlevde i praktiken. Grundvalen för befordran var ”förtjänst” och ”skicklighet”. Med 1756 års bestämmelse grundades i huvudsak tjänsteåldern (*anciennitetsprincipen*) som gradmätare för dessa kriterier.⁴ Den enskilde ämbetsmannen blev mindre beroende av sina överordnade och kunde vara säker på befordran så småningom. Ancienniteten och oavsättligheten kan med en anakronistisk term ses som ”fackliga” princip-

er, vilka lade grunden för ämbetsmännens starka ställning under lång tid framöver.⁵

Gustav III utökade 1772 antalet "förtroendeämbeten" bland militären. Det närliggande syftet var att trygga statsvälningen samma år, mer långsiktigt kan beslutet ses som en reaktion på det ämbetsmannavälde som ansågs ha kännetecknat frihetstiden.⁶ Trots att förenings- och säkerhetsakten 1789 framställde oavsättligheten som undantag fick många tjänster behålla sitt anställningskydd. Det gällde t ex hela domarkåren och alla lägre ämbetsmän utanför lantregeringen (landshövdingar, landssekreterare, kronofogdar m fl).⁷ Att den dömande makten hade en särställning i staten låg i linje med *adelskonstitutionalismens* strävanden att kontrollera kungamakten. Framväxten av ett – mer eller mindre – självständigt rättsväsen innebar att kungamakten tvangs acceptera ett konkurrerande maktcentrum utanför den egentliga förvaltningen, något som saknats sedan reformationen betvingat kyrkan.

Oavsättligheten och automatiken för befordringar (om än med undantag) stärkte ämbetsmännens självständighet gentemot den centrala statsledningen, både som enskilda och som delar av institutionella organ. Utrymmet vidgades för skilda sociala krafter (främst adeln som dock inte var en homogen grupp) att kunna förmedla sina intressen genom staten.

Ämbetet som egendom

Att gränslinjen privat – offentligt inte är klart utstakad tydliggörs också av att oavsättligheten i den svenska traditionen står i nära samklang med uppfattningen om ämbetet som privat egendom. I 1772 års regeringsform (§ 2) föreskrivs att Konungen äger "ingen fördärva till liv och ära, lem och välfärd". 1786 års riksdag uttalade att begreppet välfärd även skulle inbegripa oavsättligheten. Det var lika illa om kungamakten angrep medborgarnas egendom som deras tjänsteställning.⁸

Under det gustavianska enväldet är oavsättligheten av naturliga skäl svagare än under frihetstidens adelsvälde. Lika naturligt är att den nya regeringsformen 1809 går en medelväg. Retoriken kring den nya grundlagen bygger på avståndstagandet såväl från frihetstidens regerande riksdag som från enväldets despoti, vilken både föregick och efterföljde frihetstiden. Tydligare än i tidigare regeringsformer slås oavsättligheten fast i § 36:

De, som bekläda domareembeten, så högre som lägre, samt alla andra embets- och tjenstemän än de i föregående § nämnde, kunna icke, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehafvande sysslor af konungen afsättas, ej eller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.

Den privaträttsliga synen på ämbetet lever kvar med den betydelse som lades i begreppet "välfärd" redan under den gustavianska tiden (§ 16):

Konungen bör . . . ingen fördrifva eller förderfva låta till lif, ära, personlig frihet och *wälfärd*, utan han lagligen förvunnen och dömd är. (min kurs.)

Även andra förhållanden spår på uppfattningen om ämbeten som privat egendom. Rena tjänsteköp var, till skillnad från i Frankrike, ovanliga i Sverige på

1700-talet. Däremot fortlevde ackordssystemet. Den tillträdande ersatte den avgångne med en viss summa, antingen via ett engångsbelopp eller årliga betalningar. Tjänsterna kunde inte köpas på en öppen marknad, men i avsaknad av ett pensionssystem var den åldrande ämbetsmannens villkor för att lämna sin tjänst ekonomisk kompensation – som för vilken avyttrad tillgång som helst. Ackorden började att avvecklas inom armén från 1820-talet och togs bort genom en kunglig förordning 1833. För landshövdingarna försvann de först 1841. Ett pensionssystem, allmänna indragningsstaten, hade införts 1809-1810. Avgångna ämbetsmän fick hädanefter ersättning från denna fond, medan lönerna blev kvar hos ämbetsverken och därmed kunde tillfalla den nye innehavaren. Dessutom inrättades 1826 civilstatens pensionskassa med obligatorisk anslutning. Ersättning betalades ut efter minst 30 års tjänstgöring och 55 års ålder, eller också vid obotlig sjukdom. Indragningsstatens ersättning var dock högre varför det lönade sig att vänta in reguljär avgång vid 65 år.⁹

Rester av den traditionalistiska, privaträttsliga synen på ämbeten levde kvar längre. Först 1877 avskaffades till exempel införsel i lön, dvs att ämbetsmannen kunde pantsätta sin framtida lön.¹⁰

Förtroendeämbetsmännen

I 1809 års regeringsform utsågs också lika tydligt vilka grupper som *inte* ska omfattas av denna unika anställningstrygghet, dvs ”förtroendeämbetsmännen” som räknas upp i § 35:

Statsråd, presidenterna i kollegierna, överståthållaren, underståthållaren, hovkanslern, justitiekanslern, fältmarskalkar, generaler och amiraler av alla grader, generaladjutanter, överadjutanter, stabsadjutanter, kommendanten vid fästningarna, kaptenlöjtnanter och officerare vid livdrabanterna, överstar för regementen, sekundchefer vid gardesreg till häst och fot, överstelöjtnanter vid livregementets brigader, chefer artilleriet, fortifikationen, fältmättnings- och sjömättningsväsendet, ministrar och sändebud till främmande makter, har förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, eller om deras entledigande förordna, när han prövar Rikets tjänst sådant fordra.

Därmed hade två för ämbetsmännens ställning betydelsefulla grundlagsparagrafer trätt i kraft. Och det var kring dessa paragrafer som striden kom att stå under resten av 1800-talet, inte bara § 35 med de uppräknade undantagen utan också § 36 med det grundläggande anställningsskyddet. För var det så självklart att huvuddelen av rikets ämbetsmän skulle omfattas av detta?

2. Oavsättligheten i riksdagen

Som helhet mötte försöken att begränsa ämbetsmännens oavsättlighet starkt motstånd i riksdagen. Vilka motståndarna respektive anhängarna var under perioden och vilka motiveringar de tillgrepp ska nedan undersökas närmare. Men också initiativtagandet måste granskas. Varje attack på oavsättligheten ägde rum under särskilda maktpolitiska och ideologiska förhållanden som måste förstås för att frågan ska kunna tolkas i ett större sammanhang.

När ämbetsmännens ställning debatteras som mest ligger i själva verket delvis olika syften bakom de föreslagna förändringarna: 1812 rör det sig om en maktpolitisk offensiv från kungamakts sida (kronprins Karl Johan). Åren innan departementalreformen 1840 är det riksdagens liberala krafter som tar initiativet. För dem är lojala ämbetsmän en förutsättning för ministerstyrelse. Under 1850-talets liberala reformvåg genomför finansminister Gripenstedt i syfte att effektivisera förvaltningen en lönereglering som samtidigt beskär ämbetsmännens fria arbetstider och mångsyssleri. Slutligen ligger från kungamakten mer självständiga, liberal-konservativa regeringar bakom utvidgandet av gruppen förtroendeämbetsmän 1874-1876 då också förvaltningens (in)effektivitet är aktuell.

Trögt reformarbete

Såsom grundlag måste ändringar, förutom av kungamakten, godkännas av två på varandra följande riksdagar. Vid det första tillfället av KU (som också kunde ta egna laginitiativ), vid det andra av samtliga fyra stånd (efter 1867 av båda kamrarna vid två riksdagar). Sådana procedurer skapar i sig institutionell tröghet, representationsreformen tog till exempel över ett halvsekel att genomföra, departementalreformen 31 år.¹¹

En del av trögheten i fråga om oavsättligheten beror utan tvivel på ämbetsmännens maktställning i ständsriksdagen. På Riddarhuset hade tjänsteadeln, särskilt de från Stockholm som lättare kunde följa riksdagsarbetet, en stark ställning. Prästeståndet innehöll definitionsmässigt statstjänare, inte bara biskopar och präster utan också akademiernas och universitetens lärde. Många inom borgarståndet var sysselsatta inom städernas förvaltningar. Helt rent från ämbetsmän var endast bondeståndet vars regler förhindrade att ens tidigare ämbetsmän som blivit jordbrukare smygvägen tog sig in i det "hedervärda bondeståndet". Slutligen kan också det starka ämbetsmannainslaget i tvåkammarriksdagen uppmärksammas. Andelen högre ämbetsmän i första kammaren var 1870 40,5 %, de flesta av dem förtroendeämbetsmän. Den totala andelen var oförändrad 1890, även om förtroendeämbetsmännen blivit färre. I den andra var 25 % högre ämbetsmän och knappt 4 % lägre ämbetsmän (1867). Andelen sjönk något efter hand (1885: 19,6 % resp 3,3 %).¹²

1812 – 1830: Kungamakt mot opposition

Första gången oavsättligheten, fastslagen i 1809 års regeringsform, attackerades var redan 1812 då kungamakten föreslog ett omfångsrikt tillägg till § 35. Däri skulle infogas advokatfiskaler, politiemästaren i Stockholm, lantregeringens ämbetsmän, cheferna för andra verk och inrättningar, samt ämbetsmän i kungens kanslidepartement. Anledningen sades vara "det närmare samband som förenar dessa tjänstemän med den verkställande makten".¹³ Förslaget ska ses i ljuset av kronprins Karl Johans försök att stärka kungamakten. Kretsen kring Karl Johan hade utarbetat en ny författning, "1812 års regeringsform", men kronprinsen skrinlade till slut planerna. Han ville ogärna ge omvärlden

bilden av ett politiskt instabilt Sverige med ständiga författningsförändringar. Vissa delar fördes dock fram, t ex att statssekreterarnas antal och arbetsuppgifter skulle bestämmas av kungen och inte regleras i regeringsformen.¹⁴

Konstitutionsutskottet (KU) godtog visserligen syftet ”att igenom en strängare subordination gifva åt ärendenas gång mera enhet och en snabbare verkställighet”. Däremot var man oense om vilka ämbetsmän som skulle innefattas, och man var också ovillig till att utsträcka undantagen för mycket. Mest motstånd mötte därför att innefatta advokatfiskaler och justitierevisionen i kungens kansli eftersom de ingick i domarmakten. Den vida formuleringen ”chefer för alla andra verk och inrättningar vilka av Konungen utnämnas” fick också stryka på foten. Däremot infogade man handelsagenter (konsuler) i § 35.

Bara politiemästare och kansliets chefer godtogs av ständerna.¹⁵ Adeln kunde som enda stånd i KU acceptera advokatfiskalernas avsättlighet och tillsammans med prästeståndet även lantregeringens ämbetsmän. Bondeståndet var genomgående mest motsträvt gentemot kungamakten.

När riksdagen 1815 åter behandlade frågan var det bara KU:s tillägg om konsuler som överlevde. Övriga avslogs enhälligt. Ett rättsstatligt, konstitutionellt perspektiv drogs upp av doktor Wijkman i prästeståndet. Grundlagens bärande tanke var att alla tjänster som på något sätt hörde till domarmakten var oavsättliga. Wijkman framhöll vikten av ämbetsmännens oberoende. Risker var annars stor att ynglingar som kom till kungens kansli, ”med en medborgerlig anda, en öppen och redlig karaktär”, vandes ”vid ett överdrivet krus”. Dessutom var landssekreterarens och landskamrerarens oberoende en förutsättning för att de skulle kunna reservera sig mot eventuella lagstridiga beslut av landshövdingen.¹⁶

Även de flesta andra förslag som skulle stärka kungamakten föll. Karl Johan hade också förlorat intresset för frågorna. Krigshändelserna 1813-1814 och unionen med Norge hade förändrat den politiska situationen. Kungamakten var nu konsoliderad.¹⁷

1820-talet har betecknats som de liberala och parlamentariska strömningarnas grundläggningstid, åtminstone dess första fas. Regeringen vidhöll emellertid sin konservativa politik under denna ”allenastyrets” högperiod.¹⁸ Riksdagen 1823 blev en kraftmätning mellan dessa båda krafter. Inför riksdagen hade ett digert, delvis liberalt färgat, betänkande om statsförvaltningens omorganisation lagts fram.¹⁹ Avsättligheten sammanvävdes på så sätt med en större diskussion om hela förvaltningen. Den här gången var det alltså (delar av) oppositionen som drev frågan om vidgad avsättlighet. Både det särskilda utskottet (SäU) som tillsattes och KU var för ett utökande av skaran förtroendeämbetsmän, samtidigt som man förespråkade en kraftfullare förvaltning – om än inte fullständig ministerstyrelse.²⁰

Utökningen gällde expeditionssekreterarna i departementen, cheferna för bergskontoret och manufaktur- och commercekontoret samt en ny modernare tullstyrelse med en generaldirektör som avsättlig chef. KU instämde förutom att tullstyrelsens chef inte skulle vara förtroendeämbetsman. Genom att tjänsten tillsattes med *konstitutorial*, en svagare anställningsform, blev han ändå

under vissa förutsättningar avsättlig, till exempel vid brister i tjänsteutövningen.²¹

Adeln, prästerna och borgarna återremitterade ärendet med tillägget att även tullchefen skulle ges fullmakt. KU accepterade invändningen i ett nytt utlåtande och frågan vilade sedan till nästa riksdag.²² Endast debatten på Riddarhuset hade varit livlig, när det gällde expeditionssekreterarna. Anhängarna betonade vikten av att ministrarnas andremän var lojala, vilket uppnåddes med avsättlighet. Minoriteten svarade att man i så fall skulle kräva samma sak för protokollsekreterarna och så vidare nedåt i hierarkin.

Mest intressant för övrigt är att Anders Danielson, bondeståndsledamot i KU, reserverade sig emot att de nya cheferna för Bergs- och Commercekontoren skulle vara avsättliga utan rannsaking och dom.²³

När frågan skulle avgöras slutgiltigt vid 1828-30 års riksdag drunknade den närmast i den övergripande debatten om förvaltningen. Den känsliga frågan om ministerstyrelse, justitiestatministerns roll som ordförande i Högsta domstolen, kungens två röster i denna samt opinionsnämnden kom i förgrunden. Stånden förkastade utan längre debatt utvidgningen av § 35.²⁴ Av Anders Danielsons inlägg i bondeståndet framgår att rädslan för ministerstyrelse påverkade ständernas negativa hållning. En sådan skulle nämligen öka antalet förtroendesysslor.²⁵

Debatterna under 1820-talet visade tydligt att det var konstitutionellt sinnade liberaler som önskade en förvaltningsreform, medan regeringen och dess anhängare höll igen. Mot regeringens vilja kunde inte liberalerna på Riddarhuset vare sig åstadkomma en departementalreform eller mer blygsamma dellösningar (som utvidgad avsättlighet). På det ämbetsmannastarka Riddarhuset oroades många av att en departementalreform skulle försvaga kollegierna och därmed göra en del befattningshavares ställning osäker.²⁶

1834 – 1840: Liberalt verktyg för departementalreform

Liberalerna fick på 1830-talet vind i seglen genom julirevolutionen i Frankrike 1830 och den engelska parlamentsreformen 1832. På hemmaplan hade oppositionsorganet Aftonbladet startat 1830. Moderatliberala krafter drev på frågan om departementalreform från riksdagen 1834-1835. Regeringen var passiv under debatterna. Två statsråd gav dock reformen sin välsignelse. Förslaget antogs som vilande och segrade slutgiltigt med stor majoritet 1840 då liberalerna ytterligare hade stärkt sin ställning. För regeringen var syftet snarast att undvika mer långtgående krav på parlamentarism.²⁷

Att departementalfrågan åter stod i centrum medförde att oavsättligheten även denna gång vävdes samman med större konstitutionella frågor, främst ministerstyrelse och justitiestatministerns dubbla roll som HD-ordförande och statsråd. Viktigaste inslagen i KU:s förslag om § 35 var att expeditionsefterna och tullstyrelsens chef skulle bli avsättliga.²⁸

I ständernas debatt är riddarhusliberalen W F Dalmans försvar för ministerstyrelse – och därmed utvidgad avsättlighet – av särskilt intresse. Något helt nytt förslag kunde inte av konstitutionella skäl göras i debatten, bara föränd-

ringar utifrån KU:s betänkande. Dalman nöjde sig därför med att infoga postchefen bland de tjänster som föreslogs bli avsättningsbara. Borgarståndets Hessle var en varm vän av ministerstyre. Han ville därför göra även sous-cheferna (departementens andremän) avsättningsbara med motiveringen att departementscheferna måste kunna lita på sina underlydande. Det väckte protester och farhågor. Ekerman ansåg att Hessles förslag gick ut på ”införandet av en fullkomlig ministeriell styrelse, förändring av collegialförvaltningen och tjänstemannapersonalens förvandlande till ministärens vasaller”. Resultatet av riksdagen blev att KU:s förslag, med postcheferna, förklarades vilande.²⁹ Vid den följande riksdagen 1840-41 genomfördes även förändringen av § 35 utan nämnvärd debatt.³⁰

I det sammanhanget kan också ett exempel på opinionsbildning utanför riksdagen vara belysande.³¹ C F Horn var en moderat reformman som på sikt önskade både republik och folkstyre. Fömyelsen skulle emellertid ske utan omstörtning. En ny folkrepresentation var liksom ministerstyre steg på vägen. Viktigast för stunden var ministerstyret via en departementsorganisation. Kollegier och verk skulle lyda under departementen vars statssekreterare skulle iklädas ministeriell myndighet. Syftet var att ”övervinna byråkratins motståndskraft”. Nyckeln låg i förstärkningen av regeringsmakten.

Man fordrar ansvarighet af styrelsen, men medgiver ingen makt hos den ansvarige. Man söker tvärtom en garanti för folkets frihet uti regeringens svaghet.

En förutsättning var att departementschefernas föreskrifter åtlöddes. Därför skulle oavsättningsbarheten försvinna. Tjänstemän av alla grader skulle kunna entledigas av kungl maj:t i statsrådet. På så sätt förenar Horn radikala reformidéer med begränsningar av ämbetsmännens makt.

1853 – 1876: Moderatliberala initiativ i och utanför regeringen

Tiden efter seklets mitt präglas av ett reformarbete med moderatliberala regeringar i en avgörande roll. Näringsfrihet, frihandel, ogifta kvinnors myndighet, kommunreform och representationsreform genomförs under ledning främst av Louis De Geer och Gripenstedt. Med riksdagen 1853-54 återupptas också försöken att mer genomgripande utvidga avsättningsbarheten. I sedvanlig ordning bromsade dock riksdagen, och det blev KU:s modifierade förslag som efter återremiss av alla stånd utom borgarståndet kom att förklaras som vilande.

Att vissa civila ämbetsmän och militärer utanför den ordinarie staten tagits med väckte motstånd inom adeln och prästeståndet. Det fanns misstankar om att kungamakten på så sätt skulle tvinga fram deras ordinarie besättning, vilket skulle kränka riksdagens finansmakt. von Hartmansdorff steg ånyo upp till försvar för precisa bestämmelser. Hans motpol var greve G Lagerbjelke som föreslog att § 35 inte skulle räkna upp förtroendetjänsterna över huvudtaget utan bara innehålla en allmän skrivning, vilket av motståndarna ansågs öppna dörren för godtycket. Som helhet var dock borgarståndet mest negativt. Ståndets motstånd kan illustreras med Lars Billström som ansåg att regeringen

oroad sig i onödan. Nuvarande lagregler borde räcka eftersom ingen chef för regementen skulle tvinga sig kvar.³²

Vad som återstod i förändringsväg för 1856-58 års riksdag var därför endast ett antal militära ämbeten som skulle bli avsättliga: "sekundcheferna för . . . livregementets corpser samt cheferna för övriga särskilt för sig bestående militära corpser eller bataljoner". Det av KU bifallna förslaget godkändes av alla stånd, men missnöje fanns här och där. På Riddarhuset hävdade R T Cederschiöld att det visserligen var ärofullt att tillhöra förtroendeämbetsmännen men att det inte uppvägs olägenheten att avskedas utan rannsaking och dom. En rakt motsatt uppfattning drev återigen Lagerbjelke som ville gå betydligt längre än förslaget. I borgarståndet vidhöll Henschen sitt motstånd medan Ekholm bedömde det så oskyldigt att det kunde godtas. Bara i borgarståndet tillgreps votering, som resulterade i en klar seger för förslaget, 48-10.³³

Efter halvtannat decennium återkom frågan om § 35 i tvåkammarriksdagen. I en proposition till 1874 års riksdag föreslogs cheferna för fångvården, lantmäteristyrelsen, SJ, lotsstyrelsen, telegrafstyrelsen och skogsstyrelsen bli förtroendeämbetsmän. Motiveringen var att förvaltningen hade förändrats sedan 1809. En rad nya centrala ämbetsverk hade uppkommit, men i en annan form än de klassiska kollegierna. Deras chefer hade dock en liknande position som kollegiernas presidenter och borde därför i konsekvensens namn också vara avsättliga.³⁴

Jämfört med tidigare var motståndet nu svagt. Uppenbarligen hade riksdagsopinionen accepterat den verkställande maktens krav på lojala chefstjänstemän och ökad flexibilitet i förvaltningen. Det kan dels bero på att riksdagen fått ett ökat inflytande över regeringens sammansättning, dels på att kraven på förvaltningens modernisering stärkts. Första kammaren godkände propositionen utan debatt. Däremot fanns ett principiellt motstånd i andra kammaren.

Lantmannapartisten Ivar Månsson i Trää drev en traditionell rättsstatlig linje. 1) Förslaget var ej rättsenligt, 2) det fanns risk för att alla ämbeten så småningom infogades, samt, 3) missbruk i tjänsten borde prövas inför rätta. Partivännen Carl Ifvarsson intog en rakt motsatt position. Under förutsättning att domsrätten togs bort kunde oavsättligheten försvinna. För Ifvarsson låg reformen i linje med parlamentarismens princip. Det var nödvändigt att ge regeringen full makt över förvaltningen. Därefter kunde riksdagen utkräva ansvar av statsrådet/departementschefen.

Erik Sparre, som kombinerade politisk konservatism med en dynamisk framstegsinriktad syn på staten, använde sig av en tidstypisk bild i denna "järnvägsfeberns" tid. Den verkställande makten sågs som "lokomotivföraren i statsmaskineriet" som vid behov måste kunna byta ut en skruv och avlägsna smuts i gängorna. Regeringen hade en nyckelroll i samhällets utveckling och hittills hade den inte missbrukat sin ställning, ansåg Sparre. Propositionen segrade även i andra kammaren och förslaget förklarades vilande. Vid 1876 års riksdag godkändes grundlagsändringen utan debatt.³⁵

3. Trygghet eller flexibilitet?

Förändringarna från 1809 och framåt var som helhet inte särskilt revolutionerande. De grupper som inplacerats bland avsättliga förtroendeämbetsmän var:

- Konsuler (tidigare handelsagenter)
- Expeditionschefer i departementen
- Chefer för tullstyrelsen, poststyrelsen, fångvårdsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, järnvägsstyrelsen, lotsstyrelsen och telegrafstyrelsen
- Sekundchefer för livregementets kårer, chefer för övriga militära kårer eller bataljoner

Utökningen av gruppen avsättliga förtroendeämbetsmän ger dock inte hela bilden av statsmaktens försök att uppnå ökad flexibilitet, enhetlighet och styrning över förvaltningen. *Anställningsformernas* förändring står i nära samband med försöken att inskränka oavsättligheten. Detsamma gäller rätten att *förflytta* ämbetsmän, liksom *löneregleringarna* under den liberala eran vid 1850-talets slut.

I huvudsak fanns tre anställningsformer för 1800-talets ämbetsmän (bortsett från de *extraordinarie* som tjänstgjorde utan fast lön i väntan på att ordinarie tjänster blev lediga):

Fullmakt – utfärdad av kungl maj:t (högre tjänster) eller myndigheten (lägre). Fullmaktstjänster hade det starkaste skyddet. Endast efter rättegång och dom kunde ämbetsmannen skiljas från tjänsten (såvida de inte var förtroendeämbetsmän). Om myndigheten lades ned försvann visserligen tjänsten, men lön och andra förmåner behölls.

Konstitutorial – användes ursprungligen främst för ämbetsmän som skötte uppbörderna, dvs ansvarade för skatter och statliga avgifter, och som därför lättare skulle kunna förflyttas eller till och med avskedas. Att man inte klassade tjänsterna som förtroendetjänster berodde på att de inte hade den status sådana ansågs kräva, ett nog så viktigt argument i 1800-talets ståndssamhälle.

Förordnande – gällde oftast kortare uppdrag eller också tjänster vars framtid var osäker, t ex vid planerad omorganisation.

De två senare formerna saknade den långtgående anställningstryggheten. Även om praxis var oklar (och under förändring) kan man säga att konstitutorialet möjliggjorde avsked vid olämplig tjänsteutövning. Ett förordnande, som var tidsbegränsat, krävde inte ens detta och kunde också under vissa omständigheter avbrytas under förordnandeperioden.

Konstitutorial eller förordnande utfärdades för tullverkets anställda, postinspektorer samt kronolänsmän och landskanslister inom landsstaten. Lotsdirektören skulle enligt 1820 års reglemente förse lotsältermän, fyrmästare, lotsar m fl med konstitutorial. Konsuler kunde (fram till 1840) efter tillstånd av Kommerskollegium själva konstituera vice konsuler. Vissa tjänster vid Rikens Ständer och kommunala verk (t ex Stockholms allmänna barnhus) tillsattes också utan fullmakt.³⁶

Israel Myrberg har analyserat förändringen av anställningstryggheten under 1800-talet. Attackerna mot oavsättligheten följde enligt honom tre linjer som alla innebar avsteg från 1809 års principer:

1. Oavsättligheten i RF § 36 blev successivt mer tydligt *begränsad till fullmaktstjänster*. Förordnanden kunde upphöra även utan giltiga skäl. Däremot stärktes de konstituerades skydd gentemot avsked (i de flesta fall krävdes rättegång och dom) men suspension var möjlig och förflyttningsskyldighet tillkom.³⁷

2. *Fullmakterna trängdes undan* som normal anställningsform. Nya verk som järnvägsstyrelsen och telegrafstyrelsen (inga fullmakter) och andra kommunikationsverk använde sig liksom tullverket främst av konstitutorial och förordnanden.

3. Gamla *fullmaktstjänster förvandlades* till konstitutorial eller förordnanden, t ex inom posten, vilket också har ansetts strida mot andan i 1809 års RF.

Att förflytta ämbetsmän

Möjligheten att förflytta olika grupper av ämbetsmän ökade också vid seklets mitt. Att gå med på förflyttning gjordes till villkor för vissa tjänster vid Svea och Göta hovrätt 1845. Kravet upprepades i senare kungliga brev eftersom en delning av hovrätten planerades. Riksdagen som blivit alltmer inriktad på flexibla förvaltning uttalade 1876 att omorganisation av hovrätterna inte fick förhindras av de oavsättliga juristernas fullmakter.³⁸

I den lönereglering som finansminister Gripenstedt drev igenom 1856-1860 (se nedan) föreskrevs mer vidsträckt tjänstgöringsskyldighet, däribland eventuell förflyttning, som en förändrad organisation gjorde nödvändig. En mer specificerad skyldighet infördes genom 1878 års kungörelse för departementens och Justitiekanslerämbetets anställda. Liknande bestämmelser fanns för kronofogdar och länsman och från 1880-talet för häradsskrivare. Tilläggas kan också att yngre läroverkslärare sedan 1858 kunde flyttas till andra läroverk inom stiftet.³⁹

Ett forskningsproblem i sig gäller de *informella* möjligheterna att handskas med trilskande ämbetsmän: förhindrande av befordran, utfrysning eller andra trakasserier. Exempel på sådana frihetsapostlar (eller rättshaverister) ges i samtida broschyrer, men någon analys av frågan har inte ansetts nödvändig i detta sammanhang.⁴⁰

Järnvägsstyrelsen som moderniseringens lokomotiv

I den utveckling som skisserats har de nya ämbetsverken – kommunikationsverken – en nyckelroll, särskilt järnvägsstyrelsen, SJ:s föregångare. Det finns klara kopplingar mellan dess organisation, självsyn, begränsade anställningstrygghet och meritokratiska befordringsprinciper. De moderna ideal för en flexibel förvaltning som växer fram syns mest tydligt i de organ som byggs från grunden. För de nya verk som bildades, alltifrån Telegrafstyrelsen (1856) till Vattenfall (1909), tjänade järnvägsstyrelsen som ett modernt och effektivt föredöme. En närmare granskning av SJ:s första tid är därför på sin plats.

Den statliga förvaltningen byggdes ursprungligen upp kring järnvägsbyggarer Nils Ericsson som vid sin sida åren 1855-1862 hade en järnvägsbyrå. 1862

inrättades styrelsen för statens järnvägstrafik med en enrådig generaldirektör som chef (bergmästaren C O Troilius). Trafikstyrelsen ansvarade för driften av de färdiga bandelarna medan en särskild styrelse för anläggandet av nya banor samtidigt inrättades. Den senares självständighet ifrågasattes vid flera tillfällen i riksdagen, men järnvägarnas totala verksamhet ansågs av regeringen vara för omfattande för att rymmas inom en organisation. Åren 1882-1888 lydde järnvägsbyggandet emellertid under Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Därefter skapades den enhetliga form som fortlevde in i våra dagar innan banverket 1988 blev en egen organisation. Med sin mer kontinuerliga verksamhet får trafikstyrelsen en dominerande roll bland kommunikationsverken och överskuggar därmed (järnvägs)byggnadsstyrelsen som med hjälp av Väg- och vattenbyggnadskårens militära tekniker ledde byggnadsprojekt som successivt avslutades.

En genomgång av SJ:s organisation (trafikstyrelsen) ger bilden av en i hög grad *modern* organisation, dvs med rationalitet och flexibilitet som ledstjärnor.⁴¹

1. Lyhördheten för samhällsförändringar och kraven på anpassning är påtaglig. I riksdag och regering krävdes unisont att organisationen måste vara i takt med tiden och motsvara samhällets, näringarnas och kommunikationernas successivt ändrade betingelser.

2. Idealbilden för organisationen hämtades från industrins och handelns värld. Därutöver inkorporerades militära drag, med en tydlig hierarki, uniformering och disciplin.

3. Enrådighet, dvs ansvarig generaldirektör i stället för beslutande kollegium, fanns med från början, åren 1855-1862 i närmast extrem form då allt kretsade kring Nils Ericsson.

4. Tjänster tillsattes under denna tid enbart på förordnanden (från 1897 på konstitutorial). Med de flexibla anställningsförhållandena kunde ämbetsmännen förflyttas på ett enklare sätt. Både den enskildes kvalifikationer och trafikens krav fick motivera sådana förändringar som skilde järnvägsförvaltningen från andra ämbetsverk.

Den fjärde punkten om anställningsformerna är mest central i detta sammanhang. Enligt Kungl Maj:ts instruktioner från 1869 och 1875 skulle alla anställda vid SJ enbart förordnas. De kunde alltså skiljas från tjänsten eller förflyttas av samma myndighet som tillsatte dem, för högre tjänster Kungl Maj:t, för de lägre trafikstyrelsen själv. Instruktionerna var en frukt av ett omsorgsfullt förarbete. Den nya tvåkammarriksdagen hade väckt frågan huruvida oavsättligheten gällde vid sitt första riksmöte 1867. Trafikstyrelsen lade fram ett förslag till reglemente 23/12 1867.⁴² En kommitté tillsattes och frågan avgjordes vid 1868 års riksdag.⁴³

Styrelsen pekade på två avgörande skillnader mellan SJ och förvaltande verk, vilket skulle motivera den lösa anställningsformen. Vad som betonades var kravet på effektivitet, inte att det gällde någon principiell gränsdragning mellan myndighetsutövning och affärsdrift.

Järnvägsverksamheten fordrade speciella personliga egenskaper som rådhets, mod, självbehärskning, lämpligt sätt att bemöta befäl (här framträder det

militära draget), underlydande och allmänhet samt en frisk och stark kropp. Kraven på säkerhet medförde en sträng disciplin. Minsta försummelse kunde vara ödesdiger. Den som efter en prøvotid inte motsvarade kraven kunde varken avskedas eller förflyttas om SJ tvingades att tillämpa regeringsformens § 36. Trafikverksamheten växlade i omfång som en följd av ekonomiska och industriella förhållanden. Behovet av personal blev därför konjunkturbetonat. Dessutom hävdade styrelsen att man alltid strävade efter förenklingar som ledde till ökad besparing, ordning, säkerhet och allmän bekvämlighet – dvs rationaliseringar förekom ständigt till skillnad från i de vanliga ämbetsverken.

Kommittén och regeringen gick på samma linje. I riksdagen förekom ingen stark opposition mot förordnandeformen. Snarare låg det i linje med vad sparsamhetsvännerna i andra kammaren önskade. Organisationsfrågan i stort återkom sedan under flera riksdagar, främst 1869 och 1870.⁴⁴ De särskilda anställningsreglerna levde kvar in mot sekelskiftet. 1893 års järnvägskommitté uttalade sig för ett bevarande men 1897 infördes konstitutorial som normal anställningsform.⁴⁵

Vad som kan noteras är också innebörden av den antibyråkratiska opinionens krav. Lantmännen med Emil Key i spetsen krävde nedskärningar inom en rad statliga verksamheter. Sparsamhet var ett huvudtema i lantmannapartiets politik. Tillsammans med lantmännens aversion mot enskilda banker och aktiebolag utgjorde denna antibyråkratism grunden för en traditionalistisk ekonomisk politik, om än präglad av till synes liberala motiveringar.⁴⁶

När det gäller järnvägsstyrelsens organisation blir länkarna mellan sparsamhetsopinionen och liberalismen som ideologi mer tydliga. Från skilda utgångspunkter kan en traditionalistisk lantman och en ekonomisk liberal förespråka korttidskontrakt för de anställda, nedskärning av statens organ och ett effektivitetsbefrämjande entreprenadssystem. Även grunden för befordran skilde sig inom SJ, jämfört med de vanliga ämbetsverken. Instruktionen från 1869 (§ 5) placerade tjänsteålder först som tredje kriterium:

Vid befordran till högre eller förmånligare befattning gäller i främsta rummet ådagalagd lämplighet och skicklighet, i förening med redlighet och nit, samt därnäst ålder i tjänsten.

4. Oavsättlighetens ideologier

Den ideologiska komplexitet som kan skönjas i synen på järnvägarnas förvaltning gäller i ännu högre grad oavsättligheten. Vid genomgången av riksdagsdebatterna ovan noterades vissa ideologiska ställningstaganden i frågan. Nu ska ideologierna bakom skärskådas mer systematiskt. Vad som är slående är hur anhängarna och motståndarna till ämbetsmännens oavsättlighet grupperade sig på ett helt annat sätt än vid andra politiska frågor.

Med hjälp av tidens tre ideologiska huvudinriktningar och ja- respektive nej-argument från debatterna kan sex grundhållningar urskiljas (figur 1). Eftersom syftet här inte är att klarlägga ideologiernas innersta väsen, utan bara att använda dem som redskap för att påvisa oavsättlighetens ideologiska komplexitet, görs inga avancerade försök att närmare definiera konservatism och liberalism.

	Konservatism	Liberalism	"Bondefrihetlighet"
+	Ämbetsmannaintresset Grundlagskonservatism Rättsstaten	Värn mot kungamakten Rättsstaten	Värn mot kungamakten
-	Försvagad verkställande makt Hindrar ekonomisk utveckling	Försvårar ministerstyre Hindrar ekonomisk utveckling	Försvårar ministerstyre Byråkratins privilegier

Figur 1. Ideologiska argument för (+) och emot (-) oavsättlighet.

Konservatismen förknippas allmänt utifrån 1800-talets svenska kontext med försvar av 1809 års maktindelning (och därigenom avståndstagande från parlamentariska idéer), misstänksamhet (om än avtagande) mot industriell utveckling, frihandel och ekonomisk frihet av annat slag samt försvar av ämbetsmannastaten. *Liberalismen* (som kan anta flera kulörer) vill stärka riksdagens makt gentemot kungamakten, i mer eller mindre radikal form omstöpa ständsriksdagen samt verka för frihandel och näringsfrihet medan byråkratin kritiseras. Liberalernas utvecklingsoptimism och krav på effektivitet kan krocka med de konservativas värnande om äldre strukturer (kollegieform) och juridiska former.

Bondefrihetlighet (eller "agrar populism") är ett begrepp hämtat från författarens avhandling.⁴⁷ Det betecknar lantmännens kombination av en med liberalismen, åtminstone ytligt sett, besläktad avoghet mot statlig intervention i privatafären, krav på sparsamhet samt misstänksamhet mot privatkapitalism och överhet ("herrarna").

Namnen i figur 2 åskådliggör tidens komplicerade ideologiska brytningar. På anhängarnas sida återfinns den djupt konservativa Schwerin, radikalliberalen Gustaf Hjerta och lantmannapartisten Ivar Månsson. Den andra sidan är lika brokigt sammansatt. Här samsas den dynamiskt konservative Erik Sparre, riddarhusliberalen W F Dalman och den traditionalistiske antikapitalisten Carl Ifvarsson. Alla tre övergripande ideologiska strömningar kan uppvisa såväl anhängare som motståndare till oavsättligheten.

	Konservatism	Liberalism	"Bondefrihetlighet"
+	L Hammarskjöld 1823 Schwerin 1823	G Hjerta 1823 Billström 1853/54	Ivar Månsson 1874
-	Wijkman 1815 von Hartmansdorff 1823 G Lagerbjelke 1856/58 E Sparre 1874	Hessle 1834/35 Dalman 1834/35 C F Horn 1839	A Danielson 1823 C Ifvarsson 1874

Figur 2. Anhängare av (+) respektive motståndare (-) till oavsättlighet.

Inplacerandet av ovanstående aktörer i någon av de sex argumentlinjerna är i sig inte okomplicerat. Som figur 1 visar finns det argument som kan omfattas av olika ideologiska strömningar, t ex ”värn mot kungamakten” (liberalism och bondefrihetlighet) eller ”hindrar ekonomisk utveckling” (konservatism och liberalism). Detta är dock en poäng i sig. Just sådana överlappande ståndpunkter visar dels vilka förbindande ståndpunkter som fanns mellan ideologierna, dels antyds utrymmet för mellanpositioner (”moderatliberalism”).

I en avslutande diskussion ska ämbetsmännens ställning kopplas samman med synen på statens roll i stort. Dessutom måste utvecklingen över tid närmare analyseras. Hur kan de mer eller mindre lyckade offensiverna mot ämbetsmännens oavsättlighet betraktas utifrån den politiska och ideologiska utvecklingen i dess helhet?

5. Statens rätt och rättsstaten

I allmänhet kan motståndarna till oavsättligheten i undersökningen klassas som mer framstegsinriktade, om än inte alltid liberala. Det finns en mer eller mindre reforminriktad konservatism som vill använda statsmakten för att åstadkomma ekonomiska förändringar. Här representeras den strömningen av Erik Sparre, ledamot av första kammaren, därefter av den andra, samt landshövding för Älvsborgs län. Samtidigt var de tongivande moderatliberalerna kring Louis De Geers finansminister Johan August Gripenstedt påtagligt pragmatiska när det gällde att använda staten i allmännyttans och moderniseringens tjänst.⁴⁸

Taget för sig ter sig kanske inte inskränkningen av oavsättligheten så betydelsefull, även om statsmaktens intentioner ofta gick längre. Inte heller den ökade förflyttningsskyldigheten kan sägas ha förvandlat ämbetsmännen till osjälvständiga underlydande som tvingades att ”kröka sig” (Silfverstolpe, 1812). Förändringarna måste emellertid också sättas i samband med den löne-reglering som Gripenstedt lyckades att genomdriva 1856-1860. Ämbetsmännen hade länge krävt löneförbättringar och med Krimkriget förstärktes dyrtiden. Många ansåg att ett ämbetsmannaproletariat hade uppkommit, bestående av extra ordinarie ämbetsmän som saknade fast inkomst, liksom lågt betalda kammarskrivare, kanslisters och kopisters. Dessutom var praxis olikartad beträffande arbetsrutiner, tjänstgöring och mångsyssleri, vilket Gripenstedt och andra företrädare för en modern, mer enhetlig förvaltning starkt ogillade.⁴⁹

Med stor skicklighet lyckades Gripenstedt förbinda dessa två frågor med varandra och lotsa löne-regleringen genom riksdagen, under starkt motstånd från bondeståndet och delar av borgarståndet. En försvarande omständighet var att löneökningarna på 40-70 % inföll samtidigt som handelskrisen vid 1850-talets slut ansträngde statsbudgeten. Sett ur ämbetsmannaperspektiv var höjningarna naturligtvis välkomna. Men motprestationen var minst lika viktig, ur statsmaktens övergripande perspektiv. Arbetstiden reglerades, liksom anställnings- och pensionsförhållanden. I detta ingick att ämbetsmännen i högre grad fick acceptera de förändrade tjänstgöringsförhållanden som samhällsut-

vecklingen förde med sig. Därmed underlättades de administrativa förändringar som kom att präglade den svenska förvaltningen de närmaste decennierna (kollegieprincipens bortträngande, omorganisationer, nya styrelser och ämbetsverk). Samtidigt kunde moderatliberalen Gripenstedt räkna med stöd från konservativa ämbetsmän i riksdagen under de år reformen genomfördes.

Vid sidan om lönehöjningarna innebar reformen *löneavdrag vid tjänstledighet; vidsträcktare tjänstgöringsplikt* vid omorganisation; endast *förordnande* vid vakanser av tjänster utanför lönestaten (vissa lägre tjänster) samt att endast *en tjänst* fick upprätthållas (för de två lägsta lönegraderna kunde undantag göras).⁵⁰

Löneregleringen har mera sällan i forskningen satts i samband med andra moderniserande reformer inom staten.⁵¹ Det är emellertid intressant att konstatera att de flesta förändringar av anställningsformerna härrör från den liberala reformeran från 1850-talet till 1870-talets mitt. Förutom löneregleringen gäller det militära ämbeten som blev förtroendetjänster 1856-1858, järnvägsstyrelsens affärsmässiga anställningsformer som etablerades 1860-1869 samt nya chefsposter som förtroendetjänster 1874. Dessutom görs inom flera ämbetsverk mer eller mindre genomgripande reorganiseringar under perioden och utbildningskraven skärps.⁵² I spetsen stod De Geer, justitiestatsminister 1858-1870 och 1875-1880, som förvandlade posten från en ämbetsmannasyssla till regeringschef (från 1876 med titeln statsminister) och inte minst Gripenstedt (konsultativt statsråd 1848-1856, finansminister 1856-1866).

Med dessa utgångspunkter är det knappast förvånande att just Gripenstedt och andra moderatliberaler motsatte sig oavsättligheten. Såsom liberaler i regeringsställning fruktade de inte övergrepp från den verkställande maktens sida, vilket annars en renlärig liberal kunde göra. I stället stod den ekonomiska utvecklingen och moderniseringen av landets styrelse i centrum för deras ansträngningar. Motsträviga ämbetsmän, som varken kunde avskedas eller förflyttas, som upprätthöll flera tjänster eller var ovilliga att lämna tjänsten ens vid sjukdom eller ålderskröplighet, var knappast några idealiska instrument i en sådan samhällsomdaning.

Gripenstedts arvtagare på 1900-talet

Förnyade attacker på oavsättligheten har efter Gripenstedts tid gjorts av politiker från helt skilda läger. Först med tjänstemannareformen 1965 har frågan lösts, åtminstone i så måtto att statstjänstemän numera är som vilka andra löntagare som helst. Anställningsformen regleras av LOA, lagen om offentlig anställning. En diskussion om modern arbetsrätt faller dock utanför ramarna för denna uppsats.

Radikalliberalen Adolf Hedin var en skarp kritiker av principen om ämbetsmäns oavsättlighet. Bland annat väckte han frågan i riksdagen 1892. Den som emellertid mer envetet drev frågan var högermannen Rudolf Kjellén (1864-1922), professor i statsvetenskap och som "unghögerns" ideolog kring sekelskiftet förespråkare för en nationell samling kring försvar, kungamakt – och rösträtt. Hans argumentering kan sägas representera en modern utveck-

lingskonservatism som i sin syn på staten påminner om den som Sparre och andra av första kammarens interventionister utvecklat några decennier tidigare. Om retoriken och ideologin ligger närmast Sparres linje är det slående hur de praktiska reformförslagen däremot närmast är en kopia av Gripenstedts moderatliberala reformer. Allt detta motiverar att Kjelléns syn på oavsättligheten behandlas mer utförligt.⁵³

Kjelléns motion från 1908 var starkt färgad av unionsupplösningen tre år tidigare. För honom var orsaken till nederlaget en svag politisk ledning och en trögrörig förvaltning. I syfte att stärka nationen ivrade Kjellén för ett positivt reformarbete. Rösträttsfrågan var på väg att lösas (åtminstone för nästan alla män genom Arvid Lindmans reform 1907-1909), nu riktades blickarna mot förvaltningen under parollerna ”Nationell samling” och ”Bort med byråkratismen”. Vad som krävdes var ökad anpassningsförmåga från förvaltningens sida:

Mitt i det nya samhället med dess brusande affärsliv och sjudande arbete står den kvar med en ålderdomlig tyngd i rörelsema – som en postdilignens eller kröningskaross bland automobiler.

Statens roll var central, 1800-talets gammalliberalism sågs som helt överspelad. Förvaltningen skulle i framtiden präglas av affärssynpunkter, inte som i hans egen tid personifiera ”stillaståndets princip”. Utveckling och framsteg var bärande ideal, en modern stat skulle ha ”utvecklingens drift ständigt brinnande inom sig” . . . ”Vi hylla icke längre skrivardömets ideal; det har efterträts av handlingens och utvecklingens.”

Traditionella principer som anciennitet och oavsättlighet skulle avskaffas slutgiltigt i den nya staten.⁵⁴ De sågs som hinder för Kjelléns dynamiska utvecklingstanke. Oavsättligheten skulle hädanefter bara gälla domartjänster. Övriga grupper infogades bland förtroendeämbetsmännen i RF § 35, i stället för att omfattas av anställningsskyddet i § 36 vilket ”blivit vår byråkratismens hård och fasta borg”.⁵⁵

Kjelléns reformprogram var på nästan alla punkter i linje med Gripenstedts. Målet var liksom för 1800-talsliberalen en mer enhetlig och effektiv förvaltning, vilket uppnåddes via reglerad arbetstid, förnyade ansträngningar för att göra ämbetet till fulltidssyssla (förbud mot engagemang i bolagsverksamhet), förenklade arbetsformer, bättre utbildning (däribland föga förvånande mer statsvetenskap) och höjda löner.

En förutsättning för Kjellén var dock att kungamakten, den verkställande makten, stärktes. Parlamentarism, regerande riksdag och politisk styrning av förvaltningen såg han som förkastligt. I för Kjellén karakteristiska formuleringar hävdas att boten för den byråkratiska sjukan inte är riktning vänsterut, mot riksdagen, utan mittåt, in under konungen.

Avslutningsvis får Kjellén själv sammanfatta sina grundtankar, vilka också kan ses som en ”oavsättlighetens teori” i svensk kontext:

Ämbetsmännens principiella inamovibilitet är ett minne från de tider, då Riksdagen själv var genomsyrad av ämbetsmannakarakter, och utgjorde således ett konstitutionellt skydd för Riksdagens självständighet. Den har upprätthållits under tider, då regeringen å sin sida endast var byråkratins spets, och en förändring

således endast skulle ökat byråkratins makt inom sig. *Den har kunnat stå vid makt under tider, då den härskande liberala uppfattningen anvisat staten föga mer än den stillastående uppgiften att upprätthålla rättsordningen.* Nu äro alla dessa förutsättningar bortfallna. (min kurs.)

På andra änden av den politiska skalan kan man placera Georg Branting, son till Hjalmar, förstakammarledamot 1931-1961 och en utpräglad vänsterman som efter kriget förlorade posten som suppleant i SAP:s VU. Tillsammans med partikamraterna Fredrik Ström och Ewald Johannesson i första kammaren motionerade han 1946 om att ämbetsmän lättare skulle kunna avskedas. Bakgrunden var erfarenheterna från andra världskriget och misstanken om utbredd nazism inom ämbetsmannakåren. Motionärerna ville öka möjligheten att avlägsna nazister från förvaltningen. Visserligen hade riksdagen sedan länge slagit fast att skyddet i RF § 36 endast gällde fullmaktstjänster, inte konstitutorial eller förordnanden. Och en vidgad förflyttningsskyldighet hade också införts, från 1939 till och med för domare. Rättstillämpningen höll dock inte jämna steg med en modern stats behov av lojala tjänstemän. Särskilt under krig var en demokratisk kontroll över ämbets- och tjänstemän nödvändig, ansåg motionärerna.⁵⁶

Branting & co föreslog att en beredskapslagstiftning skulle införas. I den ingick en förstärkning av regeringsmakten och dess kontroll över förvaltningen. Poliser och militärer skulle t ex kunna avsättas utan rannsaking och dom vid bristande lojalitet. Motionen är framsprungen ur en mycket speciell situation, debatten om nazistsympatier inom förvaltningen strax efter andra världskrigets slut. Den illustrerar ändå frågan om de styrandes kontroll av ämbetsmännen, denna gång dock från folkhemmets vänsterflygel.

Såväl liberaler som höger och vänster kunde sålunda, sett i ett hundraårigt perspektiv, hamna på samma ståndpunkt i fråga om ämbetsmännens – alltför stora – självständighet. Gripenstedt, Kjellén och Branting ville alla använda statsmakten till vissa syften. Oavsett om dessa skilde sig åt krävdes ändå en styrbar förvaltning, lojala ämbetsmän i en flexibel organisation som kunde genomföra förändringarna. Om man så vill går det också att föra in perspektivet om folkhemmets framväxt i sammanhanget. Gripenstedt kan karakteriseras som nationalliberal, en liberal som nyttjade staten för att utveckla samhället och därmed lade en institutionell grund (järnvägar, banker, moderniserad förvaltning, aktiebolag) för nationens kommande folkhemsbygge. Kjellén använde begreppet ”folkhem” i syfte att lansera en nationell samling som vilade på en utvecklingsbefrämjande konservatism med kollektivet före individen, staten före privatintressena. Branting och hans partikamrater stod 1946 inför socialdemokratiens skördetid, folkhemmets blomstring som skulle föra vidare tanken om ”social demokrati i ett land”.

Rättsstaten och oavsättligheten

Med detta har frågan om ämbetsmännens ställning nått folkhemmets epok. Att ämbetsmännens lojalitet var avgörande för den maktillträdande socialdemokratin visas med all tydlighet också av Bo Rothstein i hans undersökning av AMS och skolbyråkratins inrättande.⁵⁷

Lennart Lundquist har vid flera tillfällen diskuterat ämbetsmännens roll i den moderna demokratin. Deras uppgift anses både att vara demokratins tjänare och dess väktare. I sin senaste bok pläderar han för en förstärkning av ämbetsmännens ställning, bl a via en återgång till ett "tjänstesystem med automatik i löneutvecklingen, stor anställningstrygghet och beslut om befordran utanför myndigheten".⁵⁸

För Lundquist sker den avgörande förändringen av ämbetsmännens ställning som en följd av "ekonomismens" genomslag i den politiska debatten, den nyliberala våg från 1970-talet som förknippas med Margaret Thatcher och Ronald Reagan. Syftet med den föreslagna återgången är att återställa ämbetsmännens värdighet så att de ges möjlighet att fungera som demokratins väktare, enligt det "offentliga etos" som det moderna demokratiska samhället har utvecklat. Ett led i detta är ökad anställningstrygghet för att stärka ämbetsmännens oberoende. Den grundläggande skillnaden mellan offentlig och privat verksamhet, en bärande tankegång hos Weber, måste upprätthållas.

Lundquist framhåller att det även i demokratins sfär finns en "potentiell konflikt mellan å ena sidan rättsstatens krav på att medborgarnas rättigheter skyddas, och å andra sidan kravet på att majoriteten ska kunna fatta precis vilka beslut den önskar."⁵⁹ Därmed anknyter han till den omfattande debatt som på 1980-talet fördes i norsk historisk och statsvetenskaplig forskning om rättsstatsbegreppet.⁶⁰ Den debatten tog dock sin utgångspunkt i 1800-talets samhälle medan Lundquist belyser de senaste decenniernas utveckling och ger "ekonomismen" skulden för den klassiska ämbetsmannarollens urholkning.

Nyliberalismen har onekligen som uttalat mål att minska den politiska sfären i samhället till förmån för marknadslösningar, också inom den offentliga sektorn (friare lönesättning, resultatorientering, beställarmodeller mm). Min undersökning pekar emellertid på att problemet är äldre än så, och att de krafter som vill inskränka ämbetsmännens ställning kan vara skrudade i vitt skilda ideologiska klädnader. Om man låter Rudolf Kjellén framträda som teoretiker hamnar statens förändrade roll i blickpunkten. Oavsättligheten "har kunnat stå vid makt under tider, då den härskande liberala uppfattningen anvisat staten föga mer än den stillastående uppgiften att upprätthålla rättsordningen", heter det i motionen från 1908. Det är också hit som den norske historikern Sejersted riktar sökljuset. Rättsstaten som historisk form tillhör 1800-talet, främst dess tidigare del. Då var rutinpolitiken rättesnöret. Juridiskt utbildade ämbetsmän följde vissa givna regler; förutsägbarhet var den bärande principen. Stortinget hade abdikerat och bundit upp framtiden genom sina generella rättsregler. För att använda Sejersteds metafor:

Man gjorde som Odysseus, la skutens kurs mot et mål langt fremme, puttet voks i örene på mennesket så de ikke skulle høre den lokkende sang fra sirenenes øy, ga dem videre ordre om ikke å adlyde nye ordre som gikk mot de gamle, og bandt seg selv til masten av skipet.⁶¹

Med reformpolitik, vare sig i Gripenstedts eller socialdemokratins tappning, byggdes en spänning in i det politiska systemet. Både en modernisering av ekonomin, inklusive uppbyggnaden av en statligt främjad infrastruktur, och

genomförandet av sociala reformer krävde en mer flexibel och lojal ämbetsmannakår. Rättsstatens rutinpolitik avlöstes av "utvecklingsstatens" politik för framsteg och modernisering.

Ovan förda resonemang förhindrar inte att de senaste decenniernas förändringar inom förvaltningen kan ses som en följd av liberalismens renässans. Frågan är emellertid i vilken grad ämbetsmannens oberoende och oavsättlighet är förenlig med det nutida samhällets krav på en flexibel byråkrati. Den segslitna frågan om dualismen i det svenska statssystemet, ämbetsverkens relativa oberoende av den verkställande makten, kan kasta ett visst ljus över det problemet. Här finns både en tidsmässig och innehållsmässig parallell till frågan om oavsättligheten. Debatten som fördes kring sekelskiftet 1900 skilde sig väsentligt från när dualismen dessförinnan varit högaktuell, på 1820-talet. Det som under 1800-talet betraktats som självständighetens fördelar – tröghet som garanti mot envælde eller ministerstyre – blev nu det stora problemet. En kraftfull regering, vars nödvändighet unionsfrågan ansågs bekräfta, var oförenlig med en självständig förvaltning. Nu blev också näringslivets organisationsformer ideal när staten skulle få absolut kontroll över sina olika grenar. På så sätt kom både ämbetsmannens (genom oavsättligheten) och ämbetsverkens självständighet (dualismen) att uppfattas som hinder, vare sig man anförde demokratiska, affärsmässigt rationella eller nationella skäl.⁶²

Weber och oavsättligheten

I en rationell förvaltning i Webers mening är ämbetsmannen underställd sina uppdragsgivare. Arbetet kontrolleras via fasta regler och överordnade kontrollorgan. Rättsreglerna styr inte bara ämbetsmannens eget handlande utan också det skydd han åtnjuter i sin ämbetsutövning. Principen om livstidsanställning värnas: "I praktiken förutsätts detta vara regel, även då det förekommer uppsägning och periodvisa nyutnämningar." För Weber är emellertid inte dessa rättsliga garantier mot godtycklig avsättning eller omplacering synonyma med det traditionella samhällets äganderätt till statliga tjänster. Syftet är "att skapa en garanti för att ifrågavarande ämbete fullgörs strikt objektivt och utan personliga hänsynstaganden."⁶³

Weber pekar på att ämbetsmannens krav på anställningstrygghet och anciennitet vid befodran leder till att ämbetena alltmer liknar det feodala samhällets "prebenden", dvs de blir i viss mening personlig egendom. Att den moderna byråkratin därmed bär på fröet till sin egen undergång utvecklas dock inte närmare.

Med den tidigareläggning av oavsättlighetsprincipens uppluckring och den ökade förflyttningsskyldigheten som här har påtalats blir frågan om den moderna svenska byråkratins tidiga utveckling problematisk. Samtidigt som den svenska förvaltningen alltmer uppfyller Webers andra kriterier för en modern byråkrati (enrådighet i stället för kollegieform, tydligare utbildningskrav, meriter före börd) undermineras oavsättligheten.⁶⁴

Ett sätt att komma bort från denna paradox är att tolka oavsättligheten enbart utifrån dess ursprung av ämbete som privat egendom, knutet till adelns privi-

legier. En sådan uppfattning om ämbetet hänförs till en traditionell förvaltning, ett avskaffande av den följaktligen som ett steg mot en modern förvaltning i Webers mening. Nackdelen är då att Webers framhållande av oavsättlighetens moderna sidor försvinner – oberoende av påtryckningar inifrån eller utanför staten, rättssäkerheten. I stället vill jag försöksvis hävda att avsättligheten, med dess flexibilitet, snarare gynnade moderniseringen och låg mer i linje med en modern byråkratis funktionssätt. Vissa av Webers kriterier för en modern byråkrati – livslång anställning, oavsättlighet – får stryka på foten redan under senare delen av 1800-talet när samhället moderniseras och kravet på en styrbar förvaltning ökar. I ledningen står en alltmer interventionistisk statsapparat som på sikt underminerar den klassiska rättsstaten, och därmed i viss mån också byråkratin i Webers mening. Staten blir mer modern än i Webers idealtyp.⁶⁵

På så sätt kan ämbetsmännens skrämmässiga försvar för sin anställningstrygghet kopplas till övergripande diskussioner om statens förändring, inte trots de ideologiska komplikationer som frågan ger prov på utan snarare tack vare dem.

Noter

1. Uppsatsen är skriven inom ramen för det HSFR-finansierade projektet *Ämbetsmännen och samhällsomvandlingen 1809-1870*. Jag vill också tacka mina kolleger på SCORE i Stockholm som bidragit med synpunkter på texten.
2. Se t ex Per Hultqvist, *Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena. Från representationsreformen till 1880-talets början*, 1954, samt Jan Christensen, *Bönder och herrar. Bondeståndet i 1840-talets liberala representationsdebatt, exemplen Gustaf Hierta och J P Theorell*, 1997.
3. Motion i AK, nr 253 1908.
4. C-A Reuterskiöld, *Sveriges grundlagar*, 1924, s 45.
5. Att oavsättligheten kom att naggas i kanten visas i denna uppsats. I en ännu ofärdig undersökning har jag kunnat se att även ancienniteten kunde kringgå om ämbetsverken ville satsa på särskild kompetens för att modernisera verksamheten.
6. Pontus Fahlbeck, "Regeringsformen 1809-1909. Ett författingsjubileum", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1909.
7. Israel Myrberg, *Om statstjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis*, 1925.
8. Carl Kuylenstierna, "I vad mån utgör § 36 regeringsformen ett hinder för organisationsför-

ändringar i statsförvaltningen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1926.

9. Om ackord och pensionssystem: Otto Ekenberg, *Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen*, 1, 1952; Myrberg, 1925; Stig Jägerskiöld, *Svensk tjänstemannarätt*, 1-2, 1956.
10. Om A O Wallenbergs antibyråkratiska strävan i denna fråga se Göran B Nilsson, *André Oscar Wallenberg III. Ett namn att försvara 1866-1886*, 1994, s 588 (not 1). Den ekonomiske liberalen Wallenberg ansåg att det allmännas rätt alltför mycket eftersattes för den enskildes fördel. Allt kapital var verkställt arbete, alltså kunde inte ännu ej utfört arbete klassas som kapital. Ämbetet var följaktligen ingen egendom vars framtida avkastning kunde pantförskrivas. Motion i FK, nr 46 1869.
11. Sten Carlsson, "Departementalreformens förhistoria", i *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*, 1990: "Inneboende tröghetsfaktorer försenade den effektivisering av den högsta riksstyrelsens organisation som hade legat inom nära räckhåll redan vid tiden för den nya författningens tillkomst." (s 39)
12. Lars Sköld & Arne Halvarson, "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år", i *Samhälle och riksdag*, del 1, 1966, s 391.
13. Kungl. prop. 7/8 1812.
14. Carlsson 1990, s 22.

15. Även detta ifrågasattes dock av flera. Adelsn Fredrik Samuel Silverstolpe ansåg att Kungl. Maj:t kunde förlora många dugliga krafter om kanslitjänster blev förtroendesysslor. Ynglingar med upplysta begrepp ogillade att tvingas "kröka sig eller förskjutas". Argumentet för att lantregeringen skulle ingå byggde på att landshövdingen som var förtroendeämbetsman måste ha förtroende för sina underlydande landssekreteraren, landskamreraren m fl som därför också borde vara avsättliga (envoyén K G Adlerberg, adeln, lagman Sandberg, bgst). KU:14, 1812.
16. RoA 4:197, Prst 2:748-51, Bgst 1:576, Bdst 2:533. Biskop Faxé ansåg däremot att lantregeringens ämbetsmän var exekutorer, inte domare. Prostarna Stenhammar, Svedelius och Ekelund instämde med Wijkman.
17. Carlsson 1990, s 24.
18. Ivar Andersson, "Oppositionen" och ministeransvarigheten. *Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809-1840*, s 58-65, 1917.
19. *Betänkande om rikets styrelseverk*, Bihang 1.1, s 485-660, 1823.
20. SäU, Mem 3, § 13. Betänkandet handlade främst om den administrativa domsrättens avskiljande från den ordinarie förvaltningen. I dess grundtanke låg också införandet av ett departementalsystem.
21. KU:72, s 298. Förslaget för RF:35 kom därför att lyda "Statsministern för utrikes ärenden, statsråden, presidenter och chefer för collegier eller i dessas ställe inrättade verk, expeditionschefer i statsförvaltningsdepartementen. . . " Om de olika anställningsformerna se avsnittet "Trygghet eller flexibilitet?"
22. RoA 11.1, s 112-30, Prst 8:381, Bgst 7:250-51, Bdst:6.215, KU:81 (efter återremiss).
23. På Riddarhuset bestod anhängarna av betänkandet bl a av G Löwenhjelm (ansvarighetslära i stället för oavsättlighet) och August von Hartmansdorff (cheferna måste åttlydas). Bland minoriteten fanns P G Cederschiöld, L Hammar-skjöld ("avsteg från den gamla svenska konstitutionella grundsatsen, att ingen svensk undersåte må, varken till liv, ära eller välfärd, vara beroende av nyck utan endast av lagen"), K F Schwerin ("samma skillnad som mellan hantverkssystemet och fabrikkssystemet i stort; och i vårt land torde det vara bäst, att ännu en tid bibehålla hantverkssystemet") och den radikale G Hjerta ("utgå från municipalsamhället och folket" i stället för överheten).
24. KU:3, KU:87, RoA 14:108, Prst 2:699, Bgst 1:936, Bdst 4, Bdst 4:258-64.
25. Danielson bedyrade att utskottet "ingalunda föreslagit någon till aristokratiskt välde ledande ministerstyrelse".
26. Carlsson 1990, s 29; H A Olsson, *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812-1840. Studier i departementalreformens förhistoria*, 1934.
27. Carlsson 1990, s 31-37.
28. KU:34. "... presidenter och chefer för collegier, eller, i dessas ställe, inrättade verk, justitiäkanslern, chefen för tullstyrelsen, expeditionschefer i statsdepartementen, överståthållaren, underståthållaren och politie-mästaren i huvudstaden, landshövdingar . . ." Prosten Hallström angrep från ett rättsstatligt perspektiv sammanblandningen av den förvaltande och den dömande makten, dvs justitiestatsministerns roll. En paradox var ju att denne såsom HD-ordförande var oavsättlig, trots sin ställning som kungamaktens förtroendeman!
29. 1834-35, RoA 14:49-71. G F Åkerhjelm och J P Lefrén motsatte sig justitiestatsministerns roll. Prst:11.107-184, 219. Kontraktsposten Lignell talade för ministerstyrelse. Bgst:11.27-54, 177-181. Liberalen Thore Petré vände sig emot expeditionschefernas avsättlighet. Bdst:7.245-70. Anders Danielsson talade emot att HD-ordföranden skulle ingå i regeringen och fick många instämmanden. Bondeståndet begärde återremiss (KU:48) vilket ledde till att Dalmans med fleras tillägg om postchefer togs in i det vilande förslaget.
30. KU:19, RoA:11.97, Prst:6.165, Bgst:4.300, Bdst:7.157.
31. [CF Horn] *Tankar om reformer af en riksdagsman*, 1839. Skriften utgavs anonymt. En närmast motsatt position intog Gustaf Löwenhjelm i *Om styrelsens organisation i Sverige*, 1830. Löwenhjelm försökte förena ministerstyrelse med bevarad oavsättlighet. "Det är en hos oss nästan allmän och djupt inrotad fördom, att folket icke är fritt, om tjänstemännen icke äro vanmäktiga."
32. KU:22, 32, 43, 54. RoA:9.478, 11.102, 280; Prst:6.376 (Hallström: Försvaret för riksdagens rättigheter); Bgst:4.300, Bdst:4.258. Efter återremiss KU:32, behandlat i RoA VI.165, Prst:7.283, Bgst:5.386 (Henschen: Vådligt att majorer och kaptenar kan avskedas), Bdst:6.313, 652.

33. KU:2, RoA:2.652, Prst:2.106, Bgst:3.313, Bdst:3.520. RS:3.2.
34. Kungl. prop. 10, 1874.
35. 1874: KU:1, FK:1.110, AK:1.134-37. 1876 KU:1.
36. Framställningen om anställningsformer bygger på Jägerskiöld och Myrberg 1925.
37. Skilda tolkningar av § 36 har anförts av forskningen. Kuylenstierna har i StvT 1926 hävdats att konstitutoriet redan 1809 sågs som en svagare anställningsform. Den förändring i praxis som har ägt rum ses därför inte som stridande mot grundlagen. Myrberg har i *Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning*, 1930, vidhållit sin ståndpunkt om grundlagens urholkning.
38. SU:16, RS:36, 1876.
39. Kungl utlåtande 12/7 1878 (departementen och JK), 31/5 1878 (kronofogdar, länsmän), kungl cirkulär 20/3 1858 och 29/12 1860 (läroverkslärarna).
40. Se t ex Dahlgren, *Tjenstemannen*, 1871, samt dens *Hofkamereraren Dahlgrens behandling vid post-verket, handlingar inlemnade till Rikets ständers justitie-ombudsman den 8:e december 1846*, 1847.
41. Om SJ:s organisation, se *Statens järnvägar 1856-1906. Historisk-teknisk-ekonomisk beskrifning*, 1906. Analysen bygger också på en genomgång av riksdagsdebatterna om SJ:s organisation 1867-1880. Redan 1860 uttalade ständriksdagen att järnvägarna var industriell verksamhet, inte traditionell förvaltning.
42. Diskussionen föranleddes av AK-motion nr 164 år 1867 av godsägaren Emil Key, blivande ledargestalt i lantmannapartiet. Han anklagade SJ för dålig organisation och slöseri med skattemedel. Styrelsema borde, enligt Key, slås samman. Förslagen avvisades av andra kammarens tillfälliga utskott (utlåt n:o 17) och föll. AK:II, 216-29. I RS:33 ställdes frågan om § 36 var tillämplig inom SJ.
43. Kommittén bestod av Nils Ericsson, Per Murén, grosshandlare och ordförande för privata Gefle-Dala järnväg och Agrelius, trafikdirektör Köping-Hults järnväg. Kommitténs mer affärsmässiga prägel avviker också från de oftast ämbetsmannadominerade vid denna tid. Se G Hesslén. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905*, 1927.
44. Motion i AK, nr 285 (Key), Kungl. prop 30 (inkl kommittébetänkandet), SU:91, FK:IV.66-135, AK:IV.252-305, SU:105.
45. Isin avhandling *Män i staten. Stationskarlar och brevbärare i statens tjänst*, 1998, betecknar Lars Kvarnström det som att "anställningstryggheten säkrades" (s 57). Helt säkrad var väl inte anställningen utifrån vad som tidigare hävdats i denna uppsats, men för den SJ-grupp som Kvarnström undersöker, stationskarlarna, var skillnaden väsentlig jämfört med tidigare ytterst osäkra anställningsförhållanden. Kvarnström poängterar också järnvägarnas organisatoriska betydelse på ett annat plan. Kontrollfunktioner och tidsexakthet blev nu nödvändiga. Om tidsuppfattning och införandet av normaltid, se Lennart Lundmark, *Tidens gång och tidens värde*, 1989.
46. För en diskussion om andra kammarens politik kontra den moderniseringsvänliga första kammaren, se Torbjörn Nilsson, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867-1886*, s 259-286, 1994. Det äldre standardverket om lantmannapartiet är Edvard Thermaenius, *Lantmannapartiet. Dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*, 1928. Om partiet och bankpolitiken se främst Göran B Nilssons inträngande analys i *André Oscar Wallenberg III*, främst s 96-139, 1994
47. T Nilsson 1994, s 236-238.
48. Sparre har jämte P A Bergström klassats som första kammarens ledande interventionist under tvåkammarriksdagens första tid. Även moderatliberaler som C F Waern, P von Ehrenheim och A O Wallenberg kunde i många frågor hamna på samma sida. Om första kammarens roll i moderniseringen, se T Nilsson 1994.
49. Arne Forssell, "Gripenstedt och löneregleringen 1856-1860", *Från svenska statsförvaltningen*, 1927.
50. Kungl cirkulär 23/2 1858 och 9/11 1860.
51. Olle Gasslander behandlar i sin annars utmärkta biografi, *JA Gripenstedt. Statsman och företagare*, 1949, reformerandet av statsförvaltningen ytterst kortfattat. Gripenstedts roll och samverkan med A O Wallenberg under den liberala reformperioden analyseras också av Göran B Nilsson i *A O Wallenberg II. Gyllene tider 1857-1866*, s 245-252, 1989.
52. För Kommerskollegiums förvandling från detaljreglerande traditionellt ämbetsverk till en

modern understödare av näringslivet, se T Nilsson 1994, s 193-224.

53. Motion i AK, nr 253 1908.

54. Statens förändring i "den organiserade kapitalismens" epok har analyserats av Svenbjörn Kilander i *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*, 1991. Kjellén behandlas främst på s 94 f och 202 f. För en kritisk syn på begreppsanvändningen och de empiriska resultaten, se T Nilsson 1994, s 268-274.

55. Kjellén hävdar, liksom senare I Myrberg, att en urholkning av oavsättligheten i huvudsak skett utanför grundlagen, i praxis. Till skillnad från denne är han dock positiv till att sedvanerätten "blivit ett vapen, varmed bräsch blivit skjuten i inamovibilitetens mur." Önskvärt vore emellertid om lag och praxis kunde bringas i överensstämmelse med varandra.

56. Motion i FK, nr 192 1946.

57. Bo Rothstein, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, 1986.

58. Lennart Lundquist, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, s 251, 1998.

59. Lundquist 1998, s 84 f.

60. För en genomgång av debatten, se T Nilsson 1994, s 275-280.

61. Francis Sejersted, *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*, 1984.

62. Se Catrin Andersson, *Ämbetsmannastat och demokrati*, 1998.

63. Max Weber, *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. III. Politisk sociologi*, 1987 (1922), s 60-65.

64. Bo Rothstein, "Den svenska byråkratins uppgång... och fall", *Häftet för kritiska studier* 1982, samt dens. *State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy*, 1997. Rothstein tidfäster övergången till en byråkratisk förvaltning från 1850-talet och framåt, med särskilt genomslag på 1870-talet. Den svenska staten förblev, enligt Rothstein, feodal ända till mitten av 1800-talet, vilket sägs gå emot de flesta svenska historikers bedömning.

65. I så måtto ligger slutsatsen i linje med Göran Therborn som beskriver korrelationen mellan kapitalism och byråkrati i form av en båglinje. "Samhällets kapitalisering är korrelerad med statens byråkratisering, men kapitalismens fort-

sätta utveckling och dess inre konflikter tenderar att leda till en avbyråkratisering. Historien slutade inte med Max Weber." Göran Therborn, *Borgarklass och byråkrati i Sverige*, 1989, s 54.

Referenser

Kungl cirkulär och utlåtanden

Riksdagstryck

Betänkande om rikets styrelseverk, 1823

Andersson, C, 1998. *Ämbetsmannastat och demokrati*. Opubl. mag. uppsats i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Andersson, I, 1917. "Oppositionen" och ministeransvarigheten. *Parlamentariska strömningar i svensk politik 1809-1840*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.

Carlsson, S, 1990. "Departementalreformens förhistoria", s 11-42 i *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Christensen, J, 1997. *Bönder och herrar. Bondeståndet i 1840-talets liberala representationsdebatt, exemplen Gustaf Hierta och J P Theorell*. Göteborg: Avhandlingar från historiska institutionen 16.

Dahlgren, J H, 1871. *Tjenstemannen*. Stockholm: Associationsboktryckeriet.

Dahlgren, J H, 1847. *Hofkamreraren Dahlgrens behandling vid post-verket, handlingar inlemnade till Rikets ständers justitie-ombudsman den 8:e december 1846*. Linköping: C F Ridderstads tryckeri.

Ekenberg, O, 1952. *Den svenska statsförvaltningens avlöningsväsen*. Stockholm: Statens nämnd för utgivande av förvaltningsrättsliga publikationer.

Fahlbeck, P, 1909. "Regeringsformen 1809-1909. Ett författningsjubileum", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 12, 133-155.

Forssell, A, 1927. "Gripenstedt och löneregleringen 1856-1860", *Från svenska statsförvaltningen. Tidskrift för administrativa spärsmål*, 18.

Gasslander, O, 1949. *J A Gripenstedt. Statsman och företagare*. Lund: Gleerup.

Heckscher, G, 1943. *Svensk konservatism före representationsreformen. II. Doktrin och po-*

- litik 1840-1865*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Hesslén, G, 1927. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905: dess uppkomst, ställning och betydelse*. Uppsala: Lundeqvistska.
- [Horn, C F] 1839 *Tankar om reformer af en riksdagsman*. (Anonymt) Stockholm.
- Hultqvist, P, 1954. *Riksdagsopinionen mot ämbetsmannaintressena. Från representationsreformen till 1880-talets början*. Göteborgs högskolas årsskrift 60.
- Jägerskiöld, S, 1956-1961. *Svensk tjänstemannarätt 1-2*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Kilander, S, 1991. *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Kuylentierma, C, 1926. "I vad mån utgör § 36 regeringsformen ett hinder för organisationsförändringar i statsförvaltningen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 29, 107-122.
- Kvamström, L, 1998. *Män i staten. Stationskarlar och brevbärare i statens tjänst*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lundmark, L, 1989. *Tidens gång och tidens värde*. Stockholm: Författarförlaget Fischer & Rye.
- Lundquist, L, 1998. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Löwenhielm, G, 1830. *Om styrelsens organisation i Sverige*. Stockholm.
- Myrberg, I, 1925. *Om statsjämbetsmäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis*. Lund: Gleerup.
- Myrberg, I, 1930. *Om statsjämbetsmäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning*. Uppsala & Stockholm: Nordiska bokhandeln.
- Nilsson, G B, 1989. *André Oscar Wallenberg II. Gyllene tider 1857-1866*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Nilsson, G B, 1994. *André Oscar Wallenberg III. Ett namn att försvara 1866-1886*. Stockholm: Norstedts förlag.
- Nilsson, T, 1994. *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867-1886*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Olsson, H A, 1934. *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812-1840. Studier i departementalreformens förhistoria*. Lund: Sundqvist & Emond.
- Reuterskiöld, C-A, 1924. *Sveriges grundlag*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Rothstein, B, 1982. "Den svenska byråkratins uppgång . . . och fall", *Häftet för kritiska studier* 15, 26-46.
- Rothstein, B, 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B, 1997. *State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August 1997.
- Sejersted, F, 1984. *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sköld, L & Halvarson, A, 1966. "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år", i *Samhälle och riksdag*, del 1. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Statens jämbvägar 1856-1906. Historisk-teknisk-ekonomisk beskrifning*, 1906. Stockholm:
- Therborn, G, 1989. *Borgarklass och byråkrati i Sverige. Anteckningar om en solskenshistoria*. Lund: Arkiv.
- Thermaenius, E, 1928. *Lantmannapartiet. Dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Weber, M, 1987. *Ekonomi och samhälle. Förståendesociologins grunder. III. Politisk sociologi*. (Originallets titel *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922) Lund: Argos.

Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning

Hans Agné

Introduktion

Den offentliga makten i en demokrati kontrolleras av folket eller dess representanter. En sådan ordning rymmer i och för sig möjligheten att makten utövas av samhällsinrättningar som inte är folkvalda, exempelvis privata företag, organisationer eller enskilda myndigheter. Men från en demokratisk synpunkt måste man tillägga att makten då har lånats ut från det folkvalda organet som aldrig förlorar sitt maktanspråk. Enligt den demokratiska normen kan makten delegeras men inte alieneras från folket (Dahl 1982:6,47-53).

Den som håller med Robert Dahl i detta resonemang ställer sig förmodligen frågande till den europeiska centralbankens konstitutionella särställning. Maastrichtfördraget tillåter varken Europaparlamentet, Ministerrådet, Kommissionen eller Domstolen att återföra den penningpolitiska makten från bankens beslutande organ till folket eller dess representanter. Och för att omförhandla själva fördraget krävs godkännande från samtliga femton medlemsstater och nationella parlament, vilket innebär att inte heller den möjligheten kan sägas stå öppen för en majoritet av folket eller dess representanter som vill återkräva den penningpolitiska makten. Om man accepterar förutsättningen att enskilda länder faktiskt ska vara med i EU och inte ständigt förbereda sig för utträde förefaller ECB vara ett allvarligt demokratiskt problem.

I det följande presenteras den mer överraskande uppfattningen att centralbankens konstitutionella särställning faktiskt kan rättfärdigas demokratiskt, trots problemen som pekas ut ovan. Resonemanget skymtade förbi mycket hastigt i den svenska EMU-utredningen från 1996 och bygger på ett så kallat *informellt ansvarsutkrävande*, som skulle vara bättre anpassat till dagens europeiska politik än det traditionellt formella ansvarsutkrävandet. Någon vidare diskussion av det informella ansvarsutkrävandet förekom emellertid inte i rapporten. Syftet med föreliggande framställning är att i någon mån utföra både det normativa och det demokratiteoretiska resonemang som utredningens författare överlät till sina läsare.¹

¹ Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2 s 139-161

Vad innebär det informella ansvarsutkrävandet? Först och främst tror jag det ska uppfattas mot bakgrund av vad utredningen sa om nya former för demokratisk kontroll (SOU 1996:158 sid. 257), eller nya demokratimodeller som skiljer sig från den traditionella (ibid. 262). Dessa formuleringar om nya former för demokratisk kontroll passade väl in i rapporten, eftersom den anslöt och hänvisade till en viss inriktning inom europaforskningen som påstår att EU är något *unik* i den politiska historien (ibid. 234), en formation *sui generis*. Utredningarna verkade alltså föreställa sig att den demokratiska styrelseformen inte ska uppfattas på samma sätt i ett europeiskt sammanhang som i ett traditionellt nationellt eller federalt. Genom EU står vi inför en organisation som kan förverkliga demokratins idé på ett nytt och annorlunda sätt. En rimlig tolkning av det informella ansvarsutkrävandet skulle bli att det exemplifierar den nya typ av demokratiska mekanismer som man gör bäst i att uppmärksamma om man vill förstå EU i termer av demokrati.²

Formuleringen kring det informella ansvarsutkrävandet är mycket kortfattad och kan citeras i dess helhet:

Man får förmodligen räkna med en viss politisk lyhördhet hos centralbanksledningen. Detta kan antas gälla särskilt i krisituationer som har anknytning till penningpolitiken. Man kan därmed tala om möjligheten till ett slags informellt ansvarsutkrävande, som vilar på antagandet att centralbanksledningen väljer att inte föra en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären. (ibid. 260-61)

Utredningens antagande att ämbetsmännen i centralbanksledningen inte kommer att föra "en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären" innebär emellertid något synnerligen radikalt på det penningpolitiska området. Romfördraget, i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget, påstår nämligen inte alls att ämbetsmännen i ECB ska undvika konflikt med den politiska sfären. Däremot säger artikel 105 att *prisstabiliteten* är det övergripande mål som inte under några omständigheter får åsidosättas av ECB. Att ämbetsmännen antas undvika "en politik som man vet skapar konflikter med den politiska sfären" måste därför tolkas så att ämbetsmännen i strid med Romfördraget frångår målsättningen att upprätthålla prisstabiliteten om den politiska sfären skulle misstycka alltför intensivt om denna målsättning, ty annars skulle det inte göra någon penningpolitisk skillnad om man tog hänsyn eller om man inte tog hänsyn till den politiska sfären, eftersom prisstabilitetsmålet i båda fallen skulle styra verksamheten (och vi får väl anta att utredningens författare med diskussionen om informellt ansvarsutkrävande inte gav utrymme åt en från det egna perspektivet helt betydelselös synpunkt). Kort sagt antas ämbetsmännen i ledningen för ECB överge prisstabilitetsmålet och därmed *bryta lagen*, om detta är enda sättet att undvika konfrontation med den politiska sfären. I den mån som denna mekanism praktiskt fungerar och politiker kan påverka ämbetsmännens beslut, föreligger enligt min tolkning ett informellt ansvarsutkrävande.³

Att den nya demokratin verkar genom att ämbetsmannen ställer sig över lagen är för mig ett överraskande påstående. Någon kanske skulle avfärda det helt och hållet och säga att den nya demokratin inte är någon riktig demokrati

och att det informella ansvarsutkrävandet inte utgör någon demokratisk mekanism överhuvud taget. I det följande ska jag dock ta frågan på ett större allvar och bygga upp och försvara den doktrin som EMU-utredningen verkade underförstå. Utan att själv ta ställning i sakfrågan – om resonemanget kring det informella ansvarsutkrävandet lyckas eller inte lyckas rättfärdiga EMU demokratiskt – vill jag hjälpa utredarna fram till en ståndpunkt som är värd att ställa i centrum för en kritisk diskussion. I bästa fall blir ståndpunkten så väl underbyggd att utredningens statsvetare vågar gå i öppen diskussion med den av utredningens egna expertbilagor som hade att särskilt granska den demokratiska legitimiteten i EMU och som kom fram till en mycket tydligare och annorlunda slutsats i jämförelse med huvudrapporten, nämligen att EMU har en i grunden odemokratisk uppbyggnad, inverkar negativt på demokratin i dess helhet och inte heller kan rättfärdigas på något annat sätt (Hermansson 1996). Om huvudrapportens författare vill ta den diskussionen offentligt skulle hypotesen om en ny form av europeisk demokrati för första gången kunna utsättas för verklig prövning, vilket skulle ha vetenskapligt intresse långt utanför Sveriges offentliga utredningar och nationella gränser. Det är alltså med förhoppningen om en diskussion kring demokratins eventuellt förändrade innebörd mot bakgrund av europeisering och internationalisering som jag i det följande vill bygga upp "a position really worth attacking." (Popper 1957:3)

Den europeiska centralbanken

Den europeiska centralbanken kommer enligt Romfördraget att ha tre beslutande organ: ECB-rådet, Direktionen och Allmänna rådet, varav det sistnämnda har betydelse endast så länge vissa länder är undantagna från valutasamarbetet varför detta råd inte behandlas vidare här. Artikel 109a i Romfördraget lyder i sin helhet:

1. ECB-rådet skall bestå av ECB:s direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna.

2 a) Direktionen skall bestå av ordföranden, vice ordföranden och fyra andra ledamöter.

b) Ordföranden, vice ordförande och de övriga direktionsledamöterna skall på rekommendation av rådet, som skall ha hört Europaparlamentet och ECB-rådet, utses genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå bland personer vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom den finansiella sektorn är allmänt erkända.

Deras mandattid är åtta år; mandatet kan inte förnyas. Endast medborgare i medlemsstater får vara direktionsledamöter.

Kompetensfördelningen mellan de båda organen är enligt stadgan för det europeiska centralbankssystemet (ECBS-stadgan) artikel 12 att Direktionen ska genomföra den monetära politiken medan ECB-rådet fattar beslut om riktlinjer i enlighet med de krav som uppställs i fördragstexterna. Vidare förbjuder man i Romfördraget artikel 107 alla organ inom ECB att begära eller ta emot instruktioner från något håll. Det välkända målet för verksamheten inom ECB –

att upprätthålla prisstabilitet – ges i Romfördraget artikel 105, där man också hänvisar till de mer övergripande principerna i första delen av fördraget.

Den enda möjligheten att avsätta en direktionsledamot ges av artikel 11.4 i stadgan för ECBS: ”Om en direktionsledamot inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse, får Domstolen på begäran av ECB-rådet eller Direktionen avsätta honom.” De nationella riksbankscheferna som ingår i ECB-rådet kan endast avsättas nationellt, men artikel 14 i stadgan reglerar ändå proceduren för ett avsättande, som förutsätter att riksbankschefen har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse eller inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna fullgöra sina uppgifter; ett nationellt beslut om riksbankschefens avsättning kan också överklagas till Domstolen.

En demokratiskt legitim penningpolitik

Den övergripande uppgiften för ECB – att upprätthålla prisstabilitet – indikerar omedelbart att syftet med institutionen inte är att utveckla demokratins omfång. Målet är istället att främja en effektiv resursfördelning (ECBS-stadgan artikel 2). Att en institution saknar demokratisk målsättning befriar den emellertid inte från demokratisk granskning. Den första undersökningen som vi måste företa, utifrån syftet att demokratiteoretiskt underbygga utredningens ståndpunkt om ett informellt ansvarsutkrävande, riktas därför mot de krav som är rimliga att ställa på en institution som ECB. Målet är att det demokrativillkor som vi ställer ska vara dels tillräckligt i demokratiteoretiskt hänseende, dels ska kunna uppfyllas genom det informella ansvarsutkrävandets mekanism.

Ett relevant demokrativillkor

En del statsvetare vill koppla samman demokrativärdet med ekonomisk *effektivitet* eller handlingskraft (Scharpf 1999; Gidlund 1998; Petersson m.fl. 1997; Wessels 1996). Skulle denna sammankoppling göras fullt ut är analysen klar från början: under förutsättning att ECB är det bästa instrumentet för att uppnå en effektiv resursfördelning så är institutionen också demokratiskt legitim. Men ett så enkelt påstående tror jag inte någon skulle vara beredd att göra, eftersom det ju helt skulle reducera demokrativärdet till ett ekonomiskt värde. Visst kan man göra en avvägning mellan de olika typerna av värde, man kan tvingas välja mellan välfärd och en rättvis beslutsprocedur, men för att en sådan avvägning mellan demokrati och ekonomi överhuvud taget ska kunna ske, något som vi nog uppfattar som betydelsefullt, krävs det att man inte helt reducerar det ena till det andra. Att ECB eventuellt är ekonomiskt effektiv är således inte något tillräckligt skäl för dess demokratiska legitimitet, även om en effektiv ekonomi är bra för demokratin.

Kunde man för att pröva en ny ingång till den demokratiska legitimiteten tänka sig att *representativiteten* utgör ett väsentligt krav på en institution av det här slaget, att ECB blir demokratiskt legitim om den representerar till exempel

olika europeiska nationaliteter? Det är möjligt att fördragets instiftare har tänkt så, eftersom det högsta beslutande organet består av en person från varje land. Men oavsett detta är representativiteten inte något lämpligt krav i det här sammanhanget. För att politisk representation ska ha något med demokrati att göra måste representanten vara fri att företräda de representerades intressen. Förvisso innebär den representativa demokratin också att representanten är fri att frångå de representerades intressen. Men om representanten överhuvud taget inte har något manöverutrymme, därför att politiken är inskriven i den lag som representanten har att följa, då blir maktutövningen inte demokratiskt legitim för att den utförs av en grupp människor vars nationella och sociala sammansättning är densamma som hos folket. I sammanhanget har representativiteten ingen politisk betydelse.

Ett annat klassiskt demokrativillkor är möjligheten att *utkräva ansvar*, vilket mer konkret innebär att en offentlig makthavare ska kunna avsättas från sin post (Gustavsson 1997:120). Ofta tänker man sig nog att det är folket eller folkrepresentationen som ska utkräva ansvaret. Men ett sådant krav skulle vara alltför strängt i det här sammanhanget. Anledningen till att ECB gets sin nuvarande konstruktion är ju att den ordningen antas gynna långsiktigt välgrundade beslut som i det mer kortsiktiga politiska spelet är alltför svåra att ta. Mot bakgrund av önskemålet om långsiktigt välgrundade beslut vore det olämpligt att göra ECB direkt ansvarigt inför en politiskt tillsatt församling. Observera att man också utifrån Robert Dahls perspektiv, som inledde uppsatsen, kan föreslå en ordning där makthavarnas ansvar inte går att utkräva. Så är fallet inom fackföreningar, domstolar och det privata näringslivet. Under sådana omständigheter, då ansvaret inte går att utkräva, måste den aktuella offentliga maktutövningen emellertid stämma överens med folkrepresentationens uppfattning eller på något vis kunna bringas i en sådan riktning (Dahl 1982:50).

I termer av ett demokrativillkor skulle EMU-utredningens författare kunna formulera sin position så att den demokratiska legitimiteten i ECB inte ska mätas utifrån i vad mån ansvarsutkrävande är möjligt, utan i den mån som penningpolitiken är *reversibel* (begreppet hämtat från Zürn 1996 via Gustavsson 1997:119). Innebörden av detta villkor är att det i en demokrati måste gå att fatta nya beslut om man inte är nöjd med de gamla. Visserligen kan demokratin för att skydda medborgarna från deras egen kortsynthet ställa upp konstitutionella begränsningar med syftet att motverka risken för oöverlagda och ödesdigra beslut. Men i princip måste medborgarna vara bemyndigade att fatta nya beslut, annars skulle jorden, för att låna en formulering från den amerikanske presidenten och grundlagsfadern Thomas Jefferson, tillfalla de döda och inte de levande (Hermansson 1996). Till skillnad från möjligheten att utkräva ansvar fordrar inte reversibiliteten att makthavaren ska lämna sin post vid en viss nivå av politiskt missnöje; vad saken gäller är politikens innehåll, som något så när ska stå i överensstämmelse med folkviljan.

Frågan är nu om ECB skulle kunna sägas uppfylla detta villkor, att besluten inte är tagna en gång för alla utan att folkviljan kan ge politiken en ny riktning. Naturligtvis föreligger det stora svårigheter i det här avseendet: för att ändra den politiska inriktningen krävs en omförhandling av hela fördraget, med

godkännande av samtliga medlemsstater enligt deras respektive konstitutionella ordningar.⁴ Utifrån en konstitutionell synpunkt verkar det alltför svårt att fatta beslut om en ny politisk inriktning i ECB, som därmed inte skulle uppfylla det demokratiska kravet om reversibilitet. Dock ska jag i det följande söka förklara den motsatta ståndpunkten, att ECB förmodligen uppfyller ett minimikrav med avseende på reversibilitet, och därmed även uppfyller ett minimikrav på demokratisk legitimitet för detta slag av institution.

Jag betraktar reversibiliteten som ett nödvändigt och tillräckligt villkor för demokratisk legitimitet i ECB. Kunde man inte tänka sig fler och andra villkor? Jo, den möjligheten finns alltid. Vilka demokratiska krav som man ska ställa är en avvägning mellan, å ena sidan, att acceptera alla institutioner som demokratiska eftersom det är systemet i dess helhet som ska värderas, och å andra sidan, att inte acceptera någon institution som demokratisk eftersom det ligger i sakens natur att den inte kan uppfylla alla krav som man ställer på systemet i dess helhet (folkvald styrelse och självständig kontroll av agendan, till exempel). Jag har försökt att vara samtidigt generös och sträng, i och med att jag accepterar begränsningen av penningpolitisk handlingsfrihet och att ingen politiskt tillsatt församling utkräver ansvar, utan att jag för den skull släpper kravet på reversibilitet. Två helt andra legitimitetsgrunder har jag medvetet uteslutit: maktindelning och kompetens, vilket beror på att de inte har någon självklar koppling till Dahls grundläggande precisering av demokrati som en styrelseform där fria medborgare styr sig själva under jämlika former (1989:1), en precisering som jag så gott det går vill hålla mig till för att inte den nya europeiska demokratin ska kunna avvisas som en lek med ord. Möjligen vill någon invända att inte heller reversibilitetskravet uttalas i Dahls definition. Svaret blir då att villkoret ligger underförstått. Ingen skulle hävda att medborgare styr sig själva om de inte har rätt att frångå ett tidigare beslut. Därvidlag skiljer sig reversibiliteten från maktindelning och kompetens, eftersom man mycket väl kan hävda att medborgare styr sig själva även om de är inkompetenta och utövar makten från en enda församling.

Demokrativillkoret aktualiseras

Så länge alla är nöjda med den politik som förs, finns det inget behov av reversibilitet. Vi ska därför föreställa oss den omvända situationen, att den förda penningpolitiken har orsakat ett brett folkligt missnöje och att en stabil majoritet av medborgare är övertygade om att orsaken till den svåra situationen till största delen ligger i en orubblig och centraliserad penningpolitik. Jag tillåter mig hjälpa fram läsarens associationer om vad en sådan svår situation praktiskt skulle kunna innebära: efterfrågan på varor och tjänster har den senaste tiden stigit kraftigt i de södra delarna av Europa samtidigt som de norra delarna dras med sociala problem och är på väg in i en depressionsliknande lågkonjunktur; i enlighet med fördragen höjer ECB räntan för att kyla ned ekonomin i södra Europa och därmed motverka en förväntad inflation i valutaområdet som helhet; de ekonomiska problemen i norra Europa förvärras som en följd av den högre räntan och bland annat OECD och de olika utlåningsinstituten ställer

krav på snabba nedskärningar i de offentliga utgifterna; dock drabbas Tyskland samtidigt av en social kris och man tvingas till ett underskott i budgeten större än de tre procent av BNP som den monetära unionen tillåter; detta agerande från tysk sida väcker bestörtning i Bryssel, kommissionens ordförande talar om "århundradets svek" och för att inte fler länder ska lockas till samma "oansvariga beteende" beslutar Ministerrådet att statuera ett exempel genom att bötfälla den tyska staten enligt Romfördraget 104c med tre miljarder euro i månaden tills underskottet är hävt, ett beslut som leder till stor förbittring bland den tyska allmänheten, varpå någonting händer: en tysk nynazistisk rörelse tar initiativ till kampanjen "D-marken till Folket!" och får i ett slag med sig stora delar av den arbetslösa massan, närmare fyrtio procent i de östra delarna, och samtidigt kommer rapporter om nya företagsnedläggningar, och den allmänna meningen bland sociologer är att orsaken till den sociala krisen ligger i arbetslösheten, som ekonomerna i sin tur förklarar med en i den tyska kontexten alltför restriktiv penningpolitik, och även från bedömare i södra Europa kommer nu uppmaningen att ECB ska sänka räntan – *och tillfälligt släppa inflationsmålet* – för att rädda Tyskland och därmed Europa undan det omedelbara ekonomiska och sociala hotet, en uppmaning som från och med detta ögonblick ständigt förs fram under lång tid framöver, framförallt från Europaparlamentet, mer och mer intensivt ju svårare sociala och ekonomiska problem som Tyskland ställs inför, samtidigt som fördragen och därmed penningpolitiken inte ändras, eftersom en av Europas mindre och till följd av den monetära unionen mest expansiva stater lägger in sitt veto.

Naturligtvis skulle man kunna tänka sig ett än mer tillspetsat scenario, där enskilda länder försöker inskränka strejkrätten, arbetsrätten eller till och med rösträtten i syfte att stoppa kritiken och rädda valutasamarbetet.⁵ Men jag tror att ovanstående variant är tillräcklig: om en förändring av politiken är fullständigt utesluten också under sådana omständigheter så brister ECB ifråga om reversibilitet och uppfyller inte det demokratiska minimikravet.

För att ECB ska uppfylla kravet på reversibilitet måste man under extrema omständigheter kunna frångå uppgiften att hålla penningvärdet stabilt, även om inte fördragen ger någon sådan möjlighet. Min uppgift är nu att förklara (1) hur ett brott mot fördraget kan rättfärdigas och (2) hur brottets utförande kan kontrolleras och garanteras, vilket innebär en precisering av vem som är bäst lämpad att ta ansvaret och ett troliggörande av att någon är beredd att utföra detta brott.

Den första av ovanstående uppgifter motiveras av två skäl: (1) demokratin skulle tappa sin politiska relevans om den förutsatte en handling som inte kan rättfärdigas – demokratin blev då normativt ointressant; (2) rättfärdigandet av en handling utgör beroende på hur övertygande det är en del av metoden för att få handlingen utförd. Motivet bakom den andra uppgiften förefaller självklart.

Den teoretiska positionen i följande avsnitt bygger jag till stor del upp med hjälp av Lundquist (1998), även om denne gör klart att han rör sig med helt traditionella demokratiföreställningar (Lundquist 1998:74,270). Det är för att nå fram till en så bra position som möjligt åt utredningens författare, i termer

av detaljerad beskrivning och underbyggnad, som jag tillåter mig att föra in Lundquists analys i ett internationellt sammanhang som han själv inte har valt.

Offentligt etos

I sin bok *Demokratins väktare* (1998) argumenterar Lennart Lundquist för uppfattningen att den demokratiska styrelseformen ställer särskilda krav på sin förvaltning och förutsätter en ämbetsmannakår som kritiskt värderar, vågar ifrågasätta och tar moraliskt ansvar för innehållet i de politiska besluten. Utifrån i första hand svenska förhållanden behandlas de offentliga värden som Lundquist påstår att ämbetsmannen har till uppgift att verka för i en västerländsk nationell demokrati.

Det grundläggande begreppet för Lundquists normativa analys är *offentligt etos*, som avser ”de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Det omfattar verklighetsuppfattningar, värden och idéer om på vilket sätt värdena ska kunna tillgodoses.” (Lundquist 1998:53) Detta offentliga etos försöker Lundquist rekonstruera genom att iakttä diverse paragrafer från svenska grundlagar och en del andra texter som kodifierar den offentliga maktutövningens värden. Som exempel kan nämnas regeringsformens inledningsparagraf, om att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vad han sammanfattningsvis kommer fram till är att vårt offentliga etos har två delar: (1) ekonomivärdena: funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet och (2) demokrativärdena: politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik (ibid. 63).

Eftersom vårt ämne inte är den nationella svenska förvaltningen, utan en mycket specifik institution inom den europeiska, är det inte nödvändigt att reda ut i detalj vad detta offentliga etos innefattar enligt Lundquist. Viktig att undersöka däremot är den grad av stabilitet som man kan lägga in i ett offentligt etos. Hänvisningen till ett sådant måste kunna rättfärdiga en viss politisk handling, utan att man samtidigt riskerar rättfärdigandet av den motsatta handlingen. Lundquists ståndpunkt i denna fråga är helt klar: ett offentligt etos är något relativt fast och kan inte skifta med föränderliga situationer eller maktavarnas infall (ibid. 54). Frågan nu är om Lundquist har rätt i sitt påstående, att olika medborgare i samma stat vilka hänvisar till ett offentligt etos också hänvisar till samma sak. Finns det några skäl för en sådan uppfattning?

Lundquists första ”argumentationslinje” tycks vara av intuitiv art. Han lägger fram ett antal substantiella påståenden om vad vårt offentliga etos innebär, till exempel regeringsformens två inledande paragrafer, och hoppas att läsaren intuitivt ska hålla med om att han är ett offentligt etos på spåren. Detta är naturligtvis en svår argumentationslinje, eftersom var och en som inte håller med Lundquist i hans rekonstruktion kan relativisera hela projektet genom påståendet att den enes uppfattning om offentligt etos skiljer sig från den andres. Men samtidigt finns det inte något riktigt bra alternativ till en sådan uppläggning: om det offentliga etoset ska vara intressant som en analytisk och

förklarande kategori så måste det vara i princip tillgängligt och möjligt att identifiera, vilket Lundquist alltså tror att det är.⁶

Lundquists andra ”argumentationslinje” innebär en hänvisning till Aristoteles, som tycks ha haft en liknande uppfattning om offentligt etos: ”Statens mål är alltså ett gott liv ... Staten är släkters och byars gemenskap i ett fulländat och oberoende liv. Detta är, som vi menar, att leva lyckligt och gott.” (Aristoteles citerad i Lundquist 1998:51) Aristoteles betonar alltså att staten har ett särskilt mål för sin verksamhet, nämligen det goda livet, som definieras genom medborgarnas gemenskap i släkter och byar. En rimlig tolkning skulle också vara att ”det goda livet” enligt Aristoteles är en relativt stabil entitet, som kan användas för att rättfärdiga en handling utan att motsatsen låter sig rättfärdigas samtidigt.

Vad vi behöver är emellertid inte någon auktoritetsreferens utan ett argument för att tesen är trolig, vilket Aristoteles också antyder, fast på ett annat ställe än det som citeras av Lundquist. En naturlig om än inte logisk följd av Aristoteles välkända definition av människan som en samhällsvarelse, är att vissa värden, idéer och verklighetsuppfattningar är gemensamma för alla människor i ett givet samhälle, eftersom varje enskild människas väsen är samhällsligt, det vill säga ingående i en större enhet med andra enskilda människor; att människorna har en gemensam värdegrund troliggör vidare att deras offentliga etos är stabilt snarare än instabilt i ovanstående mening, det vill säga att det inte ska kunna rättfärdiga både den givna handlingen och den motsatta. Den för argumentet avgörande frågan blir då om Aristoteles hade rätt när han definierade människan som en samhällsvarelse. Om svaret blir jakande skulle vi ha underbyggt påståendet att offentligt etos – det vill säga vissa värden, idéer och verklighetsuppfattningar – finns i en något så när stabil form. Jag citerar från *Politikens* första bok:

Uppenbarligen är människan i mycket högre grad en samhällsvarelse än vilket eller annat flockdjur som helst. Enligt vår mening gör naturen nämligen ingenting utan orsak. Människan har ensam bland djuren fått talets gåva. Medan lätet är en signal om smärta eller njutning och därför finns även hos de övriga djuren ... så finns talet för att visa på det som är till fördel eller skada, och sålunda även det som är rätt eller orätt. Detta är nämligen något speciellt för människan i jämförelse med de övriga djuren, att hon ensam kan uppfatta ont och gott, rätt och orätt, och så vidare, och det är gemenskap i dessa värderingar som bildar hus och stat. (Aristoteles 1993:7-9, 1253a)

För att en stat eller ett hus ska uppstå måste det finnas människor, tycks Aristoteles säga i den sista meningen. Men detta skulle inte stödja tesen att människan av naturen är en samhällsvarelse, ett påstående och tillika en definition som ges i första meningen, utan den mer triviala synpunkten att samhället förutsätter en mänsklig natur (att människan är nödvändig för samhället betyder inte att samhället är nödvändigt för människan). Alltså får man göra en annan tolkning. Vad Aristoteles snarare torde mena är att Det mänskliga kräver ett samhälle för att uppstå. Med andra ord skulle vi inte ha någon känsla för rätt och fel om inte samhället eller gemenskapen fanns. Argumentet skulle då bygga på att Aristoteles kan visa att individer som inte lever i gemenskap med andra just därför saknar de drag som vi menar utmärker mänskligheten. En

sådan demonstration försöker han också göra: ”den som är statslös ... är antingen en usling eller förmer än en människa. Sådan är den som Homeros skäller för att vara ‘hemlös, laglös och släktinglös’, ty han är sådan av naturen och strävar samtidigt efter krig.” (ibid.) Aristoteles räknar förmodligen med att läsaren efter sin egen erfarenhet och med hjälp av exemplet från Homeros ska inse att individer som lever utan gemenskap med andra är uslingar och inga riktiga människor.

Jag ska inte gå närmare in på frågan om Aristoteles har rätt i sin utgångspunkt om människan,⁷ utan nöjer mig med att ha pekat ut ett argument som EMU-utredarna ska använda, om de föredrar mitt förslag till rättfärdigande av deras idé om ett informellt ansvarsutkrävande.

Kravet på offentlig maktutövning

Möjligen går det mot ovanstående bakgrund att i alla fall provisoriskt acceptera Lundquists påstående, att det offentliga etoset existerar i en något så när stabil och entydig mening. Nästa steg blir då att förklara varför staten ska verka för detta etos och ”leda en gemensam strävan efter det gemensamma goda.” (Lundquist 1998:9) Någon kanske tycker att detta sista påstående, att staten ska verka för det gemensamma goda, är exakt detsamma som det vi försökte tro-liggöra ovan, att det finns ett något så när entydigt offentligt etos. Jag är emellertid inte säker på det, och hellre än att hoppa över ett steg tar jag samma två gånger.

Debatten mellan kommunitarianer och liberaler har ofta förts över begreppet om det goda. En kommunitarian som Charles Taylor utgår i sin samhällsfilosofi från att staten ska ta ställning för det goda i sin offentliga maktutövning (Beckman 1997). En liberal däremot utgår i sin samhällsfilosofi från att staten inte ska föredra någon särskild uppfattning om vad som är gott utan lämna detta avgörande till individerna själva (Kymlicka 1990:216). Vid en första anblick verkar det alltså som om Lundquist gör ett kontroversiellt påstående när han hävdar att staten ska ta ställning för det gemensamma goda.

Beroende på att diskussionen nu rör sig inom ett mycket specifikt och begränsat område, den europeiska penningpolitiken, föreligger emellertid inte samma filosofiska risker med påståendet att staten ska leda en gemensam strävan mot det gemensamma goda, kunde EMU-utredningen resonera för att stärka sin ståndpunkt. Anledningen är att konflikten mellan kommunitarism och liberalism rör frågan om staten överhuvud taget ska ta ställning för vissa värden och stödja vissa sociala institutioner mer än andra. Konflikten gäller inte vad staten ska göra när den väl har beslutat sig för att agera på ett område, till exempel penningpolitiken.

Charles Taylor har under lång tid kritiserat liberal filosofi för att den inte ger staten i uppgift att ta ställning för och understödja de sociala institutioner som han menar utgör förutsättningen för det goda i samhället (Beckman 1997). Liberalerna å sin sida har kunnat ifrågasätta (1) om staten bör intressera sig för frågor om det goda och (2) om det goda har något med sociala institutioner att göra och (3) om staten verkligen är bäst skickad att stödja sådana institutioner,

givet att de mot förmodan skulle behöva stöd. Därmed vänder sig emellertid inte liberalen mot all form av offentlig maktutövning (då skulle han hamna i den anarkistiska positionen). Och i de fall som liberaler godkänner statens ingripande i människors liv så godkänner de också att staten ska verka för ett visst värde, som att varje medborgare ska åtnjuta största möjliga frihet som är förenlig med att alla andra medborgare åtnjuter samma frihet (Mulhall och Swift 1992:29-33), eller att alla medborgare ska åtnjuta en rättvis fördelning av resurser (Kymlicka 1990:85f.). Dessa värden är för liberalen ett primärt eller allmänt gott (Rawls 1972:395ff.). I och för sig uttrycker sig Rawls mycket sällan i termer av stat. Men en tolkning av honom i sådana termer måste rimligen resultera i påståendet, att när den politiska liberalismen väl godkänner statens ingripande i människors liv så godkänner den också att staten ska verka för ett gemensamt gott; alternativet vore absurt, att den liberala staten ställde sig neutral mellan frihet och ofrihet, rättvisa och orättvisa, dess offentliga goda och dess offentliga onda. Och – nu tas det avgörande steget – penningpolitiken hör till de frågor som staten ska ta sig an också enligt en liberal teori. Penningpolitiken hör till de områden som inte kan väljas så länge man har ett valuta-system. Alternativet *icke-penningpolitik* existerar inte. Alltså ska staten verka för det gemensamma goda inom penningpolitiken, också enligt liberal teori.

Med reservation för att slutsatsen gäller bara inom ämnet för denna uppsats kan vi alltså konstatera att Lundquists påstående om att staten ska leda en gemensam strävan mot det gemensamma goda inte alls var kontroversiellt. Snarare självklart. I vart fall uppstår det inga svårigheter på grund av diskussionen mellan kommunitarianer och liberaler. Och genom detta resonemang har vi också stärkt EMU-utredningens ståndpunkt om informellt ansvarsutkrävande, som är beroende av att staten/ämbetsmannen ska verka för det gemensamma goda

Att bryta lagen med rätt

Vi har nu kommit fram till uppgiften att rättfärdiga ett brott mot lagen. Någon kanske tycker att även denna fråga är överflödigt: givet att man accepterar uppfattningen att det europeiska styret ska verka för det europeiska goda, så skulle det vara självklart att offentliga makthavare måste bryta mot lagen om denna står i konflikt med grundläggande principer i det gemensamma goda. Kanske är det så. Men av försiktighets skull väljer jag att gå långsammare fram. Att en företrädare för staten bryter mot lagarna i syfte att uppnå det gemensamma goda, är, skulle kritikern kunna invända, en avsevärt mer radikal handling än att maktens företrädare verkar för det gemensamma goda inom rådande regelsystem. Frågan ska därför besvaras: Hur rättfärdigas ett brott mot lagen?

Lundquists hållning är helt klar: "Skyldigheten att lyda lagen står ändå inte över allt. Ämbetsmannen är tvärtom skyldig att *vägra* lyda lagen om den står i motsättning till grundläggande värden i vårt offentliga etos. I den internationella diskussionen om krigsförbrytelser, med Nürnberggrättegångarna som en mäktig manifestation, framgår att lydnadsvägran kan vara en skyldighet även om det är lagen som föreskriver åtgärden ifråga" (Lundquist 1998:130). Stånd-

punkten är i sig tydlig – ämbetsmannen är förpliktad att bryta lagen om den rivaliserar med grundläggande värden i vårt offentliga etos – men behöver fördjupas.

Lundquist hänvisar till Nürnberggrättegångarna och påminner därmed om att man i vissa sammanhang faktiskt kräver av ämbetsmannen att han ska bryta mot lagen. Men om man tänker efter kan detta faktum knappast utgöra något självständigt rättfärdigande av ämbetsmannens lagbrott. Förklaringen till att bödlarna handlade orätt kan inte vara att de faktiskt dömdes, ty då måste man medge att de skulle ha handlat rätt i det fall att de hade kommit undan och inte dömts, vilket är en oacceptabel konsekvens (försyndelsen sitter i handlingen, inte i uturen att bli upptäckt). Fast kanske menar Lundquist något annat, som till exempel att händelserna i Nürnberg gör klart vilken status som vi tillmäter ett offentligt etos, en status som vi dock behöver påminnas om Nürnberggrättegångarna för att minnas. Det faktum att man dömde ämbetsmännen även om de följde lagen skulle då syfta till att plocka fram en gemensam intuition, en intuition om att offentligt etos står över lagen. Men om detta är den rätta tolkningen av Lundquist har vi fortfarande inget argument för den händelse att någon skulle hävda motsatt intuition, att lagen står över offentligt etos och att ämbetsmännen inte borde ha dömts. Vi får således leta vidare efter en acceptabel argumentationslinje åt EMU-utredningens författare.

I förhållande till lagar och sociala institutioner är rättvisa en primär kvalitet. Oavsett hur effektiv och välordnad en lag eller institution är måste den omedelbart reformeras eller förkastas i fall den inte är rättvis. (Rawls 1972:3) Om vi vill motivera en ordning där det offentliga etoset ställs över enskilda lagar så kunde man hänvisa till att ett offentligt etos har lättare att uppfylla rättviseidealet än vad som är fallet med en kadaverdisciplinerad laglydnad. Förklaringen till detta är att det offentliga etoset utgår från grundläggande kodifierade principer i ett samhälle, värden och föreställningar som har en särskilt grundläggande karaktär, texter som skrivits i människans bästa stunder, när samhällets ideal hölls starkt närvarande. De vanliga lagarna däremot, till skillnad från de texter som i Lundquists analys rekonstruerar ett offentligt etos, har ofta en mer praktisk och mindre stolt historia, som snäva vinstintressen, symbolbeslut, politisk kohandel, populistiska landvinningar etcetera. Därför är det mindre sannolikt att innehållet i ett offentligt etos skulle avvika från rättviseidealet, i jämförelse med innehållet i en vanlig lag, vilket motiverar att offentligt etos överordnas lagen.⁸

Det offentliga etosets europeiska innehåll

Att rekonstruera ett offentligt etos på europeisk nivå torde – i likhet med Lundquists rekonstruktion på nationell nivå – innebära att man lyfter fram de övergripande målsättningar som fördragen ställer upp och att man intresserar sig särskilt för de formuleringar som getts den mest framskjutna konstitutionella positionen, artiklar som till mindre del är följden av praktiska förhandlingar mellan olika intressen och till större del tecknar den vision som en gång moti-

verade européerna att söka samarbete – principer som formulerats i människans bästa stunder.⁹

För det europeiska samarbetet ligger det nära till hands att undersöka vad de konstituerande fördragen säger. De två första ”som”-satserna i Kol- och stålunionen lyder: ”SOM BEAKTAR, att världsfreden endast kan bevaras genom konstruktiva ansträngningar som står i proportion till de faror som hotar den, SOM ÄR övertygade om att det bidrag ett organiserat och livskraftigt Europa kan lämna till civilisationen är oundgängligt för att upprätthålla fredliga förbindelser”. Romfördragets artikel 2 lyder: ”Gemenskapen skall ha till uppgift att ... främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.” Och den första strecksatsen i Maastrichtfördragets artikel B anger samarbetets målsättning som att ”främja väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg, särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser, genom att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och genom att upprätta en ekonomisk och monetär union som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag”. Säkert borde man för att följa Lundquists metod ta ställning till fler texter för att rekonstruera det offentliga etoset, men ovanstående räcker för att indikera hur det arbetet ska gå till, liksom för att slå fast de grundläggande värdena: fred, social trygghet och ekonomiska framsteg. Med hänvisning till att den penningpolitiska lagstiftningen uppenbart och i allvarlig omfattning strider mot detta offentliga etos kan ämbetsmannen bryta lagen.

När man har gjort dessa utgångspunkter klara för sig är frågan om vårt offentliga etos emellertid inte färdigt. Lundquist säger att det är mindre meningsfullt att bara deklarerar ett offentligt etos, därutöver behöver det vänjas in i ämbetsmannen (Lundquist 1998:258). Själv skulle jag vilja gå ytterligare ett steg i den riktningen och dessutom kräva en offentlig och kvalificerad diskussion om vårt offentliga etos; eftersom värdena i ett offentligt etos kan genomgå vissa förskjutningar måste ämbetsmannen vara uppmärksam på hur den politiska kulturen utvecklas; den tolkning av offentligt etos som måste göras inför varje konkret situation kräver att ämbetsmannen konfronterar sin egen värdehorisont mot samhällets för att man inte ska riskera några esoteriska avarter; vilket är särskilt viktigt i den kulturellt mindre homogena Europeiska unionen. Observera att det offentliga etoset i sin praktik därmed hämtar sitt innehåll från två olika källor, dels vissa kodifierade principer som ligger till grund för maktutövningen, dels den offentliga diskussionen om etosets konkreta innebörd.

Om vi uppehåller oss en stund vid den andra källan till offentligt etos – tolkningen i dialog med samhället – så är den europeiska ordningen ovanligt intressant. Betydelsen av ett offentligt och kvalificerat samtal har där ett konstitutionellt skydd genom förekomsten av ett särskilt organ, Europaparlamentet, som från och med Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget i och för sig har getts ett betydande inflytande också över de politiska besluten, men vars

historiska förankrade huvuduppgift ändå får sägas vara att diskutera och komma med synpunkter för synpunkternas egen skull. Det huvudsakliga syftet med Europaparlamentet är att upprätthålla en kvalificerad debatt i politiska frågor. För att behålla tanken att det offentliga etoset ska uttolkas i en offentlig dialog och samtidigt inte tappa bort möjligheten till en precisering av policyprocessen vill jag därför kvalificera innebörden av den andra källan: uttolkningen av offentligt etos ska på den europeiska nivån ske i dialog med Europaparlamentet. Det konstitutionella garantin för dessa aktiviteter finns också inskrivna i Romfördraget artikel 109b som påbjuder att Direktionen och ECB-rådet att lägga fram en årlig rapport inför bland annat Europaparlamentet, som kan hålla en allmän debatt på grundval av rapporten. ECB:s ordförande och övriga direktionsledamöter kan dessutom ”på begäran av Europaparlamentet höras av Europaparlamentets behöriga kommittéer.” Europaparlamentet har alltså rätten att när så anses nödvändigt konfrontera de ämbetsmän som styr penningpolitiken. Fördraget månar också på andra sätt om att ämbetsmännens agerande ska tåla en offentlig debatt och granskning, genom att de rapporter som ECB varje år ska lämna till Ministerrådet och Parlamentet ska distribueras kostnadsfritt till alla intresserade (ECBS-stadgan 15.4). Vidare kan tilläggas att ordföranden i Kommissionen och Ministerrådet enligt artikel 109b har rätt att närvara utan rösträtt vid möten i ECB-rådet. Ministerrådets ordförande har också förslagsrätt vid dessa sammankomster.

Jag rekapitulerar bakgrunden: hela detta avsnitt söker förklara hur folkviljan kan verka in i ECB och göra penningpolitiken reversibel. Jag har anvisat en argumentationslinje (1) för att offentligt etos finns i en relativt stabil och enhetlig form och (2) för att begreppet om det offentliga goda inte utgör någon konfliktpunkt mellan kommunitär och liberal teori så länge vi håller oss till penningpolitiken och (3) för att det offentliga etoset bör ställas över lagen och (4) för att uttolkningen av det offentliga etoset bör ske i dialog med folkviljan.

Apropå den fjärde punkten (4) skulle en kritiker kunna invända att den institutionaliserade dialogen mellan folkrepresentationen och det beslutsfattande organet ger folkviljan en marginell och försumbar betydelse i det offentliga etoset. Svaret som EMU-utredningens författare kunde använda är att ämbetsmannen då missköter sitt uppdrag, enligt den doktrin som har framlagts, vilket är en invändning mot den enskilda ämbetsmannen och inte mot doktrinen. Kritikern skulle emellertid kunna återkomma och påstå att vi måste utgå från ämbetsmännen sådana de är och inte förutsätta några supermänniskor. I detta läge blir utredningens svar att skissera en institutionell ordning och teori som gör troligt att ämbetsmannen faktiskt kan uppfylla sin förväntade roll, en uppgift som anstår till ett senare avsnitt.

Demokratins väktare

Även om man efter ovanstående resonemang håller med om att offentligt etos finns och är primärt i förhållande till vanlig lag så är det inte självklart att just ämbetsmannen ska ha ansvaret att bryta lagen när det behövs. Den uppgiften kunde också tillfalla militären (statskupp) eller folket (revolution) eller fack-

föreningar (strejk och demonstrationer). Vad är det då som gör ämbetsmannen särskilt lämpad att ta personligt ansvar för den offentliga maktutövningen?

Lundquist besvarar frågan dels med ett begreppsligt rättfärdigande, dels med ett empiriskt. I det första fallet tar han fasta på hur ämbetsmannen som typ förhåller sig till medborgaren som typ. Medborgaren spelar enligt Lundquist rollen som demokratins herre vilket innebär att han tillsammans med sina likar ansvarar för demokratin, medan ämbetsmannen spelar rollen som demokratins tjänare, vilket innebär att han har ett personligt ansvar för sin del av maktutövningen (Lundquist 1998:72-73). Emellertid spelar den person som är ämbetsman inte bara sin ämbetsmannaroll, utan även en medborgarroll, eftersom ämbetsmannen är en person som är en medborgare. Ämbetsmannen som person kommer därför att vara både demokratins tjänare och dess herre, vilket terminologiskt förs samman under beteckningen *demokratins väktare*. I kraft av sitt medborgarskap har personen ett kollektivt ansvar att verka för demokratin (ett ansvar som delas med andra), och i kraft av sitt ämbetsmannaskap har vissa personer dessutom ett personligt ansvar över ett visst område (som på grund av medborgarskapets plikter måste förvaltas utifrån vårt offentliga etos).

Utöver detta begreppsliga resonemang legitimeras väktarrollen – det vill säga rätten att avgöra när lagen står i strid med grundläggande värden i ett offentligt etos – av det empiriska förhållandet att ämbetsmannen är ensam om sin djupare insikt i aktuella problem och följer verksamheten med större kontinuitet än andra aktörer (ibid 72). Ett ytterligare argument för att just ämbetsmannen ska bära det slutgiltiga ansvaret för uppfyllandet av ett offentligt etos skulle vara att denna ordning tillåter en konstitutionell självbindning som skjuter makten mycket långt från politikerna, vilket kan vara en fördel inom penningpolitiken, utan att reversibiliteten och folkviljan går förlorad.

Demokratisk legitimitet sui generis

Statsrätten vilar i en demokrati på principen att man låter majoriteten falla avgörandet vid intressekonflikter och att varje medborgare har en röst. Folkrådet å sin sida vilar på principen att varje stat är okränkbar och kan lägga in sitt veto när den förhandlar med andra stater.¹⁰ Inom EU blandas dessa båda rättsprinciper samman på ett besynnerligt vis, vilket kan illustreras med beslutsproceduren i Ministerrådet. För att besluta i vissa frågor kvävs enighet medan andra frågor kan avgöras med någon form av majoritet. Och det är i denna blandning av rättsprinciper som en del forskare tycker sig se något unikt i den europeiska styrelseformen (Kohler-Koch 1997:2; SOU 1996:158 sid. 234).

För ämbetsmannens del innebär detta följaktligen att det lagbrott som han eventuellt bör utföra måste kunna rättfärdigas utifrån två olika rättsprinciper: å ena sidan ska han kunna förklara sitt handlande för staterna, å andra sidan ska han kunna förklara sitt handlande för medborgarna. Som demokratiskt rättfärdigande av den europeiska centralbankens konstitutionella särställning måste Väktarteorin därför stipulera att ämbetsmannen, när han under extrema omständigheter tvingas bryta en lag, rättfärdigar sin handling på två olika sätt samtidigt: å ena sidan vänder han sig mot folkrätten och säger till staterna att

han har följt de grundläggande kodifierade principer som de själva har beslutat om och som han i egenskap av demokratins väktare har ett personligt ansvar för, å andra sidan vänder han sig mot statsrätten och förklarar att uttolkningen av det offentliga etos som han slår vakt om i sitt lagbrott är uttolkat i dialog med folkets demokratiskt valda företrädare och deras värderingar. Om ämbetsmannen i sin praktiska myndighetsutövning lyckas förena dessa två utgångspunkter – medborgarnas primat och staternas – blir han symbolen för Europas i sitt slag unika demokrati, *sui generis*, operationaliserad till ett system av informell ansvarighet.

Praktiska problem och teoretiska lösningar

Hittills har vi i framställningen skisserat ett rättfärdigande av att just ämbetsmannen ska verka för det gemensamma goda i sin maktutövning och även bryta lagen om denna går på tvärs mot grundläggande värden i ett offentligt etos, så som detta uttolkas i dialog med en folkrepresentation. Men det övergripande syftet var att förklara inte bara att lagbrottet under vissa omständigheter bör ske, utan också att det verkligen kommer att ske inom institutionen ECB om en allvarlig kris skulle inträffa; först då kan vi påstå att den informella ansvarsmekanismen verkar, varmed ett minimikrav på reversibilitet skulle vara uppfyllt. Vilken är sannolikheten för att detta lagbrott faktiskt kan äga rum inom ECB?

Frågan är svår att besvara, eftersom det inte finns något bra undersökningsmaterial. Det demokratiska perspektiv som utredningen anlägger förnekar att ämbetsmannens hela register av handlingsmöjligheter skulle stå inskrivna i lagen. Politiken påminner mer om en informell förhandling än ett system av klarlagda och förutsebara procedurer (SOU 1996:158 sid. 234). Och då är det svårt att förutse vad ämbetsmannen faktiskt är beredd att göra. Observera att detta problem är rent metodologiskt: det enda material som vi har att tillgå innan det har uppstått åtminstone någon akut kris i penningpolitiken är fördragsmässiga regleringar; samtidigt vill vi inte begränsa demokratianalysen till detta material utan ta hänsyn också till hur ECB fungerar informellt och i praktiken. Utöver den svårigheten tillkommer ytterligare en komplikation. För ämbetsmännen i ECB är det nödvändigt att försäkra lydnad mot fördraget, eftersom man vill undvika riskerna för valutaspekulation i samband med krisförväntningar. I den mån som dessa ämbetsmän har den rätta demokratiska potentialen, och är beredda att i dialog med Europaparlamentet uttolka ett offentligt etos som de inte överger, så ska denna demokratiska potential ändå inte basuneras ut. Möjligheten och plikten att bryta lagen måste förnekas till dess att en verklig kris uppstår, då den möjligheten helt plötsligt är självklar och dessutom har folkets stöd.

En riktigt försiktig vetenskapsman skulle naturligtvis böja sig för dessa svårigheter och konstatera att den demokratiska legitimiteten hos ECB inte låter sig avgöras förrän vi ser hur institutionen fungerar i praktiken. Men en sådan försiktighet är inte heller tillfredsställande, i synnerhet inte som utredningens uppdrag var att rekommendera ett handlingsalternativ. Helst vill vi ju kunna ta

ställning till den demokratiska legitimiteten innan det verkliga allvaret närmar sig, så att den demokratiska aspekten kan tas med i diskussionen om Sverige över huvud taget ska ingå.

Lösningen på detta problem är som jag ser det att inte längre fråga efter den demokratiska legitimiteten i ECB, men fråga hur man skulle kunna *stärka* den demokratiska legitimiteten i ECB, i det fall en förstärkning behövs. Vi antar, mot bakgrund av bland annat ovan citerade artikel 109b att ämbetsmännen kommer att uppvisa den rätta demokratiska potentialen, men vad vi oroar oss för är den situation som uppstår om antagandet visar sig oriktigt. Om det verkar troligt att man genom en institutionell styrning av ämbetsmannarollen kan få ämbetsmännen att i praktiken göra vad han borde, då skulle vi ha nått fram till en om inte perfekt så åtminstone tillfredsställande lösning på demokratiproblemet. Vi skulle då kunna säga att ECB antingen uppfyller reversibilitetskravet, eller att man kan styra ämbetsmännen på ett sådant sätt att reversibilitetskravet uppfylls. Hur styrningen av ämbetsmannarollen kan gå till, säger jag något om i nästa avsnitt, där jag också tar upp frågan om vem som har inflytande över hur ämbetsmannarollen utformas.

Innan dess vill jag påpeka en fördel med utredningens normativa utgångspunkt, att den konstitutionella ordningen inte reglerar varje tänkbar situation, utan fungerar informellt. På vissa områden litar man bättre till att enskilda ämbetsmän, politiker och experter, har omdöme och förmåga till ett personligt ansvarstagande, än till att varje beslut ska regleras genom en hierarki av formellt ansvarsutkrävande, eftersom besluten då kan grundas i en mer specialiserad sakkunskap på det aktuella området. Detta betyder inte att folkviljan försvinner ur den offentliga maktutövningen, kunde utredarna påpeka, eftersom det offentliga etoset uttolkas i dialog med folkrepresentationen och de kodifierade principerna är resultatet av demokratiska staters överenskommelse; men det betyder att värdet av en ansvarig och ansvarsfull politik realiseras på ett nytt och annorlunda sätt, som är bättre anpassat till det europeiska systemet, där frånvaron av ett givet maktcentrum och närvaron av överlappande kompetenser (jmf. Schmitter 1997:32) försvårar en direkt kanalisering av folkviljan. Ett system där väljarna utkräver politikernas ansvar eller där politiker utkräver ansvar av varandra har vidare många brister, till exempel att det politiska minnet kan vara för långt eller för kort i förhållande till mandatperioden (jmf. Lundquist 1998:186-89). För att man under sådana omständigheter inte helt ska tappa bort värdet av att offentlig makt utövas under ansvar får man då söka nya ansvarsformer, förslagsvis utifrån det personliga och informella ansvarstagandet.

Att stärka den demokratiska legitimiteten i ECB

En av poängerna med Lundquists analys är att förena normativa ståndpunkter med en empirisk teori om hur förvaltningen fungerar och kan påverkas. Efter att han har slutit sig till vad ämbetsmännen bör vara går han vidare och förklarar han hur det ska gå till att påverka ämbetsmännen i en sådan riktning.

Skapandet av ämbetsmannainstitutionen omfattar enligt Lundquist (1998: 232-37) tre moment: (1) utformandet av regler och (2) precisering av hur ämbetsmän och övriga involverade aktörer ska fås att följa reglerna och (3) få beslutsfattarna att anta reglerna och vidta påverkansåtgärder.

Under den första punkten är uppgiften att antecipera människors reaktioner inför skilda situationer, varför man behöver ställa upp principer för vad som är ett önskvärt handlande, och Lundquist lyfter fram fyra stycken, varav de första tre kan vara relevanta för mitt syfte:

1. Förändringsmöjlighet – institutioner bör utformas så att de tillåter inläring och utveckling över tid. Ett konkret förslag skulle här vara att inte hela ECB-direktionen väljs för åtta år i taget. Istället kunde man välja ett par ledamöter var tredje år och på det viset tillåta att kunskap ackumuleras inom institutionen.

2. Robusthet – institutioner ska ha en viss stabilitet och inte brytas ned så fort det händer något i omgivningen. Inom ECB måste man organisera ett studium och en ständig diskussion om grundläggande värden inom ett offentligt etos så att tolkningen av detta inte blir slumpartad och styrd av tillfälligheter.

3. Förmåga att hantera komplexitet i aktörernas motiv – till exempel att altruistiska och egoistiska motiv förekommer sida vid sida hos en aktör. På ämbetsmännen i ledningen för centralbanken måste det ställas särskilda krav vad gäller att sortera objektiv information från subjektiva attityder, så att samverkan med politiker i framförallt Europaparlamentet kan förmedla folkviljan utan att ämbetsmannen dras in i personliga intressevärldar.

På liknande sätt går Lundquist igenom de andra två punkterna i institutionsbyggnaden, samt lämnar en rad mer eller mindre konkreta förslag. Det finns ingen anledning att i detalj referera Lundquists framställning, men eftersom reversibiliteten i ECB är beroende av om man kan göra troligt att ämbetsmannen verkligen kommer att handla som han bör, ville jag ändå ge några allmänna indikationer om hur ämbetsmannarollen kan formas institutionellt. Återstår så frågan om vem som har makten att iscensätta förändringar av detta slag.

Fördragen säger naturligt nog inget om hur det dagliga arbetet ska organiseras. Vad man utifrån en demokratisk synpunkt emellertid vill undvika är att ämbetsmannen styr sin institutionella omgivning helt och hållet själv; man kunde ju misstänka att inga förändringar då skulle göras i demokratisk riktning, på grund av rutinernas makt, personlig tillfredsställelse med status quo eller liknande. Men att ämbetsmännen skulle stå autonoma i förhållande till övriga institutioner är inte troligt. Utöver vad som har sagts tidigare på denna punkt kan tilläggas: Ett enhälligt Ministerråd som är ense med Europaparlamentet kan tvinga fram förändringar på en rad områden inom centralbankens verksamhet, även i det fall att ECB-rådet står enigt emot (Romfördraget artikel 106.5-6 och ECBS-stadgan artikel 41.1-2). Dessutom måste ECB givetvis samordna sin penningpolitik med valutapolitiken, som delvis förs genom Ministerrådet enligt artikel 109. Vad man kan säga är att ECB till stor del måste organisera sin verksamhet så att den accepteras av övriga institutioner, vilket kunde öka sannolikheten för att ämbetsmannainstitutionen konstitueras i demokratisk anda på ett nytt sätt, eftersom den nya demokratin här definieras som

att ämbetsmännen harmonierar sina beslut med den politiska sfären. Misstanken att ECB skulle vara institutionellt oberoende av sin politiska omgivning är inte befogad.

Om dessa omständigheter är tillräckliga för att praktiskt garantera den europeiska penningpolitikens reversibilitet kunde naturligtvis diskuteras vidare. Den poäng som redan föreligger är dock att jag pekar ut en typ av institutionell resonemang som EMU-utredningen torde vara beroende av för sin ståndpunkt.

Sammanfattning, avslutning och fortsättning

I en demokrati kan folkvalda politiker delegera beslutsrätt till icke valda organ. Men därmed försvinner inte det folkvalda organets maktanspråk över helheten. Den offentliga maktutövningen måste i väsentliga delar stämma överens med folkrepresentationens grundläggande policy eller kunna styras i en sådan riktning. Annars uppstår en oacceptabel alienering till skillnad från den acceptabla delegeringen. Organisationen av den europeiska penningpolitiken innebär att politisk styrning formellt elimineras och att ordningen är extremt svår att förändra den formella vägen. En sådan konstitutionell särställning motiveras av önskemålet om ekonomisk effektivitet. Från en demokratisk synpunkt släpper vi dock inte kravet på att också penningpolitiken i praktiken ska vara reversibel. För att garantera möjligheten av en penningpolitisk kursändring i linje med folkviljan, samtidigt som vi inte vill bortse från önskemålet om ekonomisk effektivitet och dess förmodade förutsättning i form av ett stabilt penningvärde och en organisation där beslutsfattarnas ansvar formellt inte kan utkrävas av politiska representanter, tillskriver vi de ledande ämbetsmännen för ECB en särskild uppgift. Vi argumenterar för att dessa inte ska lyda lagen blint, utan istället följa ett offentligt etos, som i och för sig överensstämmer med lagen i de allra flesta fall, men som inte gör det per definition. Vår argumentation görs utifrån bland annat följande påståenden:

1. Det offentliga etoset är en faktiskt existerande entitet, vilket vi underbygger genom referat av några filosofiska föreställningar om att människan till sin natur är en del av den sociala omgivning i vilken hon lever.

2. Att den offentliga makten bör verka för de värden som ingår i ett offentligt etos menar vi är ett okontroversiellt påstående, i vart fall mot bakgrund av debatten mellan kommunitarianer och liberaler, så länge vi rör oss i ett politiskt område där även den liberala filosofin påbjuder statligt ingripande, vilket är fallet inom penningpolitiken.

3. Om någon skulle anse att normen i punkt 2 inte rättfärdigar brott mot lagen, hänvisar vi till att rättvisan är en primär social kvalitet och att det offentliga etoset, vars värden och föreställningar människorna har formulerat i sina bästa stunder, sannolikt kommer närmare rättvisan än snöd laglydnad.

4. Mot bakgrund av ämbetsmannens överlägsna kompetens i sakfrågor, och mot bakgrund av att ämbetsmannen i likhet med alla andra medborgare har ett ansvar för demokratin, tillskriver vi ämbetsmannen ansvaret att i dialog med

folkrepresentationen uttolka det offentliga etoset och avgöra i vilka situationer som lagen måste brytas; att det offentliga etoset i Europa har en demokratisk innebörd, och att det uttolkas av ämbetsmannen i dialog med folkrepresentationen, tillåter oss dessutom att tala om ämbetsmannens myndighetsutövning som demokratisk.

Efter den demokratiteoretiska och den normativa analysen gjordes också ett påstående om framtida empiriska förhållanden, nämligen att ämbetsmannainstitutionen sannolikt kan konstrueras och styras på ett sådant sätt att den enskilda ämbetsmannen tar sitt demokratiska ansvar, även om den avgörande handlingen inte finns inskriven i lagen.

Ovanstående ansats löser reversibilitetsproblematiken på ett utifrån konstitutionell synvinkel möjligen alltför överraskande sätt – genom påståendet att lagen inte är absolut. Den som sysslar med författningspolitik och är van vid konstitutionella demokratianalyser skulle kunna uppfatta den lösningen som ett alexanderhugg, en lösning som inte är någon riktig lösning eftersom den ignorerar en självklar utgångspunkt, att politiken rör sig inom en rättsstat där lagen är ett med handlingen. Men jag är inte säker på att den kritiken behöver oroa EMU-utredningens författare. Om policyprocessen inom EU snarare är att likna vid en förhandling mellan olika intressen, än klara och koncisa regler om vem som får göra vad (SOU 1996:158 sid. 234), då är det naturligtvis fullt acceptabelt att förklara demokratin utifrån en mer informell och mindre lagbunden sida av politiken. Den nya formen av demokrati innebär, kunde utredningen hävda, att man går från styrande partiets ansvar för helheten av den offentliga makten, till ett personligt ansvarstagande för en mycket begränsad del av policyprocessen; från klart utlagda kompetenser som utförs på bestämda positioner, till kompetenser som skapas av aktörerna själva under arbetets gång; från en tydlig uppdelning mellan styrare och styrd, till en mer diffus organisation där medborgaren får del i maktutövningen genom den roll som spelas av ämbetsmannen (tillika medborgare).

Syftet med uppsatsen var att underbygga ståndpunkten att antagandet om informellt ansvarsutkrävande räddar ECB från allvarlig demokratisk kritik, och att i förlängningen möjliggöra en diskussion av uppfattningen att internationalisering och europeisk integration motiverar en omtolkning av demokratins idé. I denna ännu ej förda diskussion skiljer sig, som tidigare påpekats, utredningens huvudrapport från den expertbilaga som särskilt undersökte möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den europeiska unionen. Medan statsvetarna bakom huvudrapporten, Rutger Lindahl, Magnus Jerneck och Janne Haaland Matlary, föreföll positiva till idén att demokrati kan betyda olika saker beroende på om diskussionen förs i ett nationellt eller europeiskt sammanhang, är författaren till utredningens expertbilaga, Jörgen Hermansson, uppenbart avvisande.

För egen del ser jag flera grundläggande invändningar mot de resonemang som underbygger idén om ett informellt ansvarsutkrävande; exempelvis kan lagbrottet aldrig utgöra en normativ förtjänst hos en konstitutionell konstruk-

tion bedömd på förhand, även om lagbrottet är moraliskt korrekt, bedömt i efterhand; likaså bygger teorin om offentligt etos på en rad långt ifrån självklara antaganden. Men en sådan kritik ska inte bedrivas utan diskussionspartner. Risken är att det saknas personer som verkligen intar den position som byggts upp och att man aldrig kommer längre än ett missförstånd. Vad vi nu väntar på är alltså att de statsvetare som ingick i EMU-utredningen artikulerar sin uppfattning om det informella ansvarsutkrävandet och den nya demokratin. Accepteras min tolkning? Eller på vilka punkter föreligger missförstånd och alltför egna associationer? Först när dessa frågor är besvarade kan diskussionen gå vidare för att undersöka det eventuellt motiverade och meningsfulla i att hålla sig med olika demokratisyner, en för nationella och en annan för europeiska och internationella sammanhang.¹¹

Noter

1. Betänkandet rymmer också en mängd kritiska demokratisynpunkter på centralbankens fristående ställning (SOU 1996:158 s 259-264). Dessa är dock mindre originella och behandlas inte vidare i denna uppsats.

2. Om man tolkar det informella ansvarsutkrävandet som en precisering av innebörden i den nya demokratin är EMU-utredningen långt framme i ett internationellt forskningsperspektiv. På andra håll har man inte över huvud taget lyckats peka ut någon alternativ mekanism för den nya demokratin (jmf. exempelvis Wessels 1996; Schmitter 1997; Jachtenfuchs 1997; Andersen och Burns 1996; Dinan 1994:292).

3. Man ska påpeka att det inom penningpolitiken inte är självklart vad ett lagbrott i praktiken är. Prisstabilitet innebär inte att inflationen ska hållas så nära noll som möjligt (Bäckström 1998:31-37). Det penningpolitiska målet är delvis en tolkningsfråga. Detta innebär förvisso att det blir svårare att peka ut vad som är ett lagbrott. Men det faktum att lagtillämpningen har ett moment av tolkning innebär naturligtvis inte att varje tänkbart beslut av ämbetsmännen, eller varje informell önskan från politikerna, faller inom de juridiska ramarna. Då vore lagen innehållslös, vilket får antas inte vara fallet.

4. De förändringar som kan göras inom fördraget, och som därmed inte kräver en omförhand-

ling av helheten, anges av Romfördraget artikel 105.5 och 105.6.

5. Gustavsson 1998a prövar en sådan bild.

6. Det vore naturligt att komplettera denna argumentationslinje med en empirisk undersökning, en möjlighet som Lundquist emellertid inte beaktar.

7. Idag diskuteras frågan inom eller i förhållande till den kommunitära filosofin. En typiskt kommunitär argumentation skulle påstå att ingen person kan tänka på sig själv utan sina sociala relationer, eller att den personliga identiteten ändras om personen byter ut alla sociala och kulturella bestämningar, eller att vi inte kan förstå innebörden av det goda livet utan att först vara en del av en viss tradition eller sedvänja. En diskussion om kommunitarism och liberalism mot bakgrund av den europeiska integrationen förs av Bellamy och Castiglione 1997.

8. Utredningens författare leds med all säkerhet till att acceptera en så kallad rättsrealistisk (Wiklund 1998:127) hållning.

9. Det europeiska samarbetet saknar visserligen den kulturella homogenitet som är framträdande åtminstone i en del av medlemsländerna. Men eftersom det europeiska samarbetet är frivilligt kan vi sannolikt hitta en värdegrund också för den europeiska myndighetsutövningen; annars blir det svårt att förstå vad som motiverar staterna att delta i samarbetet. Den följande rekonstruktionen visar också att det knappast är

svårt att identifiera värden som vägleder det europeiska samarbetet.

10. Se Gustavsson 1994:123-52 för en grundläggande diskussion av dessa begrepp.

11. Uppsatsen är skriven inom ramen för ett forskningsprojekt som leds av Sverker Gustavsson vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Litteratur

- Andersen, Svein S. och Burns, Tom 1996. "The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance" i Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. (red) 1996.
- Andersen, Svein S. och Eliassen, Kjell A. (red) 1996. *The European Union: How Democratic Is It*. London: Sage Publications.
- Aristoteles 1993. *Politiken*. Jonsered: Paul Åströms förlag. (skriven ca 330 f.kr.)
- Beckman, Ludvig 1997. "Charles Taylor och den sociala tesen: Är kommunitarism förenlig med liberalism?" i *Statsvetenskaplig tidskrift* årg 100 nr. 2 sid. 177-197.
- Bellamy, Richard och Castiglione, Dario 1997. "The Normative Challenge of a European Polity: Cosmopolitan and Communitarian Models Compared, Criticised and Combined" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Bernitz, Ulf m. fl. 1998a. *Europaperspektiv Årsbok 1998*. Stockholm: Nerenius & Santénus.
- Bernitz, Ulf m. fl. 1998b. *Den europeiska unionen idag*. Stockholm: SNS förlag.
- Bäckström, Urban 1998. "Fem år med prisstabilitetsmål" i Penning- och valutapolitik. *Tidskrift utgiven av Sveriges Riksbank*. nr. 1, sid. 31-46.
- Dahl, Robert A 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dinan, Desmond 1994. *Ever Closer Union?* London: Macmillan.
- Europafördrag 1996*. Stockholm: Publica.
- Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997. *Democracy and the European union*. Berlin: Springer.
- Gidlund, Janerik 1998. "Den proceduriella demokratin och EU" promemoria 98-02-15 till utrikesdepartementets referensgrupp för europeisk integration.
- Gustavsson, Sverker 1994. "EG:s demokratiska legitimitet" i *Suveränitet och Demokrati*. (Bilagedel till SOU 1994:12).
- Gustavsson, Sverker 1997. "Double Asymmetry as Normative Challenge" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Gustavsson, Sverker 1998a. "Myntunion utan fiskal union – tänkbara följder för demokratin" promemoria 98-02-03 till utrikesdepartementets referensgrupp för europeisk integration.
- Hermansson, Jörgen 1996. *Om möjligheten att demokratiskt rättfärdiga den ekonomiska och monetära unionen*. (Bilaga 15 till SOU 1996:158).
- Jachtenfuchs, Markus 1997. "Democracy and Governance in the European Union" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Kohler-Koch, Beate 1997. "Organized Interests in the EC and the European Parliament" i *European Integration Online Papers*, nr. 9, vol.1. Näadress: "http://eiop.or.at/eiop/"
- Kymlicka, Will 1990. *Contemporary Political Philosophy*. New York: Oxford University Press.
- Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mulhall, Stephen and Swift, Adam 1992. *Liberals and Communitarians*. Oxford: Blackwell.
- Majone, Giandomenico 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Popper, Karl R. 1957. *The Poverty of Historicism*. London: Routledge and Keagan Paul.
- Rawls, John 1972. *A theory of Justice*. Oxford: Clarendon.
- Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C 1997. "Is it Possible to Democratize the Euro-Polity" i Føllesdal, Andreas och Koslowski, Peter (red) 1997.
- Shaw, Jo 1996. *Law of the European Union*. London: Macmillan Press LTD.
SOU 1996:158. *Sverige och EMU*.

- Wessels, Wolfgang 1996. The Modern West European State and the European Union: Democratic Erosion or a New Kind of Polity" i Andersen och Eliassen 1996.
- Wiklund, Ola 1998. "Juridik är att vilja – om gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme" i Bernitz, Ulf m. fl. 1998a.
- Zürn, Michael 1996. "Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem" i *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 37 sid. 27-55.

Översikter och meddelanden

Diskursanalyse av politikk: Forutsetninger og metodeproblemer

I insist on this difference [between polemics and dialogue] as something essential: a whole morality is at stake, the morality that concerns the search for the truth and the relation to the other. In the serious play of questions and answers, in the work of reciprocal elucidation, the rights of each person are in some sense immanent in the discussion. They depend only on the dialogue situation. [...] the polemicist, on the other hand, proceeds encased in privileges that he possesses in advance and will never agree to question. On principle, he possesses rights authorizing him to wage war and making that struggle a just undertaking; the person he confronts is not a partner in the search for the truth, but an adversary, an enemy who is wrong, who is harmful and whose very existence constitutes a threat. For him, then, the game does not consist of recognizing this person as a subject having the right to speak, but of abolishing him, as interlocutor, from any possible dialogue; and his final objective will be, not to come as close as possible to a difficult truth, but to bring about the triumph of a just cause he has been manifestly upholding from the beginning. The polemicist relies on a legitimacy that his adversary is by definition denied. (Foucault 1984: 381-382).

Innledning¹

Da jeg for drøye ti år siden bestemte meg for å gå igang med min første diskursanalyse, forsøkte jeg å lokalisere en metodelitteratur som kunne hjelpe meg igang. Jeg fant Foucault (1972), en bok som betaler den som har tid og ork til å lese den tifold tilbake. Men den er knapt egnet som innføringslitteratur. Selv definisjonene av “dis-

Statsvetenskaplig Tidsskrift 1999, årg 102 nr 2

kurs” og “diskursiv formasjon” er såpass indirekte at man heller bør gå til en foucauldianer som Jens Bartelsen (1995) for å finne en definisjon som egner seg for samfunnsvitere (“a discourse is a system for the formation of statements”). Siden slutten av 1980-tallet er det blitt publisert en rekke post-positivistiske arbeider om det ontologiske og epistemologiske grunnlaget for diskursanalyse, men det finnes fortsatt ikke noen metodeartikkel som går praktisk til verks. Dette har i alle fall tre uheldige konsekvenser. For det første er det vanskelig å diskutere hva som er godt og hva som er mindre godt når det ikke foreligger noen skriftlig litteratur om kriteriene for bedømmelse. For det annet vil de mange forskjellene mellom forskjellige diskursanalytiske tilganger tendere mot å bli sauset sammen så lenge forskjellene mellom dem ikke formuleres i skrift og kritiseres av andre. Og for det tredje vil det så lenge man ikke har en postpositivistisk metodede-batt lett bli slik at kritiske, postpositivistiske arbeider bedømmes ut ifra de positivistiske metodearbeidene som tross alt foreligger. Dette burde i mindre grad være et problem i fagdebatten, der man må kunne kreve at også positivistene har en viss kjennskap til de andre delene av sitt fag. Men det er et akutt problem for eksempel i forbindelse med hovedoppgaveskriving, der det gjerne kreves at det skal inngå en metodedel, og hver kandidat dermed må begynne fra grunnen av. Denne artikkelen posisjonerer seg i forhold til disse tre problemene ved å klargjøre hvorfor vi trenger en postpositivistisk samfunnsvitenskapelig litteratur, og ved å presentere en av flere metoder som kan brukes for å frembringe en slik litteratur, nemlig diskursanalyse.

Hvorfor post-positivisme?

Utgangspunktet for mye samfunnsvitenskap er at den eneste kilde til kunnskap er sansene. Det

hevdes at mennesket kjenner verden ved å se, høre og ta på den. En spesiell måte å kjenne verden på – den vitenskapelige – går ut på å finne regularitetene i denne sansningen. Man tenker seg at forskeren tar for seg en serie sansedata og kanskje samler inn sine egne. På grunnlag av disse sansedataene gjør forskeren så et tanke-sprang, og postulerer et teorem – et utsagn om regulariteter og et utkast til en sannhet. Teoremet tar gjerne formen ‘dersom p, så q’, eller oftere, ‘dersom p, så kanskje q’. p kalles ofte en uavhengig variabel, mens q kalles en avhengig variabel. Tanken er så at man ved hjelpehypoteser og forskjellige metodiske grep skal kunne teste teoremet, det vil si at man ved hjelp av empirisk forskning skal finne ut om, eller i hvilken grad, det er i overensstemmelse med nye sansedata. Målet er å gjøre teoremets gyldighetsområde universelt, slik at teoremet fremstår som almenngyldig “sant”. Om nye data viser at teoremet ikke kan være gyldig i en gitt situasjon, er det falsifisert.

Et eksempel. Den mest brukte metodeboken i statsvitenskap internasjonalt er King, Keohane og Verba (den såkalte KKV, 1994). Deres utgangspunkt er at “the distinctive characteristic that sets social science apart from casual observation is that social science seeks to arrive at valid inferences by the systematic use of well-established procedures of inquiry”. (King, Keohane & Verba 1994: 6). Boken hevder så at det bare finnes én type samfunnsvitenskap, én type “good research”, altså én type “inquiry”. Det heter således at ‘A major purpose of this book is to show that the differences between the quantitative and qualitative traditions are only stylistic and are methodologically and substantively unimportant. All good research can be understood – indeed, is best understood – to derive from the same underlying logic of inference’ (King, Keohane & Verba 1994: 4). Sansningen styres programmatisk av forskeren, slik at resten av verden siles ut: ‘our observations are either implications of our theory or irrelevant’ (King, Keohane & Verba 1994: 48). De data som ikke kan avledes av teori, betraktes altså som irrelevant støy. Det er testingen av teorier som er av interesse, ikke refleksjonen som ligger bak: ‘no one cares what we think – the scholarly commu-

nity only cares what we can demonstrate’ (King, Keohane & Verba 1994: 15). Og om falsifisering ikke er en mulighet, har man ingen teori: ‘We need to be able to give a direct answer to the question: What evidence would convince us that we are wrong? If there is no answer to this question, then we do not have a theory.’ Og i tilfelle alvoret ikke skulle være klart, står det ved ordet ‘wrong’ en fotnote som går slik: ‘This is probably the most commonly asked question at job interviews in our department and many others’ (King, Keohane & Verba 1994: 19). Altså: Ingen mulighet for falsifisering betyr ingen mulighet for jobb.

Til tross for King, Keohane og Verbas påstand om at det bare finnes én type samfunnsvitenskap, finnes det likefullt også andre typer samfunnsvitenskap. Det finnes vitenskapelig virksomhet som ikke begynner fra det utgangspunktet at bare det som er positivt gitt, er legitime data for forskeren. Fra samfunnsvitenskapene ble institusjonalisert mot slutten av forrige århundre, og spesielt de siste tredve årene, har post-positivistisk samfunnsvitenskapene stilt spørsmålsteget ved de grunnleggende, og for mange uproblematiserte, forutsetningene for samfunnsvitenskap som nyss er nevnt. Disse debattene har stort sett dreiet seg om hva som kan regnes for å være gitt eller virkelig, og om hvorledes man kan etablere kunnskap om det. I disse debattene om ontologi (det værende) og epistemologi (kunnskapsproduksjon) har post-positivister fremsatt en rekke forskjellige, og innbyrdes motstridende, utsagn og posisjoner. I vår sammenheng er det særlig tre forhold som er vesentlige.

For det første er det ikke utelukkende gjennom sansningen at mennesket forsøker å gripe verden. Dersom dét var tilfelle, skulle man forvente en viss regularitet i de verdensbildene forskjellige menneskelige samfunn holder seg med. En slik regularitet kan bare i liten grad spores, og det skyldes vel først og fremst at mennesket også forholder seg til verden på annet vis enn gjennom sansene. Tradisjonell vitenskap har imidlertid et standardsvar på denne innsigelsen, nemlig at en vitenskapelig, sanse-basert måte å forholde seg til verden på er andre måter overlegne, og dermed med nødvendighet vil fortren-

ge de andre måtene eftersom et vitenskapsbasert, rasjonelt verdensbilde vinner utbredelse. Til dette har man fra post-positivistisk hold gjort to innsigelser. Den første er at man ikke uten videre kan forutsette at alle deler av menneskeheten utvikler seg på denne måten, altså lineært, parallelt og mot et definert mål.² Den andre er at samfunnsforskeren like gjerne, eller endog fortrinnsvis, kan forsøke å studere en sosial virkelighet fra innsiden, på de premisser som den selv frembyr (altså fortokende, hermeneutisk), som å studere den med det sosiale ideal som tradisjonell vitenskap allerede har fremsatt som sammenlignende utgangspunkt. Hun *må* faktisk gjøre blant annet dette, så lenge målet er å forstå handlingene, og man blant de premisene som ligger til grunn for handlingene, finner den mening aktørene tillegger sine handlinger.

For det annet har post-positivister inspirert av fenomenologien pekt på at selv om man reduserer hele spekteret av måter mennesker griper verden på til sansningen og konsentrerer seg om den, er det umulig å sanse verden direkte. Menneskers sansning er ikke umiddelbar. Fra en i utgangspunktet kaotisk mengde sandedata, er det noen som plukkes ut. Sandedata underdeterminerer verdensbilder, om ikke annet, så fordi sandedata kan kombineres på et uendelig antall måter, og derfor må sorteres etter prinsipper som også må involvere noe annet enn direkte sansning. En rekke faktorer sørger for at utplukningsprosessen er mediert, og ikke direkte. Et eksempel. Som 22-åring hadde jeg en vinter strøjobb på Oslo Skinnauksjoner. I opptil 10 timer om dagen hentet jeg bunter med skinn av nutria, mink, sel, blårev, rødrev og så videre og viste dem frem til oppkjøpere, som ved hjelp av sine sanser og sin ekspertise dannet seg en formening om hva disse skinnene var verd, og deretter forsøkte å slå dem til seg i de påfølgende budrundene. Jeg hadde rikelig anledning til å reflektere over hvorledes hele dette systemet fungerte. Det jeg imidlertid ikke umiddelbart la merke til, var at skinnjobbingen også forandret måten jeg så verden på i andre sammenhenger. Det mest slående var at en av mine hovedsysler på den tiden, å titte på det annet kjønn, fikk en ny dimensjon. Der jeg tidligere hadde konsentrert meg om form og bevegelse, dukket plutselig på-

kledning opp som et vesentlig tilleggselement. Jeg ble kort og godt interessert i pelskåper, og denne interessen forandret måten jeg silte et gitt sett sanseinntrykk på (in effect *hva* jeg så).

Denne erfaringen kan brukes til å anskueliggjøre etpar helt sentrale sider ved sansning. Man vil se at sansning er avhengig av et modus, som kan være for eksempel estetisk, seksualisert, moralsk, nyttemaksimerende (sammenlign Bauman 1992). Hva dette modus er, og når det kommer til anvendelse, er sosiale spørsmål. I forlengelsen av dette synes det klart at man ikke uten omkostninger kan postulere de fundamentale mekanismene som ligger til grunn for sansningen. Om man forutsetter at mennesker handler ut fra et grunnleggende begjær med psykoanalytikerne, at de maksimerer materiell vinning med økonomene, eller at de maksimerer mening med sosialantropologene, kan man lett komme til å avskjære seg selv fra muligheten til å lese sosiale hendelser på andre måter. Eksempelvis ville en åpenbar psykoanalytisk lesning av mitt tilfelle være at jeg ved hjelp av metonymi hadde gjort pelskåpen til et nytt og sekundært objekt for begjær. Men ville ikke en slik lesning, ved ikke å validere den estetiske dimensjon, i en samfunnsvitenskapelig sammenheng lett fortone seg som reduksjonistisk?

Eksempelet kan også brukes til å vise at sansning krever modeller. I mitt tilfelle hadde jeg før denne opplevelsen en modell for hva en pelskåpe var, men det var smått med mer spesielle modeller for søm, pelsslag og så videre. Uten modeller for hva som skal sanses, er det som allerede nevnt vanskelig å sanse noe som helst. Autisme blir blant annet fortolket i et slikt lys; enkelte nyfødte blir rett og slett overmannet av sanseinntrykk. De stenger derfor i selvforsvar ute en del av verden og reduserer resten til klart ordnede kategorier. I dette er de bare spesielle i grad. Også ikke-autister sanser bare deler av verden, og tilpasser de delene til forhåndslagrede modeller. Kognitiv konsistensteori gjør denne innsikten til utgangspunktet for studiet av det sosiale, ved å studere a) "the framing problem": hvilken ramme man velger for å fortolke noe, og b) hvorledes forventninger om hva som vil finnes i rammen bestemmer hva man observerer. Forsøkspersoner blir vist ellipser, og tilpasser

dem i sansningen til nærmeste idealmodell, nemlig sirkelen. Barn blir vist en kopp med hanken vendt bort slik at de ikke ser den og bedt om å tegne det de ser; de tegner en kopp med hank, for kopper per def. skal ha hanker. Barn tegner altså modellen, ikke det de angivelig "ser" (i betydningen hva slags bilde man skulle vente å finne gitt de lysbølger som treffer synsnerven). Reisende på en perrong blir eksponert for et overfall på motsatte perrong, der en 60 år gammel mann slår ned og raner to 16 år gamle gutter. I gjentatte forsøk forteller de reisende at det var de to 16-åringene som var overfallsmennene, enda guttene i tråd med på forhånd gitt instruksjon konsekvent forholdt seg passive under hele episoden. De reisende så det de ventet å se.

I disse tilfellene foreligger det fasiter for riktig sansning. I de fleste tilfeller foreligger det ikke noen fasit, men et forhandlingsspill om hva som sanses. For å skape mening, bringes de modeller man allerede har lagret til anvendelse, og sanseinntrykkene presenteres for den sansende mediert av disse modellene. Samtidig kan man si at modellen selv dermed re-presenteres, i betydningen instansieres i sosial praksis. De "modellene" det her er snakk om er altså sosialt reproduserte fakta; for ikke å tape dette av øye, kan man kalle dem representasjoner.

I forhandlingsspillet om hvilke representasjoner som skal komme til anvendelse i en gitt kontekst inngår det en rekke ressurser som ikke direkte har noe med sansningen å gjøre. Begynner vi med en forutsetning om sansningens primat, går vi for det første glipp av de sosiale data som gjør direkte sansedata umulig, og for det annet av de data som omgir kampen om hvilke sansninger som skal gjelde. En metodetilnærming som bedømmer data utelukkende ut ifra validitet og reliabilitet, betrakter dette som 'feilkilder'. Man legger et fasitperspektiv ikke bare på organiserte tester, men på det sosiale som sådan. Det positive vitenskapsidealet holdes opp, og dermed leser man ut en rekke vesentlige deler av det sosiale felt. Postpositivismen angriper blant annet slik praksis, og gjør det til en forskningsoppgave å vise hvorledes representasjoner blir konstituert og får sin utbredelse, og hva slags spenn av forskjellige repre-

sentasjoner som til enhver tid er med på å utgjøre et gitt sosialt felt.

La meg tilsist nevne et tredje poeng. Det dreier seg om den sansendes status. For positivist er forskeren en observatøren som står utenfor det som observeres, og som passivt kan laste ned de delene av virkeligheten som teorien peker ut. Det problematiseres ikke hvorledes observatøren er sosialt situert. Ifølge Michael Shapiro er det ingen tilfeldighet og ikke engang overraskende "that a positivistic social science based on a philosophy of mind that regards consciousness, not as an active constituting force that constructs a system of entities, but as a passive recorder of sensations, would develop a view that the scientific observer may disregard the standpoint of subjects involved in conduct." (Shapiro 1981: 10). Han siterer videre Otto Neurath for å argumentere for at det heller ikke er tilfeldig at et videnskapssyn som fremholder at "All laws, whether chemical, climatological, or social, must be conceived of as constituents of a system, viz. of unified science", inculcates social inquiry with a systematic disregard for that which is specific to those relations, namely the self-reflection of the subjects which make them up" (Neurath sitert i Shapiro 1981: 12). Postpositivister er enige om at denne mangelen på sosial situering må utbedres, men er heftig uenig om hva slags status man skal gi en videnskapelig observatør og for den saks skyld ethvert subjekt. Dette kommer jeg tilbake til.

De ovenstående poenger har vært gjort før, igjen og igjen. Mening, hevdet allerede Wilhelm Dilthey (1833-1911), er "den kategorien som er spesiell for livet og den historiske verden" (se Hollis 1994: 17, 143). 1970-tallets norske positivisme-debatt blir summert slik av sin biograf:

Positivismekritikkens generelle konklusjon er at alle handlinger er knyttet til en irreduksibel *meningsdimensjon*. [...] Den positivistiske samfunnsforsker tror man kan stå som en "forutsetningsløs tilskuer" til samfunnet, slik naturvitenskapen står i forhold til naturen. Men i naturen finnes ikke handlinger, intensjoner og mening. Det gjør det derimot i samfunnet, og samfunnsforskeren kan aldri gå ut over disse. [...] Hvilken virkning en handling har på en annen, er avhengig av hvordan

handlingen forstås. Derfor er den rene kausal-forklaring udugelig; i stedet må samfunnsforholdene "forstås". [...] Mennesket er noe vensensforskjellig fra behavioristenes rotter (Mjøset 1991: 174-175).³

Hvorfor så ta alt dette opp igjen her? For det første fordi positivisme debattens innsikter ikke gjenspeiles i arbeidene til det store gross av statsvitenskapelige tekster. Det er for positivister endog et åpent spørsmål hvorvidt post-positivisme kan være vitenskapelig i det hele tatt. La oss igjen bruke King, Keohane og Verba som eksempel. De er selvfølgelig klar over at det finnes alternativer til positivisme, for eksempel hermeneutisk metode (tolkning). På side 37 siteres Clifford Geertz' syn på samfunnsvitenskap som "not an experimental science in search of law but an interpretive one in search of meaning". Den avskiltes så som vitenskapelig praksis. Men den kan likefullt være morsomt råstoff for positivistisk vitenskap: "Any definition of science that does not include room for ideas regarding the generation of hypotheses is as foolish as an interpretive account that does not care about discovering truth." (King, Keohane & Verba 1994: 38). Geertz og andre hermeneutikere er ubrukelige som vitenskapsfolk. Det de imidlertid kan brukes til, er å komme opp med "conceptual points", som vitenskapsfolk så kan omforme til hypoteser og teste ved hjelp av positivistisk metode. King, Keohane og Verba anerkjenner altså at andre typer kunnskapsproduksjon i prinsippet er mulig, men mener at den må assimileres av positivismen for å bli vitenskapelig. Man har her et eksempel på at positivismekritikkens funn ikke er innarbeidet i den statsvitenskapelige metodelitteraturen, og derfor trenger å bli løftet frem igjen.

En annen grunn til å gjøre dette er at man må gi Mjøset rett i et av de hovedpoengene som bærer hans bok om norsk samfunnsvitenskap, nemlig at positivismekritikken ble ført frem av folk som selv ikke var nevneverdig interessert i, og langt mindre bedrev, empirisk forskning. Som det heter om den fremste norske positivismekritiker, Hans Skjervheim: "Men hvis da ikke Skjervheim ønsker at alle samfunnsforskere skal legge sin empiriske forskning vekk og bli

filosof, er hans eksklusive konsentrasjon om grunnlagsproblemer uheldig, da den bidrar til å opprettholde kløften mellom filosofi og empirisk samfunnsforskning." (Mjøset 1991: 180). Dersom situasjonen er den at positivismekritikerne har de gode teoretiske innsiktene, mens metodelitteraturen er dominert av positivister og man dermed får mindre, og mindre god, postpositivistisk empirisk forskning enn man ellers ville ha hatt, roper situasjonen på postpositivistiske metode-alternativer. Det er her f.eks. diskursanalyse kommer inn.

Diskursanalyse

Sansning kan aldri være umediert. Den sosiale verden vil bestå av en rekke fenomener som er slik de er fordi det systemet for dannelsen av ut-sagn (diskursen) som definerer dem er slik og slik. Disse fenomenene vil være kausalt eller logisk selvpoppfyllende. En rekke fenomener vil være slik, men ikke alle. Hvorfor vil de være slik? Behavioristene peker på psykologiske faktorer, for eksempel at man gjerne vil se sirkler og ikke ellipser. Gestaltpsykologer peker på et postulert behov for å gruppere helheter. Marxister og andre har lenge pekt på ideologi, forstått som en frossen forståelse av tingenes orden, som hindrer en i å se tingene som de virkelig er.

En av de tingene disse måtene å angripe saken på har felles, er tanken om at det finnes en riktig måte og endel gale måter å gripe det virkelig eksisterende på. Man kan tenke seg persepsjon, og man kan tenke seg feilpersepsjon. Det eksisterende tenkes da som en gitt fasit, og spørsmålet blir om våre referanser til det eksisterende er riktige eller gale. Her ligger det et gammelt filosofisk problem, referanseproblemet, og det er her vi kan lokalisere utgangspunktet for diskursanalyse. La oss starte med et Nietzsche-sitat:

alt det som sies om noe, vokser fra generasjon til generasjon bare fordi folk tror på det, til det gradvis vokser *inn* i tingen og til sist blir *tingens egen kropp*. Det som først var utseende, blir til slutt nesten alltid tingens *vesen* og fungerer som det. Hvor dumt det ville være å anta at man bare kunne påpeke illusjonenes opprinnelse og bedragets tåkeslør for å *øde-*

legge den verden som gjelder som virkelig, den såkalte "virkelighet". Vi kan bare ødelegge ved å skape. Men la oss heller ikke glemme: Det er nok å skape nye navn, vurderinger og sannsynligheter for på lang sikt å frembringe nye "ting". (Nietzsche i oversettelse ved Berg Eriksen 1989: 141).

Det Nietzsche sier her, kan tolkes som at enkelte ting (men ikke nødvendigvis alle ting som noen tenker) blir sosiale fakta i og med sprog og institusjonalisering. Ting er ikke noe i seg selv, de får sin mening i det de inngår i endel sammenhenger med andre ting. Dermed peker han også på et helt sentralt sosial system som slår inn i øyeblikket før sansningen, nemlig sproget. Nettopp for å fremheve dette snakker man ofte om skiftet i samfunnsvitenskapen bort fra positivismen som "den sproglige vending". Sproget sees altså ikke som et uproblematisk system av begreper som refererer direkte til ting og fenomener, men som et sosialt system som (også) følger sin egen logikk, og denne logikken er virkelighetskonstituerende for mennesker.

Den logikken man da tillegger sproget, er den relasjonelle: på samme måte som lingvister tenker på såkalte minimale fonemiske par som konstituerende for ord på uttrykkssiden (f.eks. våt/låt), tenker man seg at relasjoner mellom betydninger konstituerer sproget. Dette sprogsynet ble først formulert av Ferdinand de Saussure, som dermed også ble den moderne lingvistikens skaper. Dette sprogsynet er altså ikke noe ganske perifert, men faktisk grunnvollen i moderne lingvistikk. Saussure skriver: "The content of a word is determined in the final analysis not by what it contains but by what exists outside of it" (de Saussure 1986: 114).

Dersom sprog tar sin mening fra interne opposisjoner, slik et relasjonelt sprogsyn hevder, vil sproget ikke kunne underlegges den menneskelige vilje direkte. Hvert sproglig uttrykk bærer med seg en bagasje fra tidligere relasjoner med andre sproglige uttrykk. Dette kalles ofte intertekstualitet. Roland Barthes beskriver det slik:

We know now that a text is not a line of words releasing a single "theological" meaning (the "message" of the Author-God) but a multidimensional space in which a variety of writings, none of them original, blend and clash.

The text is a tissue of quotations drawn from the innumerable centres of culture [...] a text is made of multiple writings, drawn from many cultures and entering into mutual relations of dialogue... (Barthes 1977: 143).

Dette sitatet er hentet fra et berømt essay hvis tittel, *Forfatterens død*, nettopp fremhever at mennesker ikke fullt ut kan underlegge seg sproget. Hvorledes skal vi som samfunnsvitere forholde oss til disse innsiktene? Tradisjonell metodelære i samfunnsvitenskapen velger altså å sette en parentes rundt alt dette (ref. diskusjonen av King, Keohane & Verba 1994 ovenfor). Alternativt kan man gjøre det som skjer i sproget til en del av samfunnsvitenskapens undersøkelsesobjekt. Dette kan eventuelt gjøres på flere forskjellige måter. En måte er å betrakte virkeligheten som det Ludwig Wittgenstein kaller en serie forskjellige sprogspill.⁴ Et eksempel på en samfunnsvitenskapelig sprogspillanalyse er Fierke 1998.

Man kan også anlegge et semiotisk perspektiv (altså et tegnperspektiv). Roland Barthes' lesninger av sosiale fenomener er eksemplariske i så henseende. Grunnfiguren her er først å identifisere en serie fenomener som refererer til hverandre i en tekst. Disse referansene vil være metaforiske, det vil si at man snakker om et fenomen som om det var et annet, i termer som er forbundet med dette andre fenomenet.⁵ Å snakke om Mor Svea, Mor Norge etc, er for eksempel å binde fenomenet nasjon til fenomenet familie. Poenget er at man dermed overfører den sproglige bagasjen som "mor" bærer med seg (utspring, omsorg, oppfostring etc.) til nasjonen. Barthes analyse av moter er kanskje det beste eksempel: Et antrekk består av et sett forskjellige klær som er bundet sammen nettopp ved å være en serie klær (f.eks. skjorte, bukse, sko). Samtidig vil det for hvert av disse plaggene finnes uendelige valgmuligheter (grønn kortermet skjorte til bredstripet bukse og brune spisse sko etc etc). Men tilsammen vil de metaforiske og metonymiske serier av objekter danne et univers fra hvilket man må velge et sett (en syntagme). Velger man et sett metaforer for å snakke om et sett fenomener, kler man på dette fenomenet på en av flere måter. Snakker man for eksempel om krig som sport, vil det ha føringer for hvorledes

man tenker om krig. Et eksempel på en metaforisk samfunnsvitenskapelig lesning er Chilton 1996.

En tredje strategi er å lese en sosial praksis dekonstruktivt. Man identifiserer da de binære opposisjonene (parene) som bærer meningsinnholdet, beskriver hvorledes de er hierarkisk ordnet slik at en side av paret er dominant, og viser så hva som skjer om man snur denne hierarkiske relasjonen på hodet. Poenget med en slik nærløsning er å blotte maktrelasjoner som ikke nødvendigvis var synlige i utgangspunktet. Rene dekonstruktive lesninger er uvanlige i samfunnsvitenskapelig litteratur, men man finner innslag av en slik lese måte for eksempel i Weber 1995.⁶

Både sprogspillanalyse, metaforisk analyse og dekonstruksjon er utmerkede hjelpemidler for en samfunnsviter, og man kan godt kalle dem alle diskursive analysemetoder. Men hvorledes skrider man mer konkret frem?

Skritt en: valg og avgrensning av diskurs

Et første skritt, i en diskursanalyse som i en annen analyse, er å avgrense det som skal studeres. Som nevnt trenger mennesket modeller for å kunne skille ut enkelte sanseinnrykk fra andre. Som også nevnt har mennesket ikke annet enn sine tegn til å kommunisere med. Det vil derfor være slik at den sosiale virkelighet vil måtte forefinnes i klumper, eller om man vil, i felt. De færreste slike felt vil være helt løsrevet fra andre felt. Hvorledes felt avgrenses i forhold til andre felt, og hvorledes sosiale sekvenser blir tilordnet forskjellige felt, er et spørsmål om hva slags meningsinnhold de gis, og dermed i seg selv et forskningsspørsmål for diskursanalytikeren. Men hvor grensene for feltet skal trekkes – hvilken skala man velger å anlegge når man avgrenser feltet – er et valg som må treffes for hver enkelt diskursanalyse, som alltid vil by på avgrensingsproblemer, og som alltid vil måtte forsvares. La oss for eksempel si at man er interessert i å studere et storskala-spørsmål som russisk identitet diskursanalytisk. Identitet er relasjonell, og må derfor studeres som relasjon mellom noe russisk og noe ikke-russisk. Men hvil-

ken eller hvilke relasjoner man skal studere – f.eks. den mellom Russland og Asia, Russland og Europa, Russland og Tyskland, Russland og Tatarstan, Russland og det jødiske, det russiske og det feminine – er ikke gitt. Identitet er også prosess, og man må derfor i tillegg foreta en avgrensning av feltet i tid. Dette er spesielt problematisk f.eks. når man studerer politiske sekvenser der re-presentasjon av historisk materiale i politisk øyemed er utbredt, slik det for eksempel er i de aller fleste samtidige vestlige identitetsdiskurser (men ikke nødvendigvis i samme grad i andre identitetsdiskurser; i Karibien er for eksempel nasjonalismediskurser fattigere på representasjoner av historien. Diskursanalyse ser det som en forskningsoppgave å kartlegge og forstå slike forskjeller.) Om man vil legge et historisk perspektiv på diskursanalysen, er det min egen erfaring at en spesiell historisk metode, nemlig genealogien, er spesielt egnet, siden den tar som sin oppgave å diskutere nåtiden i termer av fortiden. Mer om dette nedenfor. Hva valg av sosialt felt angår, kan man i noen grad trekke på tradisjonell metodelære om case-studier, og velge å studere f.eks. et kritisk case (Yin 1994).

Avgrensningen av diskursen kan ikke simpelthen foretas analytisk, fordi de avgrensningene deltagerne i diskursen forsøker å foreta, er en meget viktig del av diskursen selv. Eksempler: Om diskursen som er valgt er den medisinske diagnostiske, er nettopp kampene om definisjonene av sykdommer og syndromer og prosessen med å få dem registrert som slike og dermed gjøre dem til del av det repertoiret legen trekker på når hun diagnostiserer, en avgjørende del av feltet. Om diskursen som er valgt er humanitær intervensjon, er forutsetningene for og kampen om å få enkelte intervensjoner adjektivisert på denne måten avgjørende. For Russlands vedkommende ville det bære galt avsted om man leste bort representasjoner av “muskovitter”, “tatarer” og “sovjeter” fra en eventuell analyse. Forskningsoppgaven er å påvise affinitetene og forskjellene mellom disse representasjonene, å demonstrere at de tilhører samme diskurs. Dette kan ofte simpelthen gjøres ved å påvise at de dukker opp sammen i tekster med en viss regularitet, at det er affinitet i metaforbruk om dem etc. Om man f.eks. gjentatte ganger finner utsagn av typen

“skraper man på en russer, kommer tataren frem”, er det rimelig å inkludere representasjoner av tatarer i en analyse av en diskurs om russere.

I og med at man ofte er interessert i å fokusere på endringer i diskursen, er det også viktig å avgrense i tid. I prinsippet vil diskursen bære med seg minnet om sin egen tilblivelseshistorie, slik at hver tekst vil muliggjøres av de tekstene som er gått forut for den (det er dette som nå tematiseres stadig sterkere i samfunnsvitenskap under rubrikken “minne”). Man kan imidlertid ikke gå tilbake til Arilds tid hver gang man vil gjøre en diskursanalyse. Skjellsettende — altså bokstavelig talt grensesettende — begivenheter vil ofte kunne brukes pragmatisk; skal man diskutere svensk velferdsdiskurs, kan man begynne med resepsjonen av Bismarck, med Arbeiderbevegelsen, eller med ånden fra Saltsjöbaden. Jo lengre tidsspenn, jo mer grovmasket analyse. Skal man analysere den europeiske staten og velger Westphaler-freden som utgangspunkt, må analysen nødvendigvis holdes på et høyere abstraksjonsnivå enn om man konsentrerer seg om den norske staten i annen halvdel av etterkrigstiden (Sand 1996).

Skritt to: Diskursens representasjoner

Skritt nummer to kan være å sette opp en inventarliste over de representasjoner som finnes i den valgte diskursen. Diskurs er virkelighetsproduserende, så et annet ord for disse representasjonene av felt er virkeligheter (se nedenfor). Diskursanalyse bygger altså på en aksept av usikkerhet og konflikt mellom representasjoner. Det er et forskningsspørsmål, og ikke et trosspørsmål, hvor usikker (i betydningen utfordret) en gitt representasjon er.

Det valgte sosiale felt, f.eks. vestlige representasjoner av Balkan (se Hansen 1997) eller for den saks skyld norsk og equadorsk landbruksdiskurs (Kaarhus 1996), vil ofte inneholde en dominerende representasjon av virkeligheten, og en eller flere alternative representasjoner. Dersom det bare foreligger én representasjon, er feltet upolitisert, eller om man vil politisk lukket. Det betyr selvsagt ikke at det ikke er politisk,

for det vil gå med store mengder diskursivt arbeid for å vedlikeholde en situasjon der denne representasjonen ikke åpent utfordres, og dette diskursive arbeidet er i sitt vesen politisk og dermed egnet for diskursanalyse. Diskursanalyse er godt egnet til å studere situasjoner der det eksisterer kulturelt (gramsciansk) hegemoni, altså situasjoner der en gitt maktkonstellasjon opprettholdes ved hjelp av kulturelle maktnidler som utfordres i bare beskjeden grad.⁷ Jeg vil imidlertid hevde at det er en umulighet helt å lukke et felt meningsmessig (og for endel av oss er det et fremtredende normativt poeng at man skal unngå det), fordi mening ligger i relasjoner mellom fenomener, og relasjoner må alltid være i fluks. Selv i de mest fundamentalistiske religiøse samfunn kan man vel finne ateister.

På den annen side er det vanskelig å tenke seg et felt som over lengre tid er helt åpent. Feltet kan sies å være åpent dersom det foreligger to eller flere representasjoner og ingen av dem kan sies å være dominerende. Det er et interessant spørsmål hvorvidt dette kan være en holdbar situasjon. Definerer man politikk med Carl Schmitt, som et spørsmål om å skille venn fra fiende, må dette være en uholdbar situasjon, fordi en makt som ikke greier å sette gjennom en definisjon av hvem som er venn og hvem som er fiende, uvegerlig vil utfordres av en annen makt som tar på seg nettopp denne oppgaven. Dette er imidlertid en ontologisering av politikken som ikke alltid er relevant, og enda sjeldnere trenger å være på sin plass. Metodisk er i alle fall oppgaven å finne frem til disse forskjellige representasjonene.

Det vil finnes en rekke formelle og uformelle praksiser som bærer trekk på for å opprettholde en gitt avgrensning av en diskurs, i betydningen hvilke representasjoner som tillates å inngå i diskursen. Blant de mest opplagte er lovverk og sensur: det trues eksplisitt med sanksjoner om diskursens grenser utfordres. Et eksempel: i norsk nasjonalismediskurs på 1990-tallet er allerede det å nevne begrepet “rase” å vekke til live et sett av sanksjoner, fremst blant hvilke er lovgivning som forbyr det amerikanerne kaller “hate speech” (det at det ikke finnes et eget norsk begrep for dette fenomenet, og at det amerikanske uttrykket brukes regelmessig, er data for en diskursanalyse av “rase”). Dette vil igjen

legge føringer på hva slags typer etnisk nasjonalisme som kan kolporteres. For å finne grensene for dette, kan man undersøke hva slags selvensur forskjellige typer massemedia utøver, og man kan undersøke hva slags avvik som skal til for å frembringe mer formelle sanksjoner (Kjus-dommen om grenseoppgangen mellom oppvigling til vold og ytringsfrihet og ordskiftet omkring den ville her være en av flere nøkler). Diskursens grenser vil innskives med forskjellige virkemidler og med forskjellige grader av vold. Det er en forskningsoppgave å kartlegge hvorledes grensene opprettholdes. I Norge finnes det p.t. ikke noen egen sensur-instans som siler hva som kommer på trykk og sendes i eteren, slik det for eksempel fantes i ethvert trykkeri, enhver avis og enhver radio- og TV-stasjon i Sovjetunionen. Om slike sensurinstanser finnes, må de undersøkes *sammen med*, og ikke istedenfor, de uformelle mekanismene som alltid opprettholder diskursens grenser. Om man studerer nasjonalismediskurs i Sovjetunionen på 1930-tallet, vil man først undersøke sensurinstruksjonene. Dernest vil man se på hvorledes de ble håndhevet uformelt, f.eks. ved å se hva som fantes i om-løp av upubliserte og importerte tekster, og formelt, f.eks. ved å se på hva slags episoder som førte til forvisning til GULag.

På samme måter som felt, har man et spesifikasjonsproblem hva angår representasjoner; man kan isolere dem på forskjellige nivåer. På den ene side er antall permutasjoner av relevante tegn uendelig, slik at spennet av meninger i prinsippet er uendelig. På den annen side dreier politikk seg ikke om konflikt mellom en uendelighet av forskjellige meninger, men tvert imot mellom forholdsvis klart definerte posisjoner som kan finne resonans blant et stort antall bærere (ved å appellere på en rekke ulike måter og plan og ved å inngå i alliansebygging). Hvorledes dette foregår, skal jeg komme tilbake til. Det metodiske poenget er i denne omgang simpelthen at man på grunn av politikkenes vesen som en strukturert aktivitet mellom grupper, som regel vil ha en situasjon der politisering av et felt nettopp vil skje ved at to eller noen få meningsmønstre utskiller seg. Det vil være mulig å skille mellom grunntrekk ved meningsmønsteret (det

som forener en posisjon) og varianter (det som differensierer en posisjon).

Skrutt tre: Diskursens lagdeling

Skrutt nummer tre kan så være å spørre om alle trekk ved en gitt representasjon er like bestandige. Om noen trekk forener og noen differensierer, er det rimelig å tenke seg at de trekkene som forener, vanskeligere lar seg forandre. Et eksempel. Velger man å studere en nasjonalstat, for eksempel Tysklands, etterkrigsidentitet, vil man finne et vell av varianter hva angår f.eks. hvilke ting som holdes for å være hvor tyske. Men ser man på spørsmålet om hvorledes stat forholder seg til nasjon i nasjonalstaten Tyskland, vil spennet i mening være mindre, kanskje bare to: at nasjonen definerer staten ved å være dets kulturelle bærer (*Kulturnation*), eller at nasjon og stat begge er forankret i statsborgerskap (*Verfassungspatriotismus*) (se Wæver 1999). Et annet eksempel: produksjon av kjønn. Det foreligger en rekke biologiske og sosiale trekk (diakritika) som går opp grensen mellom kjønn. Få, om kort tid kanskje ingen, av dem kan regnes for uforanderlige. Men noen vil være vanskeligere foranderlig enn andre. Det er f.eks. lettere å nøytralisere det kjønnsbestemmende aspektet av tegnet "ulønnet hjemmearbeidende" enn av tegnet "barnefødsel". Enkelte tegn er bedre å tenke med – lettere å ty til for å definere meningsmønstre – enn andre. Det er en oppgave for diskursanalytikeren å demonstrere dette.⁸

Her støter vi imidlertid på et problem. Utgangspunktet var Nietzsches: at begreper kunne vokse inn i det sosiale, og nå dukker den fysiske virkelighet opp og stiller spørsmålet om hva slags rekkevidde dette har – altså om grad av sosial konstruksjon, om forholdet mellom "faktum" og "representasjon". Men *for hvem* er dette et problem? Først og fremst for dem som studerer naturfenomener. For studiet av menneskeadferd er det ikke like problematisk. Man kan her støtte seg på Laclau og Mouffe, som skriver følgende:

The fact that every object is constituted as an object of discourse has *nothing to do* with whether there is a world external to thought,

or with the realism/idealism opposition [altså i sin filosofiske tapning, ikke i internasjonal politikk-varianten]. An earthquake or the falling of a brick is an event that certainly exists, in the sense that it occurs here and now, independently of my will. But whether their specificity as objects is constructed in terms of "natural phenomena" or "expressions of the wrath of God", depends upon the structuring of a discursive field. What is denied is not that such objects exist externally to thought, but the rather different assertion that they could constitute themselves as objects outside of any discursive condition of emergence (Laclau & Mouffe 1985: 108).

Om det man er interessert i er kampen om den gyldige representasjonen av lyn og dets reproduksjon, er det naturvitenskapelige perspektivet uinteressant som annet enn en av mange mulige ressurser som kan mobiliseres i den kampen. Men hva om det foreligger materielle gjenstander som forties av en representasjon? Her ligger det også et viktig poeng mot dem som mener diskursanalyse per definisjon er relativistisk. Det er fullt ut mulig å ta som utgangspunkt for en lesning av en sosial hendelse som f.eks. hvorfor Sverige gikk til krig i 1630 at det foreligger en serie materielle "fakta" – gjenstandsfunn etc. – som enhver gyldig representasjon av denne sosiale hendelsen må forholde seg til, og samtidig studere de forskjellige representasjonene av denne sosiale hendelsen uten å skulle jakte på noen slags "sannhet" om den *utover* at disse gjenstandsfunnene må redegjøres for.⁹

Metodisk er poenget da at det foreligger en større "treghet" hva angår representasjonsspennet av materielle gjenstander enn av annet (som likevel ikke nødvendigvis sikrer gjenstandenes plass i diskursen). Enkelte representasjoner i en diskurs vil altså være mer trege å forandre enn andre; tegn som er "gode å tenke med" (Lévi-Strauss) og representasjoner av materielle gjenstander vil ofte være blant disse. Spesielle diskurser kan i tillegg oppvise andre.

Rast (ekskurs)

Kulturell kompetanse er en forutsetning for å utføre en god diskursanalyse. Skal man f.eks. analysere en gitt diskurs i 1980-tallets Sovjetunion, må man f.eks. vite at mange avisartikler var delt i to: først en del som gjentok den såkalte hovedlinjen (altså den dominante representasjon, se nedenfor), dernest en del som refererte nytt stoff som ennå ikke var skikkelig sortert i forhold til og assimilert av hovedrepresentasjonen. Det helt avgjørende for diskursanalytikeren er at disse to delene gjennomgående var adskilt med *ett* ord: kodeordet "*odnako*", som best kan oversettes med det engelske "*however*". Kjenner man slike konvensjoner, har det også den fordel at lesningen lettes (man kan brase gjennom del en, som jo er en re-presentasjon av en allerede kjent virkelighet, og konsentrere seg om del to). Et annet eksempel kan være den rolle uttrykket *en principe* spiller i fransk diskurs, nemlig som et signal om at man her fremsetter en representasjon som man i og for seg deler, men som man likefullt har tenkt å avvike fra. Det norske "egentlig" har ofte en lignende funksjon: "Egentlig er jeg demokrat, men..."

Det man leser, det skrevne og for den saks skyld det talte, er for diskursanalytikeren en handling, som f.eks. kan sende en i fengsel eller til Sibir. Disse talehandlingene er forskningsdata for analytikeren, uavhengig av hva slags status de har f.eks. som sannhetskrav. Her støtter diskursanalytikere av forskjellige striper seg på fagfilosofer som Austin og Serle, som viser hvorledes "the familiar contrast of 'normative' or 'evaluative' as opposed to the factual is in need, like so many dichotomies, of elimination" (Austin 1962:148).

Eksemplet med *en principe* viser også at det ikke nødvendigvis er noe en-til-en forhold mellom representasjoner og handlinger. Representasjoner er konstitutive ved at de bestemmer hva som sanses og kommuniseres, men de kommer ikke nødvendigvis med 100% innebyggede handlingsføringer. Har man f.eks. kartlagt russisk Europa-diskurs, har man demonstrert endel forutsetninger for utenrikspolitiske handlinger, men man har ikke nødvendigvis kastet noe *direkte* lys over spesifikke beslutningsprosesser

(se Neumann 1996). En representasjon kan gi rom for flere forskjellige handlinger, og dets bæ-
rere kan være mer eller mindre bevisst sitt for-
hold til denne representasjonen. Dermed vil en
analyse av representasjoner av Europa ikke
være en uttømmende analyse av russisk uten-
rikspolitikk. Skal man det gjøre, må man ikke
bare systematisere analysen av de sanksjonene
som følger avvik, slik det allerede er nevnt, men
man må også se på en rekke andre aspekter av
det man kan kalle diskursens materialitet. Dette
er neste skritt i diskursanalysen (se nedenfor).

Diskursanalytikerens leser altså tekster, og han
eller hun leser samfunnsprosesser som tekst.
Men hvilke tekster leser man? I enkelte tilfeller
er dette et enkelt spørsmål å besvare. Skal man
f.eks. studere partisystemer, er partiprogram-
mer, valglovgivning, artikler og taler av partile-
dere og andre tillitsmenn typisk primærmateria-
le. Men mengden av slikt materiale er som regel
enorm, og i slike tilfeller er det ofte nyttig å be-
gynne med sekundærlitteraturen. Man oppdager
da gjerne at det er noen tekster som er kanoniske,
i den forstand at de ofte henvises til og siteres fra.
De har en bred resepsjon, hvilket i seg selv vil si
at de spiller en fremtredende rolle i diskursen.
Identifiserer man disse tekstene, leser dem, og
leser de sentrale tekstene som disse tekstene i sin
tur forholder seg til, er man allerede godt igang.
Man vil ganske raskt kunne finne frem til hoved-
posisjoner og varianter. I og med at politikk er
kamp mellom navngitte grupper og personer, vil
det ofte ligge åpent i dagen hvem som angriper
hvem, og man vil ofte finne direkte henvisninger
til de tekster som er under angrep.

Det at man konsentrerer seg om de tekstene
som avstedkommer mest liv og røre, eller om
man vil bråk, vil kunne innebære en automatisk
privilegering av den dominante diskurs, som jo
behersker feltet og dermed er mest høylydt
(Wæver 1999). Men man kan også snu på denne
flisa, og se det som så: publiseringen av tekster
som bare gjentar eller inkrementelt utvider ho-
vedrepresentasjonen, vil gjerne gå forholdsvis
stille og rolig for seg. Der det er liv og røre, er
grunnen gjerne at det skjer noe nytt, som møtes
med forskjellige forsøk på begrensning fra dem
som dominerer diskursen. Politikk er konflikt:

konflikt bør derfor tiltrekke diskursanalytikerens
av politikk.

Metodisk er problemet med dette at det kan
finnes utfordrere som ikke fanges opp, av for-
melle og uformelle grunner, fordi forsøkene på
å begrense diskursen jo ofte lykkes, og tekster
forblir upublisert. Får man ikke fanget opp disse
prosessene, blir analysen av hvor diskursens
grenser går og hvorledes den domineres lett for
grunn. Formelle grunner kan f.eks. være sensur,
eller manglende skrivekyndighet som er syste-
matisk sosialt fordelt. I min analyse av russisk
Europa-diskurs (Neumann 1996) spilte et pri-
vatbrev fra 1830-tallet en sentral rolle (avsende-
ren ble faktisk sperret inne som sinnssyk p.g.a.
forfatterskapet), både fordi det var originalt i sin
analyse, fordi det direkte truet den dominerende
representasjonen, og fordi det fikk en resepsjon
(sirkulerte i St Petersburgs salonger i avskrift).
Men hva om det finnes et russisk brev eller et
upublisert manuskript fra 1930-årene som ikke
har fått noen resepsjon utover en håndfull perso-
ner, men som utformer en representasjon av
Europa som gjør at min analyse er ufullstendig?
Idehistorisk ville dette være svært interessant,
men i politisk henseende ville det være en ikke-
hendelse – hva 1930-årene angår. Teksten ville
jo være interessant nettopp på grunn av sin ori-
ginalitet, og på grunn av sin manglende resep-
sjon. For diskursanalytikerens ville derfor funnet
av en slik tekst være interessant som en mulighet
for nærmere å bestemme grenseoppgangen mel-
lom det mulig tenkte og det mulig kommuniser-
te, men fordi det er det sosialt kommuniserte
som er analyseobjektet, ville det ikke true analy-
sen som sådan.

Men hva om det viser seg at det finnes en rekke
tekster som systematisk er oversatt, men som til-
sammen dokumenterer at det fantes en hovedre-
presentasjon som ikke tidligere er gått inn i ana-
lysen? En slik situasjon finnes for eksempel kan-
skje på det politiske området kvinner og krig:
Man kan i alle fall tenke seg muligheten for at en
systematisk lesning av samtlige tilgjengelige
kilder om verneplikt i Norge skrevet av kvinner
ville kunne resultere i en diskursanalyse av ver-
neplikt som ville sette et spørsmålstegn ved må-
ten verneplikt tidligere er blitt analysert på. Al-
ment er det her kanskje metodisk nyttig å lene

seg på Mikhail Bakhtins genrebegrep: Genren, hevder Bakhtin, bærer sitt eget minne, i den forstand at hver tekst lener seg på de forutgående og bringer ekkoene av dem med seg. Har tidligere analytikere av en eller annen grunn oversett en hel genre, er det i seg selv er viktig forskningsoppgave å få frem i analysen hvorledes dette har kunnet skje. Dette vil forandre måten vi minnes en gitt historisk sekvens på, og det er politisk relevant for dagens situasjon.

Et annet metodisk poeng i forlengelsen av dette går på hvorledes det svært ofte er mulig å finne en forhistorie for en hovedrepresentasjon. Idet en gitt representasjon etablerer seg i diskursen, vil man svært ofte kunne gå tilbake å finne "pionertekster" som foregriper den. I diskursanalytisk forstand har hver Jesus gjerne sine Døperen Johannes. Omvendt vil man derfor kunne gjøre en negativ prediksjon: om det dukker opp en ny hovedrepresentasjon av Europa i russisk diskurs i årene fremover, vil det være mer sannsynlig at den vil være runnet av materiale som allerede er tilstede i diskursen, enn at den ikke vil være det. Det helt nye er alltid en mulighet, men dets plutselige tilsynkomst er lite sannsynlig. Her har vi nok en grunn til å saumfare marginale representasjoner

Den ideelle situasjon er at man dekker flest mulige slike eventualiteter ved å lese så mye som overhode mulig innen så mange skrivegenrer som overhode mulig, men i praksis vil det alltid foreligge en risiko for at enkelte relevante tekster ikke er blitt tatt med i betraktningen. Hovedpoenget er imidlertid at det er resepsjonen som avgjør, og at den nesten uansett hvilket omfang diskursen har vil være slik at et forholdsvis begrenset antall tekster utgjør hovedreferansepunktene. *Derfor må man på et tidspunkt med god samvittighet kunne si at man har lest nok, selv om man ikke har lest alt.* Men om man når analysen er ferdig blir konfrontert med en tekst som ikke kan subsumeres under hovedposisjonene, så må analysen justeres derefter, eller endog skrives helt om (se Hansen 1998). Gitt felt vil det også kunne være nyttig å lese ikke-tekstuelle kilder (TV-produksjoner, reklamekampanjer, populærlitteratur; se nedenfor) som tekst.

Tekster gis også sentralitet av mediet de utkommer i, og man må ha klart for seg hvilke medier som gir tekster hvilke valører. På russisk 1800-tall fantes det for eksempel en rekke såkalte "tykke tidsskrifter": generelle kulturtidsskrifter som ble lest av en almen elite, og det som ble publisert der, var myntet på en liten men generell leserkrets. Skal man gjøre en diskursanalyse av fredsoperasjoner på 1990-tallet, er det viktig å sondre mellom tidsskrifter som retter seg inn mot operative miljøer (*Foreign Affairs, Survival* osv), hvilke som har et mer generelt nedslagsfelt (*International Affairs* i Europa), og hvilke som leses hovedsakelig av akademikere (*International Peacekeeping*). Om en artikkel i et forholdsvis obskurt tidsskrift blir sentral – slik f.eks. Francis Fukuyamas artikkel "The End of History?" i *The National Interest* ble det – er det en forskningsoppgave å vise hvorledes teksten overvant odds og likefullt ble sentral i debatten.

I enkelte tilfeller vil det være en sentral oppgave å grave frem spesialiserte diskurser som gitt kunnskapsproduksjonens form ikke er del av det generelle politiske ordskiftet, men som har føringer på det. Om problemstillingen for eksempel er å analysere norsk menneskerettighetslovgivning, vil det foreligge en rekke relevante tekster i juridiske tidsskrifter og NOU-er. Men koblingene til politikken vil ikke nødvendigvis være eksplisitte i materialet. For å finne problemstillinger, kan man da gå komparativt til verks, og undersøke tilsvarende felt i andre land der avgrensningen mellom profesjonsdiskurs og generell politisk diskurs ikke er så sterk. I dette tilfellet er det for eksempel slik at man i Storbritannia har en annen inndeling av kunnskapsproduksjonen enn i Norge. Det man i Norge kaller Statsvitenskap, tilsvarer i alle fall to samfunnsvitenskapelige disipliner: Politics og International Relations. Innen sistnevnte læres man opp i folkerett, og det finnes dermed en omfattende litteratur om internasjonal politikk og menneskerettigheter. Den nordiske diskursanalytiker kan hente inspirasjon til mulige analyseopplegg ved å lese denne litteraturen og se hva slags koblinger som der er gjort.

Det kan likefullt være slik at det foreligger for få tekster til at man synes feltet er dekket. Man kan selvfølgelig lave en diskursanalyse av mate-

riale som ikke har vært i generelt omløp (f.eks. av klassifisert materiale). Om grunnen til tekst-mangelen er at feltet er for ferskt, slik at det f.eks. hovedsakelig foreligger avisartikler, er det en mulighet å la en liten diskursanalyse av dette materialet inngå i en analyse som også er bygget på andre metoder, f.eks. intervjuundersøkelser eller deltagende observasjon.

Efter å ha foretatt de tre skrittene på denne type tekstmasse, står man med en modell av en diskurs. Det å modellere en diskurs, er i seg selv en viktig forskningsoppgave, og en diskursanalyse kan i og for seg godt stoppe her. Selvfølgelig er det å foretrekke om man så stiller neste spørsmål: hvorledes gjennomsyres og oppbeholder makten diskursen? Hvorledes mobiliseres den sosiale energi som skal til for å oppbevare den dominerende representasjon?¹⁰ Man er da kommet til spørsmålet om diskursens materialitet.

Skritt fire: diskursens materialitet

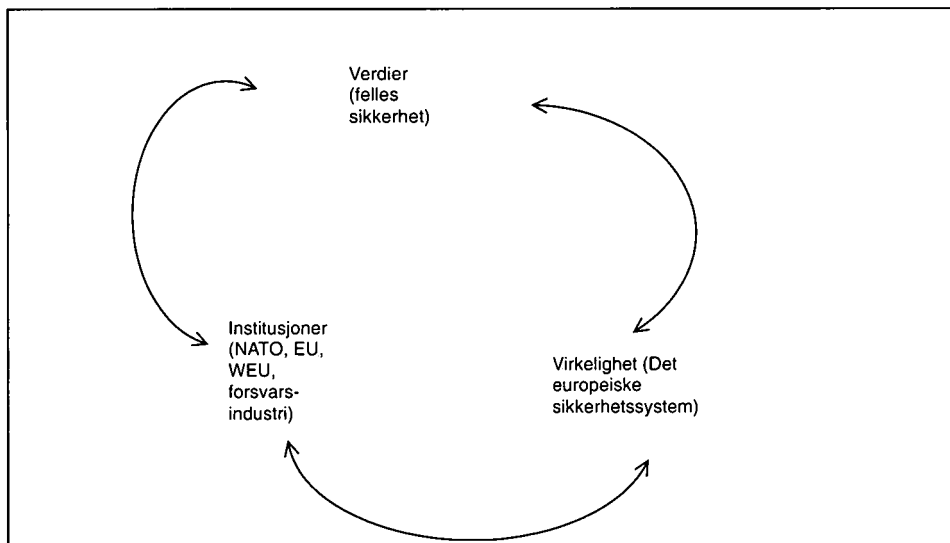
Man kan selvfølgelig gjøre denne rasten til stoppestedet for diskursanalysen. Men stopper man etter de tre skrittene som nyss er gått opp, risikerer man lett å legge for stor vekt på det talte og skrevne ord, og for lite på det man kan kalle diskursens materialitet. Ordet diskurs brukes nemlig i en rekke forskjellige betydninger. Et hovedskille går mellom dem som bruker det om en samling tekster, slik Emile Benveniste gjorde det da han introduserte ordet i samfunnsvitenskapen på 1960-tallet og slik en tenker som Bakhtin gjør det (se Kristeva 1966)¹¹, og dem som bruker det om hele samfunnsformasjoner. Blant de sistnevnte er Foucault sentral. Foucault har et gjennom relasjonelt sprogssyn. For ham ligger de sosiale relasjonene blottet i sproget og i de institusjonene som en viss måte å bruke sproglige kategorier på gir opphav til. Samfunnsvitens oppgave er dermed ikke å titte "bak" sproget, for alt er umiddelbart tilgjengelig i diskursen:

Nothing is fundamental. That is what is interesting in the analysis of society. That is why nothing irritates me as much as these inquiries —which are by definition metaphysical—on the foundations of power in the society and the

self-institution of a society, etc. These are not fundamental phenomena. There are only reciprocal relations, and the perpetual gaps between intentions in relation to one another (Foucault 1984: 247).

Man merker seg et morsomt paradoks her. Den definisjonen av en positivist (en av flere mulige) jeg har anlagt i denne artikkelen, er en som bare tar hensyn til det værende som kan registreres som sansedata, og ikke til andre bevissthetsformer eller til det vordende. Man kan imidlertid godt argumentere for at Foucault, som altså insisterer på at sosiale data ligger tilgjengelig for analyse i sproget, dermed er positivist. I en sammenheng gikk han da også så langt som til selv å kalle seg nettopp positivist. Tre kommentarer må imidlertid umiddelbart knyttes til dette. For det førte ser man at det er helt forskjellige data det her er tale om. Mens man altså tradisjonelt har tenkt seg at data i samfunnsvitenskapen består av observasjoner, forholder diskursanalytiker seg til diskurs, forstått som sammensmeltet tekst og sosial materialitet. For det annet finner man f.eks. i Foucaults "metodebok" om arkeologi et grep som viser at også for ham er dette med overflate ikke så enkelt; noe er om ikke fundamentalt i betydningen gitt, så i alle fall fundamentalt i betydningen mer stabilt enn noe annet:

This analysis of the "intellectual subconscious" of scientific disciplines is precisely Foucault's famous archaeological approach to the history of thought. Archaeology is an important alternative to standard history of ideas, with its emphasis on the theorizing of individual thinkers and concern with their influence on one another. Foucault suggests (and shows how the suggestion is fruitful) that the play of individuals' thought, in a given period and disciplinary context, takes place in a space with a structure defined by a system of rules more fundamental than the assertions of the individuals thinking in the space. Delineating the structures of this space (the goal of the archaeology of thought) often gives a more fundamental understanding of the history of thought than do standard histories centered on the individual subject (which Foucault disdainfully labels "doxology") (Gutting 1994: 10; sammenlign Foucault 1972).



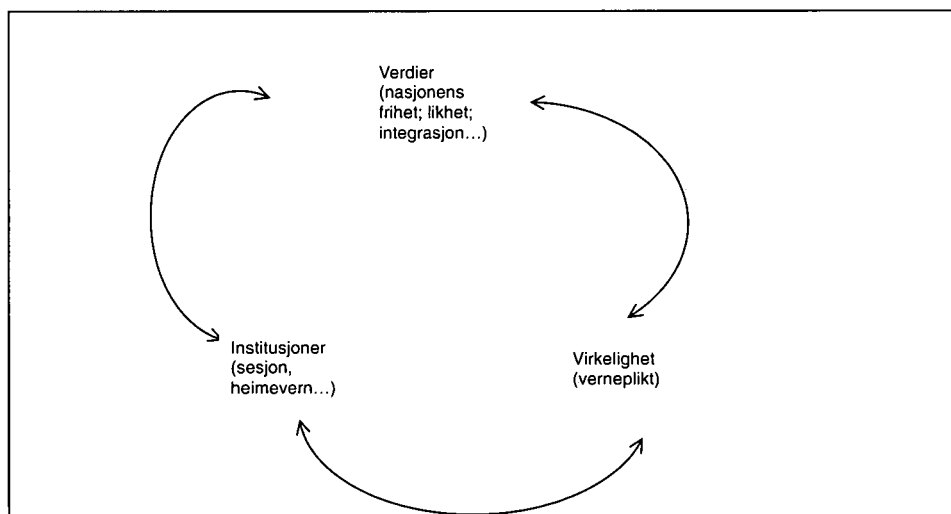
Figur 1. Diskurs som lukket feedback-loop mellom virkelighet, verdier og institusjoner: eksempel "det europeiske sikkerhetssystem".

For det tredje er det mer enn en aning av koketteri å spore i Foucaults selvbeskrivelse. Et sentralt poeng ved hans arbeider er tross alt å demonstrere at tingenes orden lett kunne ha vært en helt annen. Den observerbare virkeligheten er for ham kontingent, og han privilegerer ikke uten videre være fremfor vorden, slik positivister gjør. Men når dette er sagt, håndterer altså Foucault og mange andre post-positivister referanseproblemet ved å hevde at diskursen ikke refererer til noe utenfor seg selv. Man setter den eller de verdener som ikke er sosiale i parentes – den rene materie er rett og slett ikke diskursanalytikerens forskningsobjekt – interessen knytter seg til representasjonene av den. Dette betyr for å gjenta på ingen måte at man avviser den materielle verden som sådan: man hevder imidlertid at det epistemologisk og metodisk er umulig å gripe ikke-sosiale verdener direkte, uavhengig av representasjoner.

Selve hovedpoenget med diskursanalyse er å analysere mening som en del av det generelt sosiale der mening dannes. Man ser først og fremst på sproget, for mens andre sosiale praksiser (fengselsvesenet, media, skolevesenet, familien) produserer mening som et biprodukt, er sprogets oppgave *primært* å skape mening. An-

dre sosiale praksiser kan dessuten leses *som* tekst, altså som tegnsystemer (hvilket ikke på noen måte er å redusere dem til tekst). Slagordet om at det ikke eksisterer noe utenfor teksten må forstås som en programmerklæring om det sosiales karakter: mening er felles, mening kan ikke reduseres til noe annet, ergo må mening med i alle analyser av det sosiale. Poenget er ikke at det ikke finnes "noe" utenfor teksten i det hele tatt, men at dette "noe" alltid må efterspores i sin meningsmettede sosiale fremtoning. "Hva angår relasjonen mellom en tekst og det teksten omhandler, så finnes det ikke noen 'tilleggstekst' eller noe slags bilag til teksten som kan sikre en fast forbindelse eller direkte referanse mellom språkets verden og verden utenfor" (Pålshaugen 1998: 284). Mening er en svært ofte tilstedeværende forutsetning for handling, og diskursanalyse er blant annet studiet av forutsetningene for at handlinger kan finne sted. Mening må efterspores i sproget der den blir til, ikke inne i hvert enkelt individs hode:

The language or system of signification is the system of the constitution of objects and events that emerge in speech as language is actualised. When persons engage in conduct, that conduct takes on a meaning or meanings



Figur 2. Diskurs som lukket feedback-loop mellom virkelighet, verdier og institusjoner: eksempel "eksempel "verneplikt" (anm.: enkelte virkeligheter vil selv være institusjoner, f.eks. verneplikten).

as a result of the interpretations that are available in the language from which the interpreters select. When we therefore review the sets of constructs relating to conduct that exists in a language, we are viewing not only the horizons of possible speech but also the horizons of possible actions. The possibilities of action, then, exist in the language of a culture, and the actions that actually emerge are presented as a result of the controlling interpretations, those with general legitimacy. When we are speaking about those interpretations of conduct that produce and affirm actions and their concomitant subjects and objects that are institutionalized because the interpretation is oft repeated and accepted, we are speaking of "discursive practices". Discursive practices, according to Foucault, who treats them as his primary unit of analysis, delimit the range of objects that can be identified, define the perspectives that one can legitimately regard as knowledge, and constitute certain kinds of persons as agents of knowledge, thereby establishing norms for developing conceptualizations that are used to understand the phenomena which emerge as a result of the discursive delimitation (Shapiro 1981: 130).

Poenget er altså å studere mening og de sosiale institusjoner (forstått som en menneskeskapt

"annen natur") som bærer mening ved hjelp av en og samme metode. Det må imidlertid gjøres på en slik måte at de to fenomenene forstås som et hele.

De representasjonene man ved hjelp av de fire skrittene ovenfor har identifisert, er i fluks, men de har en regularitet. De oppbevares av sosiale praksiser. Representasjonene har altså en eller annen form for sosial resonans som gjør at sosiale praksiser reproducerer dem. Man kan for eksempel la seg inspirere av den amerikanske statsviteren Janice Bially (1998) og forestille seg denne prosessen slik (se også figurene 1 og 2):

Virkeligheten er her simpelthen de representasjonene man finner i et gitt sosialt felt, de representasjonene man kan kartlegge ved hjelp av de fire trinnene ovenfor. Selv har jeg jobbet mest med identiteter, så la meg ta en identitet som eksempel, f.eks. norsk identitet. Identiteter er konstitutive: de definerer en virkelighet, et reelt eksisterende "vi". De verdier som bærer denne virkeligheten, er et sett tegn som skiller "oss" fra "dem"; la oss følge Fredrik Barth (1969) og kalle disse tegnene diakritika. Disse verdiene reproduseres sosialt i en rekke praksiser som koagulerer rundt institusjoner, f.eks. Lunds universitet. Institusjonene låner materialitet til virke-

ligheten (er “annen natur”). Resonans kommer inn i bildet ved at subjekter handler i henhold til de representasjoner, verdier og institusjoner som foreligger. Virkeligheten er institusjonaliserte verdier, som reproduseres ved at subjekter handler i henhold til dem. Man kan endog argumentere for at subjekter *konstitueres* av disse; resonans kan forstås som at diskursen skaper subjektposisjoner som konstituerer subjekter.

Men her ligger det til gjengjeld et generelt problem for diskursanalyse, spesielt i dets foucauldianske tapning. Dersom fokus er de diskursive formasjoner som muliggjør tekster, som tekster har felles, hva er da status for den enkelte tekst? Flere diskursanalytikere har ballet med dette problemet. Edward Said innleder for eksempel sin feirede lesning av Vestens håndtering av “Orienten” som kunnskapsfelt med å erkjenne sin gjeld til Foucault, men så skriver han:

I do believe in the determining imprint of individual writers upon the otherwise anonymous collective body of texts constituting a discursive formation like Orientalism [...] Foucault believes that in general the individual text or author counts for very little; empirically, in the case of Orientalism (and perhaps nowhere else) I find this not to be so (Said 1979: 23).

Mine egne diskursanalyser går i samme lei: et fåtall tekster skrevet av et fåtall individer er som nevnt viktige. Man merker seg her at Foucaults egen bane i de fem årene fra Sids bok kom ut og til han døde, pekte i retning av hvorledes mennesket hadde muligheten til å forme en posisjon for seg selv (det Foucault kaller etikk). Det foreligger selvfølgelig en rekke forutsetninger for at en gitt tekst, f.eks. Harriet Beecher Stowes “Uncle Tom’s Cabin”, Emile Zolas “J’accuse” eller Huntingstons artikkel om “The Clash of Civilizations?”, skal få en bred resepsjon. De vil ofte karakteriseres ved at de samler opp endel løse problemstillinger som allerede er tilstede i diskursen og gir dem en tilspisset form, og blir backet opp av verdimesige og institusjonelle ressurser. Men metodisk er et annet poeng vel så viktig: Motstand mot virkeligheten er en mulighet. Tekster kan i prinsippet kortslutte de lukke-

de feedback-loopen mellom virkelighet, verdier og institusjoner.

Motstand vil alltid foreligge som en mulighet (fjernt- eller nærliggende). Det eksisterer alltid rom for å handle på en måte som ikke reproduserer institusjoner, ved å fornekte virkeligheten, svike de verdiene den hviler på, og unndra seg dets institusjoner. En forskningsoppgave for diskursanalytikeren blir derfor å identifisere ikke bare hvilke konkurrerende representasjoner som finnes av en virkelighet, men også hvilke alternative verdier og institusjoner som finnes. Potensielle svakhetspunkter må identifiseres. Som eksempelet “Norge” ovenfor viser, er en av de institusjonene som bærer denne virkeligheten “det internasjonale samfunn”, altså samfunnet av stater som gjensidig anerkjenner hverandre som stater. Faller en slik anerkjennelse bort, trues virkeligheten “Norge”. Eksempelet innbyr også til en annen slutning: institusjonen kan selv være avhengig at dets type virkelighet opprettholdes, slik at det for eksempel er et spørsmål om “det internasjonale samfunns” vedlikeholdelse at hele jordkloden i høyest mulig grad er innskrevet med mening som bestående av suverene stater. Suverenitet er en verdi som oppebærer institusjonene “det internasjonale samfunn”, og svikter statssuvereniteten ett sted, som for eksempel i Somalia, vil dette være et anslag mot en underliggende verdi som truer den virkelighet at verden består av suverene stater. En måte det internasjonale samfunn kan møte denne utfordringen på, vil være å gå inn og simulere en suveren stat i Somalia.

Metodisk blir det et problem hvorledes man tilordner verdier, institusjoner og virkeligheter til hverandre. En av diskursanalysens styrker, er nettopp at man kan få frem interessante koblinger her. I et diskursanalytisk perspektiv er det f.eks. lett å demonstrere hvorledes institusjonsklassen museer bærer virkeligheten “nasjonalstat”, eller hvorledes den virkelighetsproduksjon som foregår f.eks. i såpeoperaer og annen populærkultur er relevant for de virkeligheter man holder seg med. Et eksempel: om man skal undersøke virkeligheten “Tyskland” i norsk diskurs, vil det i tillegg til de for statsvitere opplagte tilfeller som den bilaterale politiske diskurs, EU-diskursen etc. også være av interesse å se f.eks.

på representasjoner av Tyskland i gutteblader, røverromaner og importerte B-filmer (der det fortsatt ikke er uvanlig å finne narrativer hvor tyske nazister fremstår i skurkeroller). Men analysen må være situert, i den forstand at man må kunne påvise interteksten mellom representasjoner av Tyskland i populærkulturen og politisk diskurs om Tyskland – altså hvorledes den førstnevnte dukker opp i og forholder seg til den annen, og i hvilken grad representasjoner fra førstnevnte kan føre til sannhetskrav i sistnevnte.

Konklusjon

Vi trenger en post-positivistisk metodelitteratur, fordi vi trenger et mangfold av måter å drive vitenskap på. Vi må akseptere den usikkerhet som ligger i å problematisere skillet mellom virkelighet forstått som fysisk gitt virkelighet og virkelighet forstått som representasjon vitenskapelig, og underkaste de spenningene som omgir dette skillet vitenskapelig undersøkelse. Diskursanalyse er ett av flere alternativer for dem som vil gjøre dette til en empirisk forskningsoppgave, og dermed kaste nytt lys over de forutsetninger og betingelser som alltid er en del av politiske praksiser. Kjenner vi disse forutsetningene og betingelsene, får vi også en dypere forståelse av spesifikk politisk handling.

Iver B. Neumann

Noter

1. Takk til Nils Roll-Hansen, Elisabeth Fürst og de andre deltagere ved Vitenskapsteoriseminaret, Universitetet i Oslo, 16. oktober, samt til Dag Harald Claes, Thomas Hylland Eriksen, Karsten Friis, Astrid Hedin, Eivind Røsaak, Inger-Johanne Sand, Gisle Tangenes og Henrik Thune for skriftlige kommentarer til et tidligere utkast.

2. En innvending mot dette igjen, er at et vitenskapelig, rasjonelt verdensbilde vil gi dem som innehar det et overtak i tilfelle av konflikt, og derfor har det en tendens til å bli kopiert av grupper som ikke allerede har det. Resultatet er en observerbar utbredelse av

dette verdensbildet. Jeg har selv, i en analyse av russisk samfunnsutvikling, argumentert for at dette er et helt vesentlig element ved internasjonal politikk generelt (Neumann 1996). Poenget er imidlertid at en slik argumentasjon viser hvorledes kunnskapsproduksjon, herunder utbredelse av et vitenskapelig verdensbilde, er en funksjon av makt og dermed et kunnskapssosiologisk spørsmål, og ikke et spørsmål om noen uungåelig utbredelse av en objektivt gitt universell rasjonalitet.

3. To kommentarer. Det er positivisten som tillegges synet at naturvitenskapen står forutsetningsløs i forhold til naturen; post-positivister vil selvsagt ikke mene noe slikt. Videre: som kulturkritikere fra Adorno til Baudrillard har fremhevet, kan utviklingen i vestlig diskurs være preget av meningstap. På grunn av nivåproblemer kan vel ikke diskursanalyse slik den står nå brukes til å forske på dette. Det er et sentralt poeng at diskursanalyse er en sosial forskningsmetode, som tar sitt utgangspunkt i sosiale relasjoner slik de kommer til syne i sproget, og ikke i hva som foregår i hvert enkelt sinn. Dermed kan diskursanalyse brukes til å vise hvorledes en diskurs dominerer over en annen og assimilerer en gitt begivenhet (f.eks. abort på sykehus som del av kjønnsdiskurs, religiøs diskurs og/eller helsediskurs), men den kan bare indirekte nærme seg den gamle hermeneutiske paradegrenen om hva en begivenhet "betyr" for hin enkelte, og hvor mye mening som er involvert.

4. "Instead of producing something common to all that we call language, I am saying that these phenomena have not one thing in common which makes us use the same word for all, but that they are *related* to one another in many different ways. And it is because of this relationship, or these relationships, that we call them all 'language'. [...] And we can go through the many, many other groups of games in the same way; we can see how similarities crop up and disappear. And the result of this examination is: we see a complicated network of similarities overlapping and criss-crossing: sometimes overall similarities, sometimes similarities of detail." (Wittgenstein 1958: 31e, 65-66).

5. I Bjørn Vassnes' (1997:116) oversettelse definerer Mark Johnson (1987: xxxviii) metafor som "en gjennomgripende måte å forstå på der vi projiserer mønstre fra ett domene for å strukturere et domene av et annet slag. Slik sett er en metafor ikke bare en språklig uttryksmåte, det er heller en av de viktigste kognitive strukturene med hvilken vi er i stand til å ha konsekvente, ordnete erfaringer som vi kan resonnerer om og skape mening i. Gjennom metaforer

gjør vi bruk av mønstre fra vår fysiske erfaring til å organisere vår mer abstrakte forståelse”.

6. Mens den som myntet begrepet, Jacques Derrida, selv eksplisitt insisterte på at dekonstruksjon ikke er noen metode, har Culler (1982) og andre likefullt gjort metodelitteratur ut av hans lesningsforslag.

7. “The concept of hegemony implies the development in various domains of civil society (e.g., work, education, leisure activities) of practices which naturalize particular relations and ideologies, practices which are largely discursive.” (Fairclough 1995: 94).

8. Enkelte filosofer, f.eks. Richard Boyd, postulerer enkelte kategorier som observatør-nøytralt individerte, og kaller dem “naturlige typer”, forstått som knipper av homeostatiske klusteregenskaper, det vil si egenskaper som – når de realiseres parallelt i samme substans – tenderer til å reprodusere denne korrelasjonen via spesifikke kausale mekanismer. Naturlige og ikke-naturlige typer kan dermed forstås som graduerte, uten noen terskelverdi. Biologisk kjønn kan da forstås som nærmere en “naturlig type” enn kulturelt betinget kjønn. Takk til Gisle Tangernes for dette innspillet, som er nyttig om man godtar ideen om naturlige typer.

9. Se kritikk av Ringmar 1996 i Neumann 1997. Epistemologisk forvolder det da heller ikke pragmatikere nevneverdige problemer: “Physical objects are conceptually imported into the situation as convenient intermediaries — not by definition in terms of experience, but simply as irreducible posits comparable, epistemologically, to the gods of Homer. For my part I do, qua lay physicist, believe in physical objects and not in Homer’s gods; and I consider it a scientific error to believe otherwise. But in point of epistemological footing the physical objects and the gods differ only in degree and not in kind. Both sorts of entities enter our conception only as cultural posits. The myth of physical objects is epistemologically superior to most in that it has proved more efficacious than other myths as a device for working a manageable structure into the flux of experience.” (Quine 1953: section 6, § 4).

10. Det er en vanlig misforståelse blant endel forskere som ikke selv er diskursanalytikere at diskursanalyse i utgangspunktet er elitistisk og voluntaristisk, og at dette spørsmålet ikke stilles. For eksempel skriver John Mearsheimer (1995: 41) at “Most critical theorists do not see ideas and discourses forming at the grass roots and then percolating up to the elites of society. Rather, theirs is a top-down theory, whereby

elites play the key role in transforming language and discourse about international relations. Experts, especially scholars, determine the flow of ideas about world politics.” Min holdning ville være at elitismen er der, i den forstand at det å omstøte en politisk signifikant representasjon eller være med på å formulere en ny må være et anliggende for et mindretall, ganske enkelt fordi politiske konflikter for å kunne være sentrale per definisjon vil være strukturert omkring noen få spørsmål, som representeres på noen få måter. Men derfor å si at “Experts, especially scholars, determine the flow of ideas” er en *non sequitur*. De vil ha mer relevant idemakt, men det finnes jo så mange andre typer makt som kan mobiliseres i en diskurs at den type voluntarisme Mearsheimer her ser for seg ikke virker overbevisende, og vel neppe deles av noen av de diskursanalytikere jeg har lest. Det er da også talende at Mearsheimer ikke eksemplifiserer og demonstrerer sin påstand.

11. Det finnes på norsk noen få historiske arbeider som opprettholder et skille mellom idéhistorie og realhistorie, men som likefullt kommer langt i å integre dem i én analyse. Et eksempel er Sørensen 1989, som presenterer seg som “praktisk idéhistorie”. En diskusjon av de forutsetninger som ligger bak disse analysene og de forutsetninger som presenteres her, kunne bli svært interessant. Det eneste norske statsvitenskapelige bidrag om diskurs, som karakteristisk nok er skrevet av en sosiolog og ikke publisert, anlegger en tekstuell vinkel (Mathiesen 1997). Det gjør også Giddens (1984), som skiller mellom det diskursive plan der man kan gjøre rede for hva man gjør, og et praktiske plan, der man gjør saker og ting uten å se noen grunn til å la det akkompagneres av tekst og uten å planlegge og reflektere. Et slikt skille kan være nyttig om analyserammen er synkron. Om forskningsoppgaven er å finne ut hvorledes saker og ting ble naturalisert slik at de kan inngå som “selvsagte” alternativer i et handlingsrepertoar, er skillet imidlertid ubrukelig, fordi det fryser det hvis frembringesprosessen det skal være forskningsoppgaven å studere. Sagt på en annen måte: for at diskursanalysen skal kunne stille til skue det implisitte i diskursen, må man anlegge et genealogisk perspektiv.

Bibliografi

- Austin, John (1962) *How to Do Things with Words*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
 Bartelson, Jens (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barth, Fredrik, ed. (1969) *Ethnic Groups and Boundaries*. Oslo: Norwegian University Press.
- Barthes, Roland (1977 [1968]) "The Death of the Author" pp. 142-148 i *Image Music Text*. London, Fontana.
- Bauman, Zygmunt (1992) *Postmodern Ethics*. Oxford: Blackwell.
- Bially, Janice (1998) *The Power Politics of Identity*. PhD delivered to Yale University.
- Chilton, Paul (1996) *Security Metaphors: Cold War Discourse from Containment to Common House*. New York, NY: Peter Lang.
- Culler, Jonathan (1982) *On Deconstruction. Theory and Criticism after Structuralism*. Ithaca, NJ: Cornell University Press.
- Eriksen, Trond Berg (1989) *Nietzsche og det moderne*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fairclough, Norman (1995) *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Foucault, Michel (1972 [1969]) *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Foucault, Michel (1984) 'Space, Knowledge, and Power. Foucault interviewed by Paul Rabinow', pp. 239-256 i *The Foucault Reader*. (ed. Paul Rabinow) New York, NY: Pantheon.
- Foucault, Michel (1984) 'On the Genealogy of Ethics: An Overview of Work in Practice' pp. 340-380 i *The Foucault Reader*. (ed. Paul Rabinow) New York, NY: Pantheon.
- Gutting, Gary (1994) 'Introduction. Michel Foucault: A User's Manual' pp. 1-27 i Gary Gutting (ed) *The Cambridge Companion to Foucault*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, Lene (1997) *Western Villains or Balkan Barbarism? Representations and Responsibility in the Debate over Bosnia*. PhD levert til København Universitet, Institut for Statskundskab.
- Hollis, Martin (1994) *The Philosophy of Social Science. An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kaarhus, Randi (1996) *Conceiving Environmental Problems. A Comparative Study of Scientific Knowledge Constructions and Policy Discourses in Ecuador and Norway*. NIBR reprint 20/1996.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Lyotard, Jean-Francais (1984) *The Postmodern Condition. A Report on Knowledge*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Lyotard, Jean-François (1988) *The Differend: Phrases in Dispute*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Macdonell, Diane (1986) *Theories of Discourse. An Introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mathisen, Werner Christie (1997) *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Forskningsnotat 01/97.
- Mearsheimer, John (1995) "The False Promise of International Institutions" *International Security* 19 (3): 5-49.
- Neumann, Iver B. (1996) *Russia and the Idea of Europe. A Study in Identity and International Relations*. London: Routledge.
- Neumann, Iver B. (1997) "Book Review Essay: Ringmar on Identity and War" i *Cooperation and Conflict* 32 (3): 309-330.
- Pålshaugen, Øyvind (1998) "Vil fortellingene om postmodernisme noensinne ta slutt?" pp. 282-294 i Elisabeth L'orange Først & Øystein Nilsen (red.) *Modernitet – refleksjoner og idébrytninger. En antologi*. Oslo: Cappelen Akademiske.
- Ringmar, Erik (1996) *Identity, Interest and Action. A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Saussure, Ferdinand (red. C. Bally & A. Sechehaye) (1986 [1916]) *Course in General Linguistics*. La Salle, IL: Open Court.
- Sand, Inger-Johanne (1996) *Styring av kompleksitet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Shapiro, Michael (1981) *Language and Political Understanding: The Politics of Discursive Practices*. New Haven, CN: Yale University Press.
- Sørensen, Øystein (1989) *Hitler eller Quisling. Ideologiske brytninger i Nasjonal Samling 1940-1945*. Oslo: Cappelen.
- Weber, Cynthia (1995) *Simulating Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wittgenstein, Ludwig ([1953] 1958) *Philosophical Investigations*. Oxford: Blackwell.
- Wæver, Ole (1999) "Identity, Community and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory" i Lene Hansen & Ole Wæver (red.) *Between Nations and Europe. Regionalism, Nationalism and the Politics of Union*. London: Routledge.
- Yin, Robert K. (1994) *Case Studies Research. Design and Methods*, 2nd ed. London: Sage.

Varför införs inte kommunal parlamentarism?

Introduktion¹

I Norge har det gjorts långtgående försök med kommunal parlamentarism. Det permanenta samlingsregerandet på kommunal nivå har i dessa försök ersatts av ett system där fullmäktiges majoritet utser den lokala "regeringen". Henry Bäck (1998a: 40-41) har korrekt konstaterat att den svenska regeringen "inte visat någon entusiasm för att medge några sådana dispenser". Syftet med denna uppsats är att kartlägga argument och erfarenheter i både Norge och Sverige samt att problematisera varför inte en sådan styrelseform prövas i Sverige.² Vilka är motkrafterna? Vilka institutioner och aktörer skulle kunna tänkas vara mot en sådan reform?

Varför är avsaknaden av reformförsök på detta område anmärkningsvärd? Ett skäl är att det i modern statsvetenskaplig litteratur genomgående hävdas att integration, transnationalisering och globalisering medför att det svenska folkstyret är utsatt för ett starkt omvandlingstryck (se t.ex. Gidlund J. 1993, Goldman 1994, Jerneck 1994a, Jerneck 1994b, Johansson 1997).³ Men ett starkt omvandlingstryck behöver i sig inte leda till kommunal parlamentarism. Vad finns det för skäl att tro att det samhälleliga omvandlingstrycket skulle kunna leda till kommunal parlamentarism snarare än någon annan institutionell reform som beslutande kommunala folkomröstningar, skilda valdagar eller nya kommundelsnämnder?⁴ Svaret är att det inte finns något absolut nödvändigt eller enkelt samband mellan parlamentarism och det rådande omvandlingstrycket. Det finns dock ett både intressant och möjligt samband mellan den nya tiden och förändringar i det lokala styret i riktning mot nya kommunala styrelseformer. Den berömde nationalekonomen Joseph Schumpeters idéer om demokrati har med tidsandans individualism och marknadsliberala tankesätt åter blivit aktuella (Gidlund, J 1993: 200-203).

Enligt Schumpeter är den representativa demokratins realistiska kärna att medborgarna fritt

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2

ska kunna välja mellan konkurrerande eliter som de ska kunna till- och avsätta från de ledande politiska maktpositionerna. Denna demokrati-modell utgör en kontrast till den rådande kommunala styrelseordningen och dess samlingsstyre. Med i bilden finns också den utveckling från en kollektivistisk till en mer individorienterad medborgarroll och samhällssyn som Maktutredningen identifierade (SOU 1990:44: 402-403). Kanske är det så att den nuvarande styrelseordningen har brister i ett skede där den kollektiva demokratisynen och den svenska folkrörelsemodellen utmanas? Andra välkända exempel på förändrade relationer inom det moderna folkstyret är en ökad misstro mot politiker, att väljarna alltmer röstar efter åsikt snarare än klass, att andelen väljare som identifierar sig med ett visst parti minskar och att allt fler bestämmer sig allt senare för vilket parti de ska rösta på (Gilljam – Holmberg 1995). Om förändringar hos väljarkåren antas leda till krav på ökade möjligheter för väljarna att utkräva ansvar och uppfatta politiska alternativ bör formerna för det kommunala styret påverkas. Ökad konkurrens mellan partierna kommer i så fall att utsätta den nuvarande kommunala styrelseformen för påfrestningar (Gidlund – Hallin 1996: 29-31, Olsson – Montin 1996: 15, Strandberg 1996: 25-26, Jensen – Leijon 1996: 44). Inte minst borde detta märkas i större städer och kommuner där förändringstrycket anses vara starkast och en direkt dialog mellan väljare och valda är svårare att upprätthålla (Gidlund, G 1993). Lägg till detta att den senaste trenden inom svenska kommuner är att man upphäver de hittillsvarande skarpa gränserna mellan olika facknämnder och politikområden. Dessa ersätts alltmer av en eller ett fåtal styrelser med övergripande ansvar. Det framstår då som vanskligt att både majoriteten och oppositionen ska sitta med i dessa styrelser istället för att man klargör vilka som styr och vilka som är i opposition (Bäck 1998a). Det finns således en god grund för att problematisera och belysa den nuvarande formen av kommunalt samlingsstyre genom att diskutera en alternativ styrelseform i termer av kommunal parlamentarism. En sådan reform skulle ligga i samklang med det omvandlingstryck som råder.

I nästa avsnitt introducerar jag mitt analytiska perspektiv (nyinstitutionalismen). Efter detta introducerar jag debatten om kommunal parlamentarism. I det påföljande avsnittet redovisar jag argument för och emot ett sådant styre. Därefter redovisar jag de norska försöken. De norska kommunerna har mycket gemensamt med de svenska (se t.ex. Lidström 1996) och de norska försöken är därför av stort intresse för den svenska debatten.⁵ I uppsatsens avslutande del diskuterar jag förutsättningarna för kommunal parlamentarism i dagens Sverige.

Nyinstitutionalism

Mitt fokus på motkrafter är inspirerad av den idétradition som kan gå under samlingsnamnet "nyinstitutionalism". Bakom detta begrepp döljer sig en nu väletablerad tendens inom den samhällsvetenskapliga disciplinerna att återupptäckta betydelsen av institutioner. Med stöd av kända förgrundsfigurer som March och Olsen (1984) hävdar man att politikens organisation påverkar dess innehåll. Inom statsvetenskapen kan detta ses som en reaktion mot de studier av opinioner, kulturer, och individers beteende som i sin tur var 1960- och 1970-talens frigörelse från en disciplin dominerad av studiet av formella konstitutioner och förvaltningsregler.⁶ Idag finns nyinstitutionalismen i många former och skolbildningar. Gemensamt för dessa är att institutioner ses som mindre lätttröliga än andra samhällsföreteelser. Klara och tydliga brott mellan nya och gamla institutioner tenderar att komma främst när samhällsordningen hotas och/eller några aktörer har ett starkt intresse av detta. För övrigt ser förändring gradvis och under motstånd.⁷ En anledning är att institutioner hänger intimt samman med samhälleliga och politiska normer om vad som är accepterat beteende eller inte. Tröghet kan också bero på att förslag till förändringar innebär att vissa grupper eller individer ser sina positioner och intressen hotade. Över tid länkas dessutom institutionella lösningar samman med samhälleliga normer och beteenden och därmed påverkas framtida institutionella val (Bergman 1995: 10-13, Putnam 1993: 7-12).

Inom nyinstitutionalismen finns en rad olika definitioner av centrala begrepp som aktörer och institutioner. Denna diskussion kan leda väldigt långt mot politisk filosofi och begreppsanalys. För denna uppsats väljer jag istället att utgå från en enkel utpekande definition. Med "institutioner" menar jag de formellt organiserade politiska organen på statlig och kommunal nivå och de skrivna regler som styr deras verksamhet. Dessa antas i sin tur påverka beteendet hos de aktörer som representerar dessa organ eller har att följa de skrivna reglerna. En aktör är antingen en individ eller en grupp av individer.

Kommunal parlamentarism

I Sverige har debatten om kommunal parlamentarism främst rört frågan om vi bör reformera det traditionella samlingsstyret, dvs den styrelseform där även de partier som befinner sig i "opposition" sitter med vid bordet när kommunala styrelser och nämnder bereder och fattar beslut. Som ett alternativ inspirerat av parlamentarismen på nationell nivå har ibland framförts förslag om en styrelseform grundad på majoritetsstyre. I denna styrelseform skulle den folkvalda församlingens majoritet tillsätta och avsätta kommunens "regering" som i sin tur skulle utöva makten å den politiska majoritetens räkning.

Samlingsstyre och majoritetsstyre kan i denna diskussion sägas utgöra två olika modeller för det representativa styret på lokal nivå. I praktiken har dock det mesta av debatten handlat om huruvida man utifrån en punkt som ligger väldigt nära ett renodlat proportionellt styre bör röra sig något i riktning mot ökat majoritetsstyre.

I de flesta svenska kommuner är majoritetsläget inte oklart och det går att identifiera vilka partier som styr och vilka som är i opposition. Efter valet 1991 var det bara i 26 av landets dåvarande 286 kommuner (9 procent) som majoritetsläget betecknades som oklart (Kommunal uppslagsbok 1992: 280-299). Agne Gustafsson påpekar i sin lärobok att samlingsstyre med någon form av majoritetsmarkeringar idag förekommer i de flesta svenska kommuner och landsting. Vanligast är att majoriteten tillsätter

alla ordförandeposter i kommunstyrelsen och i övriga nämnder. Minoriteten tillsätter då förste eller andre vice ordförandeposterna. På liknande sätt besätter majoriteten de flesta hel- och deltidansställda kommun- och landstingsråd medan oppositionen har något eller några oppositionsråd (Gustafsson 1996: 224-225). Men steget från samlingsstyrelse med majoritetsinslag till ett mer renodlat majoritetsstyrelse verkar vara långt.

I diskussionen om majoritetsstyrelse och parlamentarism brukar det sägas att det främst är i de största kommunerna som majoritetsstyrelse bör vara ett reellt alternativ till samlingsstyrelse. Låt oss därför börja med att kort titta närmare på Stockholms kommun där debatten handlat om det oklara majoritetsläge som präglade mandatperioden 1991-1994 och formerna för samlingsstyrelset.

I bred enighet tog man 1994 i Stockholms kommun beslut om att övergå från ett renodlat proportionellt system till ett samlingsstyrelse med majoritetsinslag. Tidigare hade politikerna i Borgarrådsberedningen, vilken består av de politiskt tillsatta cheferna över kommunens olika verksamhetsgrenar (s k rotlar), tillsatts proportionellt efter partiernas storlek i fullmäktige för hela valperioden. Detta hade inneburit att majoriteten i fullmäktige och kommunstyrelsen kunde besluta något som ett borgarråd var politisk motståndare till men ändå måste genomföra. Efter valet 1994 gick man över till en ordning som innebär att den politiska majoriteten i fullmäktige tillsätter alla borgarråd som har ansvar för någon rotel (8 stycken). Dessutom tillsätter majoriteten alla ordförandeposter i styrelser och nämnder. Efter valet utgjorde Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet majoriteten. Oppositionen fick fyra stycken oppositionsborgarråd som inte har direkt ansvar för någon rotel. I styrelser och nämnder kan de ha en post som vice ordförande (Gustafsson 1996: 209, Kommunstyrelsens utlåtande 1994:147, Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 5 september 1994). Denna majoritetskoalition höll samman i tre år.

Man kan notera att när principbeslutet om en förändrad institutionell lösning togs 1993 var det ett moderat borgarråd (Cederschiöld) som

var föredragande i fullmäktige. Han hänvisade bl.a. till att hans parti numera förespråkar kommunalt majoritetsstyrelse (Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 8 mars 1993). Intervjuer gjorda med ledande företrädare för oppositionspartierna ett år efter valet visar att dessa upplevde att ändringen medförde att skiljelinjerna i politiken klargjordes och att debatterna i fullmäktige blev något livligare. Samtidigt är man emellertid osäker om i vilken grad detta har nått fram till väljarna (Arthursson intervju, Björklund intervju, Fare intervju). Enligt en studie av Henry Bäck (1998b) bestod dessa intryck också två år efter att reformen genomförts. Majoriteten av de folkvalda upplevde att de politiska alternativen hade blivit tydligare och att majoritetens möjligheter att genomföra sitt program hade ökat.

Detta exempel visar samtidigt på en viktig distinktion som ofta försvinner i debatten. Den svenska debatten om majoritetsstyrelse, samlingsstyrelse och kommunal parlamentarism handlar egentligen om två saker, dels att det i vissa kommuner finns ett oklart majoritetsläge, dels att oppositionen sitter med och fattar beslut i kommunala nämnder och styrelser. De två företeelserna hänger samman, men att majoritetsläget klargörs behöver inte innebära att samlingsstyrelset ersatts av ett majoritetsstyrelse. Dessa termer bör därför hållas isär.

I fortsättningen förbehåller jag termen *kommunal parlamentarism* för det fall där fullmäktige genom majoritetsbeslut tillsätter ledamöterna i styrelser och nämnder. De fall där dessa platser tillsätts utifrån en proportionalitetsprincip betecknar jag som *samlingsstyrelse*. Mellan dessa båda renodlade former finns det i Sverige en rad olika system för *samlingsstyrelse med majoritetsinslag*, t.ex. att den politiska majoriteten besätter alla ordförandeposter i nämnder och styrelser. Alla dessa mellanformer kännetecknas dock av att grunden för tillsättningen av platser i huvudsak är att de fördelas proportionellt mellan partierna.⁸

Debatten om kommunal parlamentarism

Frågan om kommunal parlamentarism har varit återkommande i statens offentliga utredningar. En utredning publicerad i samband med grundlagsreformerna i början på 1970-talet bär titeln *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* (SOU 1972:32).⁹ I detta betänkande framhålls att majoritetsval till kommunala nämnder och styrelser var regel i början av seklet. I samband med 1909 års rösträttsreform infördes proportionella val till landsting och statsfullmäktige, 1913 infördes samma system för val till kommunfullmäktige och för val till landstingens förvaltningsutskott och städernas drätselkammare. 1918 beslöts om proportionella val till kommunalnämnd, kyrkoråd och skolråd. De proportionella valen motiverades med att de minoriteten redan vid ärendenas beredning skulle ha insyn och kunna bidra till en allsidig och till grundlig behandling av frågorna. Dessutom skulle detta ge en möjlighet att jämka samman stridande viljor. I samband med 1953 års kommunallag infördes proportionella val även för fakultativa kommunala organ. Det ansågs vara rättvist och rimligt att de i fullmäktige företrädde åsiktsriktningarna medverkade vid beredning och genomförande av kommunala beslut (SOU 1972:32: 13-14). 1955 ändrades de rent tekniska beräkningsgrunderna men principen om proportionella val till kommunala organ ifrågasattes inte (Kungl. Maj:ts proposition nr 81 1955).

I betänkandet nämns vidare att 1966 togs ett krav på kommunal parlamentarism upp i riksdagen. Socialdemokratiska riksdagsledamöter motionerade mot permanenta "samlingsregeringar" på kommunal nivå. En av motionärerna var den blivande statsministern Ingvar Carlsson (Gustafsson 1996: 223). Man menade att den kommunala sektors expansion hade ändrat förutsättningarna för samlingsstyret. Motionärerna ansåg att det nu behövdes en öppnare debatt och klara alternativ i kommunalpolitiken. I motionen förordades ett system där kommunens styrelse och landstingens förvaltningsutskott valdes genom majoritetsval. Oppositionens behov av insyn kunde tillgodoses genom proportionella val till övriga kommunala organ. Konstitu-

tionsutskottets socialdemokratiska majoritet förordade en förutsättningslös prövning av frågan. De borgerliga partierna reserverade sig och framhöll värdet av det krav på samarbete som de proportionella valen medfört (SOU 1972:32: 16-17).

Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:32, SOU 1975:41) landade till slut på att avvisa den kommunala parlamentarismen. Dels uttalade man sig mot att tvinga kommunerna till en viss modell för styrelseformen, dels mot att tvinga de folkvalda församlingarna till att arbeta via utskott, något som man ansåg skulle bli följderna av en sådan reform. Framförallt ville man dock värna om oppositionens möjlighet till insyn. Inte minst menade man att detta var nödvändigt eftersom många kommuner hade en mycket stabil politisk majoritet och minoriteten även på lång tid hade mycket små möjligheter att erövra den politiska majoriteten. Utredningen konstaterade att det inom ramen för samlingsstyret fanns utrymme för olika former av majoritetsmarkeringar och med detta avstod man från att lägga några ändringsförslag. Man menade dock samtidigt att frågan var av stor vikt och skulle följas noggrant, inte minst om det visade sig att väljarnas rörlighet ökade (SOU 1975:41: 167-176).

Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108) följde upp frågan. I en expertrapport publicerad som bilaga föreslog statsvetaren Janerik Gidlund ett system som skulle kunna tillämpas i de större kommunerna (t.ex. minst 20 000 invånare). I rapporten konstaterar Gidlund (SOU 1989:108: 145-157) att debatten om majoritetsstyre i kommunerna avstannat efter det att utredningen om kommunal demokrati publicerat sitt betänkande.¹⁰

Gidlund menar att ett system med renodlad kommunal parlamentarism inte skulle passa på kommunal nivå där flertalet politiker är fritidspolitiker och antalet heltidspolitiker är begränsat. Det finns dock enligt honom dock minst fyra starka skäl att åter överväga ett starkt ökat inslag av majoritetsmarkeringar. Ett skäl är att den vidgade kommunal självstyrelsen ger utrymme för starkare politisk styrning på lokal nivå. Ett annat är att majoritetsstyre kopplat till målstyrning skulle kunna vara ett bra komplement till pro-

portionellt utsedda kommundelsnämnder med ansvar för god insyn i den kommunala förvaltningen. Ett tredje argument är att de politiska skiljelinjerna och den politiska konkurrensen ökat. Inte minst finns det numera i flertalet kommuner en konkurrensutsatt politisk majoritet och antalet kommuner med mycket stabil majoritet minskar. Det fjärde argumentet är att den lokal mediasituationen förändrats. I och med att när- och lokalradion tillkommit har partierna numera en bättre möjlighet att nå ut med sitt budskap är tidigare då en enda tidning ofta dominerade det lokala mediautbudet. För att minska farhågorna för att ett sådant system skulle kunna införas mot minoritetens vilja föreslår han att det bör ställas krav på att en kvalificerad majoritet måste stå bakom ett majoritetsstyre. Utredningen i sin helhet ansåg att man bidragit till att stimulera debatt men avstod från att lämna något förslag på området (SOU 1989:108: 129).

I Lokaldemokratikommittén hänvisade man till en expertrapport av Jan Johansson som publicerades i en bilaga (SOU 1993:90: 549-559). Här redovisas de positiva argumenten om att ett sådant system skulle bidra till att informera medborgarna om de politiska skiljelinjerna och bidra till en kritisk granskning av de kommunala politikerna. Johansson menar också att ett majoritetsstyre skulle öka konkurrensen mellan partierna och därmed ge partierna ett incitament till förändring och förbättring. Som negativa konsekvenser nämns den möjliga försämringen till insyn för oppositionen, inte minst i kommuner med mycket stabila majoriteter (SOU 1993:90: 551-559). Också denna utredning avstod från att ta ställning i sakfrågan (SOU 1993:90: 437).¹¹

Idag förefaller det inte finnas någon reell opinion för kommunal parlamentarism. Detta intryck förstärks om man frågar ledande partiföreträdare på lokal nivå. Inom ramen för docent Gullan Gidlunds forskningsprojekt *Kommunal demokrati genom politisk konkurrens* genomfördes nittio intervjuer med partiernas val- och gruppleddare i sex utvalda kommuner i samband med valet 1994. I kommunurvalet ingår Umeå, Lidingö, Jönköping, Nässjö, Örnsköldsvik och Alvesta. Urvalskriterier har varit grad av modernisering och den grad av röstsplittning som förekommer i kommunerna. Oavsett kommuntyp är

synen på majoritetsstyre hos ledande lokala partiföreträdare i det närmaste entydig. Nästan alla svarar med en stor grad av skepticism på följande fråga:

Den kommunala styrelseordningen bygger på ett konsensustänkande, ett samlingsregerande (med möjligheter till majoritetsmarkeringar) i kommunstyrelsen. Ett alternativ är att låta "majoriteten" bilda "regering" – dvs låta majoriteten tillsätta alla ledamöter i kommunstyrelsen och utveckla ett utskottssystem i fullmäktige. Ett argument för detta alternativ skulle vara att väljarna kan se politiska alternativ och utkräva ansvar. Skulle majoritetsstyre, enligt din åsikt, vara ett realistiskt alternativ i din kommun?

Svaret på frågan är i de allra flesta fall nej. Det finns dock en viss variation. Av de 90 svarande finns det någon enstaka som svarar Ja eller Ja, kanske. Sammantaget menar strax under en femtedel att majoritetsstyre kan vara ett intressant alternativ, men bara någon enstaka förespråkar detta alternativ. Som positiva inslag i ett sådant system lyfter de fram sådant som att detta skulle vitalisera debatten i fullmäktige och att det är viktigt att väljarna kan se var majoriteten ligger och vilka som bär det egentliga ansvaret för beslutens innehåll. Några nämner att de tror att detta skulle kunna öka väljarnas intresse för kommunpolitik.

Övriga partiföreträdare är uttalat negativa till tanken på ett utpräglat majoritetsstyre. Vanligast är att man nämner att detta inte skulle vara bra för den kommunala demokratin och/eller att det skulle motverka den breda enighet och samsyn som nu präglar det politiska arbetet. Detta nämns av ungefär en tredjedel av alla intervjuade. Nästan lika ofta betonas en näraliggande synpunkt, nämligen de problem som ett majoritetssystem skulle skapa för oppositionspartiernas möjlighet till insyn och att det skulle onödigt försvåra för de små partierna att hävda sig. Argument som att oppositions- och småpartier också besitter kompetens och bidrar med erfarenheter och bra idéer är vanliga. Mindre vanliga men dock förekommande argument är att ett byte av system skulle medföra att det blev kostsamt med alla utskott som skulle behöva skapas,

att fullmäktiges sammanträden skulle ta längre tid och att det skulle gynna småpartierna i vågmästarställning.

I Norge har man däremot prövat olika former av kommunal parlamentarism. Vi kan därför ha en del att lära av vårt västra grannland om konsekvenserna av en sådan reform.

Norsk kommunal parlamentarism

Norge har 435 kommuner och 18 fylkeskommuner. Ett utmärkande drag hos folkstyret på kommunal nivå är att man har varit mycket angelägen om att också de partier som utgör kommunens "opposition" ska ha inflytande och insyn i den kommunala verksamheten. Begrepp som samarbete och konsensus har varit honnörsord (Bukve 1996). I mitten av 1980-talet inleddes dock försök med "frikommuner" som gavs möjlighet att pröva nya former av kommunal organisation. Ett väsentligt motiv var behovet av att försöka bryta de kostnadsökningar som präglade den kommunala sektorn och som ansågs ha sina rötter bl.a. i att den politiska ledningen var svag medan olika sektorsintressen dominerade den kommunala verksamheten (Baldersheim 1992, Bukve 1996). Ett annat men relaterat motiv var att staten då övergick från detaljstyrning till att ge ram- (eller block-) anslag som kommunerna själva hade att fördela (Bukve 1996: 156-157). Efter ett beslut i Stortinget 1986 fick kommuner och fylkeskommuner rätt att ansöka om dispens från statliga regler som styrte den kommunala verksamheten. När försöksverksamheten startade omfattade den 20 kommuner och fyra fylkeskommuner. Ett av fem prioriterade områden var kommunal styrning och organisering (Bukve—Hagen 1991: 9).

I en övergripande analys av den norska försöksverksamheten hävdar Bukve och Hagen (1991: 10-11, se också Bukve 1991: 31) att försöken att modernisera den offentliga sektorn på lokal och regional nivå huvudsak präglades av två idéströmningar, dels av analogier med "management" (koncernstyrning) och privat företagsamheten i allmänhet, dels av krav på förändringar av styrelseformen i riktning mot brukar-medverkan och klarare markeringar av politiska

majoriteter. Fevolden et al. (1994: 154) påpekar också att antalet förtroendevalda har minskat och att de kommunala politikerna alltmer ägnat sig åt ram- och målstyrning i en decentraliserad organisation. I Norge fanns det alltså en koppling i tid mellan mera "management" och försöken med kommunal parlamentarism. I viss mån är dessa idéströmningar samma andas barn vad gäller betoningen på klar roll- och ansvarsfördelning. Försöken med olika management-modeller är dock inte med nödvändighet kopplade till den demokratiska styrelseformen. Det visar sig också att norska samhällsvetare är mer kritiska till de företagsekonomiskt präglade experimenten än till försöken med lokala regeringar (se t.ex. Bukve 1996: 166, Nylehn 1996).

Innan jag går in mer i detalj på de norska försöken kan det vara på sin plats att översätta några centrala termer. Det som på norska betecknas som kommunstyre (bystyre i Oslo) är den folkvalda församlingen (kommunfullmäktige). Det som betecknas kommunrådet (byrådet i Oslo) motsvaras i Sverige närmast av kommunstyrelsen. I försöksverksamheten utkristalliserade sig två huvudmodeller rörande folkstyrets former—den traditionella förmansksmodellerna och en parlamentarisk modell (Hagen 1991: 15). Förmansksmodellerna motsvarar det som vi i Sverige brukar beteckna som samlingsstyre, dvs oppositionen är delaktig och ofta medansvarig för de kommunala besluten och oppositionspartierna har stor insyn i den kommunala verksamheten. Den parlamentariska modellen innebär att man på kommunal nivå tillämpar vissa av de parlamentariska principer som finns på nationell nivå.

Förmansksmodellen är knuten till idéer om lekmannastyre och att många aktiva politiker ska finnas med i nämnder och styrelser på en rad olika nivåer. Samarbetslösningar och konsensus är ett ideal. Ledamöterna i valda organ utses genom proportionella val. Enligt Harald Baldersheim (1992: 20) förutsätts att de proportionella valen till exekutiva organ ska bidra till att skapa konsensus, samarbete och måttfullhet. I Norge är denna modell starkt förknippad med en särställning för kommunens högste tjänsteman (rådmannen). Det är rådmannens traditionella roll att utreda och förbereda beslut, föreslå åtgär-

der och att ansvara för att besluten genomförs. Dessa rådmän är inte beroende av politiska växlingar, utan är fast anställda tjänstemän. Inom denna modell har de politiska organens roll i stor utsträckning varit reaktiv snarare än aktiv (Baldersheim 1992). Detta har ibland gett upphov till tal om rådmansvälde (Fevolden et al. 1994: 161).¹²

Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser en "regering" (kommunråd) som sedan är ansvarigt inför denna församling. Detta råd styr administrationen och har förslagsrätt. Den centrala idén är koncentration av makt och ansvar. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum. Modellen antas skapa klara skiljelinjer mellan partierna och bidra till att lyfta fram partiskiljaktigheter i lokalpolitiken. Maktbalansen är tänkt att bibehållas genom möjligheten att majoriteterna skiftar över tid. Låt oss kort titta närmare på försöken med parlamentarism i Hedmark och i Oslo.

Hedmark

Med undantag för Oslo var försöksverksamheten i fylkeskommunen Hedmark förmodligen den mest långtgående i Norden. Försöket pågick valperioden 1988 – 1991 (Bukve 1996: 157-159). Reformen innebar inte en renodlad parlamentarism utan man kombinerade inslag av både förmanskaps- och majoritetsstyre (Bukve – Hagen 1991: 9). I Hedmark ersattes fylkesrådmannen av ett fylkesråd (Hagen 1991: 17-19). Rådet bestod av tre personer som i egenskap av kollegium hade ett överordnat ansvar för kommunens verksamhet, både förvaltning och politisk ledning. De tre ledamöterna utsågs genom val av fylkestinget. Rådet hade ett eget sekretariat och styrde förvaltningen genom direktiv till de högsta tjänstemännen i kommunen. Oppositionspartierna, som stod utanför rådet, hade rätt till arvodering av politiker. Høyre var 1990 det största oppositionspartiet och hade då en heltidsarvoderad förtroendevald. Även övriga oppositionspartierna hade i mindre omfattning arvoderade förtroendevalda.

De två viktigaste undantagen från en renodlad parlamentarisk modell var de följande:

1. Rådets medlemmar måste väljas ur fylkestinget (den folkvalda församlingen). På nationell nivå finns inga sådana begränsningar.

2. Fylkestinget hade inte rätt att avsätta rådet genom en misstroendeförklaring. Rådet valdes för hela valperioden på fyra år.

I Hedmark yttrade sig rådet skriftligt över skriftliga förslag från tjänstemännen och bägge dokumenten följdes med vissa undantag åt i den vidare beredningen av ärendena. På så sätt fick också oppositionen tillgång till tjänstemannaförslagen. Ett viktigt undantag var att man i årsbudgeten inte skilde ut tjänstemannaförslaget från rådets yttrande (Hagen 1991: 19).

Vilka var då konsekvenserna av försöksverksamheten i Hedmark? I en utvärdering drar Hagen (1991) slutsatser på två områden: oppositionens inflytande och kommunens finanser. I det första fallet visar det sig att oppositionen i Hedmark upplevde sig ha något mindre inflytande än oppositionen i de två andra fylken som studerades. Denna skillnad var dock mindre än den skillnad som i allmänhet fanns mellan styrande partier och oppositionspartier. Med andra ord, politikerna i de styrande partierna ansåg sig ha mer att säga till om än politikerna i oppositionspartierna. Vad gäller kommunens finanser menar Hagen att ett viktigt argument för införandet av parlamentariska inslag i styret var att en klarare ansvarsfördelning skulle bidra till en stramare syn på budgetarbetet. I fallet Hedmark kom dock förväntningarna på skam. Kommunens ekonomiska utveckling var snarare sämre än motsvarande utveckling i de fylkeskommuner man jämförde med.

Oslo

När Oslo införde en styrelseform som inspirerats av det nationella parlamentariska systemet hade förmansksmodellen varit allena rådande i norska kommuner allt sedan 1837 (Bukve – Hagen 1991: 9, Lund 1995). Parlamentarismen i Oslo var formellt inte en del av frikommunförsöket utan möjliggjordes genom en särskild reglering. Försöket i Oslo inleddes före frikommunförsöket. Likartade motiv låg dock bakom

reformerna. Försöket i Oslo hade sina rötter i att man hade identifierat två centrala problem med den rådande styrelseformen: brist på samordning av kommunal verksamhet och de folkvaldas brist på inflytande. Den första reformen genomfördes 1972 då proportionellt valda heltidspolitiker med tillhörande styrelser (avdelningsutvalg) tillsattes inom kommunens administrativa avdelningar. Dessa styrelser roll var att följa och långsiktigt planlägga den kommunala verksamheten snarare än att styra den. De hade således ingen bestämmanderätt över avdelningens tjänstemän (Baldersheim – Strand 1988: 12-16).

I Oslo sammanföll i mitten på 1980-talet kraven på en fortsatt reformering av styrelseformen med ett stort budgetunderskott. Enligt kritikerna hade samlingsstyret bidragit till att det var oklart vem som var ansvarig för detta underskott. Den rådande styrelseformen ansågs bidra till suddiga gränser för ansvar och kontroll (Baldersheim – Strand 1988: 14-16, Baldersheim 1992: 27).

När parlamentarismen infördes 1986 var tre övergripande förhoppningar att reformen skulle (1) förstärka den politiska kontrollen över administrationen, (2) tydliggöra ansvarsfördelningen mellan partierna och (3) bidra till en helhetssyn på de kommunala frågorna (Baldersheim 1992: 21). Dessa argument är vanliga bland förespråkarna för den parlamentariska modellen. Man menar att ansvarsförhållanden skulle tydliggöras och debatten blir livligare. Modellen anses kunna bidra till en helhetssyn hos politikerna och därmed också till att kontrollen över den kommunala ekonomin blir bättre. Samtidigt förväntar man sig att styrelseformen ska vitalisera debatten och öka intresset för kommunala frågor (Baldersheim – Strand 1988: 27-28, 37-41, Fevolden et al. 1994: 172).

När försöket i Oslo påbörjades fick byrådet sju medlemmar som valdes av den folkvalda församlingen. En viktig skillnad från försöket i Hedmark är att rådet kan avsättas under en pågående valperiod (Fevolden 1994: 174). I likhet med parlamentarismen på riksplanet fick det direktvalda bystyret ett system med utskott som behandlar de förslag som kommer från rådet innan beslut fattas i styret. På fyra väsentliga punkter skilde sig dock parlamentarismen i Oslo kommun också från parlamentarismen i Stor-

tinget. En sådan punkt rör hur "regeringen" tillsätts. Byrådet röstas fram av bystyret medan den nationella regeringen formellt utnämns av monarken. För att byrådet ska bli valt krävs att mer än hälften av de röstande enas om förslaget (Hagen 1991: 18, Bukve 1996: 59). På nationell nivå finns det, precis som i Sverige, inget formellt krav på att en viss andel av den folkvalda församlingen ska rösta för den nya regeringen (Bergman 1995: 40-45).

Från början var en annan skillnad att det bara var rådet som en enhet som gav instruktioner till den kommunala förvaltningen medan ministrarna på nationell i Norge nivå kan styra den underlydande förvaltningen. En tredje avvikelse var att byrådet endast kunde avsättas som ett kollegium, d.v.s. enskilda medlemmar av byrådet kunde inte avsättas var för sig. Efter reformens genomförande blev den normala ärendegången att ett ärende vandrade från förvaltningen till finansdirektören, vidare till byrådet, till bystyrets utskott och till beslut i bystyret (Baldersheim – Strand 1988: 16-24). Här infördes en ny ordning 1992. I samband med detta frångick man också systemet med en mycket stark ställning för finansdirektören (högste tjänstemannen). Numera har enskilda medlemmar av byrådet rätt att styra "sin" underlydande förvaltning och de kan avsättas om de får en majoritet i bystyret mot sig. Denna förändring genomfördes efter det att en första utvärdering av reformen pekat på att de politiskt ansvariga i rådet hade mycket begränsade möjligheter att styra de politikområden de tilldelats (Lund 1995).

En fjärde skillnad var från början att medlemmarna i rådet endast kunde väljas bland de folkvalda i bystyret (Baldersheim – Strand 1988: 25). Detta ändrades 1990 och numera finns ingen sådan begränsning (Hagen 1991: 17). I och med ändringarna 1990 och 1992 har parlamentarismen i Oslo till formen blivit allt mera lik parlamentarismen på riksplanet. Vilka har då konsekvenserna varit?

I en utvärdering av de första två åren (februari 1986 till juli 1988) menar Baldersheim (1992: 23-30) att det fortfarande är så att de politiska organen kan bättre beskrivas som reaktiva än aktiva. Med den ström av frågor och information som passerar genom kommunens beslutspro-

cess fortsätter tjänstemännen att ha en nyckelroll i den kommunala verksamheten. Men det betyder dock inte att reformen varit verkningslös. Byrådet hade börjat agera mer strategiskt gentemot tjänstemännen. Ett exempel är att politikererna kräver sammanhållna handlingsplaner och att de har börjat ställa tydligare krav på vad dessa ska innehålla. Tjänstemännen, å sin sida, menade att den partipolitiska präglingen hade ökat i de riktlinjer som kom från politiskt håll. Dessutom menade många att det var synd att tjänstemannaförslagen inte längre gick att särskilja från byrådets förslag. Argumentet var att de under det gamla systemet hade haft motivationen att lägga fram högklassiga tjänstemannaprodukter som sedan kunde debatteras i den politiska organen. Tjänstemännen kunde då också få ett erkännande för professionalismen i dessa produkter (Baldersheim 1992: 24).

När det gäller att tydliggöra ansvarsfördelningen har reformen fungerat väl (Baldersheim – Strand 1988, Baldersheim 1992). Det finns en rad exempel på detta. Ett är media-uppmärksamheten. Medan bevakningens tyngdpunkt tidigare låg på tjänstemannaförslagen ligger den nu mer på byrådets initiativ och förslag. Också intresseorganisationerna vänder sig i allt högre utsträckning till de ledande politikerna än vad de gjorde under förmanskapmodellen. Läggs till detta att antalet ändringsförslag har ökat i den folkvalda församlingen och det mesta tyder på att det blivit tydligare vilka partier som har det politiska ansvaret och vilka som är i opposition.

En sak som parlamentarismen i Oslo än så länge *inte* gett upphov till är en uppluckring av skiljelinjen mellan vänster och höger när det kommer till att bilda en styrande majoritet. Där emot har man i Oslo upplevt nya konstellationer inom blocken. På den borgerliga sidan har Høyre, Fremskrittspartiet och Kristelig Folkeparti i två omgångar delat på platserna i byrådet. På politikens vänstra halva har Arbeiderparti och Sosialistisk Venstreparti ingått i samma råd (Lund 1995: 48-49). Dessa konstellationer har ännu inte förekommit i regeringsställning på riksplanet. Det traditionella mönstret med beslut som fattas i enighet, inte minst mellan Høyre och Arbeiderpartiet, dominerar dock fortfarande Oslos kommunalpolitik.

Omedelbart efter reformens införande utsågs ett styre från Høyre (en minoritetsregering) med hjälp av rösterna från Fremskrittspartiet och Kristelig Folkeparti (Lotsberg 1989). Det gick dock inte under det första året att identifiera några förändringar i parti-avstånd och konfliktlinjer på grund av den institutionella reformen. Det största oppositionspartiet, Arbeiderpartiet, röstade med Høyre i över 80 procent av alla omröstningar (Lotsberg 1989: 128-129). Lotsberg (1989) menar i sin utvärdering av reformen att detta kan bero på att kommunpolitiken inte på samma sätt präglas av de skiljelinjer, som t.ex. höger-vänster dimensionen, som ofta dominerar på riksplanet. Kommunal politik rör ofta sådant som vägar, tomter, parker, etc. och trots att nationella partiskillnader slår igenom på det kommunala planet är samsynen ofta påfallande.

När det gäller att bidra till en helhetssyn på de kommunala frågorna så menar Baldersheim (1992) att några påtagliga resultat inte uppnått. Ett exempel är kommunens budget och finanser. Efter en initial förbättring av stadens finanser hamnade Oslo under 1988 i en finansiell kris. Detta var i och för sig en finansiell kris som drabbade många norska kommuner, inte bara Oslo. I denna kris klarade sig Oslo inte sämre än andra, men inte heller tycks reformen bidragit till att det gick bättre för Oslo att sanera sin budget än vad det gjort i andra kommuner (Baldersheim 1992: 27-29, Bukve 1995). I Baldersheim's utvärdering (1992: 29-30) påpekas också att ett möjligt problem med reformen i Oslo är att samtidigt som man försökte lyfta fram den politiska styrningen centraliserade man också den kommunala förvaltningen på toppnivå. Detta innebär att man ersatte de tidigare rådsmanstyret, där olika tjänstemän var ansvariga för olika områden av kommunens verksamhet och lyfte fram en tjänsteman, finansdirektören, som den främsta och tongivande. Det är möjligt, antyder han, att denna blandning av politiska och administrativa reformer inte är helt konsekvent eller helt lyckad. Den retoriska frågan som avslutar hans analys är huruvida det kanske är svårt att skapa starkare politiker samtidigt som man skapar starkare tjänstemannapositioner.

I vart fall utmynnade försöksverksamheten 1993 i en ny kommunallag som låter kommu-

nerna välja fritt mellan de två huvudmodellerna (Fevolden et al. 1994, Bukve 1996). Numera är det dock bara Oslo som tillämpar den parlamentariska modellen. Försöket i Hedmark varade bara en valperiod (Hagen 1995: 87). Om en norsk kommun vill gå över till parlamentarism krävs två tredjedelars majoritet i kommunstyret (Lund 1995: 18). Den drygt tioåriga parlamentarismen i Oslo utvärderas för närvarande av Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR). Utifrån det material som idag finns tillgängligt drar jag följande huvudsakliga slutsatser av de norska försöken.

De norska försöken

Den sammantagna slutsatsen av utvärderingarna av försöken med parlamentarisk styrelseformer i Hedmark och Oslo är att både ansvarsfördelningen mellan partierna och de förtroendevaldas relation till förvaltningen tydliggjordes. Däremot är det i vart fall på grundval av föreliggande undersökningar inte möjligt att dra någon säker slutsats att detta skulle haft en positiv inverkan på kommunernas finanser (se också Fevolden et al. 1994: 176). Dessutom finns det på grundval av norska erfarenheter anledning att tro att en parlamentarisk modell något försämrar oppositionspartiernas möjlighet till insyn. Inte minst i Oslo har kritiken från oppositionspartierna ibland varit hård på denna punkt (Fevolden et al. 1994: 176-178, Hagen 1991: 19).

Diskussionen om försöksverksamheten i Hedmark och Oslo leder till två övergripande frågor: Varför har effekterna inte blivit mer iögonfallande? Varför har inte exemplet från Oslo och Hedmark spritt sig till andra norska kommuner? Ett uppenbart svar på första frågan är att de utvärderingar som gjort endast täcker en kort tid och att en valperiod eller mindre inte är tillräckligt för att kunna dra säkra slutsatser. Visserligen kan man notera att en vanlig iakttagelse är att en reform i parlamentarisk riktning tydliggör det politiska ansvaret och intensifierar den partiskiljande debatten. Även senare utvärderingar är försiktiga med att dra mer långtgående slutsatser än detta (Baldersheim 1992, Bukve & Hagen 1991, Fevolden 1994 et al.).

I sin utvärdering av bystyret i Oslo ger Baldersheim och Strand (1988: 68-69) ett liknande svar. Deras svar är att de kommunala aktörerna fortsätter att tänka och agera efter sedvanliga mönster. Trots regeländringar kan praxis vara en konserverande kraft. I dessa sammanhang. Inte minst då den kommunala verksamheten präglas av en ström av enskilda beslut av mindre principiell vikt är det lätt att hanteringen av dessa förlöper rutinmässigt efter gamla mönster.

Vad gäller den andra frågan om varför inte fler kommuner anammat en styrelseform av Oslos typ ger Hovik och Stigen (1995: 122-127) ett förslag till svar. De menar att det i sammanhanget är av intresse att notera att den norska motsvarigheten till det svenska Kommunförbundet (Kommunenes Sentralforbund) har förhållit sig avvaktande till försöken med parlamentariska modeller. Förbundet har en sval inställning till kommunal parlamentarism och en positiv inställning till en stärkt roll för den ledande tjänstemannen (rådmannen). Enligt Hovik och Stigen beror detta bland annat på att Kommunenes Sentralforbund är inriktat på att skapa enhetliga former och professionell management av kommunal verksamhet. I och med att den parlamentariska modellen i stället betonar politikernas inflytande och de politiska skiljelinjerna står den parlamentariska modellen i viss mån i motsinställning till det norska kommunförbundets intentioner. Detta skulle i sin tur kunna bidra till att förklara varför styrelseformen i Oslo inte spritt sig till andra kommuner.

Andra orsaker till frånvaron av parlamentarism i övriga norska kommuner kan vara relationen politiker – tjänstemän, de norska kommunpolitikernas traditionella roll och storleken på de norska kommunerna. Det är t.ex. så att de företagsekonomiskt präglade förvaltningsmodellerna inte verkar ha gett det önskade resultatet. De norska försöken med parlamentarism har i tid sammanfallit eller t.o.m. motiverats med behovet av nya management-modeller och en ny typ av förvaltning. Detta kan t.ex. ha varit fallet i Hedmark vilket i sin tur bidrog till att försöket där bara varade i en valperiod. Detta kan i sin tur ha bidragit till att minska lockelsen med den parlamentariska styrelseformen hos övriga kommuner.

Det är också möjligt att den starka traditionella bilden av norska kommunpolitiker som lekmanapolitiker vilka drar upp riktlinjer men inte lägger sig i den dagliga kommunala förvaltningen har bidragit till att man i andra kommuner avstått från att pröva en parlamentarisk modell. En sådan modell innebär i stället en klarare uppdelning mellan å ena sidan heltidsengagerade politiker som lever på sitt uppdrag och fattar de viktiga besluten och å andra sidan de lekmanapolitiker som sitter i den folkvalda kammaren men inte har så mycket att göra med att styra kommunens dagliga verksamhet. Dessutom är flertalet norska kommunerna små till innevånarantalet. Det är möjligt att små kommuner ofta har en mindre grad av partipolitisering än större sådana.

Om de två sista iakttagelserna är korrekta och spridningen av norsk kommunal parlamentarism hindrats av att många kommunerna fortfarande är mycket små och att den norska kommunpolitiken präglats av politikerna har en något tillbakadragen roll i förhållande till de högsta tjänstemännen kanske Sverige borde ha t.o.m. bättre förutsättningar för kommunal parlamentarism? Varför prövas då inte denna form av kommunalt styre?

Varför ingen svensk kommunal parlamentarism?

I den svenska debatten och i debatten om försöken i Norge har huvudlinjerna visat sig vara ungefär desamma som när frågan blev aktuell på 1960-talet. Att låta majoriteten i fullmäktige tillsätta platserna i styrelser och nämnder är bra för att det skapar en klarare ansvarsfördelning mellan de styrande i kommunen och oppositionspartierna. Detta ger väljarna information om de politiska skiljelinjerna mellan partierna och ökar deras möjlighet att utkräva ansvar i nästa val. Dessutom blir debatterna mellan partierna, inte minst i fullmäktige, mycket livfullare och mycket mer intressanta. En sådan reform hjälper också till att dra en klarare skiljelinje mellan politiker och tjänstemän så att man kommer bort från en situation där ingen kan ske skillnad mellan politiker och tjänstemän och där politiker och

tjänstemän bildar sektoriella särintressen och helhetsbilden glöms bort.

De som är motståndare till majoritetsstyre brukar acceptera ett visst inslag av majoritetsmarkeringar, men för övrigt hävda att detta är en felaktig modell för den lokala nivån. Varken de kommunala frågorna eller meningsmotsättningarna mellan partierna är av den arten att det är värt priset av att stänga ut många partier från det dagliga beslutsfattande i kommunerna och verkställigheten av dessa beslut. Det finns dessutom ett stort värde i att många olika åsiktsinriktningar och folk med olika kompetens finns med i kommunens dagliga styre. Att några eller flera partier skulle stängas ute från detta skulle minska deras möjlighet till insyn och skapa konstgjorda konflikter om frågor som bäst löses i samförstånd. I Sverige hör man också ofta argumentet att alltför många kommuner har ett majoritetsläge som skulle döma minoritetspartierna till ett utanförskap för väldigt lång tid framåt.

Försöken i Norge och den begränsade reformen i Stockholm visar på att förespråkarna har rätt – till viss del. Det går att upptäcka en klarare rollfördelning bland politikerna och mellan politiker och tjänstemän. Debatterna i fullmäktige och fullmäktigearbetet i stort verkar ha ändrat karaktär och blivit intensivare, för att inte säga något fränare. Men detta verkar ha skett till priset av minskad möjlighet till insyn för oppositionen, här har motståndarna haft rätt. Inte heller går det att utläsa att reformförsöken har lett till en mer ansvarskännande ekonomisk skötsel. Intrycket är snarare att den politiska reformen inte haft några större effekter på den kommunala ekonomin. Det går inte direkt att säga att något av systemen för utseende av kommunal regering har visat sig vara bättre eller sämre för den kommunala ekonomin.

Försöket i Oslo har numera permanentats och där förefaller den kommunala parlamentarismen att ses som en helt naturlig styrelseform. I Sverige ifrågasätts dock inte de bestämmelser som gör proportionalitet till ett tvång om en minoritet så vill. Denna regel återfinns i bestämmelsen om proportionalitet i 46§ i 1991 års kommunallag och förfarandet regleras i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Reglerna utgör en garanti för att en relativt liten minoritet

ska kunna kräva proportionella val till de platser som utses av kommunens fullmäktige.¹³ I praktiken används denna lagreglering mera sällan utan partierna träffar regelmässigt överenskommelser om en sådan fördelning av de platser som ska tillsättas (Lindquist och Losman 1994: 89-90).

Alla ledande aktörer lever med vetskapen att minoriteten har rätt till proportionalitet. Att regelverket sällan åberopas är ett tecken på att detta är en integrerad del av kommunal politik och en "självklar" del av den kommunala styrelseformen. Vad skulle hända om man i Sverige avskaffade den bestämmelse som allt sedan den allmänna demokratins genombrott har tvingat kommunerna att utse styrelser och nämnder på grundval av proportionalitet? I enlighet med nyinstitutionalismens premisser är det troligt att vi skulle se förändring i beteendet hos de lokala politikerna, men förmodligen, som i Oslo, i långsam takt. I många kommuner skulle man för översiktlig tid ändå tillämpa samlingsstyre. Majoriteten skulle fortsätta att utse representanter till styrelser och nämnder i bred enighet med oppositionspartierna. Över tid skulle dock samlingsregerandet urholkas och ett renodlat majoritetsstyre prövas och tillämpas i flera kommuner.

Varför är då motståndet så kompakt i Sverige? Varför ifrågasätts inte regeln om proportionalitet? I Sveriges 288 kommuner och 23 landsting har, i likhet med i Norge, samarbete och konsensus varit centrala honnörsord. I bägge länder hänger detta intimt samman med en dominerande tro på att det bör finnas en bred möjlighet till insyn och tillgång på information även för "oppositionspartierna" och att detta främjas genom proportionella val till representativa kommunala organ. Men det finns också skillnader mellan länderna. Med hänvisning till praktiska effektivitetsskäl har svenska kommuner slagits samman i en takt som inte har sin motsvarighet i Norge. En annan skillnad är att medan det politiska styret i Norge traditionellt har överlåtit genomförandet av besluten till tjänstemännen (förmansskapsmodellen) har de svenska kommunpolitikerna mer direkt påverkat och styrt den kommunala verksamheten (Baldersheim 1992). Vi vet också att kommunfullmäktige av ledamö-

terna inte ses som särskilt mäktigt och att intresset för debatterna är lågt men att många lokala politiker trots detta anser att uppdraget som lokalpolitiker är intressant, ansvarsfullt och viktigt och att majoritetsläget i fullmäktige spelar roll för innehållet i politiken. Det kan därför tyckas som att Sverige i allmänhet borde ha bättre förutsättningar för kommunal parlamentarism än Norge. I själva verket har dock strävan efter konsensus hos lokalpolitikerna ökat snarare än minskat på senare år (Montin et al. 1996).

Svaret på frågan varför kommunal parlamentarism inte, i vart fall inte ännu, blivit ett svar på det rådande omvandlingstrycket står att finna i flera delsvår.

Ett delsvår är motståndet på lokal nivå, inte minst hos ledande lokala partiföreträdare. När ledande svenska partiföreträdare talar om majoritetsstyre/kommunal parlamentarism svarar de som aktörer inom en etablerad institution. För de flesta som redan är med i politiken, de som redan är valda till representanter, är ett renodlat majoritetsstyre i svenska kommuner en främmande tanke. Förmodligen förstärks detta intryck när man som i den tidigare redovisade enkäten frågar politiker med lång erfarenhet av kommunal politik. Hos dessa företrädare finns en motkraft. De har socialiserats inom ramen för ett kommunal samlingsstyre som funnits och förstärkts under seklet, ända sedan demokratins seger i detta land. Den form av representativ demokrati som de ser som hotad av kommunal parlamentarism är den traditionella formen, där partierna alla är med i den process som leder till beslut och verkställighet. Alternativet upplevs hota den insyn som ledande partiföreträdare har och det konsensusorienterade samarbetsklimat som de är vana vid.

Den kommunala parlamentarismen är således inte aktuell bland annat för att både de som företräder de styrande partierna och de i opposition har ett kortsiktig intresse av att behålla det nuvarande samlingsregerandet. De som styr är intresserade av att behålla sitt inflytande och inte bidra till att skapa ett kritiskt och klart oppositionsalternativ. Därför är samlingsregerandet för dem ett bra system. Osäkra om sina utsikter att vinna majoriteten i nästa val vill oppositionen behålla sin insyn. På så sätt saknar bägge parter idag in-

tresse av att övergå till ett system som på längre sikt skulle medföra att de tidvis inte hade något större inflytande medan de vid andra tillfällen själva skulle kunna styra kommunens verksamhet.

Ett andra delsvår är att kommunal parlamentarism i slutet av 1980-talet och i början på detta decennium kom att förknippas med företags-ekonomiska management-modeller. Detta har försvagat det norska exemplet som en förebild för svenska reformer. Efter en kortare glansperiod har de företagsekonomiska modellerna minskat i popularitet och då kanske den kommunala parlamentarismen som idé också har drabbats. Det finns dock inget nödvändigt samband mellan kommunal parlamentarism och en viss teknisk modell som t.ex. en beställar- och utförarmodell. I själva verket kan det i Norge ha funnits en inbyggd spänning i försöken att samtidigt skapa både en kraftigare politisk ledning och självständigare tjänstemän.

Det tredje delsvåret är att 1980-talets stora förändringsiver, i vilken Kommunförbundet och rader av konsulter spelade en viktig pådrivande roll, har ersatts av en kommunal "förändringsobenägenhet" (Brorström och Rombach 1996). Detta beror i sin tur bland annat på att expansionen inom den offentliga sektorn har ersatts av offentligt sparande.

Den fjärde och förmodligen den viktigaste orsaken till avsaknaden av försök med kommunal parlamentarism i Sverige står dock förmodligen att finna på nationell nivå, eller snarare, i *kopplingen mellan nationell och kommunal nivå*. Den syn på kommunerna som dominerat på riksplånet har varit att kommunerna utgör ett instrument i den statliga välfärdspolitiken. Urban Strandberg (1998) kallar detta *servicedemokratis kommunideologi*. Med detta menas att kommunerna är inplacerade "i den reformistiska politikens slutled, en organisation för genomförande av centralt fattade beslut" (Strandberg 1998: 371). Medan detta under 1960- och 1970-talen främst var Socialdemokraternas synsätt har synsättet under 1980- och 1990-talen utvecklats till en hegemoni. Visserligen är i stort sett alla partipolitiker för ett kommunal självstyre och visst har det funnits variation mellan partierna i synen på vad som är kommunens huvudsakliga upp-

gift. Det är också så att nationella partiföreträdare kan se fördelar med kommunal parlamentarism. Både inom socialdemokraterna och moderaterna har det tidvis funnits sådana opinioner. Det viktigaste är dock att majoriteten på riksplånet har sett kommunerna som ett instrument för statlig välfärdspolitik. Kommunal parlamentarism har varit ett alltför stort steg för den nationella nivån.

Kommunal parlamentarism i Sverige?

Idag handlar debatten om demokratin på nationell nivå mycket om att klargöra ansvar och behovet av tydliga skiljelinjer (se t ex Lewin 1996, Lewin 1998), men någon sådan debatt förs inte om den lokala demokratin. Kommunerna styrs istället av permanenta samlingsregeringar.

En styrelseform där kommunala styrelser och nämnder i stället utses av fullmäktiges majoritet skulle i Sverige påverka 26450 kommunala uppdrag i styrelser och nämnder. En sådan reform skulle också påverka de 13550 fullmäktigeledamöter som valts direkt av väljarna (siffrorna är från Gustafsson 1996: 126 och avser ordinarie ledamöter). På grundval av de norska försöken och de försök med majoritetsmarkeringar inom ramen för samlingsstyret som gjorts i Sverige finns inga starka belägg för att en övergång till kommunal parlamentarism skulle påverka kommunal ekonomi i någon bestämd riktning. Det finns däremot tydliga tecken på att den kommunala debatten i fullmäktige skulle vitaliseras och att de partipolitiska skiljelinjerna tydliggörs för väljarna. Denna vitalisering av debatten kan ses på två sätt. Den kan dels ses som en mindre viktig reform som skulle ske till en alltför hög kostnad av insyn och samförstånds-lösningar. Ett annat och i min mening riktigare synsätt är att avsaknaden av politisk debatt och klara skiljelinjer är ett av kommunpolitikens stora problem. Kommunpolitiken blir därmed en arena för skenbart konfliktfria beslut där oppositionen trots begränsat inflytande förknippas med majoritetens beslut. Kommunal parlamentarism skulle medföra att distinktionen mellan styrande och opposition blev tydligare och att kommunfullmäktige fick en starkare ställning

som en arena för debatt och granskning. I så motto är försöken i vårt västra grannland och den kommunala parlamentarismen i dess största "by" en förebild.

Torbjörn Bergman

Noter

1. Uppsatsen är skriven inom ramen för forskningsprogrammet om *Kommunal demokrati genom politisk konkurrens* vilket leds av docent Gullan Gidlund vid Umeå universitet. Projektet har möjliggjorts genom ett anslag från Svenska Kommunförbundet. Jag vill tacka för kommentarer från projektets övriga deltagare och flera mycket hjälpsamma norska statsvetarkollegor. Jag ansvarar dock helt själv för den analys och de slutsatser som presenteras.
2. Ett annat bra skäl för att studera parlamentarism på kommunal nivå är att det i Sverige råder en brist på forskning om lokala "regeringsbildningar". På nationell nivå har samregerandet en skarp kritiker i professor Leif Lewin (Lewin 1996, Lewin 1998). Det är även på nationell nivå som kraven på en renodling av det politiska styret och bättre möjligheter för väljarna att utkräva ansvar varit starkast (se t.ex. SOU 1993:16). Samlingsregerandet och koalitionsbildningar på kommunal nivå berörs givetvis i de goda böcker som ofta används för att introducera kommunerna på grundläggande högskoleutbildning (se t.ex. Gustafsson 1996: 223-227). Men som självständigt forskningsområde har frågor om parlamentarism (se t.ex. von Sydow 1989, von Sydow 1997, Stjernquist 1996) och regerings- och koalitionsbildningar (t.ex. Bergman 1995, Sjölin 1993) varit en fråga för analyser på nationell nivå. Utanför Sverige finns dock en hel del forskning om koalitioner och regeringsbildningar på regional och lokal nivå (se t.ex. Mellors – Pijenburg 1989, Downs 1998). Detta gäller inte minst i länder som Nederländerna (Steukenberger 1992) och Norge (Gravdahl 1997). Denna uppsats utgör därmed också ett försök att ge ett svenskt bidrag på detta område.
3. Att det lokala folkstyret är inne i ett skede av förändring är i och för sig inte något nytt. Det är t.ex. tjugo år sedan Bertil Fiskesjö inledde en uppsats om kommunal demokrati med meningen: "Kommunerna befinner sig mitt uppe i en period av snabba och genomgripande förändringar." (Fiskesjö 1980: 254). Omvandlingstrycket är enligt litteraturen ännu starkare idag. På nationell nivå har EU-medlemskapet förändrat den svenska folkstyrelsen på en rad politikområden, t.ex. genom den inre marknaden och i fråga om den statliga jordbrukspolitikerna. Visserligen har inte de konstitutionella spelreglerna för folkstyret på kommunal nivå inte på ett formellt och direkt sätt förändrats genom EU-medlemskapet (Wetterberg 1997:248-258), men tesen om att allmänna tendenser som ökad rörlighet hos medborgare och kapital, en ny och mer individcenterad samhällssyn och nya krav på kommunal effektivitet och sparsamhet utgör en omvandlingsprocess som påverkar folkstyret är brett accepterad (se t.ex. Gustafsson 1993: 9-10, Montin – Elander 1995, SOU 1993:90: 59-61).
4. I både Norge och Sverige har man t.ex. infört kommundelsnämnder (på norska bydels- eller kommunedelsutvalg). Dessa diskuteras inte i denna uppsats men utgör ett intressant inslag i sökandet efter nya organisationsformer (se t.ex. Kolam 1987, Fevolden et al. 1994, Jönsson et al. 1995).
5. Detta gäller givetvis också försöken i övriga nordiska länder. Vid första anblick förefaller det emellertid som om dessa försök inte är lika systematiskt redovisade och/eller av samma omfattning som de norska. Därför har jag i denna uppsats valt att studera det norska exemplet. Den information som uppsatsen bygger på kommer främst från studier gjorda av andra statsvetare, inte minst sådana som utarbetats av kollegorna i Norge. Detta material kompletteras med offentliga handlingar och protokoll samt ett mindre antal intervjuer om existerande styrelseformer. Vidare presenteras nya resultat ur en brett upplagt intervjuundersökning om synen på majoritetsstyret hos svenska kommunala valledare.
6. Nyinstitutionalismen är långtifrån bara en fas eller ett modefluga, trenden har också ett substantiellt innehåll. Detta gäller särskilt när dess förespråkare går bortom tesen att institutioner spelar roll och frågar *hur* institutioner och politikens organisering spelar roll. Det finns en rad skilda skolbildningar inom nyinstitutionalismen. En allmänt accepterad uppdelning är i tre skilda skolor med olika rötter i (1) sociologi, (2) historiskt grundade studier och (3) teorier om rationella val (Bergman 1993: 285-286, Putnam 1993: 7-12). I denna uppsats är det inte nödvändigt att gå in på detaljerna hos dessa tre skolbildningar. I sina renodlade varianter förknippas det med olika metodologier och de representerar skilda förståelser av vad en "institution" är för något. Mer intressant för denna uppsats är vad som förenar de tre. En viktig

sådan punkt är att institutioner ofta är svåra att förändra och att förändring möter motstånd

7. Den statliga utredningen om *Förnyelsen av kommuner och landsting* (SOU 1996:169: 14) för ett liknande resonemang i introduktionen till sitt betänkande. Denna utredning anlägger dock inte något nyinstitutionellt perspektiv och resonemanget fullföljs inte i utredningens analys.

8. I debatten om kommunal parlamentarism förekommer det att innebörden av termerna varierar. I SOU 1972:32 förbehålls termen kommunal parlamentarism för ett system där majoriteten besätter alla platser i kommunala nämnder och styrelser. Man pekade också ut tre olika varianter av samlingsstyre med majoritetsinslag. Ett rör majoritetsval enbart av kommunstyrelsen och landstingets förvaltningsutskott. Ett annat handlar om att majoriteten ska ha alla råd-tjänster, dvs alla arvoderade politiska positioner besätts av majoriteten. Ett tredje alternativ skulle vara att majoriteten tillsätter alla ordförandeposter medan valen i övrigt är proportionella (SOU 1972:32: 8).

9. I denna utredning definierades det huvudsakliga innehållet i "parlamentarism" som varande att regeringen ska åtnjuta den direkt valda församlingens förtroende eller i vart fall tolereras av denna. Om regeringen förlorar detta stöd ska den avgå eller utlysa nyval (SOU 1972:32: 8). I diskussionen har det varit vanligt att påpeka att man på kommunal nivå knappast kan tala om parlamentarism i egentlig mening. Framförallt är det avsaknaden av politisk suveränitet som brukar nämnas som den avgörande skillnaden mellan nationell och kommunal nivå (se t.ex. SOU 1972:32: 8, SOU 1993:90: 435). Denna åtskillnad förefaller emellertid ha minskat eftersom den nationella demokratin överlåtit betydande delar av sin beslutsrätt till EU:s institutioner. Exemplet visar att frågan om parlamentarism inte enbart hör hemma i formellt helt suveräna stater. Oslos form av styre kan med rätta kallas kommunal parlamentarism.

10. Efter 1970 års val hade ett parti egen majoritet i 161 av rikets dåvarande 464 kommuner. I 35 kommuner hade majoriteten alla ordförande och vice ordförandeposter. Samma princip tillämpades fullt ut av tre av sju landsting. Detta system – som av utredningen benämndes som samlingsstyre med påtagliga majoritetsinslag – förekom i strax under tio procent av alla kommuner och landsting. Samtidigt konstaterar utredningen att de analyser som gjorts av väljarnas åsikter pekade på att de allra flesta var nöjda med den partipolitiska konfliktnivån och förekomsten av oenighet i politiken. Endast ett fåtal väl-

jare ansåg att politikerna var för angelägna att komma överens (SOU 1972:32: 31-35). 1974 hade andelen kommuner med motsvarande majoritetsinslag ökat till att omfatta ungefär en tredjedel av kommunerna och sju landsting (SOU 1975:41: 151-152). Denna ökning stannade dock av. Mot slutet av 1970-talet hade en del kommuner som provat någon form av majoritetsmarkering återvänt till den traditionella formen av samlingsregeringar (Fiskesjö 1980: 283).

11. Utredningen tog dock ställning i en fråga som hänger intimt samman med frågan om majoritetsstyre, nämligen frågan om vad som händer när majoritetsförhållanden skiftar under en valperiod i ett kommunalt samlingsstyre. Detta var bl.a. föränlett av en skrivelse från Stockholms kommun. I skrivelsen från Stockholms kommun påpekar kommunen att det vid två tillfällen under senare tid hänt att majoritetsförhållandena har skiftat under pågående valperiod p.g.a. partier i majoritetskonstellationen lämnat denna och gått samman med oppositionen. Detta kan leda till att styrelser och nämnder under lång tid har en sammansättning som inte speglar den reella styrkefördelningen i fullmäktige. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att val av styrelser och nämnder skulle gälla tills vidare och att fullmäktige skulle kunna entlediga ledamöterna och ersättarna i styrelser och nämnder (SOU 1993:90: 437-441). I sitt remissvar var Landstingsförbundet positivt till detta förslag. Kommunförbundet var mer kritisk och varnade för att partier i en vågmästarroll skulle få en alltför stark ställning och att det skulle bli svårt att rekrytera folk till politiska uppdrag om de när som helst kunde avsättas (Ds 1994:39: 278). Regering och riksdag gick emellertid på utredningen linje. Från 1995 kan fullmäktigeförsamlingar återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd och under pågående valperiod besluta om en förändrad nämndorganisation (Lindquist och Losman 1994: 54).

12. Hagen (1995) menar dock att rådmännen i huvudsak bör ses som aktörer som lägger fram sådana förslag som han eller hon tror ska finna stöd i den politiska församlingen.

13. Storleken på denna minoritet varierar efter antalet mandat i fullmäktige och antalet ledamöter som ska utses. Om antalet fullmäktigeledamöter är 65 och 11 ledamöter ska väljas till någon styrelse krävs det endast att sex ledamöter (strax under 10 procent) begär detta (exemplet är från Gustafsson 1996: 222).

Litteraturförteckning

Intervjuer och icke publicerat material

- Arthursson, Michael, 1995-08-24. Intervju i Stockholms stadshus. Arthursson är gruppleddare för Centern.
- Björklund, Jan, 1995-08-23. Intervju i Stockholms stadshus. Björklund är gruppleddare för Folkpartiet. Han innehar också en av de fyra posterna som oppositionsborgarråd.
- Fare, Stella, 1995-08-23. Intervju i Stockholms stadshus. Fare är en av Stockholmspartiets två ledamöter i fullmäktige.
- Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 8 mars 1993.
- Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde den 5 september 1994.
- Kommunstyrelsens utlåtande 1994:147 RI (Dnr 469/94), Stockholm. "Förslag rörande den politiska organisationen inom kommunstyrelsen samt erforderliga ändringar i kommunala författningar med anledning av övergång till ett system med majoritetsinslag inom stadens politiska ledning".

Offentligt tryck

- Ds 1994:39. Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling.* Stockholm: Civildepartementet.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 81 1955.* Utdrag ur protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:ts Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 11 februari 1955.
- SOU 1972:32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?* Stockholm: Utredningen om den kommunala demokratin.
- SOU 1975:41. Kommunal demokrati. Huvudbetänkande.* Stockholm: Utredningen om den kommunala demokratin.
- SOU 1989:108. Förtroendevald på 90-talet.* Stockholm: Betänkande av förtroendeuppdragsutredningen.
- SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige.* Stockholm: Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993:16. Nya villkor för ekonomi och politik.* Stockholm: Betänkande av Ekonomikommisionen.
- SOU 1993:90. Lokal demokrati i utveckling.* Stockholm: Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.
- SOU 1996:169. Förnyelsen av kommuner och lands-ting.* Stockholm: Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.

Böcker, artiklar och rapporter

- Baldersheim, H, 1992. Aldermen into Ministers: Oslo's Experiment with a City Cabinet. *Local Government Studies*, 18: 18-30.
- Baldersheim, H – Strand, T. 1988. "Byregjering" i *Oslo Kommune: Huvudrapport fra et evalueringsprosjekt* (NIBR-rapport 1988:19). Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Bergman, T, 1993. Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism". *Scandinavian Political Studies*, 16, 285-304.
- Bergman, T, 1995. "Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden". Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen (1995:1).
- Brorström, B – Rombach, 1996. *Kommunal förändringsobenägenhet*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 1 1996.
- Bukve, O, 1991. Konsernstyring – eit alternativ for kommunane?, s27-53 i Bukve, O–Hagen, T.P. (red) *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bukve, O, 1995. Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar, s 169-187 i Hansen, T – Offerdal, A (red), *Borgere, Tjensteytere og Beslutningstakere*. Festskrift till Francesco Kjellberg. Oslo: TANO.
- Bukve, O, 1996. Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects, *Local Government Studies*, 22, 147-168.
- Bukve, O–Hagen, T, 1991. Styringsmodellprosjekta i frikommuneforsøka, s 9-14 i Bukve, O–Hagen, T (red), *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bäck, H, 1998a. Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen?, *Kommunal ekonomi och politik*, 2, 29-44.
- Bäck, H, 1998b. "Constitutional reform in the City of Stockholm: the Introduction of Quasi-Parliamentarism". Uppsats presenterad vid ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick 23-28 mars.
- Downs, W, 1998. *Coalition Government Subnational Style: Multi Party Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press.

- Fevolden, T—Hagen, T—Sørensen, Rune, 1994. *Kommunal organisering: Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: TANO.
- Fiskesjö, B, 1980. Kommunal demokrati, s 254-289 i Back, P—Gustafsson, A, *Modern Demokrati. Problem och debattfrågor*. Sjunde reviderade upplagan. Lund: Liber Läromedel.
- Gidlund, G, 1993. "Kommunal demokrati genom konkurrens: Ansökan om forskningsanlag till ett projekt inom det kommunala självstyrelseprogrammet". Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Gidlund, G och Hallin, B, 1996. Kommunal demokrati genom politisk konkurrens, s 29-38, i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*. En lägesrapport april 1996. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Gidlund, J, 1993. *Den nya politiska konserten: Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods AB.
- Gilljam, M—Holmberg, S, 1995. *Väljarnas val*. Stockholm: Fritzes.
- Goldmann, K, 1994. Sverige, EG och politikens internationalisering, s 91-115 i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati. Bilagedel med expertrapporter*. Stockholm: Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet.
- Gravdahl, H, 1997. "Consensual coalitions? Coalition formation in Norwegian municipalities?" Cand. Polit. thesis, University of Oslo: Department of Political Science.
- Gustafsson, A, 1996. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska spelet*. Sjätte upplagan. SNS Förlag.
- Gustafsson, G, 1993. Demokratins teori och praktik, s 9-20 i Gustafsson, G (red) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica.
- Hagen, T, 1991. Kommuneregjering eller formannskap?, s 15-26 i Bukve, O—Hagen, T (red), *Nye styringsmodeller i kommunane*. Oslo: Kommuneforlaget, s 15-26.
- Hagen, T, 1995. Rådmannsvelde eller flertallsstyre?: Analyse av budsjettprosessen i tre fylkeskommuner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11, 83-113.
- Hovik, S—Stigen, I, 1995. Kommunal reorganisering: Eksterne og interne aktørers betydning, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 11, 115-131.
- Jensen, C—Leijon, S, 1996. Kommunal självstyre—inom och mellan, s 39-47 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Jerneck, M, 1994a. Demokrati och internationalisering, s 215-233 i Sannerstedt, A—Jerneck, M (red), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- Jerneck, M, 1994b. Demokratisk förankring, s 175-234 i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati. Bilagedel med expertrapporter*. Stockholm: Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet.
- Johansson, K-M, 1997. *Transnational Party Alliances. Analyzing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*, Lund: Lund University Press.
- Jönsson, S—Rubenowitz, S—Westerståhl, J, 1995. *Decentraliserad kommun—exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.
- Karvonen, L, 1981. *Med vårt västra grannland som förebild: en undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. Åbo: Stiftelsen för Åbo Akademi forskningsinstitut.
- Kolam, K, 1987. *Lokala organ i Norden 1968-1986: från idé till verklighet*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Kommunal uppslagsbok*, 1992. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Bokförlaget Bra Böcker/Nationalencyklopedin.
- Lewin, L, 1996. *Votera eller förhandla?: Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes.
- Lewin, L, 1998. *Bråka inte: om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lidström, A, 1996. *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Publica.
- Lindquist, U—Losman, S, 1995. *1991 års kommunallag*. Stockholm: Publica.
- Lotsberg, D, 1989. Parlamentarisme i Oslo: Det politiske mønsteret før og etter innføringen av byregjeringen, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 5, 111-132.
- Lund, B, 1995. *Styrningssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- March, J—Olsen, J, 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- Mellors, C—Pijenburg, B (red), 1989. *Political parties and coalitions in European local government*. London: Routledge.
- Montin, S—Elander, I, 1995. Citizenship, Consumerism and Local Government in Sweden, *Scandinavian Political Studies*, 18, 25-51.

- Montin, S—Olsson, J—Petterson, H, 1996. Fullmäktige under förändring? En studie av uppdraget, relationerna och arbetsformerna, s 79-128 i Montin, S (red), *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier*. Stockholm: Bilaga V till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169).
- Nylehn, B, 1996. Strategy in local government, *Scandinavian Political Studies*, 19, 359-377.
- Olsson, J—Montin, S, 1996. Lokal demokrati – drivkrafter och läroprocesser, s 7-16 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Putnam, R, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjölin, M, 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press.
- Steunenberg, B, 1992. Coalition theories: empirical evidence for Dutch municipalities, *European Journal of Political Research*, 22, 245-278.
- Stjernquist, N, 1996. "Tvåkamartiden: Sveriges riksdag 1867-1970". Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Strandberg, U, 1996. I den författningspolitiska debattens frånvaro. Behövs kommuner i svensk demokrati?, s 17-27 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati. En lägesrapport april 1996*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, FoU-rådet.
- Strandberg, U, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- von Sydow, B, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tidens förlag.
- von Sydow, B, 1997. *Parlamentarismen i Sverige: Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Wetterberg, G, 1997. *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

Forskningen om DDR och östra Tyskland

Inledning*

Forskningen om Östtyskland har under 1990-talet befunnit sig i ett omvandlingsskede. Efter kommunismens fall i Central- och Östeuropa och Sovjetunionens upplösning ställdes östeuropaforskare och sovjetologer i väst inför oväntade utmaningar. Dels tvingades man ta ställning till den besvärliga frågan varför man inte kunnat förutse sammanbrottet. Dels var det oklart hur man skulle gå vidare. Statsvetare som specialiserat sig på Östtyskland hade kanske större anledning än andra att känna sig osäkra. Deras studieobjekt, staten DDR (*Deutsche Demokratische Republik*) försvann ju. Samtidigt har, paradoxalt nog, undergången inneburit betydligt förbättrade möjligheter att studera DDR. Tillgången till nya källor gör att forskarna i dag kan ge en riktigare bild av hur det östtyska samhället och dess politiska system såg ut än vad som var möjligt innan Berlinmurens fall. Minervas ugglor lyfter som bekant först i skymningen.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2

Den tyska återföreningen har dessutom skapat en hel rad nya intressanta frågor för forskarna att undersöka. Skiljelinjen mellan västra och östra Tyskland är fortfarande mycket tydlig. I denna översikt beskriver jag i grova drag den tyska, den amerikanska, den brittiska och den svenska forskningen om DDR och östra Tyskland. Jag berör samtidigt den internationella östeuropaforskningens historiska bakgrund och utveckling.

Den tyska forskningen om Östeuropa och DDR

Den västtyska forskningen om DDR intar i det här sammanhanget en särställning. DDR betraktades ju länge som en del av det egna Tyskland, den ockuperade zonen, och senare som "det andra Tyskland". Det har således funnits DDR-forskare i Förbundsrepubliken under hela efterkrigstiden (jfr *A Bibliography of German Studies 1945-1971*). För att förstå hur forskningen har utvecklats måste dock perspektivet inledningsvis vidgas, till att inkludera uppkomsten av en tysk *Ostforschung* och framväxten av den moderna tyska statsvetenskapen.

En disciplin växer fram

Forskningen om Östeuropa och Ryssland uppstod i väst redan före Sovjetunionens tillkomst. *Russian Review*, som grundades 1912 av den brittiske historikern Bernard Pares, kan sägas vara den första moderna tidskriften för Rysslandstudier (Laqueur 1967:21). Men det var Tyskland som kom att bli centrum för den tidiga forskningen om Ryssland och Östeuropa.

Slaviska studier fanns i Tyskland redan på 1800-talet, men för ryska och östeuropeiska områdesstudier kan ursprunget dateras till 1902, då ett *Seminar für osteuropäische Geschichte und Landeskunde* grundades i Berlin. Utbildningsanstalten leddes av Theodor Schiemann och tonvikten i undervisningen låg på språk, historia, geografi och politisk ekonomi. Ryssland var det dominerande studieobjektet, men hela Östeuropa ingick i seminariets intresseområde (Burleigh 1988:13-14).

1907 grundades *Institut für osteuropeische Geschichte* i Wien, och denna konkurrens gav Schiemann möjlighet att få igenom krav på en utökning av sitt seminarium. Han hjälpte till att ordna en professur åt Otto Hoetzsch, en tidig deltagare i Berlinseminariet. Medan Schiemann var något av en rysshatare, säkerligen präglad av sitt baltiska ursprung, menade Hoetzsch, som var pragmatiskt lagd, att Ryssland var en naturlig allierad till Tyskland. Ett Ryssland som moderniserades skulle vara bra för den tyska ekonomin. Vidare hade man utrikespolitiska intressen som sammanföll. Man kunde dela Polen mellan sig och man kunde tillsammans motverka den brittiska imperialismen, vilken uppfattades som ett hot mot Tyskland. Skillnaderna i synen på Ryssland ledde i längden till en brytning mellan mentor och protegé (Burleigh 1988:15-21, Laqueur 1967:22-24).

Under och efter det första världskriget genomgick den tyska forskningen om Ryssland och Östeuropa en kraftig expansion. Särskilda forskningsinstitut öppnades i Kiel (1913), Königsberg (1916), Breslau (1918) och Leipzig (1926). Det fanns under den här tiden fler rysslandsexperter i Tyskland än i något annat land. De tyska forskarna var inte sällan involverade i det politiska livet, som rådgivare. Schiemann var exempelvis rådgivare åt *der Kaiser*, Wil-

helm II, i frågor som rörde Östeuropa. Dessa experter på Ryssland och Östeuropa kom nu inte alltid med så bra råd. Den ryska revolutionära rörelsen underskattades, och många hade svårt att förstå sig på Sovjetunionen. Men dessa tidiga forskare lade ändå grunden till det systematiska studiet av Östeuropa (Laqueur 1967:22-24).

Hoetzschs entusiastiska syn på Ryssland överlevde den ryska revolutionen. 1925 grundade han den tyska motsvarigheten till *Russian Review*, som han kallade *Osteuropa: Zeitschrift für die gesamten Fragen des europäischen Ostens*. Detta blev en respekterad facktidsskrift också utanför Tyskland. Mot slutet av 1920-talet började dock den tyska forskningen om Ryssland och Östeuropa att förändras. Man föreställde sig att det fanns ett tyskt *Volksboden* som sträckte sig vida utanför det tyska rikets gränser, framför allt i östlig riktning. Detta *Volksboden* var där tyskar bodde, tyska talades eller resultaten av tysk driftighet var påtagliga. Ännu längre sträckte sig tyskt *Kulturboden*, tyskt kulturellt inflytande, som var någonting annat och bättre än "det slaviska". Liknande idéer hade förvisso framförts av nationalistiska historiker och geografer redan på 1800-talet. Tyskt herravälde över de slaviska folken sågs som en gärning i civilisationens tjänst. Tysk kultur ställdes mot slaviskt barbari. I linje med tidsandan talades det om en kamp mellan raserna. Men det rasbiologiska inslaget hade då inte varit lika konsekvent förekommande som det kom att bli under 1920- och 1930-talen. Tysk *Ostforschung* fick nu till uppgift att "bevisa" tyskarnas "rätt" till länderna österut. Detta var ett klart avsteg från Hoetzschs forskning. Efter Hitlers maktövertagande 1933 förändrades förutsättningarna för den tyska forskningen om länderna i öst. Hoetzsch tvingades bort från sina akademiska uppdrag. Andra forskare tvingades fly landet, eller sändes till koncentrationsläger. Tidskriften *Osteuropa* förlorade sitt goda rykte. Forskningen "nazifierades" (Laqueur 1967:22-26, Burleigh 1988:22-39, jfr Karlsson 1989).

Framväxten av en tysk statsvetenskap Efter det tyska nederlaget i andra världskriget gällde det för disciplinen *Ostforschung* att etab-

lera sig igen, nu i en ny politisk omgivning. Man ville inte reda ut den besvärande frågan om disciplinens förhållande till Nazi-regimen. De som fortsatte att utveckla forskningen om länderna i öst var inte särskilt intresserade av att smutska sin egen disciplin och de personer de själva haft som lärare. Denna avsaknad av bearbetning av det förflutna och olika forskares oavbrutna karriärer innebar dock inte att inget förändrades. Efter 1945 skedde ju ett radikalt brott i den politiska omgivningen i vilken östforskarna verkade. Efter kriget kom studiet av länderna i öst också, åtminstone delvis, att ingå i den västtyska statsvetenskapen (Burleigh 1988:300-306, Burrichter & Förtsch 1976:101).

Tysk statsvetenskap, som en distinkt akademisk disciplin, har en relativt kort historia. Den teoretiska grunden lades i Weimarrepubliken, men det var först på 1960-talet i Förbundsrepubliken som disciplinen var fullt etablerad. Någon direkt motsvarighet till den *political science* som fanns i USA och Västeuropa utvecklades aldrig i DDR, varför det är befogat att tala om en tysk snarare än om en västtysk statsvetenskap. Politik hade i Tyskland tidigare studerats inom ramen för discipliner som juridik, historia och ekonomi, vilket förhindrade framväxten av en separat disciplin för det vetenskapliga studiet av politik. Politisk analys har alltså en lång tradition i Tyskland, trots avsaknaden av en separat politologi (Kastendiek 1991:108f).

1800-talets *Staatswissenschaften* ägnade sig framför allt åt deskriptiva studier av statens formella institutioner och funktioner. Staten sågs som en legal-byråkratisk apparat, och *Staatsrechtslehre* och *allgemeine Staatslehre* var kärnan i de tyska "statsvetenskaperna". Dessa discipliner behöll sina dominerande positioner ända fram till 1930-talet. Då både samhället och det politiska systemet förändrades, kom emellertid de traditionella politikdisciplinerna under Weimartiden att framstå som allt mer otidsenliga. Den legal-byråkratiska ansatsen var inte lämplig för att undersöka det komplexa och differentierade 1900-talssamhället, med klassmotsättningar och masspartier (Kastendiek 1991:110f).

Inom eller i anslutning till universiteten bildades under 1900-talets första decennier en rad in-

stitutioner för speciella områdesstudier, till exempel Afrikastudier, Asienstudier och, som redan nämnts, Ryssland- och Östeuropastudier. Liksom i andra västeuropeiska länder var ekonomiska och maktpolitiska hänsyn faktorer som låg bakom insamlandet av kunskap om de olika regionerna. Dessa områdesinstitutioner hade emellertid inte särskilt mycket att göra med utvecklandet av en speciell statsvetenskaplig disciplin. Grunden för en separat disciplin kom att läggas först efter det första världskriget (Kastendiek 1991:112).

1920 grundades Deutsche Hochschule für Politik i Berlin. Detta institut skulle genom undervisning i politik (till exempel för lärare och stats-tjänstemän) hjälpa till att stabilisera den unga republiken efter nederlaget i kriget. Skolan stöddes av den breda politiska koalition av socialdemokratiska, liberala och katolska partier som också stött den nya konstitutionen. Deutsche Hochschule für Politik var en institution för högre utbildning utanför de traditionella universiteterna, men då skolan 1922-23 fick egna lärostolar liknade den snart allt mer ett universitet. Man menade att man sysslade med ett vetenskapligt studie av politik. En egen forskningsavdelning infördes 1932. Just därför att skolan låg utanför de traditionella universiteterna, kunde man lägga grunden till en ny politikinriktad disciplin, som alltså skilde sig från äldre discipliner. När nazisterna 1933 tog över i Tyskland upphörde emellertid den normala verksamheten. Stora personalförändringar genomfördes. Många forskare valde att lämna landet. 1937 blev Deutsche Hochschule für Politik en statlig institution, och 1940 blev den en del av fakulteten för utrikesstudier vid universitetet i Berlin (Kastendiek 1991:112ff).

Efter 1945 tycktes tiden vara inne för att åter försöka bygga upp en separat statsvetenskaplig disciplin, nu i Västtyskland. Det gamla universitetssystemet kritiserades för sin oförmåga att bedöma den politiska utvecklingen och för politiskt ansvarslost beteende, för att ha låtit sig korrumpas av nazismen. Uppbyggnaden av en ny disciplin skulle gå hand i hand med den demokratiska uppbyggnaden av Förbundsrepubliken. Både de västliga ockupationsmakterna och den nya västtyska politiska eliten menade att studiet

av politik hade en given plats inom all typ högre utbildning, för att skapa en demokratiskt medveten befolkning. Men man hade inte räknat med att det fanns ett visst motstånd mot att överge de äldre formerna för studiet av politik. Det sena 1940-talet och det tidiga 1950-talet innebar därför en återgång till de traditionella studieformerna. Återigen blev det så att den nya disciplinen byggdes utanför de etablerade universiteten. Deutsche Hochschule für Politik öppnades igen 1949. Det uttalade syftet var att skapa en ny distinkt statsvetenskaplig disciplin, inte att bygga ut de äldre disciplinerna. Väst-Berlin blev ett första centrum för detta nytänkande. Freie Universität hade grundats 1948, eftersom det gamla universitetet låg i stadens östra delar. 1950 inrättades vid Freie Universität ett statsvetenskapligt forskningsinstitut, och 1952 inleddes ett samarbete med Deutsche Hochschule für Politik. 1959 integrerades skolan i universitetet, som ett speciellt institut. Under 1960-talet etablerades den nya statsvetenskapliga disciplinen på de västtyska universiteten, inte bara i Berlin, utan också i München, Frankfurt, Hamburg och på en rad andra orter (Kastendiek 1991:115-120).

Västtysk SBZ-forskning

Eftersom framväxten av den västtyska statsvetenskapen gick hand i hand med uppbyggnaden av demokratin, är det kanske inte så konstigt att den nya disciplinen inledningsvis var relativt okritisk mot det egna systemet. Att skilja på goda demokratier och onda diktaturer var ett synsätt som lånades in från den amerikanska forskningen. 1950-talets amerikanska sovjetologi och östeuropaforskning var generellt sett väldigt kritiskt inställd till sitt studieobjekt. Detta berodde till stor del på att de forskare som tidigare dominerade disciplinen var politiska flyktingar från kommunistdiktaturena i öst. Man såg på dessa länder som totalitära stater och gjorde jämförelser mellan det fascistiska Italien, det nazistiska Tyskland och det stalinistiska Sovjetunionen. Hannah Arendts *The Origins of Totalitarianism* från 1951 och Carl J. Friedrichs och Zbigniew K. Brzezinskis *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* från 1956 var stilbildande. Likheter fanns ju där: propagandan, terrorn,

förtrycket, enpartisystemet, centralstyret av ekonomin, den dominerande och statsbärande ideologin, samt det "djupfrysta" politiska livet. Dessa företeelser tyckte man sig nu finna överallt där det fanns kommunistdiktaturer. Därför kunde man tala om ett relativt homogent Sovjetblock eller östblock i Central- och Östeuropa och om relativt homogena kommuniststater över hela världen (jfr Fleron & Hoffmann 1993: 5-11, Gerner *et al.* 1995:28).

De västtyska forskarna övertog den totalitära analysmodellen, vilken också stämde väl överens med det politiska klimatet i Västtyskland vid den här tiden. DDR, eller SBZ (*Sowjetische Besatzungszone*, den sovjetiska ockupationszonen) som man vanligtvis kallade det, kom att bli Förbundsrepublikens motbild – det kommuniststyrda Tyskland, det annorlunda, men också, det sämre. Västtyskland blev en del av den västliga europeiska gemenskapen, en demokrati med en väl fungerande marknadsekonomi. *Wirtschaftswunder* kunde ställas mot fattigdomen i öst, flerpartisystemet mot partidiktaturen, friheten mot förtrycket. Denna negativa motbild kom med tiden att hjälpa till att skapa en ny västtysk identitet. Jürgen Habermas har kallat denna stolthet över den ekonomiska och demokratiska utvecklingen för "författningspatriotism". På 1950-talet såg man emellertid på östzonen som ett övergående fenomen. Arbetarupproret i östra Berlin 1953 och den ständiga flyktingströmmen från öst visade ju att den östtyska befolkningen inte accepterade sin regim. En återförening tedde sig inte omöjlig, så det gällde för de västtyska politikerna att föra en hård linje mot Moskva. 1952 installerades ett särskilt forskningsråd (*Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands*), vars syfte var att analysera den ekonomiska och sociala utvecklingen i öst. Den bakomliggande tanken var att det gällde att vara förberedd på en tysk återförening. Forskningsrådet lades ned först 1975, men då stod det klart sedan länge att någon tysk återförening inte var aktuell. Rådets utgångspunkter delades dock av de tidiga SBZ-forskarna i Västtyskland. Man studerade någon slags labil politisk konstruktion som saknade legitimitet och framtid. Ferdinand Friedensburgs *Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung* i Berlin var en annan institu-

tion som sysslade med praktiskt taget samma sak. SBZ-forskning var under det tidiga 1950-talet till stora delar en nationalekonomisk disciplin, eller annorlunda uttryckt, en slags återföreningsforskning (Burrichter & Förtsch 1976:95f, Pollack 1993:119f, Weidenfeld & Korte 1999:227).

Det statsvetenskapliga institut som 1950 hade inrättats vid Freie Universität i Berlin, *Institut für Politische Wissenschaft*, leddes av professor Otto Stammer. Institutet blev ett viktigt centrum för SBZ-studier under 1950-talet. Stammer och andra tidiga SBZ-forskare (Max Gustav Lange, Ernst Richert, Horst Dunke, Joachim Schultz, Carola Stern, Martin Drath, Siegfried Mampel, Wolfgang Förster med flera) utgick från den totalitära modellen, och studerade den grundläggande strukturen i det östtyska politiska systemet och den östtyska ekonomin. Valet av studieområden styrdes av tillgänglighet av källmaterial. Man kunde studera partisystemet och det östtyska kommunistpartiets dominerande roll, ekonomin och den allmänna utvecklingen. Man var till stor del beroende av ögonvittnesskildringar och rapporter från personer inifrån DDR. Några egna empiriska undersökningar kunde inte genomföras. Istället analyserades alla tillgängliga informationskällor; dagstidningar, tidskrifter, officiella publikationer, tal, och propagandamaterial. Man försökte få en riktig bild av den östtyska staten genom att läsa mellan raderna i det material som fanns tillgängligt. Man läste också den forskningslitteratur som kom från DDR, men den var problematisk att hantera. Man kunde inte empiriskt falsifiera den bild som presenterades här, men man vågade inte heller lita på den. Det fanns dock ingen väg runt de östtyska publikationerna. Särskilt viktiga för de tidiga västtyska SBZ-forskarna var rapporter från personer som av egen erfarenhet kände till Östtysklands politiska system, flyktingar eller avhoppare. Wolfgang Leonhards *Die Revolution entläßt ihre Kinder* från 1955 och Fritz Schenks *Im Vorzimmer der Diktatur—12 Jahre Pankow* från 1962 var två av de viktigaste rapporterna från insidan (Ludz 1972:19, Burrichter & Förtsch 1976:96, Pollack 1993:120f).

Den västtyska forskningen om DDR växte alltså fram samtidigt som den moderna tyska

statsvetenskapen. Det uppstod därför ingen klar skiljelinje mellan områdesforskningen och övrig samhällsforskning, så som fallet kom att bli i USA, där DDR-studier ingick i områdesforskningen om Östeuropa. Den västtyska SBZ-forskningen var inledningsvis istället en subdisciplin till statsvetenskapen. Man hade dock en egen forskningstidskrift, *SBZ-Archiv*, som grundades 1950.

En ny syn på DDR

Efter Stalins död och Chrusjtjovs uppgörelse med det förflutna, började det totalitära synsättet ifrågasättas inom sovjetologin. Var det verkligen rättvist att likställa öststaterna med Nazityskland? Samhällena i öst tycktes ju förändras och utvecklas. Terrorn fanns inte kvar efter Stalin. Brytningen mellan Sovjetunionen och Kina i början av 1960-talet visade ju också att det fanns olikheter mellan kommuniststaterna. Istället för att förutsätta att det handlade om oföränderliga diktaturer ville man studera de olika kommunistsystemens dynamik och utveckling. Begreppet totalitarism (*totalitarianism*) kom att betraktas som ett polemiskt begrepp i den ideologiska konflikten mellan väst och öst. Många menade att avspänningen mellan supermakterna motiverade en omvärdering av de gamla utgångspunkterna. Under 1960- och 1970-talen förändrades därför den internationella sovjetologin och östeuropaforskningen. En rad nya teoretiska ansatser kom till användning. De som kritiserade den totalitära modellen för att vara statisk, och istället ville studera de socioekonomiska förändringarna i öst, använde sig av moderniserings- eller utvecklingsmodeller. Man förutsatte att det fanns ett samband mellan socioekonomisk utveckling och det politiska systemet; ju högre grad av socioekonomisk utveckling, desto mer pluralism i det politiska systemet. Den amerikanska statsvetaren Gabriel Almond var en av dessa forskare som på 1970-talet menade att de politiska systemen i öst skulle utvecklas och bli allt mer lika de politiska systemen i väst. Den socioekonomiska utveckling som redan skett i öst skulle tvinga fram sådana förändringar. Andra forskare, som Alfred G. Meyer, såg på det sovjetiska systemet som en

slags super-byråkrati. Det politiska livet var inte "djupfryst", men det försiggick *inom* kommunistpartiet istället för *mellan* olika politiska partier som i väst. Gordon Skilling talade om "intressegrupper" i det sovjetiska politiska systemet, och Jerry Hough använde sig flitigt av termen "pluralism" för att beskriva samma system (Skilling & Griffiths 1971, White, Gardner & Schöpflin 1987:16-24, Almond & Roselle 1993, Gemer *et al.* 1995:83-85).

1960-talet innebar på motsvarande sätt en förändring av den västtyska forskningen om DDR. Det var först nu som någon verklig amerikanisering av den västtyska statsvetenskapen ägde rum. Man importerade nya teoretiska ansatser och analysmetoder. Behovet av empiriska studier kom att upplevas som väldigt stort. Forskare som Erwin Scheuch, Rudolf Wildenmann, Hans-Dieter Klingemann och Max Kaase på universiteten i Köln och Mannheim förde in empiriska studier av väljarbeteende i den tyska statsvetenskapen (Conradt 1980:214-216).

Förutom förändringar i synen på hur god vetenskap skulle bedrivas, skedde också förändringar i den politiska omgivningen. Det sena 1960-talet och tidiga 1970-talet förde med sig en ekonomisk tillbakagång i Förbundsrepubliken. Efterkrigstidens ekonomiska mirakel avstannade. Det var inte längre självklart att Förbundsrepubliken stod över all kritik, bara därför att det var en demokratisk stat. Den nya vänstern gjorde sig hörd, inte bara i Förbundsrepubliken, utan på universitet i hela Västeuropa. På grund av Vietnamkriget tyckte många att USA hade diskrediterat den västerländska demokratin. Besvikna sökte man alternativ till den liberala demokratin och kapitalismen. Marxistiska teorier blev populära. I Västtyskland gick ifrågasättandet av det egna politiska systemet också hand i hand med uppgörelsen med Nazitiden, då den första efterkrigstidsgenerationen tog tag i den tyska skuldfrågan. Samtidigt hade stora förändringar skett också i DDR. Efter byggandet av Berlinmuren 1961 hade det östtyska samhället stabiliserats. Muren hindrade att landet helt tömdes på kvalificerad arbetskraft. Vissa ekonomiska reformer genomfördes. Levnadsstandarden höjdes. Det blev uppenbart att DDR inte skulle försvinna i första taget (Kastendiek 1991:121-123).

Det förändrade politiska läget, i kombination med införandet av nya teoretiska ansatser, kom att påverka den västtyska forskningen om DDR. Många valde att överge totalitarismen och ville istället med empiriska metoder undersöka det östtyska politiska systemets inre dynamik. Liksom de amerikanska forskarna Gabriel Almond och Alfred Meyer förutsatte man att samhällena i öst med tiden skulle bli allt mer lika dem i väst. Peter C. Ludz *The Changing Party Elite in East Germany* (1972) är ett typiskt exempel på detta nytänkande:

Consequently, totalitarianism has been rejected as the leading concept in the theoretical frame of reference of this work. Even the term "totalitarian-organized society," used by the author at an earlier date, is of value here only insofar as the type of authoritarian rule that can now be observed in the GDR developed from a specific historical situation (namely, the so-called Stalin era), generally described as "totalitarian" in the literature. Rejection of the pure totalitarian concept for our purposes is justified by the fact that an empirical study devoted to organizational theory, elite theory, and an analysis of ideology does not require such a normative theory. Rather than evaluating, accusing, or drawing hasty conclusions, we will attempt to analyze and systematize empirical results. We will not attempt to compare ideals and norms embodied in the constitutions, political structures, and social orders of Eastern and Western systems (Ludz 1972:16).

Ludz menade att utvecklingen efter Stalins död hade lett till en övergång från totalitära system till auktoritära system, där experter av olika slag, snarare än partiideologer, fått mer att säga till om. Detta kunde man se i Sovjetunionen, i Central- och Östeuropa och i DDR. Den moderna tekniska utvecklingen antogs ligga bakom denna utveckling (Ludz 1972:4f).

För att studera det auktoritära systemet i DDR ville Ludz använda teoretiska verktyg som utvecklats inom jämförande politik och sociologi. Han kritiserade den tidiga DDR-forskningen för att ha präglats av värdeladdade utsagor och dåligt underbyggda teoretiska resonemang. Kritiken gällde bland andra Siegfried Mampel och Karl Valentin Müller. Många i den nya genera-

tionen DDR-forskare anammade olika moderniserings- eller byråkratiseringsmodeller, och ville på liknande sätt presentera en mer nyanserad bild av DDR. Man ville förstå det östtyska politiska systemet utifrån dess egna premisser. Detta kallades för en system-immanent ansats. Det man framför allt vände sig mot var den totalitära ansatsens statiska bild av DDR. Den nya generationen forskare menade att det var fel att tro att kommuniststaterna inte var förmögna att utvecklas och moderniseras. Det vetenskapliga erkännandet av DDR kom i början av 1970-talet att bekräftas av ett politiskt erkännande. De konservativa hade dominerat det politiska livet i Bonn sedan 1949. 1966 bildades en ny koalitionsregering, och 1969 blev Willy Brandt förbundskansler. Med honom och hans *Ostpolitik* och *Deutschlandpolitik* förbättrades relationerna mellan de båda tyska staterna (Ludz 1972:14-19, Croan 1972:73-87, 1992, Pollack 1993:120-122).

Under 1960- och 1970-talen skrevs det relativt mycket om DDR i Västtyskland. Forskare som Joachim Nawrocki, Horst Siebert, Hartmut Zimmermann, Hermann Weber, Gerd Meyer, Gert-Joachim Glaeßner, Jens Hacker, Clemens Burrichter, Eckart Förtsch och Martin Jänicke, för att bara nämna några, studerade nu inte bara DDR som en enpartistat med en centralstyrd ekonomi, utan intresserade sig för mer specifika frågor, som exempelvis DDR:s konstitution, utbildningsväsende, vetenskap och kulturliv. DDR-forskningen växte och spred sig till allt fler vetenskapliga discipliner. Det uppstod ett behov av att samordna forskningsinsatserna. DDR-forskning, vilket nu var en vedertagen benämning, utvecklades till ett eget fält. *SBZ-Archiv* bytte 1968 namn till *Deutschland Archiv*, vilken blev den viktigaste tidskriften för forskningen om DDR. DDR-forskare började också kunna publicera sig i allt fler vetenskapliga tidskrifter, som *Deutsche Studien* och *Osteuropa* (Burrichter & Förtsch 1976:99f).

Västtysk DDR-forskning och östtysk imperialism-forskning

Den västtyska DDR-forskningen passerade inte obemärkt i Östtyskland. Man inrättade här egna

forskningsinstitut som hade till uppgift att kartlägga den "imperialistiska" västtyska DDR-forskningen. Det handlade naturligtvis om en statligt styrd forskning, som var mycket kritiskt inställd till sitt studieobjekt. Man kan se på den östtyska ansatsen som en slags omvänd sovjetologi. Istället för *totalitarismen* hade man *imperialismen* som paradigm. De östtyska forskarna såg på den västtyska forskningen om DDR som psykologisk krigföring, som en del av Bonn-regimens försök att ta över DDR. Det var – enligt östtyskarna – de västtyska forskarnas uppgift att manipulera den västtyska befolkningens attityder. Kritiken gällde vidare den västtyska disciplinen *Ostforschung*, där studiet av DDR nu också ingick. Den västtyska forskningen om länderna i öst hade som vi sett en något tveksam bakgrund. Och någon *Vergangenheitsbewältigung* – den tyska termen för bearbetning eller bemästrande av det förflutna – var det till en början inte tal om (jfr ovan). Men om den västtyska forskningslitteraturen kännetecknas av bristande självreflektion och självkritik, var DDR:s forskningslitteratur desto mer kritisk. Man pekade på den raka, obrutna linjen från Nazi-Tyskland till Förbundsrepubliken. På båda sidor spelade ideologin en viktig roll. Det kalla kriget märktes också här, och möjliggjorde faktiskt bland västtyska östeuropaforskare ett fortsatt användande av det språkbruk som använts under Nazitiden (hotet från öst, det slaviska som någonting främmande etc). Ett väst, där Förbundsrepubliken nu ingick, ställdes mot ett vagt definierat öst. En sådan retorik sågs nu inte som en ursäkt för nazistisk expansionspolitik, utan som ett försvar för friheten i väst (Burleigh 1988:300-306, Burrichter & Förtsch 1976:101).

I DDR började man studera denna, som man uppfattade den, imperialistiska *Ostforschung* på samma sätt som man studerade västtysk DDR-forskning. Här fann man förutom "imperialism" tydliga exempel på västtysk "revanschism" och "militarism" och bevis på att Förbundsrepubliken var ett direkt hot mot DDR och hela östblocket. Kritiken från DDR kan förstås, med tanke på den polemiska tonen hos en del av de västtyska forskarna. Men det ska samtidigt påpekas att den östtyska kritiken helt gick i linje med den politiska propagandan i DDR, vilken

syftade till att misskreditera den västtyska politiska eliten. I Bonn satt krigshetsarna, imperialisterna och de övervintrade nazisterna och smidde lömska planer, hette det. Med hjälp av amerikanska dollar skulle man vilken dag som helst anfalla DDR. Den västtyska *Ostforschung* som utfördes var enligt detta synsätt helt enkelt en förberedelse för ett sådant anfall. Det ska åter understrykas att samhällsvetenskaperna i DDR, liksom i alla öststater, naturligtvis inte var fristående från statsmakterna. Vetenskapen var ett redskap i statens tjänst, vars uppgift var att smutskasta kapitalismen och hylla socialismen. Det går således egentligen inte att jämföra forskningen i väst med den i öst (Burleigh 1988: 307ff, Berg, Möller & Reißig 1992, Gerner 1997:16).

Den kritik som framfördes mot västtysk DDR-forskning och västtysk *Ostforschung*, främst från DDR men också från Polen, kunde avfärdas eftersom den kom från andra sidan järnridån. Under mitten av 1970-talet växte dock en inhemsk (västtysk) kritisk litteratur fram, där man började syna det gamla samröret mellan Naziregimen och östforskarna. Denna litteratur fortsatte att växa på 1980-talet. Allt fler intresserade sig för forskningens och akademiskernas roll i Nazi-Tyskland. Disciplinen hamnade i blåsväder, vilket kunde utlösas av den diskussion som fördes om själva termen *Ostforschung*. Vissa ville byta ut den historiskt belastade termen mot *Osteuropaforschung*, *Ostwissenschaft* eller *Osteuropakunde*. Någon namnändring genomfördes inte, men under 1980-talet blev disciplinen allt mer fragmenterad. *Südosteuropaforschung* blev exempelvis en viktig subdisciplin (Burleigh 1988:318ff).

En mångfald av ansatser

Under 1970- och 1980-talen var det inte längre aktuellt att ifrågasätta staten DDR:s existens och framtid. Det var självklart att två tyska stater existerade sida vid sida. En återförening tedde sig osannolik. Det var den bild som delades av västtyska politiker och flertalet västtyska forskare. Jämförande Tysklandsforskning (*vergleichende Deutschlandforschung*) blev benämningen på det som många nu kom att syssla med; att

jämföra de politiska, ekonomiska och sociala systemen i öst och väst. Även om de västtyska forskarna på intet sätt gick i politikernas ledband, stod de flesta forskare inte långt från politikerna. Samarbete, inte konflikt, var tidens melodi. Västtyska socialdemokrater som Egon Bahr och Oskar Lafontaine gick väldigt långt i sådana strävanden. På 1980-talet sysslade man, med freden som överordnat värde, med någon slags förbrödringspolitik med Erich Honecker och den östtyska regimen. Man var angelägna om att hitta likheter hos varandra och man ville avideologisera relationen väst-öst. I efterhand måste man konstatera att detta i praktiken innebar en grov värderelativisering. Att den ena sidan var en demokrati och den andra en diktatur ignorerades till stora delar (jfr Garton Ash 1994: 312-342, Weidenfeld & Korte 1999:234).

På 1980-talet växte DDR-forskningen ytterligare. Klaus-Dieter Arndt, Manfred Jäger, Dieter Voigt, Gisela Helwig, Heinz Rausch, Rüdiger Thomas och många andra studerade litteratur, journalistik, sociala problem, ungdomskultur, vetenskap och kvinnofrågor i DDR. Det fanns en skiljelinje mellan DDR-forskningen och den övriga samhällsforskningen, men den var aldrig så tydlig i Västtyskland som exempelvis i USA (jfr von Beyme 1976:193ff). Man ska dock inte överdriva den västtyska DDR-forskningens omfattning. Det var först efter 1989 som intresset för DDR tog ordentlig fart bland de tyska samhällsvetarna.

Synen på DDR varierade bland 1980-talets forskare. Det fanns en mångfald av ansatser. Vissa ville förstå DDR utifrån dess egna premisser och undvek helt att kritisera den östtyska kommunistregimen. Ett fåtal ville återvända till det totalitära paradigmat. De allra flesta DDR-forskare undvek emellertid dessa extrempositioner och höll sig någonstans däremellan. I slutet av 1980-talet kom också en rad böcker som beskrev krissymptomen i det östtyska samhället. Forskare som Harry Maier, Walter Süß, Irma Hanke och Henry Krisch menade att den östtyska regimen närmade sig en kris. Det moderna industrisamhället kunde i längden inte förenas med det centralstyre som fanns i DDR. Man såg alltså problemen, även om man inte

kunde förutse det plötsliga sammanbrottet (Pollock 1993:126f).

Efter murens fall

Efter 1989 och Berlinmurens fall har den tidigare västtyska DDR-forskningen blivit utsatt för skarp kritik. Kritiken har gällt generellt; trots all forskning om DDR, förstod man så lite om sin granne i öst. Mer specifikt är det den typ av forskning som bedrevs av Peter Ludz och hans kollegor vid Freie Universität i Berlin som har ifrågasatts. Genom att använda västliga modeller och begrepp för att studera och beskriva DDR skedde en indirekt legitimering av diktaturen. Att använda en system-immmanent ansats innebar i praktiken att DDR inte mättes med samma måttstock som Förbundsrepubliken, och skillnaderna mellan demokratin i väst och diktaturen i öst kom därför att relativiseras. Förutom denna värderelativisering som blev resultatet av försöken att hålla sig objektiv, bidrog detta synsätt enligt kritikerna också till oförmågan att förutse Berlinmurens fall. Kritikerna har vidare pekat på det moraliskt tveksamma i att västtyska DDR-forskare medvetet undvikit att stöta sig med kommunistregimen, för att säkra tillgången till östtyska källor. Ironiskt nog är det just forskare vid Freie Universität som drivit en sådan hård kritik. Klaus Schroeder, som 1992 grundade forskningsgruppen *Forschungsverbund SED-Staat* vid nämnda universitet, kan ses som en typisk representant för 1990-talets kritiska DDR-forskning (jfr Schroeder 1998).

Det finns dock andra som försvarat Ludz, också efter 1989. Det har hävdats att den typ av forskning Ludz och hans efterföljare bedrev, i högsta grad bidrog till en bättre förståelse av DDR som politiskt system. Istället för att avfärda DDR som en totalitär enpartistat, ville man undersöka systemets inre konflikter, underliggande processer och socioekonomiska förändringar. Man var inte blind för diktaturen, men man ville sätta sig in i hur den östtyska politiska eliten såg på sin roll i systemet, på Tysklands delning och på ideologiska frågor (se *Eastern German News* 1995:18, Baylis 1994, Weidenfeld & Korte 1999:230-234).

Vad det gäller den politiska elitens syn på DDR på 1990-talet står det klart att man återvänt till 1950-talets synsätt. DDR var ingenting annat än en diktatur, en *Unrechtsstaat*. Detta synsätt präglar dagens uppgörelse med det förflutna. Under de fyrtio åren varierade den officiella västtyska synen på DDR. Man gick från 1950-talets avståndstagande till 1970- och 1980-talets accepterande, och tillbaka till avståndstagandet efter Berlinmurens fall. Under samma tidsperiod förändrades DDR väldigt lite. Visst skedde en utveckling, men i grunden var DDR under hela sin existens ett odemokratiskt system, en produkt av det kalla kriget snarare än någon självständig stat (Weber 1993, Garton Ash 1994:211-215, Courtois 1998:829-894).

DDR:s undergång innebar inte slutet för studiet av Östtyskland. Tvärtom har tillgängligheten till nya källor (arkiv, dokument, intervjuer och opinionsundersökningar) inneburit ett fömyat intresse för den gamla arbetar- och bondestaten. Den flod av böcker och avhandlingar som svept fram under 1990-talet kommer utan tvekan att fortsätta stiga under de närmaste åren, och kunskapen om det östtyska politiska systemet kommer att öka. Det har också efter *der Wende* blivit möjligt att omvärdera tidigare ståndpunkter angående DDR:s historia, politiska system, ekonomi och kollaps. Ehrhart Neuberts väldiga *Geschichte der Opposition in der DDR 1949–1989* är ett utmärkt exempel på den nya historiska forskningen om DDR. Neubert ger på nästan tusen sidor en helt ny bild av hur stark och omfattande den inre östtyska oppositionen egentligen var (Neubert 1997).

Det finns i dag en väldigt stor mängd centrumbildningar och institutioner i Tyskland som ägnar sig åt studiet av DDR och östra Tyskland. Bland alla dessa kan särskilt nämnas *Zentrum für Zeithistorische Forschung* vid universitetet i Potsdam och *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* (MZES) vid universitetet i Mannheim, eftersom man här ägnar sig åt att sammanställa förteckningar över både tysk och utländsk DDR-forskning. Vidare kan nämnas Institut für Zeitgeschichte i München, Forschungsverbund SED-Staat i Berlin och Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung i Dresden. En nyckelperson är Ulrich Mählert (se-

dan 1998 i Potsdam, tidigare i Mannheim) som ger ut nyhetsbladet *Aktuelles aus der DDR-Forschung* (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/>). Detta nyhetsblad torde vara den bästa vägen för den som snabbt vill få en inblick i den moderna DDR-forskningen. En annan genväg är den volym som MZES och sociologiska institutionen vid Friedrich-Schiller Universität i Jena gav ut 1998, *Materialen zur Erforschung der DDR-Gesellschaft*. Här listas över 700 forskningsprojekt om DDR som startade mellan 1991-1997. Boken innehåller dessutom detaljerad information om tillgängliga dokument, bibliotek och dataarkiv i Tyskland. Just den historiska forskningen om DDR har uppmuntrats från statligt håll, som en del i uppgörelsen med det förflutna. Den av den tyska Forbundsdagen tillsatta Enquete-kommissionen arbetade mellan 1992-1998 med att göra en total utvärdering av DDR-tiden. Syftet var att göra upp med kommunisttiden och ge upprättelse åt diktaturens offer. Kommissionens betydelse för forskningen var att den lade fram ett omfattande material som kan komma till användning i både den historiska forskningen om DDR och forskningen om diktaturens följder (Weidenfeld & Korte 1999:235, 330-342).

Tillgången till alla nya arkiv är naturligtvis av största betydelse för samtliga tyska DDR-forskare (jfr Henke 1993, Suckut 1995). De förna Stasi-arkiven uppgår till ungefär 178 000 hyllmeter handlingar, samt en stor mängd foton, ljudband, kassetter och videofilmer. Denna ofantliga mängd personregister, personakter och spaningsakter handhas av en speciell myndighet som skapades vid återföreningen (*Der Bundesbeauftragte fur die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik*). Vanligtvis säger man bara Gauck-myndigheten, efter dess första chef Joachim Gauck. Myndigheten har till uppgift att ordna och varda arkiven, samt lämna ut kopior till de medborgare som ansökt om att få läsa sina personakter. Myndigheten har sitt centralarkiv i Berlin, i MfS:s (*Ministerium fur Staatssicherheit*) gamla högkvarter på Normanenstrae. Dessutom har man 14 regionala kontor (filialarkiv), vilket motsvarar Stasis gamla organisatoriska indelning. Till Gauck-myndig-

heten ar en speciell forskningsavdelning knuten, som bland annat publicerar verksamhetsberättelser. Det finns redan nu en egen liten litteratur om Stasi-akterna och Stasi-organisationen (jfr Backhaus 1996). Det är inte heller bara Stasi-arkiven som blivit tillgängliga för forskning. Inom ramen för SAPMO (*Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv*) finns exempelvis både det östtyska kommunistpartiets och de övriga östtyska massorganisationernas arkiv, vilka givetvis är oundgangliga för den historiska forskningen om DDR:s politiska system.

Det är dock inte enbart historiker som ägnar sig åt studiet av Östtyskland. Sociala, politiska och kulturella frågor i de nya förbundsländerna lockar också många forskare. Den viktigaste tidskriften för DDR-studier, *Deutschland Archiv*, fick 1990 undertiteln *Zeitschrift fur deutsche Einheit*. Det som i dag kallas Tysklandsforskning (*Deutschlandforschung*) ar en samlingsbeteckning för både historisk forskning om DDR och forskning om det återförenade Tyskland. Det senare skiljs ibland ut och kallas då *Vereinigungsforschung*. Då denna forskning har betydelse för att utvärdera det inre enandet mellan väst och öst, kan man se på dagens *Vereinigungsforschung* som en efterföljare till den allra tidigaste SBZ-forskningen, som ju också var en slags aterforeningsforskning. Samtidigt är det så att studiet av DDR slutligen helt tycks ha förts över till de allmänna samhälls- och kulturvetenskaperna. Tysklandsforskning är bara en lösare benämning på forskare verksamma inom en rad discipliner som förenas av sitt intresse för den tyska delningen och återföreningen. Men det handlar inte om något avgränsat forskningsfält längre, med egna metoder och teorier (Weidenfeld & Korte 1999:226-239).

Den tyska återföreningen har skapat helt nya frågor om osttyskarnas förhållande till vasttyskarna. östtyskarna kan ses som en minoritet inom Förbundsrepubliken, en grupp med en egen historisk erfarenhet, en egen politisk kultur, och en speciell socioekonomisk situation. Det som var DDR motsvarar ungefär 30 procent av Förbundsrepublikens yta i dag, men av Tysklands 81,8 miljoner invånare ar enbart 19 procent (15,6 miljoner) östtyskar. återföreningen

har bland annat studerats som en ”kulturchock” för östtyskarna, vilka har andra attityder och värderingar än tyskarna i väst (Wagner 1996). Andra forskare har undersökt den hastiga återföreningens psykologiska följder (Maaz 1990, 1991, Moeller & Maaz 1991). På 1990-talet har också kvinnornas ställning i det återförenade Tyskland diskuterats. De östtyska kvinnorna har beskrivits som återföreningens förlorare. I DDR arbetade de flesta kvinnor heltid. Daghem var inte dyra och det rådde ingen brist på platser. Skilsmässor var lätta att ta ut. De östtyska kvinnorna var inte beroende av sina män eller fäder. Sedan 1970-talet fanns en abortlagstiftning som i jämförelse med motsvarande västtysk lagstiftning var mycket liberal. Efter återföreningen har allt detta förändrats till det sämre. Kvinnorna har drabbats hårdare av arbetslösheten än männen. Den abortlagstiftning som gäller i Tyskland i dag är betydligt strängare än den som fanns i DDR (Süssmuth & Schubert 1992, Heinen 1995). För den som snabbt vill få en överblick över forskningen om det återförenade Tyskland, rekommenderas Werner Weidenfelds och Karl-Rudolf Kortés väldiga *Handbuch zur deutschen Einheit*, vilken kom i en ny utgåva våren 1999. Detta är en kombinerad uppslagsbok och forskningsöversikt, som beskriver en rad ekonomiska, politiska, juridiska, sociala, historiska och vetenskapliga aspekter av den tyska återföreningen. Boken innehåller referenser till både standardverk och aktuell forskningslitteratur. Ett alternativ är att gå via internet. På adressen ”www.wiedervereinigung.de” finns en sökbar databas *on-line*, som i skrivande stund innehåller runt 15 000 referenser till samhällsvetenskaplig litteratur om den tyska återföreningen.

Den amerikanska forskningen om DDR

Efter det andra världskriget blev USA det ledande landet inom östeuropaforskningen. Kriget hade medfört en insikt om bristen på specialiserad kunskap om stora delar av världen. Årtiondena direkt efter kriget tilldelades de amerikanska universiteten betydande resurser för att klara av den expansion av högre utbildning som ägde rum. Områdesstudier (*area studies*) gynnades

av denna utveckling. Nya institutioner för områdesstudier och en rad centra för forskning om olika världsdelar inrättades vid flera av de stora amerikanska universiteten. *Hoover Institution* vid Stanford och *Harriman Institute* vid Columbia, samt Harvards två centra för Rysslands- respektive Ukrainastudier blev kända för sin östforskning. Det var först nu på 1950-talet som sovjetologin, studiet av Sovjetunionen som samhälle och politiskt system, etablerades som ett eget forskningsområde. Förutom *sovietology* användes också benämningarna *communist studies* och *East European studies*. Det hade tidigare funnits slavister som studerat rysk kultur, historia och litteratur, men studiet av det kommunistiska Sovjetunionen var eftersatt. När det stod klart att Sovjetunionen var USA:s störste konkurrent i världen, blev det angeläget att lära känna sin fiende (Tarschys 1984:14f, Gerner *et al.* 1995:28, Cohen 1985:9).

1964 etablerades *International Committee for Soviet and East European Studies* (ICSEES), en internationell organisation för östeuropaforskning. ICSEES möjliggjorde ett internationellt samarbete mellan forskare från skilda akademiska discipliner, inte bara samhällsvetenskaperna. Det som förenade de sinsemellan olika forskarna var intresset för områdesstudier. Under 1970-talet sjönk dock intresset för områdesstudier i USA. En slags skiljelinje hade uppstått mellan områdesforskarnas ofta tvärvetenskapliga ansatser och den disciplin-specifika forskningen. Inom den behavioralistiska statsvetenskapen utvecklades teorier och modeller som sågs som generella. Forskare som sysslade med områdesstudier och tvärvetenskapliga ansatser fick en lägre status, som eklektiker. Områdesforskarna var inte nödvändigtvis eklektiker, men de hade ofta en idiografisk ansats, till skillnad från statsvetenskapens nomotetiska ansats. Den områdesspecifika östforskningen kom på grund av denna vetenskapsteoretiska motsättning inte att integreras i den allmänna samhällsvetenskapen. Det förekom dock försök att förena östeuropaforskningen med behavioralismen. Fredric J. Flerons samlingsvolym *Communist Studies and the Social Sciences* från 1969 och Roger E. Kanets *The Behavioral Revolution and Communist Studies* från 1971 var de tydli-

gaste exemplen. Fleron och Kanet underströk betydelsen av empiriska studier och utgick ifrån att det fanns universella aspekter av politiskt beteende, som kunde studeras med hjälp av generella modeller och teorier. Deras ansats var således uttalat nomotetisk. Man ville bygga en bro mellan *communist studies* och *comparative politics*, och skapa ett nytt forskningsfält – *comparative communism*. Det gällde att distansera sig från totalitarismen och närma sig den mer ”vetenskapliga” eller positivistiska statsvetenskapen. Detta mål uppnåddes dock aldrig. Den amerikanska statsvetenskapen var vid den här tiden som sagt skeptisk eller rent av misstänksam mot områdesforskningen. Att anpassa de generella modellerna till länderna bakom järnridån visade sig också vara problematiskt. Trots försök att utföra breda, jämförande analyser, kom länderspecifika studier ändå att dominera inom östeuropaforskningen (Arvidsson & Fogelklou 1984, White, Batt & Lewis 1993:242-249, Gerner *et al.* 1995:27-30).

Sådana tendenser medförde att DDR-studier under efterkrigstiden var en marginaliserad förekomst inom den nordamerikanska statsvetenskapen. Forskare som intresserade sig för andra länder och politiska system än det amerikanska förväntades ofta att offra djupet för bredden. ”European politics” sågs som ett rimligt analysområde, medan ”East German politics” uppfattades som ett omotiverat snävt område. De amerikanska forskare som ändå intresserade sig för tyska frågor, var framför allt inriktade på Nazi-Tyskland, som en totalitär stat, eller på efterkrigstidens demokratiseringsprocess i Förbundsrepubliken. De allierade i Tysklands västra delar hade direkt efter krigsslutet inlett ett omfattande omskolningsprogram, i syfte att förändra den tyska befolkningens värderingar i en demokratisk riktning. I samband med detta program utfördes omfattande survey-undersökningar mellan 1945 och 1949, där man genom intervjuer försökte mäta tyskarnas politiska attityder. Liknande undersökningar fortsatte att utföras på 1950-talet på uppdrag av Adenauer-regeringen. Det fanns alltså ett omfattande empiriskt material att utgå ifrån om man ville studera demokratins utveckling i Västtyskland. DDR var svårare att studera, på grund av bristen på

data. Det var först på 1970-talet, efter Willy Brandts *Ostpolitik* som DDR uppmärksammades av amerikanska forskare i någon högre utsträckning. Det fanns emellertid en handfull forskare som ändå gick mot strömmen och relativt tidigt intresserade sig för DDR, som Arthur Hanhardt, Jean Edward Smith, Thomas Baylis, Henry Krisch, Melvin Croan och Anita Malinckrodt (Conradt 1980:213f, McFalls 1997).

Den amerikanska forskningen om DDR kom att tillhöra östeuropaforskningen snarare än tysklandsforskningen. Organisationen *GDR Studies Association*, som etablerades 1983, blev en underorganisation till *American Association for the Advancement of Slavic Studies*. Det mest naturliga, kan man tycka, hade varit att tillhöra *German Studies Association* (GSA), en interdisciplinär organisation för tysklandsforskare i USA som grundades 1976. GSA hade dock en tydlig inriktning på Förbundsrepubliken. Av taktiska skäl, för att få del av statliga forskningsanslag, var det heller inte fel att tillhöra det större fältet *communist studies* (jfr McFalls 1997, *Aktuelles aus der DDR-Forschung* 1997:3).

Berlinmurens fall den 9 november 1989 och den tyska återföreningen ett år senare, den 3 oktober 1990, gav de amerikanska DDR-kännarna deras ”fifteen minutes of fame”. På de årliga konferenser som anordnas av *American Political Science Association* stod DDR-forskare högt i kurs under 1990-talets första år. Likaså kom östtyska frågor att hamna på dagordningen vid de konferenser som anordnades av de amerikanska tysklandsforskarnas organisationer, *German Studies Association* och *Conference Group on German Politics*. De gamla områdesforskarna fick dock snabbt konkurrens av transitologer, komparativister och en mängd andra forskare som nu inkluderat östra Tyskland i sina modeller. Statsvetare som inriktat sig på östtyska områdesstudier förbättrade egentligen inte sin status i det nordamerikanska forskarsamhället, utan fick snart nog nya problem att brottas med. Medan historiker med ett DDR-intresse nu hade fått flera guldgruvor av nytt källmaterial, då olika östtyska arkiv blivit tillgängliga, var statsvetare med samma intresse tvungna att motivera och försvara sitt studieobjekt. DDR-forskare fick definiera om sig själva, och bli tysk-

landsforskare eller transitologer. *GDR Studies Association* bytte namn till *Eastern German Studies Association* ("...an association of scholars interested in that part of Germany once known as the German Democratic Republic"). I dag tillhör östtyska områdesstudier den allmänna amerikanska tysklandsforskningen (McFalls 1997).

Det finns för närvarande en levande amerikansk forskning om DDR och östra Tyskland. Vid University of Massachusetts i Amherst finns exempelvis Barton Bygs *The DEFA Film Library Project* som tillahandahåller östtysk film för forskning och undervisning, vid Stanford University Libraries finns bland annat ett projekt om kulturpolitik i DDR (*Culture History of the German Democratic Republic*) och vid George Washington University finns östtyska dokument från det kalla krigets dagar tillgängliga inom ramen för *National Security Archives*. Det finns flera nordamerikanska tidskrifter för östtysklandsforskarna. *German Politics and Society* ges ut tillsammans av de tre stora centrumbildningar för Tyskland- och Europastudier som finns i USA – vid Harvard University, Georgetown University och University of California – och innehåller regelbundet vetenskapliga artiklar om östtyska frågor. GSA:s *German Studies Review* är en liknande tidskrift. *New German Critique* är ingen samhällsvetenskaplig tidskrift, utan ligger mer åt det humanistiska hållet. Förutom de tre centrumbildningar för Tyskland- och Europastudier som ger ut *German Politics and Society* finns *American Institute for Contemporary German Studies* vid Johns Hopkins University i Washington, som inom ramen för sin tysklandsforskning också studerar östtyska frågor. Den redan nämnda *Eastern German Studies Association* (EGSA) är den enda organisation som uteslutande ägnar sig åt studiet av DDR och östra Tyskland. EGSA ger ut nyhetsbladet *Eastern German News* (se <http://www.calvin.edu/cas/egsg>). Bland EGSA:s medlemmar finns bland andra DDR-forskarna Irwin Collier, Randall Bytwerk, Henry Krisch, Laurence McFalls, Marilyn Rueschemeyer och Thomas Baylis. Den största tvärvetenskapliga konferensen för nordamerikanska tysklandsforskare är det årliga möte som anordnas av *German Studi-*

es Association. GSA:s medlemmar är till största delen historiker och statsvetare, och under 1990-talet har den tyska återföreningen och den moderna DDR-forskningen blivit viktiga delar av GSA:s intresseområde. De årliga konferenser som *American Political Science Organisation* håller här redan nämnts, där den speciella *Conference Group on German Politics* (CGGP) anordnar paneldiskussioner och föreläsningar. CGGP ger också ut nyhetsbladet *Politik*. Till sist kan den äldsta institutionen i USA som sysslar med östtyska frågor nämnas, nämligen *New Hampshire Symposium* (NHS). NHS är ingen formell organisation, utan en årligen återkommande veckolång konferens som hålls i Conway, New Hampshire. NHS startade 1974 och har sedan 1976 organiserats av Margy Gerber, professor vid *Department of German, Russian and East Asian Languages*, Bowling Green State University i Ohio. Konferensen har en tvärvetenskaplig ansats och bjuder varje år in forskare, politiker och artister från östra Tyskland. NHS har dock inte alltid haft så gott rykte bland amerikanska forskare. Före 1989 drog man sig nämligen inte för att kompromissa med den östtyska kommunistregimen, i syfte att kunna bjuda in intressanta östtyska gäster (jfr McFalls 1997, *Aktuelles aus der DDR-Forschung* 1997:3).

Det ska avslutningsvis framhållas att *German Studies Association* (GSA), trots sin huvudsakliga inriktning på studier av Förbundsrepubliken, alltid haft DDR-forskare knutna till sig. Skillnaden mellan *Eastern German Studies Association* (EGSA) och *German Studies Association* (GSA) har nämligen också haft att göra med synen på DDR. Under 1980-talet fanns det en tendens bland EGSA:s medlemmar att anamma ett så kallat system-immanent synsätt på DDR. Man tog avstånd från forskare som kritiserade DDR i allt för hårda ordalag, och såg istället både brister och förtjänster med det östtyska politiska systemet. Inom GSA rådde inte samma entusiasm inför DDR. Det är inte konstigt att EGSA och GSA under 1990-talet har gått i polemik mot varandra (jfr *Aktuelles aus der DDR-Forschung* 1997:3, 1998:1).

Den brittiska forskningen om DDR

I Storbritannien har DDR-forskningen inte följt det nordamerikanska mönstret. Här har istället studiet av DDR under efterkrigstiden tillhört germanisternas område. Vid de brittiska universiteten har det funnits en rad institutioner för Tyskland- och Europastudier, där det i allmänhet funnits experter på DDR-litteratur och östtysk kultur. Det har också funnits ett fåtal statsvetare och östeuropaforskare som intresserat sig för DDR, främst Martin McCauley och David Childs. Efter 1989 har emellertid DDR-studiet allt mer kommit att hamna under de brittiska historikernas domän. Intresset för DDR har också vuxit på senare år. Följande personer har gjort sig kända för att syssla med östtyska frågor: Jonathan Osmond vid University of Wales i Cardiff, Richard Bessel vid Open University, Mary Fulbrook vid University College i London, John Sandford vid Reading University, Ian Wallace och Dennis Tate vid Bath University, Mark Alinson vid Bristol University, Peter Hutchinson vid Cambridge, Peter Greider vid Oxford, samt Timothy Garton Ash vid St Antony's College i Oxford. Listan är naturligtvis inte komplett (jfr *Aktuelles aus der DDR-Forschung* 1996:2).

Det växande intresset för DDR och östra Tyskland kan utläsas i det faktum att det i Storbritannien vuxit fram flera centrumbildningar för östtyska områdesstudier under 1990-talet. Vid Reading University etablerades *Centre for East German Studies* i januari 1994. Vid Birmingham University öppnades en institution för Tysklandstudier under hösten 1994. Sedan tidigare finns *Institute for Germanic Studies* vid University of London och *Centre for European Studies* vid University College London, där det växande intresset för DDR också börjat göra sig gällande. Vid University of Nottingham fanns före 1994 en särskild institution för Tysklandstudier, och universitetet har bland annat ett stort pressarkiv som byggdes upp i samband med den brittiska militärens närvaro i Berlin mellan 1948-1982. Andra universitet som tillfälligtvis utmärkt sig för just DDR-studier är Keele University (*Centre for the Study of German Culture and Society*) och Loughborough University (*Department of European Studies*).

Sedan kan ytterligare en rad Londonbaserade institutioner räknas upp. En DDR-forskare kan naturligtvis ha nytta av de samlingar som finns vid *Goethe Institute*, *German Historical Institute* och *British Library*. Vid London School of Economics och vid *School of Slavonic and East European Studies* torde också finnas mycket att hämta. Den sistnämnda institutionen har under lång tid haft ett intresse för DDR inom ramen för sin östeuropaforskning. De tidskrifter som finns för brittiska DDR-forskare är framför allt *German Monitor*, som helt inriktar sig på DDR-studier, och *German Politics*, som inriktar sig på det återförenade Tyskland. I och med att intresset för DDR ökat bland historikerna, innehåller *German History* och *Contemporary European History* då och då artiklar om DDR. *Debate* är en tidskrift som täcker in alla aspekter av Tyskland av i dag; politik, ekonomi, kultur, historia, och media (*Aktuelles aus der DDR-Forschung* 1996:2).

Den svenska forskningen om DDR

Den svenska forskningen om DDR har under efterkrigstiden varit mager. DDR-studier har ingått i det större område som tidigare kallades "öststatsforskning". Detta var under efterkrigstiden den svenska beteckningen på studiet av kommuniststaterna i både Central- och Östeuropa och Sovjetunionen. I översikten *Öststatsforskningen i Sverige 1950-1983* (Arvidsson 1984a) ges en överblick över detta forskningsområde. Det generella mönstret är att svensk öststatsforskning under 1950- och 1960-talen var svagt utvecklad och att det var först på 1970-talet som det var riktigt att tala om öststatsforskningen som ett eget vetenskapligt fält (jfr Arvidsson 1984b). En annan generell tendens är att det främst är Sovjetunionen som intresserat de svenska forskarna. De arbeten om DDR som redovisas i forskningsöversikten är främst allmänna verk om det delade Tyskland, jämförelser mellan de politiska systemen i Väst- och Östtyskland, och arbeten om östtysk handel och ekonomi.

Den generella trend som beskrivits ovan, att en slags skiljelinje växt fram mellan forskningen

om Östeuropa och övrig samhällsvetenskap, gäller också för Sverige. Svensk statsvetenskap har ju under efterkrigstiden varit starkt influerad av amerikansk statsvetenskap (Lundquist 1993: 16f). Den statsvetenskapliga subdisciplinen jämförande politik har exempelvis inte i någon högre utsträckning ägnat sig åt Östeuropa. De komparativa studier som har utförts har huvudsakligen hållit sig inom Norden. Har man däremot gått längre, har det varit till de demokratiska staterna i Västeuropa (Anckar 1993:117-119). Det finns dock ett par uppfriskande undantag, som Jiri Polaks avhandling som jämför Rumänien och DDR (Polak 1986), Lars-Inge Ströms avhandling *Idrott och politik: Idrottsrörelsens politiska roll i Tredje Riket, DDR och Förbundsrepubliken* (Ström 1977) samt Steven Saxonbergs avhandling *The Fall. Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland in a Comparative Perspective* (Saxonberg 1997).

Öststatsstudierna i Sverige bedrevs först vid universitetens institutioner för slaviska språk. Under 1960-talet infördes på sina håll studier med en mer samhällsvetenskaplig inriktning. 1970 överfördes denna typ av öststatsstudier från Slaviska institutionen i Uppsala till den nybildade Avdelningen för öststatsforskning. Mellan 1973 och 1983 bedrevs grundutbildning om Östeuropa inom ramen för vad som då kallades Enheten för öststatsstudier vid Uppsala universitet. 1983 slogs "avdelningen" och "enheten" samman till Institutionen för öststatsstudier (Tarschys 1984: 16). Då man inte längre talar om "östblock" eller "öststater" heter det i dag Institutionen för östeuropastudier. Institutionen i Uppsala har haft en stor betydelse för svensk östeuropaforskning. I dag finns det dessutom en rad andra institutioner av betydelse. Vid Handelshögskolan i Stockholm finns sedan 1989 Östekonomiska Institutet (*Stockholm Institute of Transition Economics and East European Economics*). I Göteborg finns Centrum för Studier av Ryssland och Östra Europa. Vid Örebro universitet finns organisationen Forum Öst. Vid Umeå universitet har forskningsgruppen Centrum för regionalvetenskap under ett par år ägnat sig åt studier av Barentsregionen och vid Högskolan i Södertörn har på senare år en Östersjörelaterad forskning byggts upp. Slaviska institu-

tionen i Lund bör också nämnas i detta sammanhang, då de erbjuder ett rikt kursutbud också av samhällsvetenskaplig karaktär. För en översikt över aktuell svensk forskning, se *Sällskapet för Studier av Ryssland, Central- och Östeuropa samt Centralasien* (www.sallskapet.org).

Under efterkrigstiden var det otacksamt att studera DDR eller Östeuropa över huvud taget. Både kvantitativa och kvalitativa analyser var förknippade med stora problem. Statistik från öststaterna var bristfällig. Just DDR var särskilt dålig på att redovisa användbar statistik (Åslund 1984). Kvalitativa analyser (källkritik och innehållsanalys) var också problematiska, eftersom officiella publikationer tjänade som Potemkin-kulisser (Germer 1984). Att det relativa ointresset för DDR går igen bland statsvetare i Sverige och i andra länder under efterkrigstiden ska man alltså inte förvånas över. Det hänger ihop med det relativa ointresset för Östeuropa i stort. Men efter 1989? Åren närmast efter murens fall var, som vi sett, händelserika år på östeuropaforskningens och DDR-forskningens område. Efter Berlinmurens fall kom genast en rad svenska böcker som behandlade DDR:s undergång och det återförenade Tyskland: *Mot ett enat Tyskland: Reportage från en återförening* (Holmlund & Lundin 1990), *Landet i mitten. Tyskland och det nya Europa* (Karlsson 1991), *Det nya Tyskland* (von Friesen 1991), *Det nya Stortyskland* (Myrdal 1992), *Tyskland mitt i Europa* (Westerlund 1992), *Sista tangon i DDR. Ett PS* (Lundin 1992), *Reportage från ett enat Tyskland* (Andersson 1992), *Dröm och verklighet i DDR. Några samtal med dem som var med* (Schimanski 1993), *4 ½ år i DDR. Tankar kring landet som icke längre är* (Modin 1994). Det var nu inte alltid forskare som skrev om händelserna i Tyskland, utan en salig blandning av tysklandskännare. Detta visade ändå att det fanns ett (om än tillfälligt) intresse för den tyska återföreningen. En rad utländska böcker blev också översatta till svenska: *Folket, det är vi* (Garton Ash 1990), *Ett tyskt århundrade 1890-1990* (von Krockow 1991), *Efter muren. En resa genom den tyska nationalkänslan* (Schneider 1992), *Daidalos fall. Prosaiska texter om Tyskland* (Biermann 1992), *Återföreningens kris. Det nya Tyskland* (Marsh 1995). DDR:s under-

gång behandlades också i Kristian Gerners *Centraleuropas återkomst* och i Sten Berglunds och Jan Åke Dellenbrants *The New Democracies in Eastern Europe*, båda ursprungligen publicerade 1991. Samma år kom också kulturgeografen Tommy Books *Berlin: sönderbrutet och hopfogat*. Används antal publicerade böcker som indikator, kan det noteras att intresset för tyska frågor på senare år tycks ha minskat i Sverige.

Hur stort är intresset bland studenter och doktorander? De som nu är i "avhandlingsålder" bedrev sina grundstudier under samma tid som omvandlingarna ägde rum i Central- och Östeuropa. Man borde således kunna spåra ett östintresse bland doktorander på 1990-talet. I en sammanställning från 1995 över valda avhandlingsämnen hos doktorander i statsvetenskap vid de stora skandinaviska universiteten kan man se någonting åt det hållet. Subdisciplinen internationell politik lockar väldigt många, och här är intresset för länderna i Central- och Östeuropa ungefär lika stort som intresset för EU (se Winter 1996). Samtidigt skulle man kunna hävda att, oavsett om intresset för länderna i Central- och Östeuropa ökat, så är DDR borta ur leken. Inte enbart i den meningen att DDR inte längre existerar som en egen statsbildning, utan därför att regionen förlorat sin plats inom östeuropaforskningen. Östra Tyskland diskuteras i allmänhet inte när transitionsprocesserna i andra före detta kommunistländer diskuteras, utan ses som ett specialfall som inte kan jämföras med länder som Tjeckien eller Polen. Det som var DDR är nu med i EU, och Östtyskland är helt enkelt en del av Förbundsrepubliken Tyskland. Att doktorander intresserar sig för länderna i Central- och Östeuropa, skulle således inte nödvändigtvis innebära att studiet av östra Tyskland kommer att införas i den svenska statsvetenskapen. Den internationella forskningen på området talar snarast mot en sådan utveckling. Se exempelvis Juan Linz och Alfreds Stepans *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (1996). Här jämförs omvandlingarna i Sydeuropa, Östeuropa och Sydamerika. Trots denna minst sagt breda komparativa ansats, menar man att östra Tyskland måste lämnas utanför analysen, efter-

som övergången till demokrati här är att betrakta som ett allt för speciellt fall.

Jag har här i första hand talat om den samhällsvetenskapliga forskningen. Flera av de forskare i Sverige som faktiskt ägnat sig åt DDR har emellertid varit germanister och litteraturvetare. Ska man räkna upp i Sverige verksamma DDR-forskare bör därför namn som Synnöve Clason, Vera Klasson, Rigmor Granlund-Lind, Frank-Michael Kirsch och Per Landin nämnas. Landin har under de senaste åren gett ut en rad böcker där han i essäform berättar om östtyska frågor och författare (Landin 1988, 1992, 1994). Intresset för DDR-litteratur i Sverige ska dock inte överdrivas. Under hela DDR:s existens (1949-1990) blev enbart runt 60 böcker (romaner, diktsamlingar och antologier) skrivna av östtyska författare översatta till svenska. Som en jämförelse gavs runt 200 svenska böcker i tysk översättning ut på olika förlag i DDR under motsvarande period (Landin 1992:179-182).

Ett levande forskningsfält

Jag har här gett en kortfattad översikt av den tyska, den amerikanska, den brittiska och den svenska forskningen om DDR. Forskningen har utvecklats på olika sätt i de olika länderna, men vissa generella tendenser kan urskiljas. En första tendens, som redan berörts, är det relativa ointresset för DDR bland samhällsvetare under efterkrigstiden. Västtyskland utgör här ett undantag – "tyska frågor" har naturligtvis fått tyska svar. DDR-forskningens institutionella hemvist inom östeuropaforskningen har också haft betydelse för dess akademiska status. En andra generell tendens är att 1989 innebar en tydlig vändning, vilket gör det rätt att tala om en tidig DDR-forskning och en post-*Wende* forskning.

Forskningen om DDR och östra Tyskland lever och mår bra, inte trots utan tack vare DDR:s undergång. DDR-forskningen har på 1990-talet utvecklats ordentligt tack vare tillgången till nya källor. I Storbritannien, där DDR tidigare studerades av germanister och ett mindre antal statsvetare, har nu intresset för DDR bland historikerna ökat markant. I USA har DDR-forskningen under efterkrigstiden utvecklats inom forsk-

ningsfältet *communist studies*, i avskildhet från andra samhällsvetenskapliga discipliner. Efter 1989 har dock intresset för DDR och östra Tyskland ökat bland amerikanska samhällsvetare. Nu ingår DDR-studier i forskningsfältet *German studies* snarare än inom östeuropaforskningen. Det finns en levande forskning om DDR och östra Tyskland vid flera amerikanska universitet.

I Sverige har den samhällsvetenskapliga DDR-forskningen under efterkrigstiden ingått i öststatskunskapen. Det har samtidigt funnits germanister och litteraturvetare som studerat östtysk litteratur. Intresset har dock varit svalt, och det finns egentligen ingen anledning att tro att det akademiska intresset för DDR och östra Tyskland skulle öka i framtiden. Det skulle i så fall vara bland historikerna, snarare än bland statsvetarna.

Den tyska forskningen om DDR har ökat dramatiskt efter Berlinmurens fall. Man kan nu presentera en mer fullständig bild av hur det östtyska samhället och politiska systemet såg ut än vad som tidigare var möjligt. Tillgången till alla nya arkiv har inneburit en kraftig ökning av forskare som studerar DDR:s korta historia. Men också problem som uppstått i och med återföreningen studeras. Man skulle kunna hävda att det numera faktiskt handlar om två olika forskningsområden, historisk forskning om DDR och forskning om dagens östra Tyskland. Det går dock inte att dra någon skarp gräns mellan "DDR-forskning" och "forskning om östra Tyskland", och båda dessa områden ingår i det som kallas Tysklandsforskning (*Deutschlandforschung*). Forskare som tidigare studerade DDR kan i dag välja att fortsätta med det, eller istället studera nya frågor om östra Tyskland, eller göra bådadera. Först om några år, när en ny generation forskare växt upp, går det kanske att urskilja några tydligare gränser.

I Tyskland sker i dag en uppgörelse med den tidigare DDR-forskningen. De forskare som på 1970-talet och senare valde att förkasta den totalitära bilden av DDR blir utsatta för hård kritik. DDR var in i det sista en *Unrechtsstaat* och de öst-väst jämförelser som västtyska DDR-forskare sysslade med på 1970- och 1980-talen var, enligt kritikerna på 1990-talet, blinda för detta

faktum. Ska jämförelser göras, menar samma kritiker, är det lämpligare att jämföra Nazi-Tyskland och DDR. Intressant nog kan man därför tala om en slags renässans för totalitarismen som paradig. Diskussionen fortsätter alltså. Forskningen om Östtyskland lever.

Joakim Ekman

* Jag vill tacka Sten Berglund, Peter de Souza och Kristian Gerner, som vid olika tillfällen har kommenterat denna forskningsöversikt.

Referenser

- Aktuelles aus der DDR-Forschung*, 1996:2. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Aktuelles aus der DDR-Forschung*, 1997:3. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Aktuelles aus der DDR-Forschung*, 1998:1. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Almond, Gabriel A. & Roselle, Laura, 1993. "Model Fitting in Communist Studies" i Fleron, Frederic J. & Hoffmann, Erik P. (eds.) *Post-Communist Studies & Political Science. Methodology and Empirical Theory in Sovietology*. Boulder: Westview Press.
- Anckar, Dag, 1993. "Comparative Research in the Nordic Countries: Overcoming Ethnocentrism?", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 16, No. 2, 1993, 107-126.
- Andersson, Christoph, 1992. *Reportage från ett enat Tyskland*. Stockholm: Brevskolan.
- Arendt, Hannah, 1951. *The Origins of Totalitarianism*. London: Secker & Warburg.
- Arvidsson, Claes, 1984a. *Öststatsforskningen i Sverige 1950-1983. Forskningsöversikt och bibliografi*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond 1984:2.
- Arvidsson, Claes (red), 1984b. *Öststatsstudier. Teori och metod*. Malmö: Liber.
- Arvidsson, Claes & Fogelklou, Anders, 1984. "Statsvetenskapliga ansatser" i Arvidsson, Claes (red) *Öststatsstudier. Teori och metod*. Malmö: Liber.
- Backhaus, Helmut, 1996. "Stasiarkiven 1989-1995", *Arkiv, samhälle och forskning* 1996:3, 21-40.
- Baylis, Thomas, 1994. "Scapegoating GDR Research? A Commentary", *Eastern German News*, 1994:15. Eastern German Studies Association (EGSA).

- Berg, Frank, Möller, Bärbel & Reißig, Rolf, 1992. "Pro und contra politikwissenschaftliche Forschung in der DDR", *Politische Vierteljahresschrift* 33:2, 256-277.
- Berglund, Sten & Dellenbrant, Jan Åke (eds.), 1994. *The New Democracies in Eastern Europe. Party Systems and Political Cleavages*. Aldershot: Edward Elgar.
- Beyme, Klaus von (ed.), 1976. *German Political Systems. Theory and Practise in the Two Germanies*. German Political Studies Volume 2. London: Sage.
- A Bibliography of German Studies 1945-1971*, 1972. (Compiled by Gisela Hersch) Bloomington & London: Indiana University Press.
- Biermann, Wolf, 1992. *Daidalos fall. Prosaiska texter om Tyskland*. Stockholm: Norstedts.
- Book, Tommy, 1991. *Berlin: sönderbrutet och hopfogat. En politisk-geografisk studie*. Växjö: Acta Wexionesia.
- Burleigh, Michael, 1988. *Germany Turns Eastwards. A Study of Ostforschung in the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burrichter, Clemens & Förtsch, Eckart, 1976. "Development and Present Situation of GDR Research in the Federal Republic of Germany" i Beyme, Klaus von (ed.) *German Political Systems. Theory and Practise in the Two Germanies*. German Political Studies Volume 2. London: Sage.
- Cohen, Stephen F., 1985. *Rethinking the Soviet Experience. Politics and History Since 1917*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Conradt, David P., 1980. "Changing German Political Culture", i Almond, Gabriel & Verba, Sidney (eds.) *The Civic Culture Revisited*. Boston & Toronto: Little, Brown and Company.
- Courtois, Stéphane et al., 1998. *Das Schwarzbuch des Kommunismus*. München: Piper.
- Croan, Melvin, 1972. "East Germany" i Bromke, Adam & Rakowska-Harmstone, Teresa (eds.) *The Communist States in Disarray 1965-1971*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Croan, Melvin, 1992. "Germany and Eastern Europe" i Held, Joseph (ed.) *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*. New York: Columbia University Press.
- Eastern German News*, 1995:18. Eastern German Studies Association (EGSA).
- Fleron, Frederic J. (ed.), 1969. *Communist Studies and the Social Sciences*. Chicago: Rand McNally.
- Fleron, Frederic J. & Hoffmann, Erik P. (eds.), 1993. *Post-Communist Studies & Political Science. Methodology and Empirical Theory in Sovietology*. Boulder: Westview Press.
- Friedrich, Carl J. & Brzezinski, Zbigniew, 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. New York: Praeger.
- Friesen, Hans von, 1991. *Det nya Tyskland*. Stockholm: Norstedts.
- Garton Ash, Timothy, 1990. *Folket, det är vi*. Stockholm: Bonniers.
- Garton Ash, Timothy, 1994. *In Europe's Name. Germany and the Divided Continent*. London: Vintage.
- Gemer, Kristian, 1984. "Kvalitativ metod" i Arvidsson, Claes (red) *Öststatsstudier. Teori och metod*. Malmö: Liber.
- Gemer, Kristian, 1992. *Centraleuropas återkomst*. Stockholm: Norstedts.
- Gemer, Kristian, 1997. *Centraleuropas historia*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Gemer, Kristian, Hedlund, Stefan & Sundström, Niclas, 1995. *Hjärnridån. Det europeiska projektet och det gåtfulla Ryssland*. Stockholm: Fischer & Co.
- Heinen, Jacqueline (ed.), 1995. "Between East and West: Gender in an Era of East European Transitions", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol. 2, No. 1, Spring 1995 (Special Issue).
- Henke, Klaus-Dietmar (Hrsg), 1993. *Wann bricht schon mal ein Staat zusammen! Die Debatte über die Stasi-Akten auf dem 39. Historikertag 1992*. München: DTV Dokumente.
- Holmlund, Håkan & Lundin, Thomas, 1990. *Mot ett enat Tyskland: Reportage från en återförening*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Kanet, Roger E. (ed.), 1971. *The Behavioral Revolution and Communist Studies*. New York: Free Press.
- Karlsson, Ingemar, 1989. *Historien som biologiskt öde. Om perspektivförskjutningar inom mellankrigstidens tyska historieskrivning*. Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg nr 1. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Karlsson, Ingemar, 1991. *Landet i mitten. Tyskland och det nya Europa*. Stockholm: Timbro.
- Kastendiek, Hans, 1991. "Political development and political science in West Germany" i Easton, David, Gunnell, John G. & Graziano, Luigi (eds.) *The Development of Political Science. A Comparative Survey*. London & New York: Routledge.
- Krockow, Christian von, 1991. *Ett tyskt århundrade 1890-1990*. Stockholm: Tidens förlag.
- Landin, Per, 1988. *Tyska samtal. En resa genom fyra litteraturer*. Stockholm & Stehag: Symposium.

- Landin, Per, 1992. *Sista tangon i DDR. Ett PS*. Stockholm & Stehag: Symposion.
- Landin, Per, 1994. *Münchhausens äventyrligheter och andra otidsenliga utflykter i det nyligen förflutna*. Stockholm & Stehag: Symposion.
- Laqueur, Walter, 1967. *The Fate of the Revolution. Interpretations of Soviet History*. New York: The MacMillan Company.
- Leonhard, Wolfgang, 1997. *Die Revolution entläßt ihre Kinder*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Ludz, Peter C., 1972. *The Changing Party Elite in East Germany*. Cambridge, Massachusetts & London: The MIT Press.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Maaz, Hans-Joachim, 1990. *Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR*. München: Knaur.
- Maaz, Hans-Joachim, 1991. *Das gestürzte Volk oder Die unglückliche Einheit*. Berlin: Argon.
- Marsh, David, 1995. *Återföreningens kris – Det nya Tyskland*. Stockholm: SNS Förlag.
- Materialen zur Erforschung der DDR-Gesellschaft. Quellen, Daten, Instrumente*. 1998. Opladen: Leske und Budrich.
- McFalls, Laurence, 1997. "GDR and East German Studies in North America". *Aktuelles aus der DDR-Forschung*, 1997:3. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Modin, Ulf, 1994. *4 ½ år i DDR. Tankar kring landet som icke längre är*. Cirrus.
- Moeller, Michael Lukas & Maaz, Hans-Joachim, 1991. *Die Einheit beginnt zu zweit. Ein deutsch-deutsches Zwiegespräch*. Berlin: Rowohlt.
- Myrdal, Jan, 1992. *Det nya Stor-Tyskland*. Hägglands.
- Neubert, Ehrhart, 1997. *Geschichte der Opposition in der DDR 1949–1989*. Berlin: Ch. Links Verlag.
- Polak, Jiri, 1986. *Dependence Patterns in the Soviet Bloc. The Case of Romania and East Germany*. Lund: Studentlitteratur.
- Pollack, Detlef, 1993. "Zum Stand der DDR-Forschung", *Politische Vierteljahresschrift* 34:1, 119–139.
- Saxonberg, Steven, 1997. *The Fall. Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland in a Comparative Perspective*. Statsvetenskapliga Institutionen. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Schenk, Fritz, 1962. *Im Vorzimmer der Diktatur – 12 Jahre Pankow*. Köln.
- Schimanski, Folke, 1993. *Dröm och verklighet i DDR. Några samtal med dem som var med*. Höganäs: Wiken.
- Schneider, Peter, 1992. *Efter muren. En resa genom den tyska nationalkänslan*. Stockholm: Norstedts.
- Schroeder, Klaus, 1998. *Der SED-Staat. Partei, Staat und Gesellschaft 1949–1990*. München: Carl Hanser Verlag.
- Skilling, Gordon H. & Griffiths, Franklyn (eds.), 1971. *Interest Groups in Soviet Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ström, Lars-Inge, 1977. *Idrott och politik: Idrottsrörelsens politiska roll i Tredje Riket, DDR och Förbundsrepubliken*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Suckut, Siegfried, 1995. "Die Bedeutung der Akten des Staatssicherheitsdienstes für die Erforschung der DDR-Geschichte" i Hellwig, Gisela (Hrsg.) *Rückblicke auf die DDR*. Köln: Edition Deutschland Archiv.
- Süssmuth, Rita & Schubert, Helga, 1992. *Bezahlen die Frauen die Wiedervereinigung? Mit einer aktualisierten Einführung von Monika Jaeckel*. München & Zürich: Piper.
- Tarschys, Daniel, 1984. "Områdesstudier" i Arvidsson, Claes (red) *Öststatsstudier. Teori och metod*. Malmö: Liber.
- Wagner, Wolf, 1996. *Kulturschock Deutschland*. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- Weber, Hermann, 1993. "Die Geschichte der DDR", *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 43:3, 195–203.
- Weidenfeld, Werner & Korte, Karl-Rudolf, 1999. *Handbuch zur deutschen Einheit. 1949–1989–1999*. Frankfurt & New York: Campus.
- Westerlund, Uno, 1992. *Tyskland mitt i Europa*. Stockholm: Carlssons.
- White, Stephen, Batt, Judy & Lewis, Paul G. (eds.), 1993. *Developments in East European Politics*. Durham: Duke University Press.
- White, Stephen, Gardner, John & Schöpflin, George, 1987. *Communist Political Systems. An Introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Education.
- Winter, Søren, 1996. "Who Is Doing Similar Research? Directory of Scandinavian Ph. D. Students in Political Science as of January 1, 1995", Århus: Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Åslund, Anders, 1984. "Kvantitativ metod" i Arvidsson, Claes (red) *Öststatsstudier. Teori och metod*. Malmö: Liber.

Litteraturgranskningar

ANDERS BERG: *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 134.

Avhandlingens syfte

”Staten som kapitalist” handlar om den successiva marknadsanpassning av affärsverken som sker under 1980- och 1990-talen. Undersökningsperioden är 1976-1994. Av de elva affärsdrivande verken som bildades huvudsakligen under första hälften av 1900-talet är det vid mitten av 1990-talet endast fyra kvar som har denna associationsform. Ett flertal av verken har omvandlats till aktiebolag. Avhandlingen berättar historien om denna omvandling.

Huvudsyftet med studien är deskriptivt, nämligen att besvara följande två frågor: ”1) Hur har riksdagens politik mot de affärsdrivande verken sett ut och förändrats under undersökningsperioden?” och ”2) Hur har riksdagspartiernas inställning till affärsverken och deras uppgifter sett ut och förändrats under undersökningsperioden?” (s 16). Därutöver finns också en förklarande ambition, dvs hur marknadsanpassningspolitiken kan förklaras. Det senare syftet är något underordnat de två första, vilket hänger samman med de avgränsningar som gjorts. Studien är koncentrerad till ”den parlamentariska arenan”, vilket bland annat betyder att vad som hänt inom partierna, inom affärsverken och andra relevanta faktorer som kan sprida ljus över varför marknadsanpassningen sker inte undersökts empiriskt. Det är uteslutande offentligt tryck som utgör källmaterialet.

Marknadsanpassningens dimensioner

För att kunna genomföra en statsvetenskaplig deskriptiv analys av detta slag krävs dels en eller flera grundläggande problemformuleringar, dels begreppsliga instrument. En grundläggande frågeställning i avhandlingen gäller förhållandet mellan samhällsmål och (företags-)ekonomiska mål. Utgångspunkten är att det troligen varit problematiskt att i samband med marknadsanpassningen balansera politiskt orienterade mål (såsom sociala jämlikhetsmål, regionalpolitiska mål, beredskapspolitiska, tillsynsmål och miljömål) med ekonomiska krav på lönsamhet och vinst. Man kan framför allt tänka sig att riksdagspartierna intar olika ståndpunkter härvidlag, från samhällspolitiska (vänsterpartierna) till företagsekonomiska synsätt (de borgerliga partierna). Detta uttrycks som en spänning mellan ”marknadsanpassning” och ”allmännyttan”. Här har vi således två begrepp som behöver definieras och operationaliseras.

Vad är då ”marknadsanpassning”? Den beskrivs efter tre dimensioner. Den första dimensionen är autonomi som avser i vilken grad affärsverket självt får fatta beslut om olika aspekter av sin verksamhet. Ju mer autonomi, desto mer marknadsanpassning. Den andra rör renodling som betyder graden av frånvaro av myndighetsuppgifter, dvs i vilken grad affärsverken skall koncentrera sig på produktion av varor och tjänster. Ju mer renodling, desto mer marknadsanpassning. Den tredje dimensionen handlar om i vilken grad affärsverken ges friare och marknadsliknande villkor samt om konkurrens ges möjlighet att verka på denna marknad (s 23). Ju mer konkurrens, desto mer marknadsanpassning. Med hjälp av denna modell kan författaren avgöra om affärsverken, kollektivt och individuellt, genom riksdagsbeslut fått ökad eller minskad marknadsanpassning.

Marknadsanpassning är således något mer än privatisering. Det senare handlar om att överföra

ägandet från statligt till privat, medan marknadsanpassning innefattar olika aktiviteter som kan vara ett steg i riktning mot privatisering, men kan också ses som ett sätt att överföra funktioner till en marknadsliknande situation i syfte att förhindra en privatisering. Det är i detta sammanhang som begreppet "funktionskapitalism" hör hemma. Funktionskapitalism utgör en omvänd analogi av begreppet "funktionsocialism", som myntats av Gunnar Adler-Karlsson. Det senare betyder i korthet att socialdemokratien valde att socialisera (förstatliga) vissa funktioner, men valde att inte röra det formella ägandet. Det förra betyder då att ägandet av affärsverken kan behållas, men att olika funktioner "kapitaliseras" eller "marknadiseras". En viktig skillnad som författaren lyfter fram är att funktionsocialismen har betraktats som en medveten strategi, medan funktionskapitalismen behöver inte ses som en långsiktigt planerad process, utan att man kanske "tagit steg för steg utan att riktigt veta var det skall bära hän eller tänka efter varför man går i denna riktning" (s 25, jfr s 256).

Effektivitet och rättvisa

Nästa begrepp är "allmännytt". Efter diverse djupdykningar i den internationella litteraturen formulerar författaren följande definition:

"En allmännyttig verksamhet utmärks av två saker: 1) verksamheten anses av *effektivitetsskäl* inte kunna bedrivas fullt tillfredsställande på en marknad. 2) verksamhetens centrala betydelse gör att en statlig styrning anses motiverad av *rättviseskäl* för att alla medborgare ska kunna få del av nyttigheterna till en skäligen kostnad" (s 39, kursiv i original).

Definitionen används dels för att karakterisera de olika affärsverken, dels för att fånga in de politiska aktörernas synsätt på affärsverkens verksamhet. I det första fallet handlar det i första hand om att finna ett lämpligt urval av affärsverk för djupare studier. Idén är att välja affärsverk där inslaget av allmännytt är stort och där det finns potentiella konflikter mellan ekonomiska och politiska mål. Valet faller på Posten, Televerket, SJ och Vattenfall.

Lite inom parentes sagt finns det en intressant iakttagelse vad gäller förhållandet mellan olika modeller över vad som kan hänföras till "public" och "private utilities". Ett syfte med dessa, oftast ekonomiskt teoretiska modeller, är att kunna visa vilka verksamheter som rimligen borde vara mer statligt/politiskt kontrollerade än andra. Affärsverkens tillkomsthistoria visar emellertid att sådana "vetenskapliga" avvägningar inte alltid varit aktuella. Det har snarare varit andra skäl till affärsverkens tillkomst. De ekonomiska modellernas förklaringsvärde i dessa avseenden är således begränsat.

Stegen mot ökad marknadsanpassning och bolagisering

Undersökningsperioden är således från 1976, då en borgerlig regering tillträder för första gången på många år, till 1994 då socialdemokraterna återtar regeringsmakten efter en mandatperiod i opposition. Under samtliga mandatperioder under dessa år tas steg i en marknadsanpassande riktning. Några större kliv tas dock inte av de borgerliga regeringarna under den första perioden (1976-82). Det nyliberala marknadstänkandet hade inte fått något ordentligt genomslag i den svenska debatten vid denna tidpunkt. De steg som togs var framför allt att öka vissa av affärsverkens autonomi. I ett fall togs faktiskt ett steg mot mindre marknadsanpassning i jämförelse med ett trafikpolitiskt beslut från början av 1960-talet.

Betydligt fler och längre steg togs under de socialdemokratiska ministärerna 1982-88. Affärsverkens autonomi avseende finansieringar av sin verksamhet ökade och mot slutet av perioden finns inslag av renodling och även att öppna vissa av verkens marknader för andra konkurrenter. Framför allt händer det saker inom teleområdet när Televerkets monopol på telefoner upphävs (1985), telenätet öppnas för alla och monopolet på myntapparater och kontorsväxlar upphävs (1988). Denna marknadsorientering var så pass genomgripande att översikten över telekommunikationens utveckling i Sverige framhåller att den svenska telemarknaden vid slutet av 1980-talet var en av de mest öppna telemarknaderna i världen (Karlsson 1998:128).

Under perioden 1988-91 togs fler och snabbare steg i riktning mot marknadsanpassning. Inte minst påbörjades en ganska omfattande bolagisering – något som socialdemokraterna tidigare ställt sig ytterst skeptiska till. Förenade Fabriksverken bolagiseras och det fattas beslut om bolagisering även av Vattenfall och Domänverket. Därtill öppnas vägen för ytterligare bolagiseringar. Exempelvis beslutas att Televerket 1992 bör byta associationsform och starka krafter verkade för att det skulle innebära en bolagisering. Det mesta händer vid början av 1990-talet. Framför allt 1991 års tillväxtproposition utgör ett avgörande steg. I budgetpropositionerna 1989-91 talades det varmt om den offentliga sektorn i allmänhet borde öppnas upp för intern och extern konkurrens. Det var inte längre nödvändigt att verksamheterna skulle bedrivas i offentlig regi.

Därmed kan sägas att vägen låg ganska öppen för den tillträdande borgerliga regeringen 1991. Det fanns emellertid en avgörande skillnad i synsätt och det gällde privatisering. Medan den borgerliga regeringen gjorde upp en lång lista på allt offentligt som borde bli privat var socialdemokraterna ganska konsekventa i sina protester. Exempelvis så yrkade socialdemokratiska motionärer på avslag på förslaget att bolagisera televerket, trots den tidigare socialdemokratiska regeringens planer på att byta televerkets associationsform. Argumentet för yrkande av avslag var den stora misstanken att televerket i nästa steg skulle privatiseras. Man motsatte sig också starkt en bolagisering av Posten trots att även detta diskuterats tidigare inom den socialdemokratiska regeringen. Författaren menar att i fallet Televerket tryckte den socialdemokratiska oppositionen hårdare på ett samhällspolitiskt synsätt än vad man gjorde vid egen regeringsställning och både i fallet Televerket och Posten slog man hårdare vakt om affärsverksformen än ett par år tidigare.

Den marknadsanpassning av affärsverken som utvecklats under perioden 1976-94 kan i korthet beskrivas som en stegvis förändring. Det började med att verken successivt fick ökad autonomi, framför allt när det gäller möjligheter att ta upp lån och planera investeringar. Därefter sker olika former av renodling som innebär att

myndighetsuppgifter lyfts från affärsverken. Det tredje steget är att bolagisera.

Under denna förändringsprocess har det förts diskussioner kring relationen mellan marknadsanpassning och allmännytta – även om dessa diskussioner inte varit omfattande och distinkta. Framför allt socialdemokraterna, vänsterpartiet, centerpartiet och miljöpartiet har gett uttryck för att flertalet av affärsverken har särskilda uppgifter av stor samhällelig betydelse. Det har dock inte hindrat socialdemokraterna från att bedriva en marknadsanpassningspolitik. Lösningarna har huvudsakligen varit två: För det första sker en renodling av affärsverkens uppgifter. Det innebär att dels lyfta bort myndighetsuppgifter och infrastrukturella uppgifter och lägga dem på andra organ, dels tar staten på sig ett ansvar för de politiska målen genom att köpa icke-lönsamma tjänster från affärsverken. För det andra handlar det om att reglera marknaden genom lagstiftning.

Ser vi till partiernas ståndpunkter är det framför allt socialdemokraterna som är av störst intresse eftersom det sker en successiv förskjutning i riktning mot en marknadsanpassningsvänlig politik. De mest konsekventa motståndarna till en sådan politik har, inte oväntat, varit vänsterpartiet, och i stor utsträckning också miljöpartiet. Mest marknadsvänliga har moderaterna varit, därefter folkpartiet. Centern har med sin regionalpolitiska profil ofta ställt sig tveksamma till marknadsanpassningen.

En förklaringsdiskussion

I avhandlingens frågeställningar ingår också att presentera ett "förklarande perspektiv". Att förklara händelseutvecklingen, dvs varför riksdagen vid olika tillfällen fattar beslut i riktning mot marknadsanpassning av affärsverken och socialdemokratins eventuella omsvängning, är inget huvudsyfte och det uttrycks också genom att rubriken "vad kan förklara marknadsanpassningen" har underrubriken "en diskussion". Det är således med vissa förbehåll som detta förklaringsperspektiv redovisas. Framför allt är inte det använda källmaterialet (offentliga trycket) tillräckligt för några djuplodande analyser av "voffor di gör på dette viset".

Förklaringsdiskussionen är emellertid intressant och inspirerande. Författaren laborerar med både "rationella" och "icke rationella" förklaringar. I de rationella förklaringarna ingår även strukturella på det sättet att aktörerna försöker på ett rationellt sätt ta hänsyn till olika omgivningsfaktorer. Icke rationella förklaringar innebär i korthet att aktörerna inte riktigt är medvetna om vad de beslutar och/eller att de inte är klara över effekterna av besluten även om de var för sig försökt vara rationella. Sju rationella förklaringshypoteser behandlas och den troliga förklaringskraften bedöms. Dessa är följande: parti-strategiska skäl (ej trolig), ideologiska förändringar (möjlig), affärsverkens agerande (trolig), förändrade parlamentariska förhållanden (ej trolig), den tekniska utvecklingen (trolig, särskilt för vissa verk), den ekonomiska krisen (trolig) samt den internationella politiska utvecklingen (trolig). Sammantaget kan sägas att det troligen finns en rad samverkande faktorer.

En intressant frågeställning gäller ju den omsvängning som sker inom socialdemokratin. Att det skett en kursändring råder det nog inga tveksamheter om, men hur skall den förklaras. Det räcker inte med att hänvisa till de redovisade rationella förklaringshypoteserna. Det finns vissa irrationella moment i processen. Bland de "irrationella" förklaringsmodeller som i korthet tas upp till behandling är March och Olsens Garbage Can-modell, Kingdons teori om policyfönster, Douglas Norths "path-dependancy" och Charles Lindbloms inkrementalism. Ingen av dessa modeller träffar riktigt mitt i prick. Istället framhålls en modifierad variant av inkrementalistiskt beslutsfattande. Det handlar inte om ett beslut utan en lång rad beslut av mer eller mindre betydelse gått i marknadsanpassande riktning. Beslutsfattarna kan vid varje enskilt beslut varit medvetna om olika handlingsalternativ och deras kortsiktiga konsekvenser, dvs aktörerna kan ha varit rationella. Även om aktörerna vid varje beslutstillfälle är rationella kan slutresultatet bli något annat än vad man skulle önskar om man kunnat överblicka hela processen. Konkret skulle man då kunna säga att om de socialdemokratiska riksdagsledamöterna hade kunnat överblicka hela processen från de första stegen i början av 1980-talet fram till dagens bolagiseringar

kanske man inte tagit de aktuella besluten. Samtidigt pekar ändå författaren på att det över tid vuxit fram en slags strategi inom socialdemokratin som han kallas funktionskapitalism, dvs en marknadsanpassning eller "kapitalisering" av affärsverkens verksamhet men samtidigt behålla ägandet. Författaren avslutar med att framhålla affärsverkens roll när väl snöbollen satts i rullning. När processen i riktning mot marknadsanpassning kommit igång startas krafter som driver den vidare och som inte är så lätta att hindra.

Några kritiska reflexioner

Avhandlingen är intressant och behandlar ett stycke viktig nutidshistoria. Den är välskriven och väl avvägd. Några kritiska reflektioner vill jag ändå redovisa.

1. När det gäller de tre dimensionerna av marknadsanpassning kan man undra hur de står i förhållande till varandra. Kan man tänka sig att det sker en renodling utan att detta har med marknadsanpassning att göra? Finns det en slags determinerande logik i detta på så sätt att autonomi driver fram renodling som i sin tur driver fram konkurrensutsättning (avreglering)? Sett på detta sätt är de tre dimensionerna mer än ett klassificeringsinstrument. De är snarare början till en empirisk teori som mer utvecklad skulle kunna användas som analys av vilken förändringslogik som förekommer i statsförvaltningen.

2. Argumenten bakom besluten om olika inslag av marknadsorientering av de affärsdrivande verken kan vara ideologiska eller pragmatiska. När det gäller socialdemokraterna menar författaren att deras motiveringar oftast varit av pragmatisk karaktär: "Man genomför marknadsanpassade förändringar för att man anser sig vara tvungen till det" (s 239). Även om en sådan motivering är mer pragmatisk än att hävda att privatisering och konkurrens i sig är bra kan man ändå hävda att denna föreställning – "att man är tvungen" – är ideologisk. Genom att hävda att en viss förändring är nödvändig på grund av den teknologiska utvecklingen, konkurrensen eller för att åstadkomma tillväxt ges en språklig legitimering för vissa beslut (jfr Elan-

der 1978: 168-173). De pragmatiska argumenten kan sägas ingå i ett ideologiskt mönster som svävar på en högre nivå än de mer jordnära ideologiserade argumenten. Det som ibland kallas för "nyliberalistisk förvaltningspolitik", såsom New Public Management, Managerialism och modern managementfilosofi, är ju en slags ideologi, dvs verklighetsbeskrivningar, värderingar och handlingsnormer. Denna ideologi fick ett starkt genomslag i hela västvärlden från slutet av 1970-talet, inte minst genom OECD:s försorg. I svensk tappning har den fått en något annorlunda utformning är i t ex Storbritannien eller Nya Zeeland, för att ta de mest kända exemplen, men likväl finns det vissa gemensamma drag: renodling, autonomi och konkurrens utgör en del av kärnan i denna ideologi. Den socialdemokratiska regeringen anammade en "NPM-light" filosofi. Därmed kan man hävda att bakom pragmatismen finns ideologiska förändringar. En internationell utblick i litteraturen kring den nya "managerialismen" skulle varit användbar i detta sammanhang (se t ex Pollitt & Summa 1997).

3. Till listan av tänkbara förklaringar till händelseutvecklingen med affärsverken skulle jag vilja tillföra ett par. För det första gäller det de idémässiga spänningarna inom socialdemokratiet i allmänhet och i regeringskansliet i synnerhet. Rune Premfors har träffande angett tre fraktioner som gjorde sig gällande under 1980-talet, nämligen "traditionalisterna", "decentralisterna" och "ekonomisterna", varav den tredje gruppen argumenterade för olika former av marknadsorientering (Premfors 1991). Det har legat utanför avhandlingens ram att närmare granska departementens inre liv under den aktuella perioden, men eftersom denna förklaring faktiskt antyds här och var kunde den kanske ha haft en egen plats på listan.

4. En av tänkbara förklaringshypoteser som anförs i avhandlingen är affärsverkens egna agerande i riktning mot marknadsanpassning. I detta sammanhang skulle man också kunna lyfta fram andra aktörer, inte minst de kända stabsmyndigheterna RRV och Statskontoret. Det finns ju en föreställning – som väl inte är empiriskt belagd – som säger att olika marknadsanpassningsreformer i statsförvaltningen har drivits fram av en liten grupp tjänstemän på finans-

departementet, RRV och Statskontoret. Även i detta fall hamnar vi utanför ramen för avhandlingen, men det uppmanar till ingående studier av vilken politisk betydelse olika myndigheter har haft och har i förvaltningspolitiken. Här finns det mycket kvar att studera.

5. I den engelska sammanfattningen sägs följande: "In conclusion, the Social Democrats may have applied what in this thesis is called a functional-capitalist strategy" (s 264). I avhandlingens abstract finns samma text återgiven. Om jag vore endast engelskspråkig skulle jag få intrycket av att socialdemokratiet anammat en strategi. Men slutdiskussionen ger intrycket av att det inte är frågan om någon strategi utan "ett stegvis knåpande, lappande och lagande från statsmakternas sida", för att tala med Evert Vedung.

Samtidigt kan man ju peka på att det sker en ganska omfattande kursförändring i slutet av 1980-talet, eller början av 1990-talet. I Verksledningspropositionen från 1987 delar regeringen uppfattningen "att affärsverksamhet under överskådlig tid kommer att drivas i verksform" (Prop. 1986/87:99: 108). Bara fyra år senare hävdas att "Möjligheterna för staten att i sin affärsverksamhet ta hänsyn till sociala och regionalpolitiska mål är inte beroende av verksamhetens associationsform, dvs om den bedrivs som affärsverk eller som statsägt bolag" (Prop 1990/91:87: 132).

Detta väcker frågan om det handlar om stegvisa förändringar vars konsekvenser var svåra att förutse eller det faktiskt handlar om en ny strategi som tog sin ordentliga utformning i slutet av 1980-talet?

6. Det finns en aspekt på den förändrade förvaltningspolitiken som jag skulle vilja formulera som en hypotes och det är följande: när det är dags att tala om vad som kan och bör göras för att öka tillväxten kan tidigare och annars omhulade principer och heliga kor slaktas i rask takt. Det förefaller ju vara så att den kanske tydligaste omsvängningen inom den socialdemokratiska regeringen sker i samband med den sk tillväxtpropositionen 1991. En annat uttryck för detta är när Statskontoret i rapporten "Förvaltningspolitik för tillväxt" (1998) karakteriserar den nuvarande förvaltningspolitiken på följande sätt:

”Den rådande förvaltningspolitiken uttrycker en betydande skepsis mot att den offentliga förvaltningen bedriver någon form av kommersiell verksamhet, att verksamheten sker i bolagsform eller att stat och kommun äger bolag. Skälen är att kommersiella verksamheter kan komma i konflikt med myndighetsutövning och att aktiebolag är till för affärsverksamhet och att en sådan verksamhet skall klara sig på en marknad. Kommersiella verksamheter bör alltså skiljas organisatoriskt från myndigheten och läggs de i bolag så bör bolaget snarast privatiseras” (Statskontoret 1998: 128)

Detta är således Statskontorets tolkning av nuvarande förvaltningspolitiska hållning och är denna tolkning riktig så har ju även gränsen mot privatisering i stor skala brutits. Denna gräns har ju trots allt varit viktig för socialdemokraterna. Men, som sagt, när det handlar om tillväxt så förefaller den sk nyliberala förvaltningspolitiken få en framträdande plats.

Sammantaget kan sägas att avhandlingen är en tämligen detaljerad granskning av partiernas och framför allt socialdemokraternas ståndpunkter vad gäller marknadsanpassning av affärsverken som de framkommer i Riksdagen. Författaren leder inte oss inte till några teoretiska djup, men det är inte heller avsikten. Det författaren avsett att göra har genomförts på ett bra sätt.

Stig Montin

Referenser

- Elander, I., 1978. *Det nödvändiga och det önskvärda. En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-72*. Stockholm: Arkiv för studier i arbetarörelsens historia.
- Karlsson, M., 1998. *The Liberalisation of Telecommunications in Sweden. Technology and Regime Change from the 1960s to 1993*. Linköping Studies in Arts and Science No. 172. Linköping: Linköping University.
- Pollitt, C. – Summa, H., 1997. Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries, *Public Money and Management*, January-March 1997, 7-18.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr 2

Premfors, R., 1991. The ”Swedish Model” and Public Sector Reform, *West European Politics* 14, 3 (July), 83-95.

Regeringens propositioner, 1986/87:99, 1990/91:87
Statskontoret (1998), *Förvaltningspolitik för tillväxt*. Stockholm: Statskontoret. 1998:11A.

ERIK MELANDER: *Anarchy Within: The Security Dilemma Between Ethnic Groups in Emerging Anarchy*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research 1999. (Report No. 52)

Melanders avhandling i freds- och konfliktforskning inleds efter introduktionen med en idehistorisk översikt över Säkerhetsdilemmat (SD) och relaterade begrepp. Hans definition av ett SD kräver defensivt orienterade aktörer; att ett förstaslag har fördelar; att den ena parten förlorar säkerhet när den andra försöker öka sin; samt att parterna är osäkra om varandras avsikter. Det finns då bara tre sätt på vilka defensivt orienterade och rationella aktörer kan komma i krig med varandra: SD, *information failure* (att de framgångsrikt vilseleder varandra om sina sanna preferenser) och *commitment problem*: maktbalansen är under förskjutning och den tendentiellt vinnande parten lyckas inte övertyga förloraren om att denne inte har något att frukta därav. Författaren visar hur SD behandlas av Thukydides, Macchiavelli, Hobbes, Posen och Melander. Det nya med de tre sista är att de behandlar inomstatliga konflikter med stigande precision. Han gör två avgränsningar: 1) till aktörer som definierar sina kollektiviteter *etniskt* (härunder gemensamma anfäder) och framställer krav på deras vägnar; 2) det handlar om huruvida lågnivåkonflikter eskalerar eller ej i stater *under politisk förändring*.

I kap. 3, ”Fearful, but not MAD” ställer han, inspirerad av en klassisk artikel av Jervis, först upp de villkor hans spelmodell skall uppfylla: preferensordningarna skall göra krig till en verklig möjlighet (i motsats till Mutually Assured Destruction); dessutom skall aktörerna vara lika i fråga om information och handlingskapacitet samt vilka preferenser de *kan* ha.

I modellen representeras varje sida av en enhetsaktör som på basis av överväganden om säkerhet beslutar om eskalation till fullt krig (*Restraint Breakdown*) eller ej. Han brukar endast våld i självförsvar (inklusive preemptivslag för att reducera ett hot) och kallas då *moderate* – eller kan vara *revisionist* och eventuellt bruka våld för att nå mål ändrande status quo. I första draget har alla aktörer valet mellan C ("samarbete") eller D (här: att bruka våld). Väljer båda samma strategi, är spelet slut; valde de olika, får C-väljaren ett andra val tillfälle; eftersom aktörerna antas vara *resolute*, d.v.s. hellre slå tillbaka än kapitulera, väljes då D.

Sex utfall med deras nyttovärden kan uppstå, alltså 720 möjliga strikta preferensordningar för varje aktör. Antagandet om *resolute* aktörer begränsar dem till 120. Eftersom Melander undersöker villkoren för Nash-jämvikt (där jag inte kan tjäna på att byta strategi om jag tror att Alter behåller sin), fortsätter han att eliminera dominerade strategier och får till slut bara två kvar: 1) angripa om man är *revisionist*; börja med samarbete, men stå emot angrepp om man är *moderate*; 2) angripa oavsett vem man är. Hans *moderates* och *revisionists* skiljer sig endast därigenom att ömsesidigt samarbete är bäst för de förra, näst värst för de senare. Ingen aktör vet vem den andre är, båda att sannolikheten för att han är *revisionist* är p . Det ger ett 2x2 spel med ofullständig information. För detta analyserar författaren fram ett sannolikhetsvärde p^* som en funktion av aktörernas nytta av de sex olika utfallen; om sannolikheten p för att vara *revisionist* ligger över p^* , så får vi den enda jämviktspunkten genom att båda, oavsett vem de är, väljer D och vi får eskalation till krig; ligger p under p^* , så får vi en variant av Hjortjakten (som skiljer sig från Fångens Dilemma genom att ömsesidigt samarbete ger bäst resultat för båda parter i det förra spelet, men näst bäst i det senare), där båda strategierna – om valda av båda spelarna – kan ge jämvikt.

Ett nytt villkor tillägges: ovilja att ta risker. Det framkalkylerade p^{***} som blir vattendelare mellan jämviktsmöjligheter visas ligga under p^* ; Melander antar det vara ett nödvändigt villkor för att båda väljer den samarbetsorienterade strategin att p ligger under såväl p^* som p^{***} .

Med utgångspunkt härifrån deduceras att sannolikheten för *Restraint Breakdown* hos en *moderate* dels beror på sannolikheten för att den andre är *revisionist* (*perceived hostility*), dels på sex specificerade relationer mellan aktörernas nytta av de sex tänkbara utfallen. Verbalt formulerat antas att risken för ensidig eskalation är större, 1) ju lägre nytta status quo tillskrives; 2) ju högre nytta som väntas av att slå först; 3) ju mera uthärdligt krig ter sig; 4) ju sårbarare aktören är; 5) ju större nytta ömsesidigt samarbete har, och 6) ju större nytta ett preemptivslag har. För att se hur känsliga konklusionerna är ändrar Melander de ovannämnda preferensordningarna något och får en *irresolute moderate* resp. *restrained revisionist*; deras strategival skiljer sig föga eller icke från de ursprungliga.

I kap. 4, "Quantity of Fear" studeras de 85 konfliktpar inom stater under 1990-1994 för vilka han har fullständiga data på sina variabler. Den beroende variabeln handlar om att preemptivt ge sig in på etniskt krig och rensning i full skala och korreleras med tre oberoende: 1) separatistiska ambitioner (ju starkare, desto lägre ligger nyttan av status quo och därför större eskalationsrisk); 2) etnoterritoriell koncentration (vilken antas omvänd mot förstaslagsfördelar och därmed ge mindre eskalationsrisk); 3) demokrati (vilken antas reducera osäkerhet och därmed eskalationsrisken). Dessa variabler operationaliseras på ett sorgfälligt genomtänkt sätt med hjälp av föreliggande databaser, väsentligen Gurr's *Minorities at Risk* samt *PolityIII*d.

Redan i tabell 2 (s. 96) kan man se att de tre korrelationerna är starkt statistiskt signifikanta förutom att gå i förväntad riktning. Ännu vackrare resultat fås genom multipel logistisk regression: om alla tre oberoende variabler har "fel" värde, är eskalationsrisken 87%; om två har det, är det 21-34%; om en enda, så 1-3%; och om ingen, så 0.1%. Resultaten visas också vara robusta: om man eliminerar två statistiska avvikare bland de 85 fallen, så gör det föga skillnad. Om sambandet med separatistiska ambitioner är föga överraskande för någon och det med demokrati för några forskare men inte andra (se nedan), så är det starka negativa sambandet med etnoterritoriell koncentration och eskalation defi-

nitivt ett nytt och intressant resultat utöver att styrka aspekter av Melanders modell.

I de följande kapitlen går författaren över till kvalitativ prövning i två fallstudier från Bosnien-Hercegovina: konflikterna mellan – förenklat uttryckt – serber och kroater resp. serber och muslimer. I kap. 5, "Into the Bosnian quagmire", motiverar respondenten valet av fall, går igenom de sju variabler som i kap. 3 antogs påverka ensidig eskalation hos en *moderate*, redovisar källor och presenterar sin stipulation av aktörerna: "den serbisk-nationalistiska fraktionen", "den kroatisk-nationalistiska fraktionen" och "den bosniska regeringen" (eftersom jag inte *a priori* postulerar någon vara mera legitim än någon annan, kallar jag dem i fortsättningen Serben, Kroaten och Muslimen). Han presenterar därefter militära maktbalanser och skisserar bakgrunds-situationen. I kap. 6, "The Dilemma from Karadjordjevo" låter han Serben resp. Kroaten ta ställning till om han skall gå till angrepp på den andre eller hålla avtalet att dela Bosnien mellan sig (vilket antas ingånget vid ett möte i K. mellan Tudjman och Milosević våren 1991). Han resonerar sig systematiskt igenom vilka värden på de sju ovannämnda variablerna han vill tillskriva Serben resp. Kroaten och konkluderar att balanserna mellan i vilka riktningar dessa variabler pekade gjorde *Restraint Breakdown* sannolik för båda parter, trots att båda ses som primärt defensivt, icke revisionistiskt, orienterade, så att ett genuint SD förelåg (de andra rationella förklaringarna kommer inte i fråga mellan icke-revisionister). Kap. 7, "When information fails", utför samma exercis för Serben och Muslimen, med annan konklusion: eftersom Serben inte kan ha sett något allvarligt angreppshot, handlar det inte om ett SD, heller inte om *commitment problem* (även om förväntad långsiktig makt-förlust är ett rimligt antagande). Därmed återstår bara informationsbrist som rimlig förklaringsmodell: Muslimen förstod ej, trots blodig serbisk retorik, hur hotad Serben kände sig och hur fast besluten denne var att förhindra hotet med alla medel; dessutom övervärderade Muslimen det stöd han kunde vänta från tredjeparter: Kroaten och Väst.

I kap. 8, "Local Security Dilemmas and Manipulating Elites", går författaren vidare i teori-

byggande, nu för "lokala säkerhetsdilemman", där manipulation från beslutsfattaren ses som en viktig faktor. Han ställer upp en spelmodell med två aktörer på vardera sidan: makteliten och gräsrotterna, de senare i valet mellan att tro deras egen elit om föreliggande hot eller att den manipulerar gräsrotterna genom överdrifter.

I slutkapitlet konstaterar Melander att alla hans sju i kap. 3 deriverade hypoteser fick empiriskt stöd, kvantitativt för de på så sätt testade och kvalitativt för samtliga; han diskuterar också tänkbara möjligheter för att detta stöd skulle kunna vara vilseledande. Den avslutande frågan gäller vad som från de uppnådda forskningsresultaten kan sägas om hur SD kan upphävas. Gentemot anarki-komponenten skulle man i inomstatliga fall kunna stärka statens handlingskraft – men å andra sidan utgör staten ofta problemet snarare än lösningen. Osäkerhet kan reduceras genom demokratisering, ansträngningar från tredjeparter och tillitsskapande åtgärder. Utvecklingsbistånd kan höja nyttan av status quo och så reducera risken för ensidig eskalation; fredsbevarande styrkor kan reducera sårbarhet och därmed risken för eskalation. Genom att delvis uppfylla etnonationella ambitioner kan man undgå att undertryckande eskalerar dem. Så långt handlar det om att utnyttja de kausalsamband korrelationerna antas manifestera. På en punkt kommer Melander emellertid till en motsatt praktisk slutsats: trots att etnonationell koncentration styrker stabilitet, ses varken folkomflyttningar eller gränsdragningar efter etniska kriterier som stabiliserande, eftersom de diakroniska effekterna av att genomföra dem antas ha motsatt verkan.

Melanders avhandling är betydligt mera omfattande än sidantalet (254) låter ana. Redan i de fyra första kapitlen har han dels rigoröst konstruerat en modell och undersökt dess egenskaper, dels systematiskt och kompetent prövat viktiga aspekter av den kvantitativt. I de senare kapitlen skiftar han intellektuellt spår till fallstudier och kvalitativa argument. Med så stora ambitioner kan det inte förundra att resultatet blir något ojämnt. Låt mig därför anföra några problematiska punkter.

Författaren lägger stor vikt vid att det handlar om en rationell modell och motiverar detta val,

som det i sig inte finns grund att kritisera, ej heller att avhandlingen inte gjorts *ännu* mera omfattande genom att också se på andra modeller. Frågan blir då *vilka* rationalitetsantaganden som görs (men inte motiveras i texten): nytta antas kardinalt mätbar, ett betydligt starkare antagande än normalt för tvåpersonsspel, och aktörerna antas *maximera väntevärden*. Delvis handlar detta om antaganden som behövs för att använda så starka kalkylredskap som Melander. Antagandet om maximerade väntevärden har emellertid också ett substantiellt innehåll: alternativet vore att anta att aktörerna använder ett maximinkriterium. Själv skulle jag, i linje med Morgans (1983) kritik av rationalitetsantaganden, se det senare som mera realistiskt (åtminstone bland relativt enkla rationalitetsantaganden), men må modellbyggaren ha sin frihet, särskilt som hans p^{***} bygger in något av den riskaversion i modellen som maximinlogik är ett annat uttryck för. Denna frihet (för att få en så räknebar modell som möjligt) utnyttjas också på en annan punkt: sannolikheten p för att en aktör skall vara *revisionist* antas vara densamma för båda aktörer och känd av båda aktörer. Jag vet alltså att p är sannolikheten för att Alter är *revisionist*, och att han bedömer sannolikheten för att jag är det som p ; men det förekommer epistemologiskt kuriöst att *jag* antar sannolikheten för att *jag själv* skall vara det som p ; rimligen vet jag vem jag är. Det kunde ha varit värt att undersöka om denna kuriositet får några konsekvenser för modellen eller blott innebär att informationen är litet mera ofullständig än explicit antaget.

Det ligger, om inte en motsättning, så åtminstone någon diskrepans, mellan författarens avgränsning till just *etniska* konfliktsituationer (som han definierar dem) och att han begränsar sig till ett traditionellt och väsentligen militärt säkerhetsbegrepp, snarare än att förhålla sig till begreppet *societal security* (Wæver et al. 1993; Roe 1998), där de viktiga hoten är mot t.ex. kollektiv identitet. Valet är helt legitimt – och avhandlingen redan omfattande – men kunde ha motiverats snarare än att tas för givet, och något kunde ha sagts om det betalade priset.

Dikotomin *moderate/revisionist* är helt central i modellbygget, och den hängs avgörande upp på huruvida en aktör är parat eller ej att bru-

ka våld för att ändra *status quo*. Så länge *status quo* används som odefinierat grundbegrepp i modellen skapar detta inga problem. När författaren går över till fallstudier blir det däremot stundom något oklart vilket empiriskt innehåll begreppet får; i varje fall avviker detta från traditionella konceptioner. I det serbisk-kroatiska fallet står *status quo* inte för en *existerande* territoriefördelning men för någon *tänkt framtida* fördelning, hypotetisk eller definitiv, entydig eller blott principiellt fastlagd, beroende på vad man tror om vad Tudjman och Milosević avtalade i Karadjordjevo, vilket ännu får anses vara otillräckligt utrett. Ännu mera apart blir det i det serbisk-muslimska fallet, där *status quo* *inte* är gällande konstitution och territoriefördelning, men en tänkt framtida maktförskjutning till muslimsk fördel kombinerad med en kommande självständighet och tänkt konstitution (som enhetsstat) för Bosnien-Hercegovina. Där ett traditionellt *status quo* begrepp skulle se Muslimen som *revisionist*, parat (som Melander dokumenterar) att bruka våld för att secedera och få en ny konstitution, medan Serben försöker fasthålla *status quo* med alla medel, byter Melanders begreppsanvändning rollerna mellan dem. Detta ger intryck av en viss godtycklighet.

Den kvantitativa analysen behandlar 85 fall, varierande betydligt i fråga om hur klart de kan ses som rena tvåpartskonflikter, resp. man kan skönja en central beslutsfattare hos parterna. Valet av två till fallstudier för kvalitativ analys är olyckligt, till synes mera dikterat av var Melander hade förhandserfarenheter än analytiska överväganden. För det första tillhör fallen i B-H de relativt få bland de 85 som måste modelleras som ett (minst) trepersonspel för att få mycket begrepp om dynamiken. I den klassiska teorin för trepersonspel (von Neumann & Morgenstern 1944) blir då lösningen (antaget att ingen kan vinna på egen hand) mängden av de tre möjliga tvåpersonskoalitionerna; lägger vi till Rikers (1962) kriterium om minimala vinnande koalitioner, så elimineras en serbisk-muslimsk koalition och de två andra återstår (båda funna i olika faser i det faktiska konfliktförloppet, medan en serbisk-muslimsk aldrig var aktuell). När Melander bryter upp detta trepersonspel i tre tvåpersonspel, varav två analyseras, blir kon-

sekvensen att Muslimen resp. Kroatien kommer att ses som tillhörande Naturen snarare än som aktörer. De två fallen ligger extremt också i andra avseenden: i få fall av de 85 är det rimligt att lokalisera en antagen central beslutsfattare *utanför* den stat där konflikten utspelas, och i de flesta av dem är det lättare än för B-H att utan betydande förlust av realism modellera en central beslutsfattare. I de valda fallen är det ofta problematiskt hur beslutsfattandet har sett ut, med tanke på att det både på serbisk och kroatisk sida förelåg kombinationer av gemensamma och motsatta intressen mellan en statsledning och ledningen för resp. etnisk grupp i B-H, och ibland synes det effektiva beslutsfattandet ha legat ännu lägre: i Centralbosnien förelåg sommaren 1993 i tre grannstäder alla de tre tänkbara kombinationerna av två mot en.

Melanders slutsats i fallet Serben-Muslimen blev att det inte rörde sig om ett SD, eftersom Serben inte kan ha sett sig militärt hotad. Här finns det anledning att sätta frågetecken, även om påståendet upprepas många gånger (s. 51, 115, 178, 185, 198, 209 och 218). Vi kan ju föreställa oss följande bosnisk-serbiska resonemang: "Vi ser överlägsna ut, men antag att 1) de andra allierar sig mot oss; 2) de blir erkända som legitim regering och förbundshären måste lämna B-H; 3) vår överlägsenhet i flyg elimineras genom ett flygförbud – utom för helikoptrar, där de andra ligger bättre till; 4) vår förmåga att blockera offensiver genom överlägset artilleri försvagas av krav att dra tillbaka detta från de största muslimska truppkoncentrationerna; 5) vi tvingas uttänja våra linjer genom att omringa enklaver som förklaras vara säkra zoner för offensivberedda muslimska styrkor där; 6) vi inte kan få mera material från Jugoslavien, samtidigt som man bistår våra fiender med träning och vapen; 7) NATO går in i kriget i full skala och bombar ut vår militära infrastruktur; 8) Kroatien då utnyttjar tillfället till en storinvasion. I så fall ligger vi mycket illa till." Alltsammans sund värstafallsanalys, t.o.m. en tämligen försiktig sådan, eftersom allt detta faktiskt visade sig inträffa.

I kap. 8 om lokala säkerhetsdilemman synes Melander förutsätta att det genomgående är centrala beslutsfattare som manipulerar hotbil-

der uppåt och därigenom ökar risken för lokala eskalationer. Analyser av propaganda från Belgrad och Zagreb (Malešić 1993; Thompson 1994) kan synas stödja detta, men med en viktig invändning. Enligt min erfarenhet har "utanförbefolkningarna", främst Krajina-serber, bosniska serber och Hercegovina-kroater alltid varit (ännu) mera nationalistiska än deras landsmän i Serbien och Kroatien, och de har sett sig som mera hotade – vilket med tanke på 1940-talets historia är fullt begripligt.

Till sist en kommentar rörande Melanders praktiska konklusioner i slutkapitlet. I kap. 4 visades att två variabler bidrar till stabilitet mot eskalering: demokrati och etnoterritoriell koncentration. Bland recepten för att övervinna SD anför han så demokratisering men – med ovan anförd argument – *inte* befolkningsomflyttningar eller gränsdragningar på etnisk basis. Man kan här göra två invändningar. Den ena har att göra med det komplexa sambandet mellan krig och demokrati. Det synes råda omfattande enighet om följande ting: 1) demokratiska stater skiljer sig inte från andra i fråga om deltagande i internationella krig; 2) demokratier kommer inte i krig *med varandra*; 3) demokratier löper mindre risk än andra för inbördeskrig. Så långt synkroniska korrelationer; men det finns också ett intressant resultat om processer (Mansfield & Snyder 1995): stater under *demokratisering* löper betydligt större risk för inbördeskrig än både stabila demokratier och stabila autokratier. Demokrati och etnonationell koncentration är således analoga: för att på lång sikt komma till ett tillstånd där krig blir mindre sannolikt måste man passera en fas där krigsrisken är *större* än tidigare. I ex-Jugoslavien kom demokratiseringen vid värst tänkbara tidpunkt, givet alla andra indikatorer på hög krigsrisk (Wiberg 1994, 1996). Melander har måhända övertygande argumentation parat varför man bör dra motsatta slutsatser vid receptskrivande; men den presenteras inte. Den andra invändningen är att Melander förefaller något dogmatisk i sin vägran att dra slutsatser från resultatet om etnoterritoriell koncentration. Min empiriska impression är att hans diakroniska argument är hållbart rörande befolkningsomflyttningar: om en situation är så tillspetsad att de "behövs", tenderar de att vara

omöjliga att genomföra i så avtalade och ordnade former att de inte förvärrar situationen på både kort och tämligen lång sikt. En annan sak är gränsdragningar på etnisk basis. En av de mycket få stabila gränser som skapades efter första världskriget var den tysk-danska, som just var baserad på folkomröstning, och blev nästan "etniskt perfekt", med ca 15,000 dansksinnade söder om den och 25,000 tysksinnade norr om den. Här saknas en utredning av under vilka omständigheter etniska gränsdragningar kan förväntas ha vilka effekter.

Melander har egentligen nästan skrivit två avhandlingar i en. Kap. 1-4 bildar ett sammanhängande helt och är ett imponerande arbete genom sin kombination av stringent modellbyggande och rigorös empirisk prövning, och flyttar definitivt forskningsfronten framåt; mina anmärkningar till dessa avsnitt är marginella. Den andra delen är däremot mera problematisk, trots att det finns en hel del gott att säga om källredovisning, systematiska och teoretiskt styrda resonemang, m.m. Det är svårt att undgå intrycket att författarens normativa engagemang inte bara – helt legitimt – har varit en inspiration, men också har lett till en *Vorverständnis* som närmast varit snedvridande. I någon mån kommer han också att betala priset för att bryta nya metodologiska banor, där inga färdiga rutinmetoder förelåg. Mina kritiska anmärkningar bör därför inte undanskymma det samlade intrycket att Melanders avhandling som helhet betraktad ligger långt över genomsnittet.

Håkan Wiberg

Referenser

- Malešić, Marjan, ed. 1993. *The Role of Mass Media in the Serbian-Croatian Conflict*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar (Rapport nr 164).
- Mansfield, Edward & Jack Snyder 1995. "Democratization and the Danger of War". *International Security* 20 (1): 5-38.
- Morgan, Patrick M. 1983. *Deterrence. A Conceptual Analysis*. Beverly Hills, London & New Delhi: Sage.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven & London: Yale University Press.
- Roe, Paul 1998. The Inter-Societal Security Dilemma: Ethnic Violence in Krajina and Transsylvania. Unpublished Ph.D. thesis, Dept. of International Relations, University of Wales at Aberystwyth.
- Von Neumann, John & Oskar Morgenstern 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Thompson, Mark 1994. *Forging War. The Media in Serbia, Croatia and Bosnia-Herzegovina*. London: Article 19, International Centre Against Censorship.
- Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup & Pierre Lemaître, with David Carlton, Kristian Gerner, Torben Hansen, Martin O. Heisler, Zig Layton-Henry, B.A. Roberson & H. Wiberg 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- Wiberg, Håkan 1994. "The Dissolution of Yugoslavia: A Study of Interaction", i Frank D. Pfetsch, ed.: *International Relations and Pan-Europe*, 361-387. Münster: Lit Verlag.
- Wiberg, Håkan 1996. "Third party intervention in Yugoslavia: problems and lessons", i Jaap de Wilde and Håkan Wiberg, eds.: *States, IGOs and Peace in Europe: An Introduction to the Institutionalization of European Security*, 203-226. London: I.B. Tauris.

PETER ESAIASSON OCH SÖREN HOLMBERG: *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot 1996: Dartmouth.

Den osedvanligt livliga och resultatrika val- och parlamentsforskningen i Göteborg har under årens lopp avsatt en räkna större arbeten; några har mer än andra karaktär av landmärken. Bland dem skall definitivt inräknas Peter Esaiassons och Sören Holmbergs majestätiska och i många avseenden imponerande bok *Representation from Above*, utkommen för ett par år sedan, som handlar om riksdag och riksdagsledamöter i Sverige samt om den representativa demokratin därstädes. Inlednings- och avslutningskapitlen oräknade har boken tre delar, som tar upp olika aspekter av representativitet – de välfunna benämningarna på dessa delar lyder "Repre-

senting the People”, ”Persuading the People” och ”Deciding for the People”. Boken har 15 kapitel, och författarna delar ansvaret för samtliga kapitel. En arbetsfördelning har dock funnits – Esaiasson har utformat sju kapitel, medan Holmberg har utformat fem kapitel. De resterande tre kapitlen har författarna utarbetat tillsammans. Sex kapitel har tidigare versioner i boken *De folkvalda*, utgiven år 1988 av Esaiasson och Holmberg, men i huvudsak är ändå fråga om ett nytt arbete snarare än en översättning. Nya data har tillkommit, nya kapitel har tillfogats, gamla kapitel har reviderats, den teoretiska ramen har utbyggts och preciserats.

Arbetets titel uttrycker dess huvudkonklusion. Sverige är, fastslår författarna, en representativ demokrati, där det representativa inslaget riktning är uppifrån ned, inte nedifrån upp. Folket styrs, folket styr inte. Denna regel har undantag, men inte så många och så stora att regeln allvarligt kan ifrågasättas. Författarna förankrar sin regel i en uppsjö empiriska forskningsrön, beledsagade av övertänkta och träffande reflexioner kring rönens relevans för prövningen av centrala satsar och påståenden i demokratisk teori. Det är onekligen en styrka i framställningen att denna koppling till teorier om demokrati finns och kultiveras; måhända överdriver författarna dock själva denna styrka. De säger sig vara överraskade därav att så många empiriska studier av representation undviker att knyta an till demokratisk teori; de är också överraskade därav att så många studier av demokratisk teori försummar relevanta empiriska rön. En sådan brist vill de inte vidkännas: de skriver, litet självgratulerande, att de genom att låna teorier och begrepp från olika forskningsfält har försökt överkomma den olyckliga fragmentering som utmärker modern statskunskap. Två saker kan härtill sägas. Den ena är att de försummelser som påtalas väl ändå inte är väldigt allmänna, inte ens och kanske t.o.m. allra minst i Sverige, där t.ex. Leif Lewins fina produktion på området är genomsyrad av ambitionen att låta teori och empiri genomlysas varandra. Det andra är att den stora debatten om disciplinens fragmentering nog har gällt och gäller andra och större ting än de författarna talar om. Vad man diskuterat är, bl.a., om den internationella politiken är och bör vara en integrerad

del av statskunskapen eller om den skall betraktas som en vetenskaplig disciplin i egen rätt; frågan om studier av demokratisk teori i tillräcklig mån beflitar sig om empiriska fynd är naturligtvis i sig viktig men ändå på något sätt perifer i sammanhanget.

Boken representerar genomgående statsvetenskaplig forskning på hög nivå. Materialet är brett, methodsäkerheten är hög, de operativa frågeställningarna är klara, slutsatserna är i allmänhet väl underbyggda. Bokens innehåll är så rikt och mångförgrenat att det inte kan i detaljer här utredas, refereras och bedömas. Denna anmälan skall i stället kretsa kring ramar och design, och en första anmärkning kan vara att den teorilavett från vilken undersökningens startskott avfyras inte ter sig helt stadig. Olika utsagor av teoretisk natur ter sig sålunda smått konfunderande. Den modell som författarna genom hela boken vrider och vänder på är ”The Responsible Party Model” (i fortsättningen här RPM). Den mest berömda versionen av denna modell, skriver författarna i bokens första mening, är Westminstermodellen. Detta kan inte vara riktigt – om än uttrycket Westminstermodellen i olika sammanhang har givits litet olika betydelser, måste modellen ändå rimligtvis vara överordnad RPM som fokuserar på partiernas position och betydelse; därmed på bara en av de många komponenter som formar ett Westminsterstyre. Vidare kan man undra om Westminstermodellen och RPM egentligen skall ha så mycket med varandra att skaffa – Arend Lijphart har som bekant undervisat oss därom, att Westminstermodellen står för majoritetsdemokrati, och centrala antaganden i RPM, bl.a. därom att representationen bör ha en elitistisk och icke-responsiv karaktär, synes vara i dålig överensstämmelse med en sådan demokratiform. F.ö. synes Esaiasson och Holmberg själva mena att England, Westminstermodellens prototyp, representerar en individualistiskt färgad representationskultur; om och när så är fallet, måste avståndet mellan Westminster och RPM rimligtvis vara stort. Och slutligen kan man fråga sig om Westminstermodellen överhuvudtaget behöver ha något med partier att göra. Det finns länder på vår jord som är fullfjädrade demokratier och anses vara goda representanter för ett Westminsterstyre och som

inte alls har partier – sådana länder är Kiribati, Marshallöarna, Nauru och Tuvalu. Riksdagsmännen i dessa länder inväljs som individer och inte som partimarionetter – systemen befinner sig m.a.o. så långt från RPM som man gärna kan komma.

Även över andra komponenter i analysramen kan man undra. Författarna säger att deras analys vägleds ("is guided") av två distinktioner. Den ena skiljer mellan kollektivistiska och individualistiska representationsmodeller – de förra betonar partiernas ställning som centrala demokratiska aktörer; de senare betonar de individuella representanternas roll. Den andra distinktionen skiljer mellan elitistiska (RPM säges höra hit) och populistiska representationsmodeller – de förra betonar partiernas policy- och preferensskapande funktioner, de senare befattar sig närmast med den utsträckning i vilken väljarnas åsikter återspeglas och förverkligas i parlamentet. Dimensionen "from above – from below" har att göra med och sammanfaller tydligen med den senare distinktionen – "we discuss whether the representative system can best be characterized as elitist and run-from-above or populist and run-from-below", noterar författarna (s. 4). Den första distinktionens roll i sammanhanget blir därmed oklar, då den inte synes relatera till den frågeställning författarna besvarar i bokens titel. En fråga som nog inte blir fullt utredd är hur distinktionerna egentligen förhåller sig till varandra. Om de är av varandra oberoende borde de kunna korsas, varvid fyra modeller emanerar: vi får en kollektivistisk-elitistisk modell, en kollektivistisk-populistisk modell, en individualistisk-elitistisk modell och en individualistisk-populistisk modell. Såvitt jag kan se är faktiskt alla kombinationer logiskt möjliga – representationen kan vara kollektivistisk eller individualistisk och den kan i vartdera fallet vara responsiv eller non-responsiv. Implikationen av detta är emellertid att man inte automatiskt kan ta en förekomst av individualistiska drag i Sverige som intäkt för att den svenska modellen till dels löper "from below" – i olika sammanhang (t.ex. s. 310) syndar författarna här på nåden.

Boken handlar alltså om Sverige. Varför, kan man givetvis fråga. Författarna levererar två svar. De skriver i sitt förord, litet avväpnande, att

det är naturligt för dem att intressera sig för det land av vilket de är en del – bevekelsegrunden är ganska allmän inom disciplinen som fortfarande, den komparativa genrens frammarsch till trots, på många håll och inte minst i Sverige, har en etnocentrisk framtoning. Då bevekelsegrunden emellertid är utomvetenskaplig är den ganska ointressant, och författarnas andra motivering är klart mera relevant. Esaiasson och Holmberg menar att det är påkallat att statskunskapen intresserar sig även för andra parlament än det brittiska och det amerikanska, vilka sägs vara "still the most carefully researched in the international literature"; att blicken, när den vänds från England och USA, med fördel kan riktas mot just Sverige beror därpå, att man här kan finna en annan politisk och parlamentarisk kultur. Bilden av hur riksdagen egentligen handlar och tänker när den representerar folket i en demokrati blir, synes författarna mena, bredare och mer fullständig när en representant för ett annorlunda system intas i analysen. Den tidigare forskningen dras helt enkelt med en skevhet, som författarna vill rätta till. Det är naturligtvis, i princip, lätt att hålla dem på denna punkt. Ändå, och precis på denna punkt, blir deras resonemang svårt att följa.

Sverige kan förväntas vara en mycket god representant för RPM, menar författarna. "The Swedish political system supplies minimal incentive for individual representation", skriver de (s. 64). De skriver också, på annat ställe och under hänvisning till att Sverige har ett stabilt mångpartisystem, kohesiva riksdagsgrupper och ett partifavoriserande valsysteem, att "the Responsible Party Model should flourish in Sweden, if anywhere" (s. 12). Sverige är därför, menar författarna, ett bra testfall i försök att bestämma hur långt individualistiska representationsmodeller bär i en partidominerad kontext. Uppgiften och formuleringen är väldigt konstig, men bortser vi från detta, kan vi konstatera att författarna har slagit fast att Sverige utmärks av en särskild egenskap (RPM), som gör landet till ett lämpligt studieobjekt. Bara någon mening senare pekar författarna emellertid, i och för sig med rätta, på en omständighet som pekar i en helt annan riktning – då Sverige är utpräglat egalitärt, borde förväntningen vara att

landet styrs enligt en populistisk representationsmodell (from below). Om alla är lika, är det naturligt att de många bestämmer över de få: majoritetsdemokrati blir regel; regeln anger att den preferens folkmajoriteten omfattar skall bli lag. Partisystemet i Sverige, anför författarna vidare, kännetecknas av en klar uppdelning i ett socialistiskt och ett borgerligt partiblock. Implikationen härav utsägs inte direkt, men den är, får man väl tro, att jämväl denna omständighet pekar i riktning mot en populistisk representationsmodell. Sverige är m.a.o. nu inte alls ett så lämpligt forskningsobjekt – viktiga faktorer synes underminera den särskilda egenskap som författarna är på jakt efter i sitt val av Sverige. Min uppfattning är nog att de viktiga formuleringar med vilka författarna motiverar sitt val att studera just Sverige är allt annat än transparenta – de är på en gång diffusa, svårförenliga och tillkrånglade. De är dessutom på något sätt onödiga. Varför inte helt enkelt säga att uppgiften är att ge Sverige en positionsbestämning på dimensionen from above-from below (eller vad man nu vill kalla den), och därmed ge även Sverige en plats i sådana framtida jämförande studier som vill förklara variationer i position?

Bokens slutkapitel, kallat "The Not So Responsible Party Model", är skickligt skrivet och komponerat. Här drar författarna systematiskt och koncentrerat ihop de trådar som runnit igenom de tidigare empiriska kapitlen. Resonemangen kretsar kring två frågor: önskar väljarna att politikerna skall göra vad de säger sig vilja göra?; och: är politikerna benägna att göra det väljarna önskar att de skall göra? Åtminstone en av dessa frågor, hävdar författarna, borde besvaras jakande i och för ett system som representerar "from below" snarare än "from above". Kriteriet får väl sägas vara rimligt, och det tillämpas av författarna i en sträng och självkritisk granskning av hållbarheten i "from above"-tesen. Granskningen visar att "from below"-inslagen egentligen är ganska många, och att det inte sällan, då komplexiteten är stor, är svårt att avgöra vilken modell som egentligen gäller. Att "from above"-modellen skall ha ett försteg blir dock klart – klarheten är visserligen inte större än att man kan tycka att boktiteln *Representation from Above* kanske borde ha försetts

med ett frågetecken. Det skall särskilt noteras att diskussionen om hithörande ting inte har förvisats enbart till det avslutande kapitlet. Författarna lämnar inte i tidigare kapitel sina läsare i sticket – punkt för punkt genom framställningen meddelar de hur de vill tolka det eller de empiriska rön som för stunden avhandlas. Greppet är sympatiskt och läsaren går inte vilse bland bokens 320 textsidor, 78 tabeller och 10 figurer. I sammanhanget kan noteras att förlaget har gjort väl ifrån sig. Boken är en vacker trycksak.

Framställningen bygger som sagt på en uppsjö av data. Tre stora intervjuer av de svenska riksdagsledamöterna ger ett bastant grundmaterial; att intervjuerna är från 1968, 1985 och 1988 ger materialet djup i tid och inför därmed dynamik. Materialet kompletteras av intervjudata från 1991 och av från tryckta källor insamlad biografisk information; därjämte, bland annat, av en mycket omfattande innehållsanalys av riksdagsprotokollen för mandatperioden 1985-1988 och av surveydata som belyser väljarattityder. Boken ger i själva verket en god om än naturligtvis inte fullständig sammanfattning av de enorma och enormt värdefulla informationsmängder som de olika forskningsprogrammen i Göteborg framtagit och producerat. En svaghet i sammanhanget, kan man eventuellt tycka, är att resonemangen och slutsatserna i huvudsak vilar på data från mitten och slutet av 1980-talet. De beskriver därmed ett läge som inte längre är alldeles aktuellt, och det kan väl hända att Sverige i dag är mindre toppstyrt, mindre kollektivistiskt och mer populistiskt. Författarna är i varje fall inte obenägne att själva tro så – de menar, under hänvisning inte minst till politikens internationalisering, att de möjligen har studerat en svunnen period, "the representative democratic system of Sweden at the peak of the party era" (s. 13). De har antagligen rätt – en hänvisning till att Sverige äntligen skall lämna sitt väljarföraktande och egentligen ganska odemokratiska listvals-system bakom sig och nu är på väg mot ett personvalsystem är väl även lämplig i sammanhanget. Författarna låter sig emellertid inte generas av den omständigheten att de kartlagt svunnen tid, och de gör rätt däri – om de faktiskt har ambitionen att se hur långt individualistiska modeller bär i en partidominerad kontext, är det mycket

lämpligt att det system de studerar befinner sig "at the peak of the party era". Det är naturligtvis omständigheter av denna art som är avgörande i frågor om materials lämplighet – om data är "gamla" eller "nya" är ointressant, så länge de är relevanta för undersökningens syfte.

Det finns onekligen ett drag av monoton i val- och riksdagsforskningen i Göteborg, där snart sagt varje val i Sverige uppmärksammas med en egen bok. Det är lika lätt som felaktigt att göra sig lustig häröver. Vad man skall och bör notera är att envetenheten är uttryck för en medveten strävan till vetenskaplig kumulativitet; den är därför i högsta grad prisvärd. Den förutsätter egentligen, denna notering får avsluta min recension, att *Representation from Above* får en uppföljning. Om författarna nämligen har skäl för sin tro att den svenska situationen har förändrats, blir det desto angelägnare att den undersökning de lagt fram repeteras med i stort sett identiska frågeställningar men med färsk data. Analysen kan då även tas ett steg vidare, samtidigt som just fallet Sverige får en ökad relevans i och med att den beroende variabeln, d.v.s. Sveriges hemmahörande på dimensionen from above-from below, s.a.s. vaknar till liv. Analysen skall nu inkludera uppgiften att systematiskt förklara den svenska förskjutningen och därmed demokratis vandrings längs de dimensioner författarna har nyttjat i sina här avhandlade beskrivningar och analyser. Grunden för en sådan övning är lagd i och med Esaiassons och Holmbergs både övergripande och detaljerade studie av Sveriges riksdag och dess medlemmar. Undersökningens värde ligger häri, men även i den mångsidigt belysande och man frestas nästan säga uttömmande beskrivning den framtar om fallet Sverige, låt vara att det nog blir litet oklart av vad fallet Sverige egentligen är ett fall.

Dag Anckar

JAMES M. BUCHANAN – ROGER D. CONG-LETON: *Politics by Principle, Not Interest: Toward Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge 1998: Cambridge University Press.

Hos de klassiska nationalekonomerna fanns en på erfarenhet och teori grundad insikt, att politiskt beslutsfattande ofta kunde ge upphov till beslut som inte tillfredsställde allmänintresset. Här kan nämnas Adam Smiths kritik av det merkantilistiska systemet, som begränsade för konsumenterna gynnsam frihandel, och John Stuart Mills varning: "Skuggsidan och faran med representativ, liksom all annan form av, statsmakt kan reduceras till två: för det första, allmän okunskap och oförmåga eller, för att uttrycka sig mer måttfullt, otillräckliga mentala kvalifikationer i den styrande församlingen; för det andra, risken för att den är under inflytande av intressen som inte är identiska med samhällets allmänna välfärd." (Mill 1972: 262-263) [egen övers.] Detta sekels dominerande nationalekonomer har emellertid i mångt och mycket lanserat teorier och rekommendationer som inte bara har utgått ifrån att politiker är perfekt informerade, utan att de också är perfekt *motiverade* att agera till förmån för hela befolkningens bästa. Så när Keynes, i strid med då etablerad visdom, rekommenderade politikerna att tillåta budgetunderskott i lågkonjunkturer, gjorde han det därför att han förväntade sig att de skulle se till att budgeten uppvisade överskott under efterföljande högkonjunkturer, så att budgetbalans upprätthölls över konjunkturcykeln. Det har dock, under efterkrigstidens tillämpning av Keynes råd, visat sig att det föreligger en tendens i det politiska systemet att skapa budgetunderskott. Detta kan primärt förklaras av det faktum att politiker, som är beroende av stöd från intressegrupper och väljare, ofta finner det svårt att höja skatter och/eller sänka utgifter, trots att detta i närvaro av stora budgetunderskott skulle vara i allmänhetens långsiktiga intresse (Buchanan–Wagner 1977).

Public choice-skolan

Som en reaktion mot denna naiva syn på hur det politiska spelet fungerar, växte public choice-

skolan fram. Den menar att det för metodologisk konsekvens krävs att ekonomer, som antar att människor agerar rationellt för att uppnå sina personliga målsättningar i sin egenskap av konsumenter och producenter, också måste anta detsamma då samma människor agerar på den politiska arenan. Med andra ord är hypotesen att politiskt beslutsfattande i betydande grad inte motiveras av en omsorg om medborgarnas långsiktiga intressen, utan att det istället kan förklaras av att politikerna har incitament att gynna vissa väljargrupper och organisationer, som i utbyte mot för dem gynnsamma beslut ger politikerna sitt stöd. Tvärtemot vad vissa statsvetare (t ex Lewin 1988 och Rothstein 1996) har hävdad, finns det en relativt omfattande empirisk forskning som ger denna hypotes sitt stöd (t ex Mueller 1989, 1997, Crain – Tollison 1990, Bergström 1998).

Om vi utgår från att public choice-skolans grundläggande synsätt på politiken är korrekt, infinner sig frågan vad man kan göra åt politikernas tendens att använda sin beslutande makt för att uppnå mål som långt ifrån alltid är förenliga med allmänintresset. Det svar som den gren av public choice-skolan som studerar denna typ av frågor (kallad *constitutional economics*) ger är att politiskt beslutsfattande kan analyseras på två olika nivåer. På ett grundläggande plan har vi *konstitutionella beslut*, som fastslår det politiska systemets spelregler. Inom ramen för dessa äger sedan det "vanliga" politiska beslutsfattandet rum. Poängen är att det finns en koppling mellan dessa två nivåer, i så motto att de konstitutionella reglerna definierar politikernas handlingsutrymme och verksamhetsvillkor. När politiker fattar ett visst beslut försöker de därigenom förverkliga sina målsättningar *till den grad de tillåts av de konstitutionella reglerna*. Följaktligen: om man finner att politiskt beslutsfattande endast gynnar delar av befolkningen, kanske på bekostnad av andra, och om man ogillar detta, då bör man studera det regelverk, konstitutionen, som styr detta beslutsfattande närmare. Därmed inte sagt att konstitutionen är det enda som spelar roll för vilka beslut som fattas; men tesen är att den spelar en tillräckligt central roll för att stå i centrum för en analys av hur det politiska systemet kan fås att fungera bättre. Det

kan förefalla vara en paradox, att politiska utfall kan förväntas bli bättre (i meningen att allmänhetens långsiktiga intresse tillgodoses i högre grad) om politikernas handlingsutrymme begränsas. Men den synbara paradoxen upplöses med insikten, att politiker inte alltid kan och vill agera för största möjliga tillfredsställelse av befolkningens preferenser (Berggren 1997).

Om man håller med om att konstitutionen har en i alla fall potentiellt viktig funktion som gränssättare för "vanligt" politiskt beslutsfattande (förutom att den också förser det politiska systemet med dess grundläggande "infrastruktur"), infinner sig nästa fråga, nämligen hur konstitutionen skall utformas. Varje sådan diskussion måste genomföras i form av en trestegsanalys: (1) Vilket mål vill vi uppnå med det politiska systemet? (2) Hur ser verkligheten ut? (3) Hur når vi bäst vårt mål, givet hur verkligheten ser ut? Vad gäller de två första frågorna: låt oss tills vidare utgå från att målet är att tillfredsställa allmänhetens preferenser i högsta möjliga grad samt att verkligheten är i överensstämmelse med public choice-skolans hypotes om hur politiskt beslutsfattande går till, inklusive dess idé om att konstitutionen spelar en viktig roll. Vad kan då sägas om den tredje frågan?

I en ny bok, *Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*, lanserar nobelpristagaren James M. Buchanan och hans kollega Roger D. Congleton en spännande tes och analys. Tesen är att det representativa demokratiska systemet bättre skulle tillfredsställa allmänintresset om den enkla majoritetsregeln för dagligt politiskt beslutsfattande kompletterades med en konstitutionell *generalitetsprincip*. Med detta avses helt enkelt att olika individer och grupper inte skall kunna behandlas olika. Boken ansluter sig därmed till en tanke hos Kant om universalism, liksom till F. A. Hayeks argument för "the rule of law" (Hayek 1960). På juridikens område är dessa idéer grunden för demokratiers sätt att bygga upp sina rättssystem; vad Buchanan och Congleton försöker göra är att argumentera för att samma tankar också skall genomsyra allt dagligt politiskt beslutsfattande.

Argumentet för generalitet

Argumentets grundläggande logik kan illustreras med en matris (Figur 1) som i sin struktur påminner om det klassiska fångarnas dilemma i spelteorin.

Siffrorna i matrisen anger utdelningar för olika individer i olika utfall, som är resultatet av politiska beslut. Den vänstra siffran i varje par anger utdelningen för beslutsfattare A och den högra för beslutsfattare B. Dessa kan ses som perfekta representanter för en beslutande majoritet (A och B har följaktligen aldrig makten samtidigt). Den som innehar makten kan välja mellan fyra beslut (någon av boxarna I-IV). När A har makten kommer han att välja box III, och när B har makten kommer han att välja box II, då detta ger makthavaren högst utdelning. Detta illustrerar att den enkla majoritetsregeln ger upphov till ett mindre bra resultat, betraktat från hela samhällets perspektiv, eftersom det i varje period är möjligt att uppnå den totala utdelningen 2 (box I) istället för den totala utdelning på 1 som box II och box III ger upphov till. Problemet är att den majoritet som för tillfället har makten alltid väljer det politiska beslut som ger den egna gruppen störst förmåner, trots att detta beslut utgör en börda för minoriteten. Om vi antar att majoriteterna avlöser varandra över tiden på ett någorlunda symmetriskt sätt, finns det skäl att tro att samtliga inblandade inser behovet av någon typ av förändring av reglerna för det politiska spelet.

Det är här generalitetsprincipen kommer in. Den säger att medborgarna skall behandlas lika i de politiska beslut som fattas, vilket innebär att de politiska beslut som innebär att medborgare behandlas olika (box II och III) utesluts innan

	B ₁	B ₂
A ₁	1, 1 I	-1, 2 II
A ₂	2, -1 III	0, 0 IV

Figur 1. Utdelningar vid enkel majoritetsregel.

	B ₁	B ₂
A ₁	1, 1 I	II
A ₂	III	0, 0 IV

Figur 2. Utdelningar vid generalitetsprincip.

det dagliga politiska beslutsfattandet tillåts börja. Resultatet blir att den majoritet som fattar politiska beslut endast har två, istället för fyra, valmöjligheter: de symmetriska boxarna I och IV (Figur 2). Och eftersom både A och B gynnas privat av utdelningarna i box I, är det den som kommer att väljas — vilket är lyckligt mot bakgrund av att den representerar det optimala utfallet. Spelet förändras alltså genom införandet av en konstitutionell generalitetsprincip, som lägger restriktioner på politikernas beslutsutrymme — till glädje för alla, över tiden.

Vad är det då som gör att den samlade utdelningen blir högre om den enkla majoritetsregeln kombineras med en generalitetsprincip? Begreppet utdelning representerar inte bara materiella värden, utan kan sägas utgöra någon form av mått på den nytta, i vid mening, som en person eller grupp upplever om ett visst beslut, eller en viss uppsättning beslut, fattas. Den samlade utdelningen kan förväntas bli högre med generalitet av tre skäl. För det första svarar generalitetsprincipen mot en grundläggande intuition för rättvisa hos många, som finner det oacceptabelt att politisk makt används för att gynna den egna gruppen på andras bekostnad. För det andra reduceras incitamenten för *rent-seeking* (dvs försök från olika grupper att påverka politiken till sin egen fördel), eftersom särbehandling utesluts från början. Detta gör att resurser som annars skulle ha använts för lobbying kan frigöras för produktiva ändamål. För det tredje är det sannolikt att den ekonomiska effektiviteten ökar, eftersom fördelning av offentliga resurser på basis av hänsyn till vissa grupper försvåras eller utesluts. Förvisso finns det argument i den nationalekonomiska litteraturen som antyder att den

ekonomiska effektiviteten kan gynnas av särbehandling, t ex i form av en offensiv industripolitik som väljer ut framtida vinnarföretag. Men centralt för att förstå varför generalitet ändå kan ge bättre utfall är att politiken tycks fungera så, att industristöd primärt inte fördelas för att öka effektiviteten utan som svar på olika intressegruppers påverkan. Samtliga dessa tre effekter torde vara förenliga med ett brett allmänintresse.

En liten egenhet, som i och för sig inte påverkar de faktiska argumenten i boken, är att författarna grundar generalitetsprincipen i en kontraktsbaserad politisk filosofi, som förvisso är tillräcklig men långt ifrån nödvändig för att förspråka generalitet. Jag har t ex på annat håll argumenterat för att denna princip också är förenlig med den version av utilitarismen som kallas preferensutilitarism och som har som mål att maximera tillfredsställelsen av befolkningens samlade preferenser (Berggren 1999).

Olika tillämpningar

Hittills har framställningen möjligen varit lite abstrakt, liksom bokens första del. Men Buchanan och Congleton diskuterar i ett flertal kapitel hur generalitetsprincipen konkret kan tillämpas. Detta är inte helt enkelt: att gå från ett teoretiskt koncept till dagspolitik låter sig inte göras på ett otvetydigt sätt. Tag t ex skatteområdet. Det mest generella borde vara att låta alla inkomsttagare betala exakt lika mycket i skatt — *i kronor*. Men detta är en mycket problematisk ordning, främst, men inte endast, av rättviseskäl. Därför föreslås proportionell beskattning, dvs att alla betalar samma procentsats av sin inkomst i skatt och att alla varor och tjänster åläggs samma procentsats i indirekt beskattning, som det rimliga sättet att uttolka generalitet på skatteområdet. Inga avdrag eller undantag tillåts. På bidragsområdet föreslås ett enhetligt system för omfördelning: demogranter. Dvs den totala summa som avsätts för inkomstomfördelning delas lika, i kronor, på alla skattebetalare. Men också här kan man hävda att den mest rättframma tolkningen av generalitet borde innebära att ingen omfördelning alls tillåts ske, eftersom varje sådan ordning skapar nettobetalare och nettoförmanstagare (alltså en asymmetri mellan indivi-

der). Vidare avvisas behovsprövning, eftersom sådana icke-generella inslag ger upphov till ineffektiv rent-seeking. Förutom dessa områden kommenteras bl a också socialförsäkringar, federalism och budgetunderskott från ett generalitetsperspektiv.

Det är förvisso lovvärt att författarna använder en så stor del av boken åt att försöka använda generalitetsprincipen för att få vägledning i konkreta frågor, men ett övergripande problem med dessa försök är att de illustrerar hur godtyckligt begreppet kan tolkas. Om man endast har en konstitutionell paragraf som påbjuder "generalitet", vilket Buchanan och Congleton tycks förordas, blir frågan om inte uttolkningen av begreppet kommer att bli synnerligen flexibel.

För att minska det problemet har jag, tillsammans med Fredrik Bergström (Berggren – Bergström 1999), argumenterat för två saker. För det första: att det i konstitutionen skrivs in konkreta specifikationer av generalitetsprincipen: istället för att det står att alla politiska beslut skall vara generella, står det att "på skatteområdet gäller x", där x har härletts från generalitetsprincipen och där x kan vara proportionell skatt. Detsamma gäller på andra områden. För det andra: att det inte är tillräckligt med enkel majoritetsregel och en generalitetsprincip. Buchanan och Congleton argumenterar primärt från amerikansk horisont, och de tycks ta för givet att det finns ett effektivt system av maktindelning i bakgrunden. Utan ett sådant system, som t ex innefattar en oberoende författningsdomstol som övervakar efterlevnaden av konstitutionen, finns det goda skäl att tro att politiska beslutsfattare kommer att tolka "generalitet" som de vill. Det finns ingen som övervakar övervakarna — istället måste systemet vara sådant att övervakarna övervakar varandra.

Ett intressant exempel från verkligheten är den svenska skattereformen 1991. Den reformen var i allt väsentligt ett stort steg mot ett mer generellt skattesystem: begränsning av avdragsrätten, minskad progressivitet, färre skattesatser, färre undantag etc. Dock fattades besluten om den i en parlamentarisk ordning som innefattar den enkla majoritetsregelns totala dominans och skiftande majoriteter över tiden. Detta förklarar i sin tur varför reformen i långa stycken

har urholkats under detta decennium, så att skattesystemet har utvecklats i mer icke-generell riktning (t ex med olika momssatser och värnsskatt). Det finns skäl att tro att en konstitutionell förankring för generalitet, i synnerhet i ett starkt maktindelningssystem med lagprövning, skulle ha kunnat erbjuda ett långt starkare skydd för skattereformen än vad som visade sig bli fallet i en relativt obegränsad ordning av den nuvarande svenska typen.

Slutomdöme

Sammantaget finns det mycket i generalitetsargumentet som är tänkvärt, inte minst i den svenska kontexten, där allt fler börjar ifrågasätta ändamålsenligheten i 1974 års regeringsform, med dess långt drivna parlamentarism. Demokrati kan förverkligas på många olika sätt, och det förefaller mig mest väsentligt att diskutera hur man upprättar ett system som tillgodoser allmänintresset på sikt. Att systematiskt fundera kring de mekanismer som styr politiken verkar alltså påkallat, och det finns, enligt min mening, goda skäl att tro att generalitet, som *en av flera* konstitutionella principer, skulle kunna begränsa intressegruppsinflytandet över politiken och öka varaktigheten i goda reformer. *Politics by Principle, Not Interest* utgör ett gott, om än för svenska förhållanden ofullständigt, bidrag till denna typ av diskussion.

Niclas Berggren

Referenser

- Berggren, N, 1997. Preem, s 1-13, i *Essays in Constitutional Economics*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.
- Berggren, N, 1999. A Preference-Utilitarian Foundation for the Generality Principle, *Constitutional Political Economy* 10, 327-341.
- Berggren, N – Bergström, F, 1999. A Constitutional Analysis of Selectivity in Economic Policy Making, s 155-188 i Berggren, N, Karlson, N & Nergelius, J (red) 1999, *Makt utan motvikt: om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press.
- Bergström, F, 1998. *Essays on the Political Economy of Industrial Policy*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet.
- Buchanan, J M – Wagner, R E, 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Crain, W M – Tollison, R D, 1990. *Predicting Politics: Essays in Empirical Public Choice*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hayek, F A, 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lewin, L, 1988. *Det gemensamma bästa: om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm: Carlsson.
- Mill, J S, 1972 (1861). Considerations on Representative Government, s 187-428, i Acton, H B (red) 1972, *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. London: J. M. Dent & Sons.
- Mueller, D C, 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D C, 1997. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B, 1996. Political Institutions: An Overview, s 133-166, i Goodin, R E & Klingemann, H-D (red) 1996, *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Till redaktionen insända skrifter

- Kerstin Abukhanfusa, red, 1999. *Mare Nostrum. Om Westfaliska freden och Östersjön som ett svenskt maktcentrum*. Stockholm: Riksarkivet.
- Åsa Bengtsson, 1999. *Retrospektivitet och ekonomisk röstning. Tre förklaringsmodeller*. Occasional Papers Series Nr 13/1999. Åbo Akademi: Department of Political Science.
- Anders Berg-Sørensen, red, 1999. *Politologi i praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Nils Bredsdorff, 1999. *Embedsmandsstaten under ombrydning*. Roskilde: Roskilde Universitetsbibliotek.
- Sofia Eklfeldt Nyman, 1999. *"I fredens tjänst". Motiven bakom Sveriges deltagande i FN:s fredsbevarande styrkor i Kongo 1960-1964*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sten Jönsson, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz, Jörgen Westerståhl, 1999. *The Decentralized City. Democracy, Efficiency, Service*. Göteborg: BAS Publisher.
- Joakim Niklasson, 1999. *En olycka kommer sällan ensam. En studie av svensk krishantering under Suez- och Ungernkriserna 1956*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sari Pikkala, ed, 1999. *Finnish Local Government Approaching the New Millennium*. Tammerfors: The Finnish Association of Local Government Studies.
- Khaled Salih, 1999. *Kurdfrågan i Turkiet. Världspolitikens Dagsfrågor nr 9 1999*.
- SOU 1999:10. *Demokratins förgörare*. Demokratiutredningen. Skrift nr 28.
- SOU 1999: 83. *Globalisering*. Demokratiutredningen. Forskarvolym IX.
- SOU 1999: 93. *Det unga folkstyret*. Demokratiutredningen. Forskarvolym VI
- SOU 1999:101. *Olydiga medborgare?* Demokratiutredningen. Skrift nr 27.
- SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningen. Forskarvolym V.
- SOU 1999:117. *IT i demokratins tjänst*. Demokratiutredningen. Forskarvolym VII.
- Jakub Swiecicki, 1999. *Vinnare och förlorare. Tio år av reformer i öst. Världspolitikens Dagsfrågor nr 10 1999*.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Fil dr Torbjörn Nilsson är verksam vid SCORE och vid historiska institutionen i Stockholm.
- Hans Agné är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
- Iver B Neumann är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Oslo.
- Fil dr Torbjörn Bergman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.
- Joakim Ekman är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap i Örebro.
- Fil dr Stig Montin är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskap i Örebro.
- Håkan Wiberg är professor i sociologi och verksam vid institutet för freds- och konfliktforskning i Köpenhamn.
- Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.
- Ekon dr Niclas Berggren är verksam vid Cityuniversitetet.

Abstracts

TORBJÖRN NILSSON: *Staten och den oavsättliga ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande* (THE STATE AND THE IRREMOVABLE CIVIL SERVANT – A COMPLICATED RELATIONSHIP). This study analyses how the Swedish state in the 19th century tried to restrict the civil servants traditional irremovability. At the same time the working conditions were regulated. Political leaders from various ideological camps wanted to create a more flexible administration. In this respect moderate liberals like J A Gripenstedt, conservatives like Rudolf Kjellén and social democrats half a century later had much in common. New technical or communication organizations, especially the National Railways Board, became the model for a modern public administration.

The irremovability was one of Max Weber's criteria for a modern state bureaucracy. However, at the same time that the Swedish state became more modern in accordance with Weber's other criteria, the irremovability was attacked and also weakened. Obviously more flexible forms of employment suited the modernization in Sweden, while the irremovability was an obstacle to it.

HANS AGNÉ: *Väktarteorin. En lösning på problemet att demokratiskt rättfärdiga den europeiska centralbankens konstitutionella särställning* (THE THEORY OF GUARDIANS. A SOLUTION TO THE PROBLEM OF JUSTIFYING THE EUROPEAN CENTRAL BANK DEMOCRATICALLY).

From a democratic point of view the European Monetary Union, EMU, seems hard to justify. The monetary power is exercised in a central bank which is accountable neither to the European Parliament nor to the Council of Ministers.

The Swedish official report on EMU, SOU 1996:158, came up with a somewhat surprising solution to this democratic anomaly. According to the report it is not necessarily an institutional change that is required, but a change in democratic theory. One suggested theoretical innovation was the notion of informal accountability.

The task in this article is to construct the theoretical position of informal accountability intended in the official report, aiming at the strongest possible position according to democratic and normative theory. One of the most remarkable propositions found to underlie the argument of the report, is that a civil servant must be prepared to *not* follow the law.

IVER B. NEUMANN: *Diskursanalys av politikk: Forutsetninger og metodeproblemer*

Meaning is a dimension of all human interaction. However, most literature on method does not make it a concern to work this dimension into social scientific analysis. Whereas a number of theoretical articles celebrate the importance of meaning, then, the lack of a methods literature which endeavours to do the same hampers our attempts to carry out empirical studies of interaction which include the production of meaning. One possible methodological alternative is the one of discourse analysis. Addressing itself to people who are embarking on empirical research, the article presents a "how-to" approach to discourse analysis in four steps. Step one is the identification of the boundaries of discourses. Step two is the stock-taking of the different representations making up the discourse. Step three concerns how to arrange these discourses in relation to one another in terms of how stable they prove, that is, the layering of discourse. Step four concerns the materiality of the discourse. A number of examples is given *en route*.

TORBJÖRN BERGMAN: *Varför införs inte kommunal parlamentarism?* (WHY IS LOCAL DEMOCRACY NOT PARLIAMENTARY DEMOCRACY?).

In the current literature on democracy, there is a strong emphasis on how the existing institutions are affected by integration and the changing relationship between voters and politicians. This article focuses on the role of countervailing forces and shows that institutions are difficult to change because of vested interests and because they are interwoven with very strong cultural norms and traditions. Empirically, the article looks at the local level in Scandinavia (Norway and Sweden). At this level, the Scandinavian countries traditionally use a proportional allocation system for distributing the seats in the executive council. An alternative system in which the elected assemblies appoint the executive councils on the basis of a majority vote (i.e. a form of parliamentary democracy) is known to have positive effects on the possibility for accountability. It is also known to vitalise the debate in the local assembly. In spite of the positive effects of the alternative system, it has only been fully carried out in Oslo. The resistance to reform is especially compact in Sweden. The most important reason for this is that the political leaders at the national level see local governments primarily as providers of welfare rather

than as autonomous entities that ought to be free to choose their own institutional arrangements for local democracy.

JOAKIM EKMAN: *Forskningen om DDR och östra Tyskland* (RESEARCH ON GDR AND EASTERN GERMANY).

This article outlines the general development and present situation of GDR research in the USA, in the UK, in the Federal Republic of Germany, and in Sweden. The article also includes a short description of the development of East European studies, from German *Ostforschung* to American sovietology, as well as a short description of the development of modern political science in West Germany. Today, GDR studies are no longer part of East European studies. In the USA, the discipline has been absorbed into the field of German studies. In the UK, the study of the GDR is dominated by historians. In Sweden, only very few scholars have taken an interest in East Germany. The most significant amount of GDR research has always been conducted in the Federal Republic of Germany. The end of the GDR has not spelled the end of GDR research. On the contrary, the opening of various East German archives has led to a substantial increase in scholars interested in the former GDR as well as reunified Germany.

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-222 89 46.

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

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

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

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

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

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

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

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

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

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, SE-221 00 Lund
Sverige