

Litteraturgranskningar

KATARINA ECKERBERG: *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process.* (Umeå: Department of Political Science, Research Report 1987:12)

I

Om de siffror som tas fram i Katarina Eckerbergs avhandling är representativa för riket, kan vi beräkna antalet kalhyggen över 0,5 ha till mellan 25 000 och 75 000 per år. Antalet potentiella miljövårdsåtgärder i samband med kalhuggningarna skulle uppgå till mellan 225 000 och 675 000 (s. 72, 82). Det formella ansvaret för att sådana miljövårdsåtgärder påpekas åvilar 250 skogsvårdskonsulenter. Det är nämligen till dem skogsägarna måste föranmäla alla kalhyggen över 0,5 hektar, och det är skogsvårdskonsulenterna som enligt skogsvårdslagen kan föreskriva erforderliga miljöskyddsåtgärder. Alltså har varje konsulent i genomsnitt mellan 1 000 och 3 000 miljövårdsåtgärder att ta ställning till. Det måste ske under främst september till december, då de flesta föranmälningarna om kalhyggen kommer in. Det måste också ske mitt uppe i en mängd andra, och enligt skogsvårdskonsulenterna långt mer centrala, arbetsuppgifter. Och det måste ske mot bakgrund av att skogsvårdslagens huvudkrav gäller "hög och värdefull virkesavkastning", att fonden för avsättning av naturreservat bara har 40 miljoner kronor, samt att skogsvårdsmyndighetens budget till $\frac{4}{5}$ utgörs av inkomster från tjänster som ytterst kommer från dess klienter, dvs skogsägarna, i syfte att höja dessas förtjänst från skogen (s 58 f, 72).

Självfallet har skogsvårdskonsulenterna med så sinsemellan motstridiga organisationsmål ingen lätt uppgift när det gäller att få skogsvårdslagens miljövårdande intentioner genomförda. Författarinnan visar att förhandsinspektioner av anmälda kalhuggningar knappast är regel. Skriftliga råd och anvisningar om miljövårdsåtgärder lämnas bara för en à två procent av alla kalhuggningar (s 73).

Och ändå tas miljöhänsyn! Författarinnans urvalsundersökning visar att fullt hänsynstagande till miljövårdskraven förekommer i $\frac{3}{4}$ av de fall där åtgärderna

också är tekniskt/ekonomiskt motiverade. Estetiskt motiverade miljövårdskrav tillgodoses fullt ut i $\frac{3}{5}$ av aktuella fall, medan detta sker för $\frac{1}{5}$ av de fall, där skälen varit bevarandet av flora och fauna (s 85).

II

Hur skall nu detta utfall förklaras? Katarina Eckerberg hävdar att ett traditionellt *uppifrån*-perspektiv inte är tillfyllest. Det betyder att styrning uppifrån i form av lagar och förordningar samt skogsvårdande myndigheters åtgärder inte ensamma kan utgöra underlag för en förklaring av miljövårdsutfallet. I avhandlingen kombineras därför uppifrånanalysen med ett *nerifrån*-perspektiv, där de som planerar och på fältet faktiskt genomför kalhuggningarna ställs i centrum. Det är utifrån deras kunskap, attityder och överväganden i miljö- och skogsekonomiskt avseende liksom i den använda avverkningstekniken och i eventuella påtryckningar från olika mer eller mindre berörda intressen som förklaringarna bör sökas till det faktiska utfallet för miljövårdsaspekten i skogsvården som helhet (s 12 ff).

Avhandlingen ställer sig därmed mitt i en pågående, och mycket spännande diskussion om hur forskningen rörande politikens genomförandefas bör bedrivas. Läser man representativa arbeten av de båda skolornas företrädare (se t ex Sabatier 1986; Hjern och Porter 1981, Hjern 1982, Hjern och Hull 1982, Hjern och Hull 1987) ser man att det verkligen rör sig om helt skilda utgångspunkter. Där uppifrånforskaren koncentrerar sig på en officiell politik sådan den uttrycks och förmedlas via legala och ekonomiska styrmekanismer nedåt i genomförandekedjan, inriktar sig nerifrånkollegan på de aktörer som befinner sig längst ner i kedjan och på deras relationer till andra aktörer. Någon officiell politik behöver inte existera; det intressanta är nyckelaktörernas interaktion i syfte att lösa ett problem som de alla berörs av. Där uppifrånansatsen tenderar att koncentrera sig på de aktörer som formar och förmedlar en viss politik ser nerifrånansatsen en mångfald program och mål som har betydelse för aktörernas agerande. Medan uppifrånperspektivet utgår från tämligen precisa kriterier för utvärdering av politikens utfall, härledda ur auk-

toritativa dokument, menar nerifrånperspektivets företrädare att kriterierna kan uppställas tämligen oberoende av sådana. Och där uppifrånforskaren söker fastställa effektiviteten i politikens genomförande är nedifrånkollegan minst lika intresserad av verkställighetsprocessen som sådan och alla dess effekter.

Trots olikheterna ser man att de båda ansatserna kan komplettera varandra. Katarina Eckerberg är heller inte den första som insett detta (se tex Knoepfel och Weidner 1982, Elmore 1985, Sabatier 1986), men såvitt jag förstår är hon den första att tillämpa en kombinationsansats på svenskt material. Min fortsatta granskning kommer därför främst att dröja vid hur författarinnan lyckas övervinna de svårigheter och utnyttja de möjligheter som en sådan uppläggning erbjuder. Eftersom ett av hennes syften är att finna ut i vad mån skogsvårdslagens miljövårdsbestämmelser påverkar beteendet hos dem som arbetar i skogen (s 5), kommer min genomgång i hög grad att uppehålla sig vid hur nedifrånperspektivet faktiskt kopplas uppåt i verkställighetsnivåerna.*

III

Det finns teoretiska och begreppsliga problem förknippade med att jämkä samman de här två synsätten. Uppifrånperspektivet utgår från att det är en offentligt beslutad politik med mål och anvisade medel, som främst bör ses som förklaringen till verkställighetsprocessens utfall. För nerifrånforskaren är policy något som i stället framkommer som ett resultat av den interaktion i syfte att nå prefererade lösningar som sker mellan berörda aktörer på fältet. Styrningen uppifrån är inte en central förklaringsfaktor, och utfallet inte nödvändigtvis det viktigaste som skall förklaras (s 7 ff).

Det teoretiska problemet förefaller inte olösligt. Varför skulle inte den offentliga politiken och dess styrningsmekanismer kunna föras in som *en* bland de faktorer, som antas påverka beteendet hos aktörerna på fältet och därmed också utfallet inom det studerade området? På så sätt för man in uppifrånansatsens främsta teoretiska antagande i nerifrånperspektivets förklaringsmodell. Författarinnan är något oklar på denna punkt. Trots att hon säger sig utgå från båda synsätten (s 16), finns inte regelstyrningen uppifrån med bland de variabler hon säger sig vilja använda för att konkret förklara det utfall för miljövården hon tänker studera (s 18 f). Skogsvårdslagens regelstyrning behandlar hon som en *bakomliggande* variabel. Det framgår inte hur denna bakomliggande variabel knyts till den oberoende variabeln "verkställande aktörers attityder och kunskaper", vilken den väl närmast borde relateras till. Med tanke på den i syftet uppställda frågan – "I vad mån påverkar skogsvårdslagens miljövårdsbestämmelser beteendet

hos dem som arbetar i skogen?" – och med all respekt för författarinnans påpekande att hon inte är ute efter att formulera en syntes mellan verkställighetsforskningens båda huvudansatser, tycker jag ändå att hon på just denna centrala punkt borde ha drivit de teoretiska resonemangen längre än till konstaterandet att det kan föreligga ett "inflytande" från de bakomliggande variablerna i hennes schema (s 18 f).

Att kombinera de båda forskningsansatserna reser också problem av begreppslig och terminologisk karaktär. Författarinnan hävdar att uppifrånperspektivet använder termen "policy" för att beteckna en uppsättning mål, uttalade intentioner och förväntade verkningar av insatta medel, de senare i avhandlingen kallade "program". Från "policy" går sedan uppifrånforskaren via "program", "verkställighet" och "utflöde" till det slutliga "utfallet" av "policy" (s 8). Policy är det centrala begreppet, och med dess utfall menas närmare bestämt i vad mån det slutliga resultatet överensstämmer med policy i nyss nämnda betydelse.

För nerifrånperspektivet är policybegreppet inte lika centralt. Om jag tolkar författarinnan rätt, kan man där studera "policyutfallet" oberoende av om det existerar en "policy" i uppifrånansatsens mening. De centrala begreppen är "genomförande" och "utfall". Såvitt jag förstår, kan resultatet av "gatunivåaktörernas" interaktiva men "egoistiska" problemlösande verksamhet mycket väl betraktas som det faktiska "policyutfallet" (s 10 f).

Vill man kombinera de båda ansatserna måste man bestämma sig. "Policy" kan ju inte stå som beteckning både för "offentligt bestämda *mål* som antas bli förverkligade genom program" och för en "interaktiv *process* på den faktiskt genomförande nivån där dessa mål (i bästa fall, i viss mån, i konkurrens med andra) förverkligas". Man måste terminologiskt åtskilja verkställigheten som *process* och *objektet* för, *resultatet* av, denna process (Lane 1987:527, s 46). I svenskt språkbruk låter det sig inte göra på samma sätt som i engelskt, där man ju skiljer mellan "politics" och "policy". Vill man som författarinnan kombinera ansatserna och utgå från ett officiellt "program" – skogsvårdslagens miljöskyddsbestämmelser – för att sedan studera utfallet av den interaktiva process på rotpostnivå där olika intressen och aktörer verkar, förefaller det alltså fruktbart att låta "policy" beteckna det förra och "politics of implementation" det senare.

Härigenom vinner man tre fördelar. För det första kommer man bort från den i svensk föreställningsvärld tämligen svårfångade åtskillnaden mellan "policy" och "program". (I skogsvårdslagen är med avhandlingens nuvarande språkbruk § 1 att likställa med "policy" medan § 21 är ett "program"). Jag kan inte se att den åt-

skillnaden kommit till konsekvent användning i avhandlingen. Medan miljöskyddsparagrafen i avhandlingens upptakt kallas just "program" (s 16), har den och dess tillämpningsföreskrifter senare blivit till "agency policy" (s 62), eller enbart till regelstyrning (s 164 ff).

För det andra skulle man komma bort ifrån oklarheten beträffande skillnaden mellan "policyutfall" och "utfall" i betydelsen synligt resultat på rotpostnivå. Författarinnan säger sig först vilja studera "policyutfallet" i form av vad som händer under verkställighetsprocessen och varför. Samtidigt som detta implicerar analysen av ett *skeende* sägs att det är (faktorer som påverkar) *resultatet* av genomförandeprocessen som ska analyseras (s 17). Eftersom det faktiskt sägs att "policy" uppifrån inte *a priori* kan antas ha påverkat resultatet, förefaller det oegentligt att här tala om "policyutfall". Författarinnan säger i metodkapitlet att hennes nerifrånansats börjar med det faktiska "policyutfallet" (s 30). Såvitt jag kan se, innehåller hela fjärde kapitlet inget annat än en redogörelse för *resultatet* på rotpostnivå av kalhuggningen, men författarinnan hävdar senare att det rör sig om *genomförandet* av miljöskyddsåtgärder (s 126). Och medan metodkapitlet talar om att nätverksintervjuerna ska identifiera de aktörer på rotpostnivå, som påverkar "policyutfallet", förefaller det stora intervjukapitlet främst uppehålla sig vid "faktiskt utfall" (s 138), eller vid "resultat" överhuvudtaget i miljöhänseende (s 162). Det saknas således en klar koppling mellan "policy" sådan jag föreslår att den definieras, och redovisningen i intervjudelen. Med tanke på uppläggningsen hade en sådan annars varit naturlig.

För det tredje skulle denna begreppsliga uppdelning mellan "policy" som ska förverkligas och genomförandet som "politics"-process på rotpostnivå ge förbättrade möjligheter att göra den teoretiska kopplingen mellan uppifrån- och nerifrånansatserna. Genom att föra in "policy" som en bland de övriga utpekade förklaringsvariablerna – och då behandla den som författarinnan gjort med de övriga (s 18 f, 41 ff, 48 ff) – skulle man kunna formulera klarare satser om hur rotpostnivåaktörernas agerande påverkas av den uppifrån givna "policy"-restriktionen, sett i relation till andra påverkande faktorer. Som jag inledningsvis antydde förefaller mig detta vara den mest intressanta fråga som försöket att kombinera de två ansatserna reser, och som ju författarinnan också vill söka besvara (jfr s 5). Vad det gäller är själva kopplingen. Kombinationsansatsen ska hitta verkställighetsforskningens felande länk; hur är det som kommer uppifrån kopplat till det som skett "därner", och hur är det som pågår därner kopplat till det som bestämts "däruppe"?

IV

Innan jag går in på den slutliga diskussionen om de båda ansatsernas förenlighet och kombinationsansatsens möjligheter att föra oss längre i verkställighetsforskningen, vill jag något dröja vid avhandlingens metoddel och resultat. Låt mig genast säga att författarinnan förtjänstfullt tagit tillvara den möjlighet som skogsvårdslagens föranmälningsskyldighet medger, nämligen att *före* slutavverkningen undersöka kalhuggningsytorna för att notera vilka miljövärdshänsyn som enligt lagen och utfärdade tillämpningsföreskrifter borde tas (med tillägg av rekommendationer avgivna av miljövärdshänsynskare). Sedan har hon återkommit *efter* avverkningen och undersökt vilka miljövärdshänsyn som faktiskt tagits. Därigenom har hon kunnat få fram *graden* av hänsynstagande till miljön.

Vidare har hon – i enlighet med nerifrånansatsens metodologiska rekommendationer – gjort intervjuer för att identifiera nyckelaktörerna och ställt en rad frågor till dem om deras kunskaper och attityder i skogsekonomiskt och miljöskyddshänseende. Med utgångspunkt i uppifrånperspektivet har författarinnan också analyserat alla föreskrifter samt 35 procent av alla anvisningar lämnade av skogsvårdande myndigheter i samband med kalhyggen sedan lagen trädde i kraft 1980. Härigenom har hon fått fram en bild av den legala styrningens innehåll och hur skogsvårdstjänstemännen agerar gentemot aktörerna på rotpostnivå. Med hjälp av dessa metodredskap visar författarinnan hur betydelsefullt valet av avverkningsteknik är för miljöutfallet (s 90 f). Skillnaden i miljövärdshänseende mellan olika ägarkategorier kan nästan helt föras tillbaka på skilda avverkningsmetoder (s 95). Hon får också fram olika aktörskategoriernas attityder till miljöskydd och skogsekonomi, deras utbildnings- och informationsnivå vad gäller miljöskydd, kontakter med miljövärdshänseende, samt uppfattningar om avverkningsteknik (kap 6).

Samtidigt som författarinnan förtjänstfullt tillvaratagit möjligheterna till ett verkligt "före-efter"-studium av verkställigheten och dess verkningar, tycks metoden medföra ett validitetsproblem. I kapitel 4 sägs att "policyutfallet" skall kartläggas i relation inte bara till skogsvårdslagens tillämpningsföreskrifter utan också med hänsyn till vissa miljöforskarens rekommendationer (s 79). I avhandlingens inledning antyds dessutom att dessa rekommendationer ingår som kriterier för bedömningen av "programresultatet", dvs resultatet av skogsvårdslagstiftningens tillämpningsföreskrifter vad gäller miljöskyddet i skogen (s 16 f).

I kapitel 4 visar författarinnan i vad mån sådana miljöskyddshänsyn som bör tas enligt lag och föreskrifter och enligt miljöforskarnas rekommendationer också faktiskt tas på kalhyggerna (se tex s 84 f, 91, 94). Hon ut-

talar sig sedan om "åtlydnad" eller "överensstämmelse" med skogsvårdslagens, dvs enbart den officiellt beslutade politikens krav (s 98). Författarinnan hävdade vid disputationen att miljöforskarnas krav utgjorde en i praktiken oundgänglig operationalisering av lagens intentioner och sålunda borde ses som en del av den offentliga politiken. Men formellt kvarstår validitetsproblemet. Det är ju faktiskt något utöver skogsvårdslagen och dess tillämpningsföreskrifter som läggs till grund för bedömningen av "policyutfallet". För att utvärderingen (s 98) ska anses fullt ut giltig, måste man antingen rensa bort icke-officiella rekommendationer eller enbart tala om "utfall" eller "resultat", utan att använda sig av "policy"- eller "program"-prefix.

Gör man det senare, tappar man emellertid utfallets anknytning till uppifrånperspektivets utgångspunkter. Det finns därför anledning ifrågasätta värdet av att inkorporera policyexterna utvärderingskriterier, om priset är att man inte kan göra giltiga uttalanden om graden av överensstämmelse mellan en uppifrån beslutad politik och ett konstaterat utfall. Nerifrånansatsens tes om "policyutflödets" irrelevans (s 10) avhänder dess företrädare möjligheterna att uttala sig om *effektiviteten* i policies eller program. Tesen skulle i värsta fall kunna leda till en godtycklighet i kriterievalet som hotar intersubjektiviteten i genomförandeforskningen.

Min andra metodologiska fråga rör författarinnans sätt att analysera uppifrånstyrningen, dvs skogsvårdslagen och därur härledda tillämpningsföreskrifter, råd och anvisningar. Såvitt jag kan finna, ägnas hela kapitel 7 mer åt "policyutflödet" – lagens karaktär av ramlag, skogsvårdstjänstemännens arbetssituation, innehållet i råd och anvisningar, samt kontakter med olika organ – än åt att koppla detta "utflöde" till det faktiska utfallet på något av de studerade kalhyggerna (s 166–179).

Fasthåller man vid författarinnans syfte att studera regelstyrningens effekter, hade det från metodsynpunkt naturliga varit att efter en analys av de slumpmässigt utvalda 35 procenten av alla givna råd och anvisningar också undersöka om sådana faktiskt avgivits för de studerade kalhyggerna samt söka utröna i vad mån de eventuellt avviker innehållsligt från övriga i urvalet. Därefter hade författarinnan kunnat se efter i vad mån råden och anvisningarna efterföljts och jämföra utfallet med de kalhyggen, där inga råd och anvisningar lämnats av skogsvårdande myndighet. Först efter en sådan analys vore det enligt min mening möjligt att uttala sig om regelstyrningens effekter till skillnad från dess innehåll.

V

Metodproblemet att koppla samman uppifrån- och nerifrånansatserna i den konkreta empiriska analysen ak-

tualiseras också i det stora kapitel 6, som behandlar rotpostaktörernas attityder. Varför, frågar jag mig, finns ingen redovisning av aktörernas inställning till miljöskyddsföreskrifterna? Varför finns ingen redovisning av i vilken omfattning rotpostaktörerna varit utsatta för kontroll, tillsyn eller annan kontakt från skogsvårdstjänstemännen? Sådana frågor har ju faktiskt ställts i undersökningens intervjudel (Appendix, frågorna 5, 9–11). Och varför ställs inte konkret frågan om i vilken utsträckning rotpostaktörerna anser sig bundna av uppifrån givna förhållningsorder eller informationer, i förhållande till annat som påverkar dem? Den fråga som kommer närmast gäller om de mera allmänt tror att lagen har någon praktisk betydelse för miljöskyddet, inte om de själva tar hänsyn till dess krav (Appendix, fråga 24). Såvitt jag förstår, hade sådana frågor bort ställas, om det inledningsvis utpekade syftet (s 5) att utröna i vilken mån regelstyrningen uppifrån påverkar beteendet hos dem som faktiskt verkställer politiken skall kunna tillgodoses.

När jag säger att avhandlingen inte besvarar dessa frågor menar jag samtidigt att det inte i första hand är författarinnan som skall ställas till svars. Det har ju trots allt inte varit hennes avsikt att åstadkomma en fullständig syntes av de två forskningsansatserna. Nej, verkställighetsforskningens "felande länk" – sambandet mellan uppifrånstyrningen, gräsrotsaktörernas beteende och det faktiska utfallet – måste sökas i de båda ansatsernas teoretiska antaganden och resonemang.

Då vill jag emellertid hävda tesen, att oklarheten om vad man bör lägga in i riktningangivelsen i ansatsernas engelskspråkiga beteckningar främst vidlåder nerifrånperspektivet. Vad ska man egentligen mena med "up" i "bottom up"? Om man – som jag föreställer mig att författarinnan tolkar det hela – utgår från att "up" avser hur rotpostaktörerna förhåller sig till och påverkas av uppifrånstyrningen som en bland andra påverkansfaktorer, ligger man kvar i genomförandeforskningens föreställningsvärld. Men om man med "up" skall avse att bottenaktörernas handlande och praxis påverkar beteendet hos dem som formulerar den offentliga politiken, har man i praktiken lämnat forskningen om genomförandefasen och studerar återföringsmekanismer i den politiska processen som helhet. Om det förra gäller, kan jag inte se att nerifrånansatsen på ett fruktbart sätt kan hålla fast vid att den offentliga politiken inte alls behöver tas med som ett utfallskriterium; det "genomförande" som då studeras, gäller ju helt eller delvis andra saker än den offentliga politiken. Om det senare gäller, bortfaller motivet för att alls tala om något särskilt fält för "genomförandeforskning" (jfr Lane 1987:533, 540).

Författarinnan har genom sin studie av miljöskyddets

förverkligande i skogsbruket aktualiserat en rad frågor av stor betydelse för verkställighets- eller genomförandeforskningens framtida utveckling. Hennes avhandling visar på de svårigheter och möjligheter som försöken att kombinera denna forsknings båda huvudansatser erbjuder. Det länder henne till förtjänst att hon därigenom stimulerat den fortsatta diskussionen inom ett av statsvetenskapens för närvarande allra mest aktiva områden. Sådana avhandlingar växer sannerligen inte på trån!

Lennart J. Lundqvist

* Den fortsatta diskussionen sammanfaller i allt väsentligt med min fakultetsopposition 18 december 1987.

Referenser

- Elmore, R. F. (1985) "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", s 33-70 i K. Hanf & T. A. J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design* (Doordrecht: Martinus Nijhoff).
- Hjern, B. & D. O. Porter (1981) "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis", *Organization Studies* 2:211-227.
- Hjern, B. (1982) "Implementation Research - the Link Gone Missing", *Journal of Public Policy* 2:301-318.
- Hjern, B. & C. Hull (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research* 10:105-116.
- Hjern, B. & C. Hull (1987) *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, London: Croom Helm.
- Knoepfel, P. & H. Wiedner (1982) "An Conceptual Framework for Studying Implementation", i P. Downing & K. Hanf (eds), *The Implementation of Pollution Control Programs*, Tallahassee: Policy Sciences Program).
- Lane, J. E. (1987) "Implementation, accountability and trust", *European Journal of Political Research* 15:527-546.
- Sabatier, P. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6:21-48.

MAGNUS JERNECK: *SAFs framtidssyn: Förutsägelser, målsättningar och dilemman. En studie av programarbete och planeringsverksamhet inom Svenska Arbetsgivareföreningens kansli*. SAFs förlag, 1986

Under de senaste åren har problemen kring intresseorganisationer åter blivit uppmärksammade av samhällsvetare. Detta förnyade intresse har med all sannolikhet två förklaringar. En teoretisk utveckling inom området har, för det första, ägt rum. Denna utveckling har mycket förenklat betydligt att samhällsvetare som studerar organisationer är tvungna att på ett eller annat sätt behandla frågor om varför människor ansluter sig till och tillhör organisationer (Mancur Olsons resonemang om det kollektiva handlandets logik och gratispassagerarproblematiken), men också frågor kring organisationers samhällsnytta, -roll och -ansvar (Philippe Schmitters diskussioner om korporatism och Mancur Olsons synsätt på allomfattande organisationer). En annan förklaring till ett ökat forskningsintresse för organisationer kan finnas i diskussionerna kring samhällsförändring och statens förmåga att styra. Det är till exempel mycket populärt i USA att peka ut intresseorganisationer och deras lobbyister som hinder i vägen för effektiv statlig styrning. Termen "iron triangles" (järntrianglar) myntades där och hänvisar till hur många ledande politiker förklarar sina misslyckade försök att styra inom olika sakområden. Den norska maktutredningen använde, som bekant, termen mycket flitigt i sin beskrivning av de norska förhållandena. Huruvida organisationer företräder ett särintresse eller förvaltar ett samhällsansvar är numera ett vanligt spörsmål i den offentliga debatten i Sverige.

De centrala arbetsmarknadsorganisationerna har i särskilt hög grad blivit föremål för samhällsvetenskaplig forskning. Internationella forskningsprojekt av olika slag har initierats och syftar till att jämföra organisationer i ett antal länder. Statsvetenskaplig forskning om ett lands organisationsväsende förekommer liksom undersökningar om enstaka organisationer. Syftet med alla dessa projekt knyter an till den ovan nämnda teoretiska utvecklingen. Medlemsdemokratin och organisationernas ställning i samhället är de frågor som behandlas.

Tre vetenskapliga böcker om Svenska Arbetsgivareföreningen kom ut förra året. De har mycket varmt tagits emot av forskarsamhället, ty vetenskapliga undersökningar om näringslivsorganisationer är fåtaliga. Vår kunskap om SAF har, till skillnad från andra organisationer och i synnerhet till skillnad från LO, varit bristfällig. Detta förhållande förklaras av en mycket restriktiv hållning under tidigare år, från näringslivsorganisationernas sida, till forskares användning av arkiv-

material. Lyckligtvis har inställningen förändrats. I stället borde nu LO starkt kritiseras av forskarsamhället för sin inställning. LOs misstänksamhet mot (eller rädsla för?) samhällsvetenskaplig forskning om sin egen organisation har till och med betytt att en väl ansedd statsvetare inte kunnat fullfölja sina planer att undersöka frågor kring förhållandet mellan det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen under efterkrigstiden. Det blev istället en bok om kampen kring löntagarfonderna.

Dessa tre böcker om Arbetsgivareföreningen initierades av SAF och kom ut på SAFs förlag. Författarna hade dessutom en SAF-inrättad referensgrupp, där SAF och utomstående forskare var representerade. Forskarna fick tillgång till SAFs interna arkivmaterial för tidsperioden 1930–1970. Två förbehåll gjordes från SAFs sida. Det ena gällde levande personers integritet. Det andra hade att göra med sådana frågor som fortfarande kunde ha aktualitet i organisationens verksamhet, exempelvis förhandlingar med motparten. Magnus Jerneck, författaren till boken som denna recension är tillägnad, säger i sitt förord att samarbetet med SAF var tillfredsställande. Inga konflikter vad gäller förbehållen förekom. Huruvida detta har att göra med SAFs öppenhet eller författarens val av problemställning eller försiktighet med arkivmaterialet kan ingalunda besvaras av recensenten. Ett längre inlägg från författaren om överväganden av detta slag vore önskvärt, särskilt med tanke på de diskussioner om sektorsforskning som offentligt har förts under senare år.

Jernecks bok behandlar Svenska Arbetsgivareföreningens framtidssyn under olika skeden av föreningens existens. Det är i huvudsak hur SAFs exekutiv, dvs kansliets chefstjänstemän och styrelsens ordförande, har tolkat SAFs framtidssituation. Författaren motiveerar valet av framtidsbedömningar som sin problemställning med att hävda att strategier och planering är en viktig del av en intresseorganisations verksamhet, i synnerhet eftersom omvärlden har blivit mer och mer komplicerad. Han menar att framtidsbedömningar dessutom ökar förståelsen för organisationens agerande under den undersökta perioden. Det gäller att analysera SAFs förutsägelser (prognoser), planering och målsättning. Författaren väljer en problemställning och använder en terminologi som är starkt influerad av teorier om internationell politik. Han talar om handlingslinjer och -alternativ, säkerhet och risktagande. Problemen kring strategier, taktik, autonomi, rationalitet och förhandling träder fram i undersökningen. De mer traditionella frågorna om intresseorganisationer, som t ex medlemsdemokrati och samhällsroll, undersöks inte på något systematiskt sätt.

Valet av teoretiskt perspektiv har både fördelar och

nackdelar. Den största fördelen är att författaren visar att teorier om internationell politik kan kasta nytt ljus över intresseorganisationer. De kan till och med vara mer användbara än vad författaren gör gällande. "Management-rollen" som ledningen för organisationen spelar betonas i större utsträckning i Jernecks undersökning än vad som brukar vara fallet. Det vanliga sättet att forska om organisationsledningen tar fasta på demokratiproblematiken, dvs beslutsförankring och åsiktsöverenskommelse.

Den största nackdelen med valet av teoretiskt perspektiv är att gängse teorier om intresseorganisationer inte kommer till användning. Korporatismen diskuteras inte på ett systematiskt sätt. Författaren har medvetet ställt SAFs medverkan i statliga kommittéer och annan utåtriktad verksamhet (t ex EFO-gruppen, remissvaren, regeringens ekonomiska planeringsråd) utanför undersökningens fokus. Exempel på sådan medverkan är upptagna i boken, men en mer sofistikerad diskussion utifrån de gängse teorierna ges beklagligtvis inte. Detta är synd, särskilt med tanke på den offentliga debatten om intresseorganisationernas representation i offentliga organ och SAFs utpräglade ställningstagande mot sådan representation. Tillgången till det interna arkivmaterialet skulle troligen ha bidragit med nya fakta och infallsvinklar på SAFs resonemang och agerande.

Ett betydelsefullt inlägg (Claus Offe och Helmut Wessenthal, "Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form," *Political power and social theory* 1 (1980):61–115) om arbetsgivarorganisationer diskuteras inte och finns inte upptaget i litteraturförteckningen, vilken för övrigt kännetecknas av en avsaknad av internationell litteratur om intresseorganisationer. Artikeln analyserar skillnaden mellan logiken för kollektivt handlande hos arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisationer. Här kunde författaren ha fått hjälp av en diskursanknytning för att driva hem sin viktiga poäng vad gäller konsekvenserna av en heterogeniserad medlemskår för målformulering. Jerneck visar dessutom att Offe och Wessenthal har fel när de mycket allmänt hävdar att fackliga organisationer blir tvungna att företräda ett flertal perifera och heterogena intressen medan arbetsgivarorganisationer organiserar ett homogent och begränsat intresse. En direkt anknytning till och bemötande av Offe och Wessenthals tes skulle ha avsevärt berikat analysen.

Hur har SAF bedömt sin framtid? Vilka faktorer har påverkat SAFs framtidssyn? Jerneck svarar på dessa grundläggande frågor på följande sätt. I ett kapitel behandlar han framtidsdebatten under 40-talet. Det gällde då i stort sett för SAF att öka sin handlingsberedskap eftersom motparten (LO) hade blivit starkare.

SAF rustade upp sin organisation och förändrade sin verksamhet för att bemöta en motpart som hade förvandlats till en samarbetspartner. Samhället hade förändrats efter andra världskriget: Konflikt ersattes med förhandling. Det bedömdes att arbetsmarknadslagstiftning skulle präglade den närmaste framtiden och att SAF borde förbereda sig för att offentligt förhandla om saken. Ett utredningsinstitut inrättades med vars hjälp SAF ansåg sig kunna skaffa inflytande över politiska beslut. SAF etablerade också internationella kontakter för att tidigt spåra de internationella utvecklingslinjer som kunde slå igenom över Sverige. LO hade ett omfattande internationellt nätverk; SAF ansåg sig också behöva ett. Två andra aktuella frågor från denna tid var en utvidgning av föreningens anslutningskrets samt en mer offensiv hållning och klarare målsättning.

Programarbetet under 50-talet sammanfattades av författaren som en strävan mot samexistens och profilering. "Public relations" blir en del av SAFs verksamhet från och med denna period. Ledningen förutsatte att socialdemokratin skulle behålla makten framöver och att intresseorganisationerna skulle komma att öka i betydelse. LOs "speciella kapacitet" var ett bekymmer och det gällde för SAF att förstärka sin position. Enighet rådde kring uppfattningen att en stark arbetsgivarorganisation var nödvändig för att bevaka näringslivets intressen. En större anslutning till SAF bedömdes som önskvärd. Alla i ledningen var dock inte överens. Målkonflikter fanns. En är av hög aktualitet i dag. Den gällde, som författaren beskriver det, olika syn inom ledningen på individualism och pluralism å ena sidan och kollektivism och enhetlighet å den andra. Den individualistiska linjen kommer till uttryck i kravet på att företagen enskilt skall reglera anställningsvillkor. Den kollektivistiska principen yttrar sig i önskemålet om en starkare centralorganisation på arbetsgivar sidan och förändringar av förhandlingsformen mot en mer centraliserad inriktning. Här önskar man att författaren fick tillgång till aktuellt arkivmaterial; det skulle ha varit utomordentligt intressant att följa denna målkonflikt fram till dagens datum.

SAF blev en allmän näringslivsorganisation under 60-talet. Det hävdades att föreningen inte uteslutande kunde koncentrera sig på avtalsförhandlandet, när så mycket av förhandlingssituationen påverkades av tidigare åtgärder. Ledningen införde en distinktion mellan verksamhetsområde och intresseområde. En ny arbetsfördelning mellan SAF och förbunden ansågs vara motiverad med tanke på LOs utveckling. Här kunde andra teorier i internationell politik kanske komma till användning. Teorier om kapprustning skulle tex vara ett intressant sätt att analysera den påtagliga och återkommande organisatoriska upptrappningen på den

svenska arbetsmarknaden. Det beslutades inom SAF att satsa på ett vidgat engagemang. Politisk verksamhet övervägdes. Ett intimt samråd med de borgerliga partierna ansågs endast möjligt om de gick samman och bildade ett nytt parti. Ett annat alternativ bedömdes som mer realistiskt och gällde en fortsättning på den korporativa praxisen. Författaren ställer frågan om i vilken utsträckning en politiserad arbetsmarknadsorganisation har möjlighet att tillvarata sina medlemmars intressen. Men frågan besvaras inte på något utförligt och analytiskt sätt.

SAF tycks ha genomgått en kris under tidigt 70-tal. Decenniets politiska polarisering och ekonomiska missväxt ställde SAF inför stora problem. Samarbetsandan på arbetsmarknaden utsattes för hård påfrestning. SAF bedömde också att arbetarrörelsen höll på att genomgå en oroande radikalisering. Det organiserade näringslivets inflytande i ett sådant samhällsklimat var ett angeläget ämne för samtal och utredning. Intrycket från kapitlet om SAF inför 70-talet är en allmän och utbredd rädsla inom föreningen för statsinterventionism på arbetsmarknaden, politisk framgång för socialistiskt tänkande och en utvidgning av den offentliga sektorn på bekostnad av SAFs delägarkår. Konsekvenserna av den tidigare berömda formen för samverkan mellan staten och organisationerna, "harpundsdemokrati", diskuteras också i annorlunda termer under 70-talet. Risker för att föreningen skulle förlora en del av sin självständighet och tvingas agera som verkställande myndigheter uttalades. Man vill som läsare gärna få mer upplysning på denna punkt: Hur viktigt är autonomiresonemanget som motivering för SAFs nuvarande ställning emot korporatism? Organisationsautonomi diskuteras även utifrån Sveriges beroende av den internationella marknaden och förmågan för föreningen att tillvarata sina medlemmars intressen. Medlemsanslutning och -solidaritet till föreningen var ett aktuellt ämne. En ledande företrädare menade att servicen till företagen borde ses över eftersom serviceinslaget var ett viktigt led i intresseförmedlingen. Här önskar man att författaren hade analyserat denna fråga i termen av Mancur Olsons tes om selektiva incitament. Chefsseminariet 1970-1972 var ett sätt att råda bot på dessa interna problem. Det var enligt Jerneck ideologiförstärkande, -motiverande och ökade beredskapen för nya problem. Det tycks också ha varit svårare för SAF att prognostisera under denna tid. Livet hade kort sagt blivit mer komplicerat. Svårigheten gällde först och främst utvecklingen av motparternas organisationer, ett område av största vikt för SAF.

I bokens sista kapitel drar författaren slutsatser om SAFs program- och policyarbete under efterkrigstiden. Han finner en kontinuitet i och gemensam uppfattning

om målsättningarna och de grundläggande värdena sedan 40-talet. LOs makt och socialdemokratins regeringsinnehav var (är?) två förhållanden som oroade samtliga ledande aktörer under hela den undersökta perioden. Oenighet rådde över valet av handlingslinjer och strategier. En förklaring till 60- och 70-talens oenighet är omprövningen av Saltsjöbadsandan. Detta förhållande ledde till att SAF mer aktivt sökte ta initiativ och styra utvecklingen. Det gällde att finna den rätta balansen mellan pragmatism och ideologi. Balansen som nåddes under 70-talet betonade en mer utpräglad och aggressiv ideologisk hållning; medlet var opinionsbildning, propaganda och engagemangspolitik. SAF-ledare uttalade också en besvikelse över de borgerliga partierna, som man ansåg hade närmat sig LO och det socialdemokratiska partiet. Men samtidigt deltog SAF aktivt i det korporatistiska systemet, som byggdes upp av socialdemokratin och som många menar också stadfäster deras och löntagarorganisationernas makt.

Balansgången för SAF har möjligen varit svårare än för de flesta andra arbetsmarknadsorganisationerna. Jernecks insats och de övriga två böckerna ger en bild av SAFs tänkande, tyckande och agerande under fyra decennier. Ett önskemål är att upprustningsbeteendet skulle betyda att LO anammade SAFs mer forskarvänliga policy för internt arkivmaterial.

Michele Micheletti

OLOF PETERSSON, red: *Maktbegreppet*. Sthlm 1986: Carlssons förlag

När jag i mitten av 70-talet påbörjade mina studier i statskunskap var det med en förhoppning att få insikter i frågor av typen "vem som verkligen" hade den politiska makten. Vad skedde bakom det som syntes ske, vad fanns det bakom det demokratiska Sveriges potemkin-kulisser? Redan första terminen blev emellertid jag och mina studiekamrater resolut tagna ur denna vår villfarelse att sådana frågor var något som intresserade moderna statsvetare. Maktbegreppet var, försäkrade oss våra lärare, hopplöst omodernt och allmänt passé. En amerikansk storhet inom disciplinen hade nämligen slagit fast att eftersom det fanns över 400 olika definitioner av vad som kunde betecknas som makt, så var bara idén med sådana frågeställningar omöjlig. Så istället för maktbegreppet presenterades vi en box med pilar som gick in och ut (från vänster till höger, aldrig tvärtom) och att det hela handlade om "allokering av auktoritativa värden". Eftersom jag inte visste vad allokering be-

tydde eller vad man menade med auktoritativa värden (det senare vet jag fortfarande inte) blev jag en smula besviken och konsternerad.

Denna min förundran steg när det visade sig att ämnesundervisningen till största delen avsåg att beskriva hur det, enligt konstitutionen och andra lagtexter, var tänkt att politik skulle gå till, inte hur "the real thing" fungerade. De forskningshypoteser som visades upp hade inte ambitionen att konfrontera författningstexternas solskensbild av svensk politik med någon kritisk analys och i de delar där konkreta forskningsresultat saknades fick solskenet flöda. Inte handlade ämnet om det jag hade trott, om hur den politiska makten reellt sett var fördelad. Istället syntes ämnets *raison d'être* vara en slags rationalisering av den politiska maktens instrument från den politiska maktens position. År 1973 skrev Bertell Ollman i *Politics & Society*:

Unlike economics and sociology, which began as attempts to understand whole societies, the origins of political science lay in jurisprudence and statecraft. Instead of investigating the workings of the political process in its connection with other social processes, political science's emphasis has been on a segment of the whole, on the political process as such. Aims has generally revolved around making existing political institutions more efficient. There is no radical tradition, no group of major radical thinkers, no body of consistent radical thought in political science such as one finds – at least to some degree – in sociology, economics and history. From Machiavelli to Kissinger, political science has been the domain of those who – believing they understood the realities of power – have sought their reforms and advancement within the system, and has habitually attracted equally practical minded students.

Denna tid syns mig nu delvis mycket avlägsen. Drygt tio år senare har en svensk maktutredning under ledning av en statsvetare tillsatts. Maktfrågan har övervintrat och kommit upp till ytan igen med förnyad kraft. Inte utan en viss tillfredsställelse har jag noterat att dess ordförande, Olof Petersson, uttalat att utredningens uppgift just är att beskriva den reellt existerande maktfördelningen i samhället och ställa denna i jämförelse med den skrivna författningens bild, dvs att beskriva den reellt existerande konstitutionen. Detta leder till förhoppningar att man skall komma längre än den norska maktutredningen som slutade i styrnings- och systemanalys. Det är värt att notera att initiativet till utredningen inte kommit inifrån vare sig svensk statskunskap eller någon annan samhällsvetenskaplig disciplin. Uppdraget har kommit från en något (tror jag) motvillig socialdemokratisk regering efter initiativ från några av oppositionspartierna och vissa centrala ledardredaktioner. Jag tror därför att man bör se maktut-

redningen som en utmaning inte så mycket mot en eventuell maktelit i Sverige, utan som en utmaning mot svensk samhällskunskap. Frågan är om efterkrigstidens enorma expansion av den samhällsvetenskapliga forskningen gjort att de olika disciplinerna nu förmår visa och säga något som inte är trivialt eller allmångods om maktfördelningen i Sverige.

Vad som nu föreligger som första tryck är en antologi där Olof Petersson tillsammans med 12 andra samhällsvetare presenterar olika sätt att närma sig maktbegreppet. Det är sympatiskt att som maktutredningen gör börja med att söka starta en bred debatt om maktbegreppet. För detta är antologin en väl vald form. Det är en omfattande bok (350s) som presenteras. Som med alla andra antologier kan man resa frågor om urvalet av författare och angreppsvinklar. Genom att inbjuda personer som inte är direkt knutna till maktutredningen eller dess olika projekt har bredden i diskussionen blivit stor. Den ofrånkomliga nackdelen är att det man vunnit i bredd har man förlorat i koncentration. Maktbegreppet är ju ett slags metabegrepp inom mycken samhällsvetenskap och författarna rör sig över mycket olika fält. Det gör inte alltid läsningen mindre intressant men väl recensentens uppgift svårare. Att penetrera varje bidrag med den noggrannhet det skulle förtjäna låter sig inte göras här. Vad som följer är några smärre och dessvärre ojämnt allokerade nedslag som mer fördelar sig efter recensentens begränsningar än efter de enskilda bidragens förtjänster.

Olof Petersson inleder som sig bör med en utförlig begreppsdiskussion där han bla varnar för en reifiering och substansialisering av maktbegreppet. Maktbegreppet är ett analysredskap i första hand, inte ett ting som skall upptäckas. Det kan nog finnas skäl för denna varning men risken är att man härmed spolar ut det berömda barnet med badvattnet. När OP dessutom själv hävdar att maktbegreppet avser karaktären av en relation mellan minst två aktörer, så uppstår givetvis frågan om detta slags relationer överhuvudtaget existerar i sinnevärlden. Om så, finns det ju all anledning att försöka att just upptäcka dem och analysera deras riktning, styrka och innehåll. Detta är förmodligen en vrågläsning av vad författaren egentligen menar, men som det står kan det tolkas som en inledning till att redan från början söka definiera bort makten ur maktutredningen.

Det råder vidare, enligt OP, ingen motsättning mellan att studera makt i ett aktörs- och ett strukturperspektiv. Jag är oklar om han med detta avser en programförklaring eller en beskrivning av rådande forskning. Som programförklaring är jag enig (och entusiastisk) men jag vill samtidigt hävda att det är betydligt svårare att kombinera struktur- och aktörsansat-

ser än vad OP här antyder. Om det istället avser en beskrivning av det rådande forskningsläget är uttalandet helt enkelt felaktigt. Hela diskussionen om maktanalysens olika dimensioner avser just frågan om vilken ansats, aktörs- eller struktur-, som är bäst ägnad att belysa maktfördelningen. Skall man likställa människors handlingar med deras intressen (aktörsanalysen) eller får man anta att människor kan ha intressen som de inte aktivt uttrycker i politisk handling på grund av olika former av strukturella hinder (alltifrån bristande resurser till indoktrinering till underkastelse)? Hur vet man i så fall detta, hur belägger man empiriskt att människor har intressen som de inte uttrycker? Vem har intellektuell kraft eller moralisk rätt att peka ut någon aktör och säga att de intressen de lägger i dagen inte är deras verkliga intressen? Lenin sökte som bekant lösa problemet genom att utifrån marxismen söka förvetenskapliga politiken genom att utpeka ett avantgarde som genom överlägsen teoretisk kunskap satt inne med vetenskap om vad som var reella intressen och vad som enbart var ideologi, men frågan är om resultatet varit särskilt lyckat.

Alla analyser måste bygga på att det finns aktörer som utifrån sina intressen gör rationella kalkyler efter vilka de agerar. Men om det samtidigt finns aktörer (A) inom vilkas makt det ligger att påverka och förändra andra aktörers (B) intressen så att de kommer i samklang med A:s intressen, hur avgör man då vilka som är B:s intressen? Makt, skulle jag preliminärt vilja hävda, handlar om att kunna förändra människors rationalitet, dvs att förändra deras preferensordningar genom att ändra de strukturella betingelser inom vilka de har att (rationellt) kalkylera sitt handlande. Denna (A:s) påverkan kan ibland ske i så subtila former att B aldrig är medveten om den. Att detta varit kontroversiellt i maktanalysen är för mig obegripligt eftersom väldigt mycket politik just handlar om att med ekonomiska eller administrativa (eller informativa) styrmedel förändra rationaliteten hos en grupp människor (med Claus Offes begrepp, "the policy-takers"). Nästan all lagstiftning handlar i grunden om att göra vissa handlingar mindre rationella. Om vi emellertid kopplar på ett strukturellt perspektiv tillsammans med tid här så uppstår flera komplicerade frågor. Antag att det finns vid tidpunkten t_1 etablerade strukturer (t ex en viss politiskt institutionell ordning) som vid t_2 ger A makt över B utan att vare sig A eller B varit verksamma vid t_1 och än mindre på aktivt och medvetet sätt upprätthåller sagda institution vid t_2 . De helt enkelt inordnar sig i en för båda given (över- och under-)ordning som inte desto mindre innebär att A utövar makt över B och där B, genom långsiktigt verkande socialiseringsprocesser, inte kan tänkas att av egen kraft ifrågasätta denna ordning.

OP diskuterar också skillnaden mellan begreppen

maktutövning, maktinnehav och maktresurser. A kan självklart inneha makt utan att utöva den, frågan är bara vad vetenskapen om detta betyder för B:s agerande. Däremot kan man inte tänka sig ett maktinnehav utan maktresurser enligt förf och det är nog riktigt. Men att säga detta är väl bara att säga att det i maktanalysen, dvs i förklaringen till varför vissa kan utöva makt över andra, måste finnas både oberoende och beroende variabler. Makt kan givetvis analyseras som rena spelsituationer men varför vissa spelare har större /bättre/ viktigare insatser än andra att spela med måste förklaras utifrån processer som ligger utanför själva spelet. Resurser finns det av många olika slag men med begreppet maktresurser kan rimligtvis bara avses dem som brukas för att kunna utöva makt. Likaledes är jag tveksam till OP:s påstående att förutom A:s resurser så skall också A:s eventuella avsikter att utöva makt ingå i förklaringen. Min tveksamhet kommer från att det för att förklara B:s agerande är oklart om A:s avsikter i alla lägen är intressanta. Den anteciperade underkastelsen är, som jag förstår det, delvis oberoende av om B vet om A har för avsikt att utöva sin potentiella makt. A kan ju söka bluffa med att hota utöva en makt som hon egentligen inte besitter eller vågar/vill använda. Problemet är att om man som OP begränsar maktutövning till A:s avsiktliga handlingar så är ovan nämnda problem svårt att hantera. OP har en klar poäng i att det finns en del betingelser för maktutövning som ligger utanför utövarens kontroll. Däremot förstår jag inte att hur en maktutövning ser ut där kontrollen över maktresurserna helt ligger hos den som maktutövningen riktar sig emot.

Vidare för OP ett mycket intressant resonemang där han kopplar maktbegreppet till begreppen auktoritet och ansvar. Tanken är att maktutövningen blir problematisk först när dessa inte sammanfaller hos en aktör. Dvs makt i kombination med möjlighet att utkräva ansvar och med folklig accept, dvs auktoritet, är oproblematiske medan makt utan ansvar och/eller utan auktoritet är de problematiska fallen. Denna modell tror jag är mycket fruktbar inte bara när det gäller makt i makroprocesser, utan också när det gäller exempelvis den moderna välfärdsstatens mikroprocesser. En mycket stor del av dess organ och funktionärer kan ju idag utöva makt över människornas liv utan att det går att utkräva ansvar av dem och utan att de har någon demokratisk eller annan legitimitetsgrund.

Ett annat exempel är kapitalmakten. När den förenas med ekonomiskt ansvar (kapitalisterna förlorar kapitalet om verksamheten inte är lönsam) och när den kan framstå som legitim (förmögenheten har tillkommit under acceptabla former) så kan kapitalismen framstå som ett ur maktsynpunkt oproblematiske system. Men när så

inte är fallet (andra får bära ansvaret för ekonomisk misskötsel och förmögenheten har tillkommit genom spekulation) så blir kapitalmaktens legitimitet akut.

Mindre entusiastisk är jag inför OP:s resonemang om samhälleligt regulativa principer. I den norska maktutredningens efterföljd utpekades fyra sådana, nämligen *rättslig reglering, förhandlingar, självförvaltning* och *marknad*. Det är något genuint osunt med denna uppdelning, bland annat är den helt ohistorisk. Jag kan till exempel inte förstå hur en marknad kan upprätthållas utan en tämligen omfattande rättslig reglering avseende sådant som avtalsstrider, näringsfrihetsbegränsning, konkurslagstiftning, lagstiftning mot tillgrepp, obillighet och bedrägeri, etc. Marknadstransaktioner måste dessutom alltid föregås av någon form av implicit eller explicit (avtals- eller kontrakts-) förhandling och hela idén bakom marknaden är ju att de olika ekonomiska enheterna (hushåll, företag) skall bedriva sin ekonomiska verksamhet efter eget gottfinnande, alltså självförvaltning. Dessa företeelser är alltså inte fyra olika regulativa principer utan fyra absolut nödvändiga delmoment i en och samma samhällsmodell. De blir därför obegripliga tagna var för sig lösryckta ur sitt sammanhang. Vad OP tycks avse är att det finns en viss sorts regler som avser att sätta marknaden ur spel, att det finns en viss slags självförvaltning vars avsikt är att undgå marknaden och att det finns en viss typ av förhandlingar som är till för att ersätta rättslig reglering osv.

Ett utdrag ur John Gaventas bok om maktfördelningen i gruvsamhällena i Appalacherna, USA har tagits med för att beskriva maktdebattens utveckling genom de av Steven Lukes uppställda tre dimensionerna. Det är ett pedagogiskt välgjort och välargumenterat avsnitt som effektivt redogör för debattens utveckling och för nödvändigheten av att ha med de strukturella faktorerna i maktanalysen. Han försöker också visa på några metodologiska vägar för att få grepp på den tredje, strukturella, dimensionen i maktanalysen. Det som måste förklaras i denna slags analys är inte varför A vinner en konflikt med B, utan varför B väljer, trots en skriande ojämlighet, att inte utmana A. Som jag förstår det förutsätter varje sådan analys att man resonerar "som om" och därefter försöker fastställa B:s objektiva intressen med alla de problem detta innebär. Detta kan göras, menar Gaventa, genom att man försöker fastställa de mekanismer som A använt för att hindra B från att tänka och handla på ett sätt som utmanat A i enlighet med B:s intressen. Detta betyder att man börjar resonera i mer spekulativa kontrafaktiska satser, dvs om A inte hade haft maktresursen X att kunna bruka mot B, så skulle B aktivt opponerat sig mot A. Denna metodo-

logiska rekommendation, som han delar med Olof Petersson, tror jag är ett riktigt sätt att komma vidare i maktanalysens struktur-aktörsproblematik. Den innebär emellertid att man överger jagandet efter ökad förklarad varians i statistiska ansatser till förmån för teoretiskt strukturerade studier av konkreta fall *över tid* av maktutövning. Gaventa har flera intressanta uppslag för hur detta kan göras, bl a i form av studier av "kritiska moment" i maktutövning, dvs hur B agerar i fall då det plötsligt uppstår sprickor i A:s maktutövning. Detta belyser väl aktörsansatsens begränsningar eftersom B kan välja att avstå från att ta en konflikt med A även om hon anser att hennes relation med A är extremt orättfärdig, eftersom B kan ha gjort bedömningen att framgång, på grund av skillnaden i (strukturellt givna) maktresurser, är osannolik. Psykologiskt kan detta leda till att B efterhand förtränger insikten om att A:s maktutövning är orättfärdig.

Denna inriktning vidareutvecklas i Walter Korpi s bidrag i vilket levereras en skarp kritik mot aktörsansatsens handlingsinriktade maktanalys. Då aktörsansatsen bara studerar makt i öppna konfliktsituationer missar man all den maktutövning som kan ske därför att den dominerade parten resursmässigt är så underlägsen att hon, på grund av projektets utsiktslöshet och eventuella kostnader, väljer att inte utmana A. Korpi utvecklar en alternativ modell för studiet av makt vilken bygger på en analys av vilken typ av maktresurser som olika aktörer innehar. Detta blir utomordentligt intressant i det att han söker fastställa betydelsen av att olika maktresurser har olika karaktär. Genom att diskutera med begrepp som de olika slags maktresursernas (kunskap, utbildning, egendom, etc) – omfång, domän, aktiveringskostnader, användningskostnader, knapphet, likviditet, centralitet, koncentrations- och lagringspotential – så kan en ökad precisering av maktanalysen uppnås. En del maktresurser blir enligt WK mycket viktigare än andra därför att de har större omfång och domän, lägre aktiverings- och användningskostnader samt större koncentrations- och lagringspotential. Förf argumenterar också förtjänstfullt för att förekomsten av byte och makt i en relation inte utesluter varandra, något som t ex hävdats i neoklassisk ekonomisk teori. Tvärtom kan just bytesrelation analyseras i makttermer eftersom olika aktörer, på grund av olika maktresurser, är olika beroende av att bytet kommer till stånd vilket leder till att den ena parten kan, som det brukar heta, "diktera förhandlingsvillkoren".

Korpi för i Etzionis efterföljd ett intressant resonemang om kostnader för att använda olika maktresurser. Framförallt visar han på att rationella makthavare (hans egen term är "förvaltare av maktresurser") försöker transformera sina maktresurser från de dyra till

de mindre kostsamma slagen. Våld och materiella belöningar är relativt dyra medan normativa maktresurser är billigast för maktutövaren. Inom organisationsforskningen är detta välkänt, i det att det effektivaste sättet för A att få B att handla som A önskar är om A kan få B att internalisera A:s egna värden så att B, i den konkreta situationen där B (som t ex anställd) har att agera å A:s vägnar, kommer att handla precis som A skulle ha gjort. Om detta lyckas kan A sänka både sina övervaknings- och repressionskostnader. Detta kan ske genom olika former av ideologisk påverkan vid alltifrån charmkurser till doktorandseminarier. Rationella makthavare har således all anledning att försöka undvika den typ av maktutövning som stått i centrum för den handlingsinriktade aktörsanalysen.

"Maktens diskurs är egentligen oändlig, ty den har bekymrat människorna och sysselsatt många tänkare sedan tidernas begynnelse" skriver Philippe Daudi i sitt bidrag. Måde, skulle jag vilja säga (redan di gamle grekerne . . .). På ett onödigt tillkrånglat och alltför pretentiöst sätt hävdar förf den gamla sanningen att det är svårt att lyfta sig själv i håret, dvs att det som forskare är svårt att hantera att ens egna referensramar är givna av just det objekt man vill analysera. PD för en argumentation för att hela idén om kausala maktanalyser är förfelad och att man istället skall inrikta sig på att analysera vad han efter Foucault kallar mikromakt. Med detta begrepp förstås en makt som utövas i små portioner, "det som omyndigförklarar, formar och omformar, anpassar och normaliserar individerna in i de mest individuella och intima detaljer". Förf driver en högljudd, men inte övertygande, argumentation med för mycket av proklamationer istället för analys för min smak. Han lyckas inte med något bärande argument visat vad som skulle vara att vinna på att *ersätta* den kausala maktanalysen med en ensidig inriktning på makt i mikroprocesser. PD påstår att "i moderna samhällen är det inte den centralt utövade makten som har de allvarligaste konsekvenserna för människorna" men jag finner inget som stöder hans tes. Likaså kan jag inte inse varför det inte skulle kunna finnas kausala kopplingar mellan den centralt utövade makten och det som kallas "mikromakt". Det finns inget som talar för att analysen av den s k mikromakt som utövas i fångelser, skolor och hospital kan förstås utanför referenser till mer överordnade maktprocesser.

Om Daudis bidrag präglas av den speciella kontinentala kombinationen av vältalighet och programmatisk oklarhet, så är Jan-Erik Lanes och Hans Stenlunds bidrag dess raka motsats. Syftet med deras bidrag är att presentera olika matematiska index som avser att mäta något de kallar röstmakt. Med detta avses den makt en-

skilda aktörer kan utöva i olika slags beslutande församlingar, framförallt möjligheten att vara avgörande i omröstningar. Här får emellertid det innehållsmässigt intressanta vika för de matematiskt-metodiska prentionerna. Att en grupp är starkare ju fler koalitions-möjligheter den har, och att det bara behövs 50% + 1 för att nå absolut maktställning vid majoritetsregel är inte precis något nytt. Inte heller är det ägnat att väcka något uppseende när författarna slår fast att "däremot innebar tillträdet av en borgerlig regering en drastisk reducering av makt för socialdemokraterna". Ingen torde heller bli förvånad av att höra att en riksdagsman som ingår i den grupp som formar den parlamentariska majoriteten har större potentiell röstmak t än den som ingår i minoriteten.

Till skillnad från den norska maktutredningen har den svenska direktiv att undersöka också den könsbaserade makten. Den främsta effekten av detta tror jag kommer bli att den livaktiga forskningen om kvinnors underordning kommer att konfronteras med och förhoppningsvis berika annan samhällsvetenskap. Det är drygt nu tio år sedan *Kvinnovetenskaplig tidskrift* startades och forskningen om ojämställdheten bör nu vara mogen att tränga ur sin något gettoiserade ställning. Yvonne Hirdman står för denna infallsvinkel i sitt bidrag om makt och kön. Frågan som ställs är om den könsbaserade maktfördelningen kräver sina speciella analyskategorier eller om den kan inordnas under de kategorier som använts för att analysera andra maktförhållanden. Hirdman argumenterar för den förra strategin men jag blir inte alldeles övertygad. Hennes första argument är att den manligt dominerade vetenskapen bl a använts för att legitimera olika former av kvinnoförtryck och att det existerar olika sätt att ideologiskt avvärja och bortförklara kvinnoförtrycket. Samma förhållanden kan man emellertid också hävda vad gäller exempelvis klass- och rasförtrycket. Åren innan demokratis genombrott i Sverige fanns det tex mer än en professor i statsvetenskap som hävdade att demokratin var, vetenskapligt sett, omöjlig. Att makt legitimeras vetenskapligt och att ojämlikhet bortförklaras ideologiskt är ingalunda något som är särpräglat för den könsbestämda makten. Hirdman lyckas inte visa varför man inte kan analysera den könsbaserade maktutövningen i dimensionerna 1) vem som vinner öppna konflikter, 2) vem bestämmer vilka konflikter som får utspelas och 3) vem som kan påverka tänkandet om vilka konflikter som är möjliga.

Hirdman lyckas inte heller övertyga med sin argumentation om att maktrelationen mellan könen är den mest fundamentala av alla. Jag skulle vilja hävda att den maktrelation som består på grund av ojämlikheten i

egendom/arbete varit, och är, av en väl så stor betydelse. Mitt argument för detta är följande: Trots att man kan visa att kvinnor inom varje socialt skikt kommer sämre ut i materiella förmåner och institutionell makt än deras manliga kollegor, så har vi hittills inte sett någon enad kvinnopolitisk rörelse. Det beror, vill jag hävda, på att kvinnor är försatta i ett gigantiskt fångarnas dilemma spel. Om alla kvinnor förenade sig mot den könsbaserade ojämlikheten så skulle också alla kvinnor, inom alla sociala skikt, tjäna på detta. Men det har visat sig att i den enskilda situationen så har de kvinnliga läkarna mer att vinna på att solidarisera sig med sina manliga kolleger, liksom de kvinnliga tempoarbetarna har att vinna på att solidarisera sig med sina manliga kolleger. Dvs i det enskilda sociala segmentet är klass uppenbart viktigare än kön, och detta innebär att den könsbaserade ojämlikheten reproduceras i det övergripande samhällspelet. Det är därför svårt att bara genom att peka på historiskt och socialt konsistenta ojämlikheter visa att könsmakten är mer basal än tex klassmakten. Om könsmakten var viktigare än klassmakten så skulle könssolidariteten också slå klassolidariteten. Att den inte gör det beror, vill jag hävda, på att den sociala arbetsdelningen fysiskt koncentrerar människor efter klass, inte efter kön. Därmed underlättas en organisering på klassmässig grund till skillnad från en organisering på könsmässig grund. I de få fall då arbetsdelning och kön helt sammanfaller, får vi en dubbel och därför starkare samhällskonflikt med både klass- och könsmässiga laddningar.

Hirdman hävdar att den grundläggande orsaken till ojämlikheten mellan könen skall förklaras biologiskt med barnafödandet. Men till detta lägger hon att det är i *tolkningen* av könets egenheter som det manliga givits ett högre värde. Men är inte könsmakten baserad på mer hårda sociala kategorier än på en tolkning av könsbaserade karakteristika? Den klassbaserade ojämlikheten baserar sig förvisso på hårdare sociala kategorier än tolkningen av privategendomens egenheter. Vad som saknas är en förklaring av den kausala länken mellan den biologiska processen barnafödande och den ideologiska tolkningen av att denna det kvinnliga könets egenhet skall innebära dess underordning.

Hirdmans arbete ställer vidare en mängd demokrati-teoretiska frågor på sin spets. Jag tror man kan hävda att just Sverige är det land i världen där man på politisk väg gjort mest för att minska ojämlikheten mellan könen. Hur kommer det sig att det är en riksdag med en klar manlig majoritet som beslutat om dessa åtgärder? Hirdman skriver:

Eftersom kvinnor varit objektet för politikens goda och kvinnor samtidigt inte deltagit i den politiska processen

för att forma dessa goda ting, innebär det att vetandet om och utformandet av det goda dels har formats utifrån manliga politikernas synvinkel, dels har hämtats från annat håll, från vetenskapen. (203)

Här inställer sig den kontrafaktiska frågan om på vilket sätt detta "politikens goda" skulle gjorts annorlunda om vetandet och utformandet av det helt skulle skett av majoritet kvinnor? Var till exempel Alva Myrdals sociala/kvinnopolitiska naturalinje, dvs att staten skulle in natura bidra till de socialt underprivilegierade kvinnornas/mödrarnas uppehälle, mera kvinnovänlig än Gustav Möllers kontantlinje – dvs att staten skulle i redga pengar förstärka de ekonomiska villkoren för dessa kvinnor? Den senare linjen innebar ju att staten visade förtroende för kvinnorna ifråga att själva styra sin ekonomi medan Alva Myrdals linje innebar att staten genom att bestämma vad de skulle konsumera på ett paternalistiskt sätt skrev dessa på näsan genom att uttalat misstro mot deras egen förmåga som konsument. Här tror jag skillnaden i klassmässiga erfarenheter mellan Möller och Myrdal var viktigare än den könsmässiga inplaceringen.

Genom att lansera begreppet genussystemet visar Hirdman på hur kvinnoforskningen både vill undgå det mer ytliga könsrollsbegreppet och att man vill arbeta med ett begrepp som "styr tanken in på relationerna mellan män och kvinnor", inte på en ensidig maktrelation som patriarkbegreppet kan leda till. Det förefaller mig som en lovande strategi, där den sociala ordningens likhet/olikhet kommer i fokus på ett naturligt sätt. Men inte att förglömma "the proof of the pudding is in the eating".

Många av de övriga bidragen skulle som sagt förtjäna att kommenteras. Edmund Dahlströms bidrag pekar på de normativa utgångspunkter som styrt mycket av maktanalysen samtidigt som han understryker den vardagliga reproduktionens maktproblematik. Det förra påminner om att vi fortfarande saknar en sociologisk/politologisk motsvarighet till Gunnar Myrdals arbete om ideologi och ekonomisk forskning. Bo Lindensjö redogör förtjänstfullt för debatten om statsinterventionismens begränsningar. Vad som man möjligtvis efterlyser är en diskussion om makt i gränslandet mellan juridik, rättssociologi och politologi som belyser beydelsen av att alltmer av medborgarnas dagliga reproduktion utsetts för/får förmåner genom statens intervention. Härvidlag är bl a Stig Strömholms juridiska bidrag om makt och rätt en besvikelse. Vad betyder det för olika medborgargrupper att en allt större del av deras liv regleras genom politiska beslut? Tanken är att förmågan att hävda sig på marknaden inte skall vara avgörande, men vad säger att de som saknar förmåga att hävda sig på mark-

naden skulle ha större förmåga att hävda sig gentemot professioner, byråkrater, administratörer m fl.

Boken avslutas med ett bidrag av Jörgen Westerstahl. JW var ledare för den största samlade statsvetenskapliga satsningen i Sverige hittills, nämligen det första kommunalforskningsprojektet som startades i mitten av 1960-talet. I denna position utmönstrade han maktbegreppet ur undersökningen bla av den anledningen att det ansågs omöjligt att operationalisera. I sitt inlägg återkommer han med denna slags kritik men medger också maktbegreppets värde som övergripande metafor i samhällsanalysen. Enligt min mening hade en mer djupgående självkritik varit på sin plats. Låt mig ta ett exempel. I den första upplagan (1982) till sin vitt spridda grundlärobok i statskunskap, *Den svenska folkstyrelsen*, ger JW tillsammans med sin medförfattare en bild av den svenska förvaltningen där man inte skiljer mellan konstitutionens idealbild och verkligheten. Som exempel på ett typiskt svenskt ämbetsverk beskriver man Arbetarskyddsstyrelsens organisation och verksamhet. Snart efter bokens publicering lades en avhandling fram som visade att skillnaden mellan den konstitutionella bilden och verklighetens förvaltning är utomordentligt stor just vad gäller Arbetarskyddsverket.¹ Man kan säga att avhandlingen ifråga utpekade att makten över förvaltningen låg på helt andra händer än vad den gällande konstitutionens idealbild pekar ut. Man kunde nu tro att denna nya kunskap skulle arbetats in i den nya upplaga av *Den svenska folkstyrelsen* som publicerades 1986. Men så är inte fallet. Istället är, utan vidare kommentarer, exemplet med Arbetarskyddsstyrelsen helt enkelt utbytt. Nu är det istället Lantmäteriverket som får tjäna som exempel på hur den svenska folkstyrelsens intentioner förverkligas i förvaltningsledet! Endast de delar av verkligheten som stämmer med kartans (ideal)bild lyfts fram. Man kan ta detta som en indikation på att maktutredningen, med den övergripande ambition som Olof Petersson gett projektet, har en viktig mission att fylla i svensk statsvetenskap, en mission som förvisso inte enbart handlar om metodfrågor.

En avslutande reflektion är denna. Maktutredningen kan ses om en generalmönstring av svensk samhällsvetenskap. I denna mönstring har en kategori ansetts ha så lite att bidra med att den inte fått delta ens i denna inledande manöver, nämligen den etablerade neoklassiska nationalekonomin. Istället är det en sociolog, Richard Swedberg, som skrivit bidraget om ekonomisk makt. Eftersom nationalekonomin hittills varit samhällsvetenskapens mest upphöjda och prestigefyllda disciplin är detta ägnat att förvåna. Till detta skall läggas att det i inte bara i Swedbergs utan i flera av bidragen förs en både direkt och indirekt polemik mot den neo-

klassiska ekonomiska teorin. Det är min åsikt att detta är en välförtjänt kritik och att det skall bli intressant att se svaret på den.

Det är slutligen alldeles för tidigt att utifrån denna antologi spekulera om maktutredningens vadan och varthän. Svensk samhällsvetenskap har tvingats spänna bågen, man får hoppas att inte strängen kommer att brista. Att låta hundra (näja tolv) blommor blomma är en lovvärd början.

Bo Rothstein

Not

- ¹ Lundberg, L. *Från lag till arbetsmiljö*. Malmö, 1982: Liber.

MARTIN WITTRÖCK: *Föreskriftsmakten*, Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala nr 10. Justus Förlag, 228 s

Statsrättsliga, konstitutionella och statsteoretiska frågor har i Sverige under en lång tid fått relativt liten uppmärksamhet från juridiskt eller statsvetenskapligt håll vilket kan förefalla förvånande med tanke på att Sverige har en ny författning. Antagandet av 1974 års regeringsform skedde ganska mycket i tysthet och frånvaron av en bred offentlig diskussion utanför specialisternas sfär var påtaglig.

Glädjande har man i den allmänna debatten på senare år ägnat större intresse åt konstitutionella problem men med undantag av de två värdefulla kommentarerna till 1974 års regeringsform (i fortsättningen RF) har den statsrättsliga forskningen kring den nya grundlagen varit tämligen tunnsådd. En avhandling som behandlar viktiga författningsfrågor kan därför räknas med att bli mottagen med relativt stor förväntan.

I Martin Wittrocks avhandling, *Föreskriftsmakten*, granskas de centrala bestämmelser i RF, som behandlar normgivningen och de teoretiska och praktiska problem som är förknippade med den lagstiftande maktens utövande, d v s avhandlingen analyserar den konstitutionella regleringen av det som författaren kallar föreskriftsmakten. Ämnet har visserligen behandlats av Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, men detta torde i och för sig knappast hindra att man på nytt söker analysera och beskriva regeringsformens lagstiftningsbestämmelser.

Av skäl som jag återkommer till, vill författaren ersätta de hävdvunna uttrycken normgivningsmakt eller

lagstiftande makt med uttrycket föreskriftsmakt. För enkelhetens skull kommer jag också att inte sällan följa denna terminologi.

I en stat med en klart strukturerad konstitutionell ordning som innefattar en tydlig maktfördelning mellan den exekutiva och lagstiftande makten, har den statsrättsliga regleringen av föreskriftsmakten en stor betydelse. Historiskt sett har den konstitutionella betydelsen av föreskriftsmakten varit störst i länder med maktfördelning, tex i Sverige på 1800-talet och USA idag. Under sådana förhållanden blir den konstitutionella regleringen ett omedelbart stridsobjekt mellan tex konungamakt och folkrepresentation. Kompetensfördelningen mellan den exekutiva och representativa makten blir en juridiskt-konstitutionell fråga av stor politisk betydelse. Måste alla viktiga lagstiftningsåtgärder underställas den representativa församlingen eller kan regeringen själv utfärda förordningar och på det sättet få större rörelsefrihet?

Under nuvarande förhållanden i Sverige och andra demokratier är den konstitutionella regleringen av lagstiftningsmakten mindre politiskt laddad eftersom parlamentarismen är fullständigt genomförd och relationen mellan regeringsmakt och folkrepresentation är normalt därför inte konfliktbetonad. Parlamentaris- mens totala genomförande har i själva verket inneburit att regeringsmakten stärkts; denna kan, om den har majoritet i folkförsamlingen, oftast räkna med stöd för sina åtgärder. Det hindrar inte att kompetensfördelningen mellan regering och riksdag kan ge upphov till komplicerade konstitutionella problem. Vi får ofta räkna med minoritetsregeringar som inte alltid kan räkna med att få stöd för sina förslag. Ett annat problem som också kräver uppmärksamhet är myndigheternas normgivning som ibland kan baseras på ganska svaga konstitutionella grunder och som har en svag demokratisk legitimitet.

Enligt den konstitutionella ordningen som RF representerar ligger som bekant föreskriftsmaktens tyngdpunkt på riksdagen. Man kunde uttrycka saken bildligt genom att hävda att föreskriftsmakten är inlåst hos riksdagen. Civilrättsliga bestämmelser, betungade offentligrättsliga föreskrifter, statsrättslig och processrättslig lagstiftning kan inte utfärdas direkt av regeringen vars lagstiftningskompetens är negativt definierad. Lagstiftningslåset kan vidare öppnas genom den komplicerade procedur som en *delegation* till regeringen eller regeringen underställda organ innebär. Detta system har medvetet skapats av grundlagsstiftaren och utgör det viktigaste exemplet på författningens främsta ideologiska grundval, folksuveräniteten.

Demokratien är författningens ledande princip (RF 1 kap 1 § 1 st). Föreskrifter är tvingande och kan ofta yt-

terst verkställas med tvång; detta tvång *legitimeras* genom folkrepresentationen som anses företräda majoriteten. Också Rousseau tillhör som bekant kretsen av våra grundlagsstiftare. Förordningar utfärdade av regeringen eller bestämmelse utfärdade av regeringen underställda organ har däremot knappast samma demokratiska legitimitet. Genom det noggranna lagstiftningsarbetet med betänkanden, eller departementsutredningar, remissutlåtanden, eventuellt även lagrådsyttranden, utskottsbehandling och omröstning får lagstiftningsprocessen genom riksdagen *offentlighet, kontroll* och *publicitet*. Föreskrifter som tillkommit på annat sätt och på lägre nivå är däremot betydligt mer anonyma och har inte samma demokratiska legitimitet.

En viktig rättsstatlig och demokratisk princip måste alltså vara att regeringen eller regeringen underställda förvaltningsmyndigheter och kommuner inte får urholka riksdagens föreskriftsmakt genom missbruk av delegationsmöjligheter eller genom att verkställighetsföreskrifter utfärdas vilka i realiteten ändrar den av riksdagen beslutade lagstiftningens normativa innehåll. Att verkställighetsföreskrifterna inte förvanskar de ursprungliga föreskrifterna, förutsätter dock att dessa i sin tur är någorlunda precist utformade.

Hur behandlar då Wittrock dessa problem. Som naturligt är med rättsdogmatiska avhandlingar ägnas stort utrymme åt definitions- och gränsdragningsproblem. Vad menas med en föreskrift om man jämför föreskrifter med individuella beslut, t ex av regeringen vilka alltså inte omfattas av samma regler som föreskriftsmakten? Hur går gränsdragningen mellan offentlig rätt och privaträtt? Enligt RF (8 kap 3 och 7 §§) kan betungande föreskrifter av offentligrättslig karaktär under vissa betingelser delegeras till regeringen. En delegation av privaträttsliga stadganden är däremot inte möjlig. Den tredje problemkretsen som Wittrock behandlar avser på vad sätt överföringsmakten kan överföras eller delegeras från riksdagen till regeringen.

Alla dessa frågor är viktiga, men en mer ingående analys av den politiska, ideologiska och konstitutionellt-rättsstatliga grundvalen till den existerande regeringen och en mer energisk diskussion varför föreskriftsmakten överhuvudtaget utgör ett konstitutionellt problem, lyser med sin frånvaro. Syftet med analysen är inte alltid särskilt klart och resultatet av undersökningen blir bl a därför ibland ganska tunt.

I motsats till många samhällsvetenskapliga arbeten där metodfrågorna med rätt eller orätt ofta står i blickpunkten, intar metodfrågor i juridiska framställningar en mer anspråkslös roll, eftersom det finns en förhärskande juridisk eller rättsdogmatisk metod, som utgår från den juridiska rättskällevärdet inom en viss rättsordning. Spelar lagens förarbeten en stor roll som i den

svenska rättsordningen, beaktas de därför även av de rättsvetenskapliga författare vars syfte är att beskriva gällande rätt. Wittrock berör själv frågan om statsrättslig metodik och grundlagarnas tolkning egendomligt nog först i slutet av arbetet. Hans påstående (s 192) att principbestämmelserna i RFs 1 kap utom principen i § 9 ger vika för andra mer preciserade bestämmelser i enlighet med principen om *lex specialis* torde nog vara korrekt, liksom att dessa principer är bindande (utom möjligen § 2). Slutsatsen som knappast är förvånande, är att regler om föreskriftsmakten skall tolkas i den enskildes intresse och att regler som förlämnar möjlighet om ingrepp i enskildas-förhållanden bör tolkas snävt (s 199 resp s 201).

Nu intar statsrätten i metodiskt avseende en särställning eftersom det finns relativt få rättsfall på området. Dessa få rättsfall har dock bara beaktats till någon del och detta utgör en metodisk brist i framställningen. Även nyutkommen litteratur som Gustav Petréns arbete om arbetsmiljölagstiftningen har Wittrock inte tagit hänsyn till i arbetet. Det empiriska materialet har istället utgjorts av de föreskrifter som publicerats i SFS, Svensk Författningssamling. Denna har enligt vad författaren uppgivit gått igenom från 1975 t o m 1982. Det förblir oklart varför genomgången avbröts 1982 och inte fullföljdes annat än i något enstaka fall fram t o m 1985. Wittrock redovisar endast vad han kallar intressanta eller typiska fall (s 16). Representativitetsproblemet bekymrar honom däremot knappast. Vidare har "avsevärd genomgång" gjorts av lagrådsutlåtanden. En konsekvens av den här använda metoden blir ett alltför stort beroende av den existerande lagstiftningen eller existerande föreskrifter och förarbeten. Framställningen tenderar ibland att bli alltför deskriptiv. Eftersom föreskrifter samtidigt utgör avhandlingens objekt kan denna metodik leda till en alltför liten distans till det empiriska materialet. Däremot förs en ibland något onyanserad polemik med andra rättsvetenskapliga författare.

Ett betydelsefullt metodiskt fel gör Wittrock när han utesluter myndigheternas (och kanske också kommunernas) förordningspraxis från analysen av det skälet att deras verksamhet faller under förvaltningsrättens domäner. Det är visserligen sant att deras praxis inte kan vara någon rättskälla. Men det hindrar ju inte att myndigheternas föreskriftsmakt som bygger på delegation istället bör vara *objekt* för en konstitutionell analys. Statsrättens adressater är inte bara de högsta statsorganen utan givetvis också kommuner och myndigheter. Författningen anger de *konstitutionella* ramarna för myndigheternas agerande och en genomgång av myndigheternas praxis hade ur denna synpunkt varit värdefull.

Istället har författaren gjort en relativt summarisk genomgång av utländsk konstitutionell rätt på föreskriftsmaktens område. Författaren vill dessutom berika den pågående diskussionen om indelningen av världens rättsordningar i olika rättskretsar med ny indelning, baserad på den offentliga rätten. Denna jämförande analys kan knappast anses särskilt lyckad och inrymmer dessutom vissa felaktigheter vilket delvis beror på författarens bristande metodiska känsla. Enligt Wittrock kan man indela västvärldens rättsordningar från offentligrättslig synpunkt i två rättskretsar på grundval av ett kronologiskt kriterium eller perspektiv vilket utgår från tidpunkten från respektive konstitutions tillkomst. Med det synsättet tillhör t ex USA (1787) och Belgien (1831) samma rättskrets medan t ex Förbundsrepubliken Tyskland (1949) och Sverige räknas till den senare gruppen. Det är dock svårt att förstå vilken funktion klassifikationen skall ha och den lider dessutom av en betänklighetsbrist på förståelse av t ex USA:s statskick. Wittrock hävdar att lagprövningsrätten ej existerar i Förenta staterna. Däremot sägs det i en anmärkning (s 57) att domstolarna "utan uttryckligt stöd i lagtext tillagt sig lagprövningsrätt". Men eftersom lagprövningsrätten kom att accepteras av det politiska systemets övriga aktörer är den givetvis en del av Förenta staternas statskick och måste därför beaktas vid analysen. Avsnitten om utländsk rätt är därför knappast lyckat vare sig man betraktar det isolerat eller ser det i relation till bokens övriga delar.

Ett centralt begrepp i arbetet är begreppet föreskrift. Författaren anför, tycker jag, goda skäl för användningen av begreppen föreskrift och föreskriftsmakt istället för t ex begreppen norm och normgivningsmakt (s 61, 64–65). De senare begreppen är vidare; domstolarna kan skapa normer och begreppet föreskrift används dessutom av lagstiftaren. Man kan visserligen också tänka sig begreppen författning och författningsmakt men de kan kanske vara vilseledande och är möjligen för snäva. Huruvida författarens korrekta men kanske ändå något formalistiska språkbruk kommer att ersätta de mer hävdvunna begreppen lagstiftning eller normgivning och lagstiftningsmakt eller normgivningsmakt får framtiden utvisa. Att ersätta begreppet lagstiftande makt med begreppet föreskriftsmakt är kanske inte särskilt tilltalande.

Den centrala frågan om föreskrifternas avgränsning från enskilda beslut av t ex regeringen är teoretiskt sett mycket svår att lösa. Det är inte lätt att finna övertygande och tydliga kvalitativa skillnader mellan normgivningsbeslut och andra beslut av t ex förvaltningsmyndigheter vilket bla påvisats av tysk doktrin som Wittrock hänvisar till. Hans slutsats är att obestämbarhetskriteriet i antalet adressater (utom när det gäller

den offentliga organisationer) bör vara ett nödvändigt och tillräckligt kriterium (s 83). Däremot anser Wittrock att begränsningar i tid och rum inte innebär att beslut inte skall anses vara föreskrifter (s 87). Wittrock anger bla övertygande rättspolitiska argument för sin ståndpunkt och slutsatsen synes därför riktig men är knappast sensationell.

Ett huvudavsnitt avser föreskriftsmaktens fördelning mellan riksdag och regering, de enda två organ med originär lagstiftningskompetens i vid mening. Som redan framhållits ligger tyngdpunkten alldeles klart hos riksdagen; regeringen har endast en negativt bestämd kompetens, den sk restkompetensen (8 kap 13 § 2 p RF). Man kan t o m enligt min mening tillskriva riksdagen *suverän* lagstiftningskompetens eftersom den enligt 8 kap 14 § RF äger behörighet att stifta lag på ett område som tillhör regeringen; riksdagen har *ma o la compétence de la compétence* på detta område; den har den yttersta föreskriftsmakten i sin hand. Med tanke på att riksdagen i realiteten knappast har mer reell makt än regeringen är den här bestämmelsen som bara i förbigående uppmärksammas av Wittrock, ett bra exempel på en åtskillnad mellan det politiska systemets mer flytande och svårfångade struktur och rättssystemets formella och normativa maktstruktur som tillskriver riksdagen en obegränsad föreskriftsmakt inom grundlagens ram. Riksdagen får däremot inte överskrida gränserna för vad det allmänna eller staten överhuvudtaget får göra. Riksdagen får ju t ex inte stifta lagar som kränker de i 2 kap RF angivna grundläggande fri- och rättigheter. Överhuvudtaget borde både de ideologiska och praktiska motiven till RF:s bestämmelser om föreskriftsmakten och kompetensfördelningen mellan de olika statsorganen uppmärksammas mer energiskt i boken. Nu fäster författaren i första hand avseende endast vid de motiv som framkommer ur förarbetena som ju ibland inte är särskilt klagörande.

Offentligrättsliga föreskrifter som avser myndighetsutövning eller är betungande för medborgarna kan enligt vissa betingelser (8 kap 3 och 7 §§ RF) delegeras till regeringen som i sin tur kan delegera föreskriftsmakten till kommuner och regeringen eller riksdagen underställda myndigheter. Delegation skall förstås möjliggöra – som också författaren med stöd av lagens förarbeten skriver – en större smidighet i lagstiftningsprocessen. I princip kan alltså endast offentligrättsliga föreskrifter delegeras. Däremot kan inte beslut om privaträttsliga föreskrifter överföras till regeringen (8 kap 2 och 7 §§ RF e contrario). Av det skälet får gränsdragningen mellan privaträtt och offentlig rätt konstitutionell betydelse. Ibland är vissa föreskrifter blandade; de innehåller både offentligrättsliga och privaträttsliga element och kan ge upphov till komplicerade gräns-

dragningsproblem. Författarens rediga resonemang är på den här punkten i många avseenden riktigt och överensstämmer med den förhärskande meningen bland andra konstitutionella teoretiker: gränsdragningen bör göras på grundval av typen av de sanktioner som drabbar den som överträder föreskriftens norm(-er) (s 117). På grundval av detta resonemang kommer författaren fram till att föreskrifter som förutom nationalitetsrättsliga frågor reglerar enskildas rättssubjektivitet och som medför att rättssubjektiviteten kan upplösas eller föreskrifter vilka har rättsverkningar som genom talan hos myndighet kan göras gällande av enskild mot enskild faller under 8 kap 2§ RF (utom när det gäller brott) (s 123). Av de genomgångna författningarna är det därför endast en förordning om taxor på enskilda järnvägar som måste anses klart inkonstitutionell (s 119).

Mindre givande är författarens diskussion av verkställighetsföreskrifter som i realiteten inte gör mycket mer än att upprepa ett förarbetsuttalande: Han skriver (s 145 f):

Verkställighetsföreskrifter får inte lägga till något nytt till ifrågasvarande lagreglerings väsen d v s grundläggande, bärande, typiska eller annars väsentlig inslag. Verkställighetsföreskrifter får inte lägga något nytt åliggande för enskilda till ifrågasvarande reglering. Verkställighetsföreskrifter får inte lägga något nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden till ifrågasvarande lagreglering eller till hittills gällande rätt överhuvudtaget.

Verkställighetsföreskrifterna får inte reglera en lags tillämpningsområde i väsentligt avseende, utom genom uppräknade påtagliga företeelser, vilka kan inräknas under en allmän beskrivning av lagen.

Wittrock tillägger dessutom att den innehållsiga begränsningen skall vara starkare när regleringen har större betydelse för enskilda. Den skall dessutom vara starkare än den innehållsmässiga begränsning som åligger ett organ som är mottagare av en delegering av föreskriftsmakten (s 146).

Mot dessa tankegångar torde väl ingen invända. Problemet består kanske i att söka utröna vad som menas med typiska eller väsentliga inslag i en lagstiftningsakt. Det har bara gjorts punktvis genom påvisandet av att inga nya skyldigheter får åläggas den enskilde. Men även detta medför problem, närmare bestämt ett ekvivalensproblem: det åliggande genom vilket verkställighetsföreskriften kan förplikta den enskilde får inte vara ett nytt åliggande. Samtidigt behöver det inte vara identiskt med ursprungliga lagstiftningens och kan inte heller vara det. Det skall istället *motsvara* den ursprungliga föreskriftens förpliktelse.

Frågan om verkställighetsföreskrifter hade behövt en mer fördjupad analys. Skall t ex domstolar ta hänsyn till

verkställighetsföreskrifter när de är konfronterade med ramlagstiftning?

Wittrock har även undersökt delegering eller vad han kallar överföring av föreskriftsmakt. Liksom t ex Håkan Strömberg har Wittrock upptäckt en lucka i lagen: RF medger f n inte en delegation direkt från riksdagen till ett av riksdagen underställt organ utan överföring av föreskriftsmakt måste gå genom en delegation till regeringen.

Man måste ge författaren rätt när han i polemik mot Strömberg (s 174) hävdar att RF (11 kap 8§) i första hand skiljer mellan normgivning och beslut i enskilda fall och inte mellan normgivning och förvaltning då även förvaltning kan innebära normgivning och riksdagen i princip enligt 8 kap 14§ kan ta över regeringens förordningsmakt och den möjlighet regeringen har att delegera föreskriftsmakt till underställda myndigheter. Det innebär inte som författaren också skriver, att riksdagen direkt kan delegera föreskriftsmakt till förvaltningsmyndigheter i ämnen som faller under regeringens restkompetens. Samtidigt torde det stå klart att den av Strömberg framförda tesen ändå äger sin riktighet. Riksdagen skall inte ägna sig åt förvaltningsfrågor (både normgivning och beslut i enskilda fall) i vidare mån av vad som direkt följer av RF och riksdagsordningen. RF gör följaktligen *också* en distinktion mellan normgivning och förvaltning eftersom den inte ålägger riksdagen någon motsvarande begränsning av normgivningsmakten medan den direkt förbjuder riksdagen att bestämma över de beslut som förvaltningsmyndigheterna får ta i enskilda förvaltningsärenden.

Huruvida föreskriftsmakt kan överföras till enskilda rättssubjekt är oklart och berörs endast i förbigående av Wittrock som dock inte tycks ansluta sig till Håkan Strömbergs uppfattning om att en sådan överföring skulle strida mot RF.

Att ta ställning till Wittrocks arbete i sin helhet är inte särskilt lätt. Stilistiskt och tekniskt har det flera brister. Språket är ganska knaggligt och tungt och det finns många tryckfel. Jämfört med Håkan Strömbergs omenämnda arbete är det mindre systematiskt och mindre rättspolitiskt orienterat. Frågan är om man lärt sig något nytt. Analysen går visserligen på sina ställen något längre än Strömbergs och det finns en gedigen disposition men ambitionen att verkligen tränga in i detta material har bara delvis förverkligats. På vissa ställen är framställningen tunn och oinspirerad med den följden att den varken motsvarar den praktiskt verksamme juristens eller teoretikerns förväntningar. Trots dessa allvarliga invändningar mot arbetet kan det rekommenderas för dem som vill tränga in i den konstitutionella rättens problematik.

Anders Fogelklou

Genmåle

I. Forskning om svensk statsrätt har under 1900-talet ofta haft en mer eller mindre utpräglat statsteoretisk, historisk, politologisk eller rättspolitisk inriktning. Grundtanken i min avhandling är i stället, att svensk statsrätt – liksom andra svenska rättsområden – kan utforskas med utpräglat rättsdogmatisk inriktning. Min strävan har alltså i stort sett varit, att med en metodik motsvarande skickliga, praktiskt verksamma juristers, tex domares, normala metodik utforska innebörden i och den enligt sådan metodik riktiga tolkningen av rättsregler. Recensionen förefaller mig på åtskilliga ställen vittna om, att recensenten har haft svårt att frigöra sig från förväntningar på annan, här mer traditionell inriktning än den av mig valda. Enligt min mening skjuter en sådan kritik dock vid sidan av målet. Någon kritik mot valet av själva den rättsdogmatiska inriktningen innehåller ju inte recensionen.

II. Docent Anders Fogelklou skriver i slutet av sin recension av min doktorsavhandling "Föreskriftsmakten. Statsrättsliga undersökningar på grundval av regeringsformen, konstitutionell praxis och doktrin", att avhandlingen kan rekommenderas för dem, som vill tränga in i den konstitutionella rättens problematik, och att den på flera ställen för analysen längre än tidigare litteratur på området. Egentligen är jag ganska nöjd med dessa omdömen. Jag vill dock kommentera ett antal speciella punkter i recensionen.

III. Recensenten ställer – likaså i slutet – frågan "om man lärt sig något nytt". Han besvarar inte frågan direkt men indirekt innebär väl det nyssnämnda omdömet, att analysen på flera ställen går längre än i tidigare litteratur, ett jakande svar på frågan. På dessa ställen måste ju analysen innehålla *nyheter* i förhållande till tidigare litteratur.

Det framgår ju även av recensionen i övrigt, att recensenten på en rad väsentliga punkter, särskilt i avhandlingens huvudkapitel om begreppet föreskrift, föreskriftsmaktens fördelning och dess överföring enligt gällande svensk rätt, ger mig rätt, när min analys går längre än tidigare litteratur.¹

I detta sammanhang vill jag dock tillägga, att jag av hänsyn till kravet på vetenskaplig objektivitet och därmed tillförlitlighet hos resultaten varit medvetet försiktig både i utformningen av rättsdogmatiska slutsatser om innehållet i gällande rätt och i utarbetandet av rättspolitiska rekommendationer för rättsutvecklingen. Av skäl, som jag har närmare utvecklat i avhandlingen (s 195–200), anser jag att sådan försiktighet är särskilt påkallad på statsrättens område.

IV. *Metodiken* för min statsrättsliga forskning redovisar jag inte "först i slutet av arbetet" utan tvärtom redan i avsnitt 1.2 och – i specialfrågor – ställvis även senare. Det, som behandlas i kapitel 9, är statsrättslig me-

todik i allmänhet. Det torde kunna anföras skäl både för ett mer allmänt metodkapitels placering i början och för dess placering i slutet av en avhandling. För placering i slutet kan anföras, att läsaren då har haft tillfälle att genom exempel få perspektiv på mer allmänna metodiska frågor, i stället för att på ett tidigt stadium konfronteras med en ganska massiv, abstrakt teori.

Vad gäller de använda *rättskällorna* skall först påpekas, att jag i avhandlingstexten behandlar de rättskällor, som kan nyttiggöras för forskningsuppgiften. Sådana rättsfall och skrifter på området, som inte kan föra min forskning framåt i problembearbetningen, har jag dock beaktat i avhandlingsarbetet, fastän jag inte behandlar dem i avhandlingstexten. På grund av den kraftiga begränsning av lag- och förordningsprövningsrätten, som stadgas i regeringsformen 11 kap 14 §, är för övrigt rättspraxis på föreskriftsmaktens område föga givande.

I avhandlingen (s 16) anges, att konstitutionell praxis i de granskade, senare årgångarna av Svensk Författningssamling i stor utsträckning uppvisat praxis av samma innebörd som tidigare. Detta är givetvis anledningen till att granskningen i stort sett avbröts efter årgång 1982.

Fogelklous inställning till förvaltningsmyndigheters praxis förefaller oklar. Å ena sidan hävdar han, att det är ett metodiskt fel att utesluta denna. Å andra sidan hävdar han, att denna praxis inte kan vara rättskällor.

Rättsdogmatisk forskning syftar normalt till att tolka gällande rättsregler – och möjligen i det auktoritativa rättsliga materialet finna nya rättsregler. I den rättsdogmatiska metodiken ingår normalt användande av praxis, i den mån den i egenskap av rättskälla kan utgöra ett mer eller mindre auktoritativt uttolkande av gällande rättsregler. Sådant auktoritativt uttolkande av föreskrifter kan normalt göras dels av det föreskriftsgivande organet självt, offentliga organ på högre nivå än det föreskriftsgivande organet och möjligen något lägre nivå än detta, dels av domstolar, som ju är specialiserade på tolkning av rättsregler. Det "hierarkiska avståndet" från grundlagsregler ner till förvaltningsmyndigheter är däremot betydligt större, vilket kan uttryckas i nedanstående – låt vara ungefärliga – schema.

<i>Organnivåer:</i>	<i>Föreskriftsnivåer:</i>
Riksdagen	Grundlag
Riksdagen	Enkel lag
Regeringen	Förordning
Statlig central förvaltningsmyndighet	Kungörelse
Lokal förvaltningsmyndighet	Lokala föreskrifter

Av detta skäl är tanken att våra grundlagsregler – statens högsta föreskrifter – skulle auktoritativt uttolkas av exempelvis försvarets sjukvårdsstyrelse, en lokal skattemyndighet eller en kommuns skolstyrelse orimlig. Det kan då inte vara något metodiskt fel av mig, att – i stort sett – utesluta förvaltningsmyndigheternas praxis ur min forskning, som syftar till att uttolka grundlagsregler.

När recensenten sedan i detta sammanhang helt enkelt skriver om "konstitutionell analys", klargör han inte vilken eller vilket slags forskningsuppgift han avser. Han anger där vidare diverse offentliga organ som statsrättens adressater. Man kan från den utgångspunkten fråga sig, varför han inte nämner medborgarna som adressater för statsrättsliga regler, tex grundlagsreglerna om grundläggande fri- och rättigheter eller om rösträtt i val till riksdagen. Borde inte recensenten i konsekvensens namn även uppställa krav på undersökning av medborgarnas sedvanor i statsrättsliga forskningsarbeten?

V. Huvudsyftet med min avhandling är rättsdogmatiskt och en konsekvens härav är att *de statsteoretiska och rättspolitiska synvinklarna* spelar en mindre roll. Jag kan inte se att recensenten har påvisat någon påtaglig nackdel för detta rättsdogmatiska syfte med den valda omfattningen av statsteoretiskt och rättspolitiskt stoff.

Recensenten skriver även, att jag inte har tillräckligt uppmärksammat andra motiv till regeringsformens bestämmelser än dem, som kommer till uttryck i förarbetena till regeringsformen. Då kan man fråga sig, om han åsyftar lagskrivares och lagstiftares – i förarbetena outtalade – motiv, dvs en rekonstruerad lagstiftarvilja. Sådan voluntarism anses ju numera allmänt inom dogmatisk rättsvetenskap förkastlig. Menar han i stället andra människors motiv, blir hans tanke ännu egendomligare.

VI. Fogelklou har missförstått avhandlingskapitlet "Statsrätt och rättskretsar". Mitt syfte är där endast att undersöka om traditionell *rättskretsindelning* passar statsrätten och, om inte, föreslå en annan rättskretsindelning för statsrätten i granskade stater. Härvid beaktar jag – med hänsyn till viss rådande osäkerhet om rättsläget enligt konstitutionell praxis – beträffande varje hypotes dels (genom innehållet i tabellerna) grundlagarna, dels (genom upplysningar om praxis, bland annat i tabellnoterna) statsskicken som helheter. I det sammanhanget påpekar jag att i USA domstol "utan uttryckligt stöd i grundlag tillagt sig lagprövningsrätt" (s 57) (mindre felcitat hos Fogelklou) och beaktar sålunda att lagprövningsrätt enligt statsskicket som helhet finns där.

Resultatet beträffande rättskretsindelning blir inte

två rättskretsar utan tvärtom: "Från dessa resultat kan vidare slutas att de granskade statsskicken ur statsrättslig synvinkel i stället framstår som medlemmar av en rättskrets, som kan kallas statsrättskrets." (s 60)

Visserligen visar granskningen av själva grundlagarna, att de kan grupperas kronologiskt, nämligen i två grupper, men denna gruppering kan av minst två skäl inte användas för statsskicken som helheter. För det första visar ju upplysningarna om praxis – inte minst angående överföring av föreskriftsmakt – att enhetligheten mellan de granskade statsskicken är mycket större än mellan själva grundlagarna. För det andra fann jag självklart, att de kronologiskt iakttagbara skillnaderna mellan själva grundlagarna – tvärs över traditionell rättskretsindelning – måste uppfattas som huvudsakligen kronologiskt betingade uttryck för en statsrättsgenetisk gemenskap, det vill bli säga en kulturkrets med väsentligen gemensam utveckling av politisk och konstitutionell filosofi. Dessa båda skäl var uppenbarligen inte självklara för läsaren och jag inser nu, att jag borde ha utvecklat dem i min tämligen komprimerade, problemorienterade avhandlingstext. Min slutsats beträffande rättskretsindelningen uttrycktes dock otvetydigt, vilket framgår av ovanstående citat.

Det skulle föra alltför långt, att här gå genom de funktioner teoretiskt orienterad forskning av detta slag kan fylla. Det får räcka med att påpeka, att samhörighet i en rättskrets är ett argument för att allvarligt pröva lösningar i ett lands rätt vid lösningen av problem i ett annat lands rätt. Så sker också på flera, senare ställen i avhandlingen.

VII. På ett ställe är recensionen otydlig så att man kan tveka, om recensenten instämmer eller kritiserar. Det gäller andra mening i tredje stycket från slutet av recensionen. Därför vill jag påpeka att recensenten där instämmer i den uppfattning, som jag har uttryckt i avhandlingen på övre delen av s 176.

VIII. *Sammanfattningsvis* förefaller mig det mesta av den kritik, som recensenten närmare specificerar, bero på skillnader mellan å ena sidan äldre riktningar och metoder, som recensenten tydligen har jämfört min avhandling med, och å andra sidan den nyare riktning och metodik, som utgör avhandlingens grundidé. Denna grundidé blir dock inte själv kritiserad och recensionens kritik i olika speciella avseenden, tex urvalet av behandlat källmaterial och ämnesstoff, kommer att på så sätt "hänga i luften".

Martin Wittrock

Not

¹ De allmänt viktigare resultaten av min forskning har sammanställts på s 203–209 i avhandlingen. Enligt min mening är det mesta där nya – om än inte sensationella – tankar.

Slutreplik

Martin Wittrock vill kalla sin metod ny, medan den inriktning som jag enligt honom förordar skulle vara av äldre proviniens. Man skulle lika gärna hävda motsatsen. Det positivistiskt-legalistiska perspektiv som författaren kallar för rättsdogmatiskt är i mitt tycke relativt traditionellt, och det stämmer inte som Wittrock påstår att den moderna statsrättsliga forskningen i Sverige haft en statsteoretisk, historisk, politologisk eller rättspolitisk inriktning bl a av det skälet att det f n knappast finns någon omfattande statsrättslig forskning i Sverige. Den forskning som bedrivs av tex Bertil Bengtsson och Håkan Strömberg är relativt traditonellt rättsdogmatisk. Fredrik Sterzels och Olle Nymans arbeten har uppenbarligen på grund av sitt ämnesval i mångt och mycket samtidshistorisk karaktär, men målet att fixera statsrättsliga principer eller normer är relativt okontroversiellt. Eftersom inte heller jag – som Wittrock också skriver – har kritiserat hans legalistiska metod har jag svårt att se poängen med genmälets slutkläm. Däremot efterlyser jag en bredare analys kring tex grundlagens ideologi som jag tror är viktig bl a av det skälet att det inte kan uteslutas att det finns oskrivna statsrättsliga principer. I motsats till Bertil Bengtsson anser jag att politik och statsrätt inte helt kan isole-

ras från varandra. Är tex frågan om gränsen för regeringens styrning av och ansvar för de regeringen underställda myndigheterna och ämbetsverken politisk eller statsrättslig?

Fö tycker jag att Wittrocks inlägg också präglas av andra missförstånd. När jag kritiserade Wittrock för att utesluta förvaltningspraxis från undersökningens ram innebär ju det inte att denna praxis skulle anses normativt riktninggivande utan att man tvärtom skulle *pröva* huruvida förvaltningspraxis överensstämde med den normativa ram som grundlagen anger. Statsrättens adressater är ju inte bara de högsta statsorganen utan också myndigheter och medborgare.

Man kan slutligen frågasätta meningen med en indelning av västvärldens stater i statsrättskretsar som i slutändan innebär att alla nämnda stater anses ingå i samma krets. Det blir fråga om ett cirkelresonemang eller åtminstone fråga om ett relativt trivialt konstaterande. Staterna har liknande statsrättsliga institut och av det skälet är de också tämligen lika.

Wittrocks avhandling aktualiserar behovet av en mer energisk statsrättslig forskning men i övrigt har jag inte mer att tillägga i denna debatt.

Anders Fogelklou

Litteraturnotis

Svenska Institutet för Nordamerikastudier

Svenska Institutet för Nordamerikastudier (SINAS) har existerat som en fristående inrättning vid humanistiska fakulteten, Uppsala universitet, sedan den 1 juli 1985. SINAS är i första hand ett forskningsinstitut med uppgift att bedriva och främja svensk Nordamerikaforskning, att samordna sådan forskning och att förmedla kontakter mellan forskare. Institutet bedriver även viss kursverksamhet och ordnar föreläsningar, symposier, seminarier och konferenser i syfte att främja intresset för och öka kunskapen om Nordamerika (USA och Kanada).

Som ett led i den kontaktskapande verksamheten anordnade institutet i början av juni 1988 en konferens om "Nordamerikaforskningen i Sverige", med deltagande av ett flertal inbjudna forskare från skilda discipliner och universitetsorter. Syftet var att diskutera och kartlägga pågående och planerade projekt inom det breda området "American Studies" samt att skapa för-

utsättningar för ett tvärvetenskapligt samarbete över disciplingränserna. En katalog över svensk forskning om Nordamerika, sammanställd av institutet, har just utgivits.

SINAS informerar om sin verksamhet via ett regelbundet utkommande nyhetsbrev (SINAS-NEWS). Det utger vidare egna skrifter i en rapportserie kallad *Uppsala North American Studies Reports*. Den senaste volymen i serien, *Perspektiv på Nordamerika* (red Erik Åsard, Uppsala 1987, 82 sid), kan erhållas från institutet för en kostnad av 30 kr (postgirokonto 510688-5; märk talongen SINAS). Den som önskar ytterligare information om institutet, dess personal och verksamhet i övrigt ombeds skriva till SINAS, Uppsala universitet, Slottet, ingång C, 2 tr, 752 37 Uppsala. Telefon 018-18 25 00 (vx).

Erik Åsard
Föreståndare