

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Johan P. Olsen:* Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen

*Ragnar Waldahl:* Politisk kommunikasjon og deltagerdemokrati

*Margareta Bertilsson:* Om rätt och moral; synpunkter på Max Webers rättslära

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion

Åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. Av *Sten Berglund*

Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i planering och förvaltning i Stockholm

Finlands utrikespolitik under Kekkonen. Av *Mats Bergquist*

Statsvetenskapen engageras i aktuell skolforskning. Av *Olof Wennås*

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Dag Anckar:* Folket och presidenten. Anm. av Tom Bryder

*Kristian Gerner:* The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era. Anm. Av Christer Jönsson

*Claes-Göran Holmberg – Ingemar Oscarsson – Per Rydén:* En svensk presshistoria. Anm. av Karl-Hugo Wirén

*Christer Jönsson:* Superpower. Anm. av Lauri Karvonen

*Helle Kangér:* Human Rights in the U.N. Declaration. Anm. av Gunnar Falkemark. Replikskifte

*Anders Weidung:* Det internationella beroendet. Anm. av Bertil Dunér

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

**1** 1985

Årgång 88

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Köpenhamn

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå      Sören Holmberg, Göteborg

Leif Lewin, Uppsala      Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund  
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1985 är 100 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

Expeditionen och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.  
Tel. 046/10 89 35 (exp), 10 97 76 (Lundquist) 10 89 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1985

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Johan P. Olsen</i> : Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen .....	1
<i>Ragnar Waldahl</i> : Politisk kommunikasjon og deltagerdemokrati .....	15
<i>Margareta Bertilsson</i> : Om rätt och moral; synpunkter på Max Webers rättslära .....	25

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion .....	39
Åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. Av <i>Sten Berglund</i> .....	39
Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i planering och förvaltning i Stockholm .....	42
Finlands utrikespolitik under Kekkonen. Av <i>Mats Bergquist</i> .....	63
Statsvetenskapen engageras i aktuell skolforskning. Av <i>Olof Wennås</i> .....	70

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Dag Anckar</i> : Folket och presidenten. Anm. av Tom Bryder .....	74
<i>Kristian Gerner</i> : The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era. Anm. Av Christer Jönsson .....	80
<i>Claes-Göran Holmberg</i> – <i>Ingemar Oscarsson</i> – <i>Per Rydén</i> : En svensk presshistoria. Anm. av Karl-Hugo Wirén .....	83
<i>Christer Jönsson</i> : Superpower. Anm. av Lauri Karvonen .....	85
<i>Helle Kanger</i> : Human Rights in the U.N. Declaration. Anm. av Gunnar Falkemark. Replikskifte .....	88
<i>Anders Weidung</i> : Det internationella beroendet. Anm. av Bertil Dunér .....	98

LITTERATURNOTISER .....

ABSTRACTS .....

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI and *Historical Abstracts*.

# Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen

AV JOHAN P. OLSEN

## Utfordringene

Statsvitenskapen som teoretisk basert empirisk disiplin står overfor to store utfordringer. Den ene har sitt utspring i den interne utviklingen i disiplinen, hvor hovedtendensen er økende fragmentering, mangel på teoretisk kjerne og faglig identitet. Den andre ligger på det praktisk-politiske plan og sammenfattes i utsagn om "velferdsstatens krise".

**FRAGMENTERING.** I første nummer av *Scandinavian Political Studies* konstaterte Jan-Magnus Jansson at det ikke engang var tilnærmet enighet blant statsvitere når det gjaldt disiplinens mål og metoder (Jansson 1966). Utsagnet var ikke sensasjonelt. Det samme har vært sagt siden den moderne statsvitenskapen begynte å ta form (Smith 1886). Statsvitenskapen har i hele sin nyere historie vært et fag på leting etter en identitet. Håpet om å utvikle en teoretisk kjerne har likevel vært større i noen perioder enn i andre og aspirasjonene nådde en topp på 1960-tallet under "the behavioral revolution".

Allerede i 1958 hevdet V O Key at adferdsrevolusjonen ville virke integrerende. Statsvitenskapen ville få "an intellectual unification of all its elements" (Key 1968:964). Dahl erklærte i 1961 seieren for vunnet, men understreket samtidig adferdsrevolusjonens heterogene karakter (Dahl 1961). Nok en gang ble det gjort forsøk på å gå opp grensene mot andre disipliner (Lipset 1969). Det var en viss frykt for fagets enhet og identitet (Eulau og March 1969:7, 11) og Truman (1965) snakket om en faglig kakafoni. Men grunntonen var optimistisk. Statsvitenskapen ble beskrevet som en veletablert disiplin i hurtig forandring og med lovende fremtidsutsikter (Eulau og March 1969). Det var godt håp om å skape en selvstendig disiplin og en empirisk basert politisk teori (Cnudde og Neubauer 1969, Easton 1966, 1968, Pool 1967).

Idag må vi konstatere at optimismen var over-

drevet og at fragmenteringen er større enn noen gang. Eldre retninger overlevde (Hyneman 1959, Charlesworth 1966). Adferdsrevolusjonen utviklet gjennom låning fra nabodisiplinene, et mangfold av spesialiteter, tilnæringsmåter og analyseskjemaer. Og angrepene mot "behavioralismen" lot ikke vente på seg (McCoy og Playford 1967). I 1969 erklærte Easton (1969) at en postbehavioral revolusjon var under veis, med krav om relevans, samfunnsnytte og handling. Men i mange tilfelle bidro interessen for policy-analyse til økt spesialisering og sektortilknytning, og til svekket interesse for en enhetlig teori som kjernen i faget (Gunnell 1983:27).

Resultatet er teoretisk forvirring. Nesten tyve år etter at den behavioralistiske revolusjon ble erklært for vunnet, sies det at faget fortsatt er i en pre-behavioralistisk fase (Wahlke 1979). Mens disiplinens ledere det ene året mener at man står overfor en ny era som vil gjøre statsvitenskapen mer enhetlig (Miller 1981); understrekes det året etter hvor svakt fundert de fleste grunnleggende antakelser og funn er (Lindblom 1982). Hovedtendensen er imidlertid pessimisme og små teoretiske aspirasjoner. "Handbook of Political Science" slår fast at disiplinen er heterogen og dårlig definert, at det ikke finnes noen samlende referanseramme eller organiserende prinsipp, og at boken ikke vil endre dette faktum (Greenstein og Polsby 1975). Aspirasjonene er ikke høyere i det siste forsøket på å gi en oversikt over amerikansk statsvitenskap (Finifter 1983). Man gir opp å foreta en teoretisk strukturering og inviterer høystatuspersoner til å skrive om det de synes er viktig (Greenstein og Polsby 1975:vii, Gunnell 1983:5).

Utviklingsmønsteret fra USA finnes igjen i andre land, også de nordiske (Andrews 1982, Vedung 1983). I 1969 slo Allardt fast at adferdsrevolusjonen var gjennomført, selv om det fortsatt fantes lommer av det han kalte irrasjonell opposisjon

(Allardt 1969:12). En oppsummering i 1977 viste imidlertid at man fortsatt sto uten en enhetlig teoretisk kjerne; at få studier startet med teoretisk baserte begreper; og at det var et betydelig gap mellom datatilfang og teoribygging (Anckar 1977, Kuhnle og Rokkan 1977, Nannestad 1977, Rokkan 1977; Ruin 1977). Sektororientert forskning basert på kortsiktige politiske prioriteringer har svekket interessen for generell teori (Eliassen og Pedersen 1984), og statsvitenskapens identitet i den post-behavioralistiske fasen er uklar (Berndtson 1975:178–179).

Det er imidlertid ingen grunn til pessimisme. Statsvitenskapen har i etterkrigstiden hatt solid fremgang, både når det gjelder omfang og kvalitet. Hovedproblemet er disiplinens fragmentering, og den politiske utvikling gjør problemene stadig mer alvorlig.

**VELFERDSSTATENS KRISE.** Etter en periode med sterkt vekst i den offentlige sektor, tro på styring og planlegging, og forsøk med nye former for deltakelse og representasjon, er de mest utviklede velferdsstatene nå preget av tvil og omprøving. Påstander om *systemsvikt* kommer ikke bare fra akademikere og opposisjon, men fra regjeringshold. Det stilles spørsmål om velferdsstaten bidrar til å skape velferd. Og oppmerksomheten rettes i økende grad mot behovet for langsiktige strukturerendringer heller enn kortsiktige sparings- og effektiviseringstiltak.

Reformønskene har vært begrunnet med at velferdsstaten prøver å oppnå mange og inkonsistente ting samtidig, slik at tiltak motvirker hverandre. Offentlige tjenester er lite effektive og dyre, men de underprises slik at det skapes overforbruk. Forvaltningen mangler insentiver til nytenkning og omstilling. Det legges liten vekt på å forutsi, dokumentere og etterprøve effektene av tiltak, og læringsevnen er dårlig. Staten, særlig byråkratene og ekspertene, er for mektige. Den personlige frihet og utfoldelse er i fare. De politisk-administrative elitene er lite representative i sin sammensetning og de er lite lydhøre. Regler og organisasjonsmønstre er så kompliserte at folk med få ressurser blir tapere. Folkevalgte organer og politiske partier er svake i forhold til organiserte interesser og aksjonsgrupper. Sektor- og særinteresser dominerer over helhetsinteresser. Velferdsstaten mangler evne til å utjevne fordelingen av goder og byrder.

Løsningsforslagene omfatter ønsker om privatisering, deregulering, betaling for offentlige tje-

nester og revitalisering av samfunnsgruppers evne til kollektiv problemløsning utenfor den offentlige sektor. Men det kreves også re-parlamentarisering og styrking av de institusjoner som ivaretar fellesinteresser og samordningsoppgaver; en neddemping av den rollen organiserte samfunnsinteresser spiller i utformingen av den offentlige politikken; og at lederroller, belønningsformer, rekutterings- og karrieremønstre må endres.

Hensikten her er ikke å ta stilling til krisedefinisjoner eller løsningsforslag, men å illustrere at søkelyset nå rettes mot forholdet mellom *velferdsstat* og *velferdssamfunn*. Dette er spørsmål en fragmentert statsvitenskap er lite egnet til å ta opp. For å møte utfordringene er det nødvendig å gjenreise interessen for en *samlende* teoretisk forståelse av politikken organisering, virkemåte, effekter og utviklingstendenser. Dette kan ikke skje gjennom låning fra andre disipliner. Statsvitenskapen må søke tilbake til grunnleggende problemstillinger i politisk teori. Den må bli seg mer bevisst de forskyvninger som har skjedd i fagets teorigrunnlag i etterkrigstiden; og den må utvikle synteser mellom klassiske problemstillinger og moderne empirisk forskning. Det er illusorisk å tro at statsvitenskapen kan (eller bør) samles om *ett* perspektiv eller *en* begrepsramme. Siktemålet må være å sikre pluralisme, men hindre ytterligere fragmentering, ved å få igang en teoretisk orientert debatt om hva som samler og hva som skiller ulike retninger og tradisjoner. Mitt forsøk på å gi et slikt bidrag tar utgangspunkt i et ny-institusjonalistisk perspektiv (March og Olsen 1984a, Olsen 1983).<sup>1</sup>

### Visjonen om en politisk orden

Vestlig politisk teori har tradisjonelt understreket betydningen av en politisk orden som grunnleggende for et godt samfunnsliv. Visjonen har vært at det kan utvikles et politisk fellesskap bygd på oppfatninger om hva som er rettferdig styre og et godt samfunn; og at man kan mestre fysiske og sosiale omgivelser og påvirke sin egen velferd gjennom politisk organisering. Den politiske orden tillegges en organiserende og styrende rolle. Den skal ikke bare *gjenspeile*, men ordne, forme og utvikle samfunnet. Gjennom politisk lederskap og visjoner om det som *kunne være* skal den politiske orden bidra til intellektuell og moralsk utvikling (Wolin 1960).

Forestillingen om en politisk orden basert på institusjoner kan ses i motsetning til det ideelle anarki – et samfunn av ikke-konkurrerende indi-



vider bundet sammen av solidaritet og spontant samvirke og uten noe statsapparat. Den kan også ses i motsetning til personlig eller idiosynkratisk styre, og styre bygd på ren makt og interessekamp. En politisk orden gir et *rammeverk* for konfliktløsning og styring. Den definerer de viktigste styringsorganene, hvordan de oppstår og endres, forholdet mellom dem, og forholdet mellom styringsorganene og den enkelte statsborger. Institusjonene forvalter autoritet og makt, men også kollektiv visdom og etikk. De gir fysiske, kognitive og moralske rammer for samhandling: kapasitet for intervensjon; begrepsmessige linser til å observere gjennom; dagsorden, hukommelse, rettigheter og plikter, oppfatninger om hva som er rettferdig; og symboler man kan identifisere seg med.

Den politiske orden organiseres rundt det som angår alle, og som alle skal ha innsikt i og innflytelse over (Rokkan 1957, Wolin 1960). Kravet om offentlig begrunnelse for vedtak står sentralt og påvirker de måtene beslutninger treffes på. Offentlighet fører til vurderinger; vurderinger krever utvikling av offentlige standarder; politikken åpnes for appeller til fornuft; og adlyding knyttes til i hvilken grad regler og ordninger kan forsvares ut fra offentlige standarder (Selznick 1968:53–54, Habermas 1975). I et åpent ordskifte med appell til fellesskapsverdier er det viktig å ha gode argumenter, ikke bare ressurser å sette bak argumentene. Politikk er en spesiell form for menneskelig samkvem (Crick 1982).

Utvikling av et politisk fellesskap betyr ikke fravær av motsetninger. Politikk er strid om hvilken retning samfunnsutviklingen bør få. Men det er strid innen visse rammer. Politikken ligger i skjæringsflaten mellom fellesskap og særinteresser, og mellom kortsiktige og langsiktige interesser hos den enkelte gruppe. Gjennom kodifisering av regler for adferd kan man binde seg selv (og andre) og ivareta langsiktige interesser (Elster 1979). Den politiske orden øker dermed sjansene for at et samfunn skal være i stand til å leve med spenninger og uenighet, slik at motsetninger ikke fører til konflikt i betydningen sammenbrudd av standardprosedyrer (Wolin 1960).

Ideene om en politisk orden basert på institusjoner har hatt en beskjedne plass i den empiriske orienterte statsvitenskapen de siste 30 årene. Behavioralismen gjorde institusjonalismen til høggestabbe. Den ble stemplet som gammeldags og som et tilbakelagt stadium (Easton 1968, Eulau og March 1969). På IPSA-konferansen i 1969 for-

søkte Friedrich forgjeves å skape ny interesse for det institusjonelle perspektivet, men de siste årene har det vært mange tegn til en ny-institusjonalisme.<sup>2</sup> Det er fortsatt uklart om, og hvordan, denne retningen vil utvikle seg. Som et bidrag til en mulig avklaring vil jeg se på noen implikasjoner av et ny-institusjonelt perspektiv når det gjelder analysefokus, analysenivå, oppfatninger om det politiske menneske, institusjoner, politikken-effekter og endringsforløp.

#### Analysefokus: Hva skal studeres

Statsvitenskapen er ofte blitt karakterisert ut fra *hva* den studerer og historisk har utgangspunktet vært de politiske institusjonene. I en oversiktsartikkel i *Encyclopedia of the Social Sciences* i 1932, trykt på nytt i 1967, skrev Heller at

"Political science, without a theory of the state either explicitly or implicitly assumed is basically unthinkable. If political science aspires to scientific validity it must endeavor to employ the terms state, law, state power, constitution, sovereignty, territory, people and the like as clear and unequivocal concepts" (Heller 1932, 1967:210).

Kontrasten til den *International Encyclopedia of the Social Sciences* som kom i 1968 er dramatisk. Den institusjonelle tilnæringsmåte ble her levet liten ære. Staten hadde mistet sin plass som et sentralt begrep (Watkins 1968:154), og begrepet var unyttig for analytiske formål (Easton 1968:283). Dette var et syn Easton hadde argumentert for allerede i 1953:

"Basically the inadequacy of the state concept as a definition of subject matter stems from the fact that it implies that political science is interested in studying a particular kind of institution or organization of life, not a kind of activity that may express itself through a variety of institutions" (Easton 1953:113).

Politikk ble nå et aspekt ved kollektive beslutninger i alle sosiale sammenhenger – fra familier til internasjonale organisasjoner (Easton 1981, Eulau og March 1969:14). Statsvitenskapen skulle studere den autoritative fordeling av verdier i samfunnet (Easton 1965), eller makt, autoritet og styring (Dahl 1963), uansett institusjonell kontekst. Argumentasjon mot en slik sublimering av politikken, og for å beholde det klassiske politikkbegrepet (Wolin 1960), hadde liten effekt.

I Norden konstaterte Rasmussen at det passet

dansk statsvitenskap bra at "staten" forsvant fra den statsvitenskapelige sjargong. Den nye systemtankegangen var helt overlegen enhver definisjon basert på ideer om staten, statsautoritet eller statens monopol på tvangsmakt (Rasmussen 1970:15). Berndtson mente imidlertid at det var mange som aksepterte behavioralismens vitenskapelige prinsipper uten å forstå dem, og de fortsatte gjerne med den forskning de var vant med (Berndtson 1975:175). Nannestad (1977) var også i tvil om implikasjonene for praktisk forskning, og Anckar (1977) og Ruin (1977) observerte at interessen for institusjonene som fokus for statsvitenskapelig forskning langt fra var død. Typene institusjoner man studerte ble utvidet – fra staten til andre offentlige institusjoner, politiske partier og interesseorganisasjoner. Det skjedde også en dreining fra elitestudier til studier av masseadferd (Rokkan 1970). Men statsvitenskapen bevegde seg sjelden bort fra de politiske institusjonene for å studere økonomiske, sosiale og kulturelle institusjoner.

Ut fra et ny-institusjonalistisk perspektiv er det mindre viktig å diskutere disiplinens yttergrenser – hva statsvitere *kan* studere – enn å slå fast at statsvitenskapen har et *særlig ansvar* for å analysere de politiske institusjonenes oppbygging, virkemåte, effekter og utviklingstrekk. Truman (1965:866) hadde rett i at den behavioralistiske kritikken ikke gikk på *at* man studerte politiske institusjoner – det var vanskelig å tenke seg en statsvitenskap uten slike studier. Kritikken var først og fremst rettet mot *måten* man gjorde det på.

#### Analysenivå: Hvordan forklare

Presisering av analysenivå og de måter observerte fenomener forklares på, er et viktig kjennetegn ved en disiplins utviklingstrinn. Den institusjonelle tilnæringsmåten så staten som unik, suveren og autonom (Eckstein 1979, Heller 1932). Politikk og politiske institusjoner preget samfunnsutviklingen og satte rammer for den enkeltes og gruppers muligheter til å forfølge sine interesser. Behavioralismen var kritisk til å avgrense visse institusjoner som studieobjekt blant annet fordi det ikke hadde ført til en empirisk basert teoretisk *forståelse* av de politiske fenomener. Forskjellene mellom statsvitenskapen og de øvrige samfunnsfagene ble dempet. Statsvitenskapen ble sett som den minst utviklede disiplinen og den kunne derfor tjene på å låne fra andre (Easton 1966). Låningen ga verdifulle impulser, men den førte også

til viktige vridninger i statsvitenskapens teori-grunnlag. Politikk ble sett som et biprodukt mer enn en selvstendig forklaringsfaktor. Forklaringene ble kontekstuelle og lokalisert på samfunnsnivå eller de ble reduksjonistiske og plassert på individnivå.

**KONTEKSTUALISME:** Mens et institusjonelt perspektiv forutsetter differensiering av en politisk orden fra resten av samfunnet, ser kontekstualismen politisk liv som et speilbilde av omgivelsene. Politikken reflekterer fysiske omgivelser, geografi og klima; teknologi, økonomiske forhold og utvikling; sosiale klasser og lagdeling; demografi og etnisitet; eller språk, kultur, religion, ideologi. De politiske institusjonene tillegges liten eller ingen forklaringskraft. Politikken ses ofte som irrelevant. I beste fall registrerer den det som skjer.

Allerede i sin presidentadresse til APSA i 1921 sa Merriam at teorien om politikk måtte endres slik at den kunne gjenspeile den moderne doktrine at politiske ideer og systemer er biprodukter av sine omgivelser (Merriam 1921). Historiske erfaringer – spesielt at Weimar-republikken med sine nøye uttenkte politiske institusjoner ikke kunne stå mot økonomiske og sosiale kriser – bidro til å forsterke tiltroen til økonomiske og sosiale forklaringsfaktorer (Eckstein 1963). Kontekstualismens gjennombrudd i statsvitenskapen er imidlertid knyttet til at sosiologien ble det store forbildet.

Det fantes advarende røster. Paige (1966) og Sartori (1969) oppfordret til gjenoppdaging av politikken. Allardt var overrasket over at statsvitene aksepterte sosiologenes tendens til å redusere politikken til sosial struktur og sosiale grupper, og han spådde at hvis tendensen fortsatte, ville statsvitenskapen miste sin identitet. Det paradoksale var at mange studier viste at politisk organisasjon og tradisjon hadde en selvstendig effekt, men at dette gjerne ble utelatt fra modellene (Allardt 1969:13). Advarslene ble i liten grad fulgt. I stedet for å søke til politisk teori, ble det lånt fra sosialpsykologi og mikroøkonomi.

**REDUKSJONISME:** Debatten om forholdet mellom institusjonene og de som bemanner dem, har stått sentralt i statsvitenskapen. Er det viktigst å utvikle de rette institusjonene eller å finne de riktige styrerne (Wolin 1960:388–390). Siden Platon har det vært lagt vekt på å velge og trene de riktige styrene, men ut fra et institusjonelt perspektiv vil man være mer opptatt av *styringsformene* enn av *hvem* som styrer. En politisk orden er en

samling institusjoner, regler og roller som er relativt uavhengige av idiosynkratiske preferanser og forventninger, og dermed av at enkeltpersoner skiftes ut. Institusjonalistene ble da også beskyldt få å reifisere institusjonene; for å analysere dem på en "livløs måte"; og for å betrakte menneskene som passive – uten motiver, personlighet og følelser (Easton 1953:152, 183, 202).

Understrekingen av individet som analyseenhet var en reaksjon på en overdreven formalisme, men den var også motivert av de nye analysemulighetene utviklingen av EDB og statistikk ga samfunnsfagene. Mulighetene for kvantifisering og maskinell databehandling var mindre i studier av staten, byråkratiet og partiene enn i studier av masseadferd. Og det var ved å bruke slike metoder og data statsvitenskapen kunne nærme seg de andre adferdsfagene i vitenskapelighet (Eulau og March 1969:6).

Problemet var selvsagt ikke at man studerte individuell adferd, men at man i så stor grad gjorde det uten å bruke de institusjonelle rammene som forklaringsfaktor. I stedet ble institusjonene analysert som aggregater av mikro-adferd og trekk ved de enkelte deltakere. En tid så det ut til at mikro-analyse skulle fordrive institusjonsanalyse på makro-nivået (Miller 1981:11), særlig etter at statsvitene begynte å se økonomenes teorier og begreper som bedre egnet enn sosiologenes. Politiske ledere ble produsenter og statsborgerne konsumenter (Mitchell 1967). Økonomiske teorier om kollektive valg har da også fått en sentral plass i statsvitenskapen. Ut fra forutsetninger om eksogent gitte deltakere, alternativer, preferanser og ressurser formuleres politikken som et aggregeringsproblem: Hvordan identifisere ekvilibrium mellom preferansene, eller – hvordan komme fra individuelle rangeringer til kollektive valg (Elster 1983, Riker 1983).

Nyinstitusjonalismen kan ikke falle tilbake til forestillingen om den suverende og autonome stat, men den kan heller ikke akseptere ensidige kontekstuelle og reduksjonistiske tolkninger av politisk liv. Teoriene må åpne for samspillet mellom politiske institusjoner, det samfunn de virker i og personfaktorer. Statsvitenskapen må ha et særlig ansvar for å analysere hvordan politiske institusjoner genererer eller hindrer samfunnsendring, og hvordan de påvirker de enkelte deltakeres preferanser, forventninger og ressurser. Det fordrer en revurdering av statsvitenskapens institusjons- og aktørsyn.

### Institusjonsbeskrivelse

Institusjonalismen forutsatte at politisk liv kunne forstås ut fra kunnskaper om lovregler og statens formelle organisasjon. Antakelsen om en stram sammenheng mellom formelle regler og faktisk adferd gjorde det unødvendig å studere selve adferden. Avvik fra de formelle reglene ble ofte betegnet "korrupsjon" (Whyte 1943:694). Behavioralistene ønsket å finne alternativ til denne formalismen (Friedrich 1963:70). Kravet om "realisme" bygde på skepsis til at papirregler kunne organisere og styre folks adferd (Easton 1953:156). Man måtte søke etter "bakenforliggende" årsaker. Resultatet var at man undervurderte betydningen av regler og formelle organisasjonskart; eller man definerte adferd styrt av disse som jus eller administrasjon og derfor statsvitenskapen uvedkommende.

Nyinstitusjonalismen må gjenreise interessen for formell organisasjon og formelle regler, men den må også utvikle nye, teoretisk interessante måter å beskrive og analysere institusjonene på. I søkingen etter organiserende prinsipp må man interessere seg for institusjonenes *fysiske* (Pfeffer 1982:260–271, Davis 1984) og *demografiske* strukturer (March og March 1978, McCain et al 1983; Pfeffer 1983). Man må analysere den enkelte institusjons *historiske* utvikling og fremveksten av *personlige nettverk* (Granovetter 1984). Det må legges stor vekt på den ordnende effekten av *temporale* strukturer og politikkens tunge tidsrytmer, som fastlegger tidspunkt for valg, parlamentssessjoner, landsmøter og budsjetter (Torgesen 1984), og som gjør at beslutninger, deltakere, problemer og løsninger knyttes sammen gjennom sin samtidighet (Cohen, March og Olsen 1972, March og Olsen 1976, 1984b).

Institusjonene kan også studeres som *normative* ordener som fastlegger status til interesser og mål, ideer og handlemåter, grupper og enkeltpersoner; og som skaper adferd drevet av moralske forpliktelser og ikke av egeninteresse (Berki 1979, Waterstone 1966). Kravet om at statsvitenskapen skulle overlate etikken til filosofene (Whyte 1943:697), førte til en undervurdering av de politiske institusjonenes verdiladede karakter og til et behov for å reintegrere studiet av politisk adferd og politiske verdier (Johnson 1975). En fornyet interesse for politikkens moralske basis og for betydningen av legitimitet og tillit i politikken, forsterker dette behov. På tilsvarende måte må ny-institusjonalismen interessere seg for *kognitive* strukturer eller "rådende tenkemåter" i de politis-

ke institusjonene, for eksempel de antakelser som ligger under makro-økonomiske beslutnings- og planleggingsmodeller. Endelig må institusjonene studeres som *symbolske* ordener. Symboler, myter, drama, ritualer og seremonier har en betydelig evne til å skape orden og mening, ikke bare i esoteriske samfunn, men også i moderne velferdsstater (Allaire og Firsirotu 1984, March 1981 (a), March og Olsen 1976, Meyer og Rowan 1977, Olsen 1970, Pfeffer 1981, Pondy 1978).

Ny-institusjonalismen må utvikle teoretiske ideer om hvilke organiserende prinsipper den politiske ordenen bygger på; og det er grunn til å tro at det trenges en multistrukturell teori, ikke en teori som ensidig fokuserer ett ordnende prinsipp. Det formelle-legale bilde med vekt på suverenitet, hierarki og legalisme som den tradisjonelle institusjonalismen tegnet (Waldo 1975:31), må også konkurrere med forestillinger om gjensidige avhengighetsforhold mellom stat og samfunn; den offentlige sektor som en samling mer eller mindre løst koblede småkongedømmer; og lover som ett av mange virkemiddel. For å fange opp denne kompleksiteten er det nødvendig å revurdere det aktørsyn analysene baseres på.

#### **Aktørsyn: Det politiske menneske**

Et institusjonell perspektiv forutsetter at det er vanskelig å si hvordan folk vil opptre i en institusjonalisert kontekst ut fra hvordan de handler i en ikke-institusjonalisert kontekst. Viktige politiske institusjoner har sin bakgrunn i forsøk på å begrense fyrstens frihetsgrader, forhindre tilfeldig inngripen og beskytte borgerne mot fyrstens innfall og egeninteresser. Etterhvert som fyrsten ble erstattet med moderne styre, ble en av institusjonenes oppgaver å sette grenser for den frie utfoldelsen for både menige statsborgere og eliter.

Dette synet på det politiske menneske som en aktør som kan forfølge (egen)interesser, verdier og synspunkter innenfor en ramme av distinkte politiske normer og regler, ble i løpet av adferdsrevolusjonen langt på vei erstattet enten av en sosiologisk aktørmodell preget av sosial determinisme og fravær av valgmuligheter; eller en økonomisk aktørmodell hvor handlinger er et resultat av kalkulert egeninteresse. Statsvitenskapen har i mer beskjeden grad tatt opp i seg ideer om biologisk determinisme – forestillinger om at adferd er preprogrammert som hos andre dyrearter, og ikke styrt av normer, mål og kognitive prosesser (Wahlke 1979).

Ny-institusjonalismen kan ikke velge mellom et aktørsyn som forutsetter sosial eller biologisk determinisme, og et som forutsetter maksimering av egeninteresse. Det politiske menneske er mer komplisert og bærer i seg et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identifikasjoner. Det gjelder for, det første, spenninger mellom interesse-logikk, instinkt-logikk og norm-logikk basert på moralske følelser og oppfatninger om hva som er rett og rettferdig. For det andre gjelder det spenninger mellom identifikasjon med et politisk fellesskap og identifikasjon med et betydelig antall store og små kollektiver. Det politiske menneske *kan* handle ut fra interesser, instinkter og normer forankret i et politisk fellesskap, men også ut fra interesser, instinkter og normer forankret i andre politiske, økonomiske eller sosiale kollektiver. Og dette skaper et spenningsfelt mellom rett og makt, fellesskap og særinteresser, egeninteresser og altruisme.

En implikasjon er at det politiske menneske er mer plastisk og mindre konsekvent enn forutsatt av modeller basert på sosial- og biologisk determinisme eller individuell nyttemaksimering. Mange politiske roller stiller da også krav om at innehaverne skal ivareta ulike logikker, for eksempel at byråkrater skal være både politisk nøytrale, lojale mot en politisk ledelse og maksimere samfunns-mål ut fra sin fagkunnskap (Jacobsen 1960, 1964). Et viktig spørsmål blir dermed under hvilke betingelser de ulike logikker, medlemskap og identifikasjoner blir aktivisert, og spesielt hvilken betydning politiske institusjoner og omfanget av offentlig debatt har for aktiviseringsmønster og beslutningsutfall (March og Simon 1958, Sejersted 1983). Aktivisering av handlingslogikker og identifikasjoner blir i seg selv en sentral politisk effekt.

#### **Politikkens effekter**

Når politikk ses som organiserte forsøk på å styre samfunnsutviklingen (Deutsch 1971:18), blir det nødvendig å klargjøre hvilke *typer effekter* som er interessante, og *hvordan* politikken påvirker samfunnet. Institusjonalismen, forankret i rettsstats-tankegang, fokuserte på regulering av samfunnsadferd gjennom lovregler. Bindingen mellom regler og adferd ble tatt som gitt, og lite ble gjort for å etterspore faktiske effekter. Lasswell (1958) oppfordret til studier av fordelingseffekter – hvem får hva, når, hvordan. Men adferdsrevolusjonen førte mer til studier av politiske prosesser enn av politikken innhold (Mitchell 1967:13), og

behavioralistene ble beskyldt for å unngå politisk viktige spørsmål (McCoy og Playford 1967).

Eastons presidenttale i 1969 ble signalet til en nyorientering. Politikkenes innhold skulle tillegges mer vekt og fagets identitet skulle knyttes til policy-analyse (Gunnell 1983:27). Spørsmålet var hvilken ekspertise statsvitenskapen kunne bidra med når det gjaldt å studere de samfunnsproblemene man sto overfor, og komme med anbefalinger om offentlige tiltak (Ranney 1968:3). Utviklingen i Norden fulgte igjen langt på vei det samme sporet (Anckar 1977, Heiskanen og Martikainen 1974, Kuhnle og Rokkan 1977, Nannestad 1977, Ruin 1977, Vedung 1983).

Det kan reises tvil om statsvitenskapens bidrag til policyanalyse og statens evne til omfordeling av goder (Hancock 1983, Hansen 1983, Gleinsvik og Hernes 1983, Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982). Derimot er det klart at policy-tradisjonen, forankret i velferdsstatstankegang, har påvirket både politikk- og effektbegrepet. Politikk ses som beslutninger om fordeling av knappe materielle goder, og de viktigste effektene på samfunnet knyttes til fordelingsmønstrene.

I forhold til klassisk politisk teori, er dette en betydelig innsnevring av både politikk- og effektbegrepet. Aristoteles (1962) slo fast at institusjonene virker utvelgende og at enhver politisk orden gjennom sin organisering gir uttrykk for en etikk og en oppfatning om det gode liv. Folk har etiske og moralske behov i tillegg til de materielle. Politikken skal være siviliserende. Den skal bidra til å forme folks karakter og moral, og den skal utvikle ferdigheter. Politikk er "politische Willensbildung" (Rokkan 1957:98) – en prosess som ikke bare regulerer konflikter, men som skaper fellesskap, definerer det gode samfunn og det gode styre gjennom rasjonell offentlig diskusjon (Haberma 1975, Sejersted 1983).

Informasjonsspredning og holdningskampanjer kan selvsagt brukes som virkemiddel (Eckhoff 1983:32) – til å opplyse befolkningen eller til å manipulere den. Men man kan også gå ut over et instrumentelt syn og betrakte det politiske liv som organisert rundt det å oppdage, bekrefte eller utvikle mening, hensikt, identitet, oppfatninger om fellesskap eller motsetninger, standarder for hva som er rett og rettfærdig, kunnskaper og ferdigheter (March og Olsen 1976, 1983, 1984a). Sentrale politiske prosesser som planlegging og budsjettering kan da analyseres som seremonier og ritualer, hvor vedlikehold eller endring av meninger er det viktigste resultat (Olsen 1970). Det er også viktig

å holde fast at menings- og holdningsdannelsen ikke bare er et biprodukt av beslutningenes materielle innhold. Institusjoner og prosesser har en egenverdi for folk utover de beslutningene de produserer (Selznick 1957). Og ofte synes måten ting gjøres på å være viktigere enn innholdet av vedtakene (March og Olsen 1976) – et syn som faller sammen med demokratisk teoris understreking av at beslutninger man er uenige i aksepteres fordi man er enige i prosessene som førte frem til dem.

Den reduserte interessen for politikk som kollektiv pedagogikk og for holdnings- og meningsdannelsen som viktige politiske effekter, og den økte fokuseringen på beslutninger og fordelings-effekter, henger sammen med økonomens sterke posisjon i etterkrigstiden. Men vridningen gjen-speiler også den politiske verdi-teoriens forfall. Den bidro i stadig mindre grad til å stimulere tenkning om politiske verdier og etikk, og til å analysere og foreslå standarder for det gode samfunn og for politisk liv (Easton 1951, 1953:253; Detusch 1971:25). Og da det kom en oppblomstring av politisk verditeori på 1970-tallet, skjedde det i stor grad *utenfor* statsvitenskapen (Gunnell 1983).

Velferdsstatene er imidlertid nå i en periode hvor menings- og holdningsdannelsen igjen tillegges stor betydning. En hypotese er at politikken konsentreres om hvem-får-hva-på-marginen i perioder hvor maktforhold, verdimønstre, grunnleggende oppfatninger og institusjonelle forhold er relativt stabile (Olsen 1983:kapitel 5). Det er i perioder hvor slike forhold kommer i bevegelse at det politiske effektbegrepet utvides.

Ny-institusjonalismen må bidra til å gjeninnføre et bredt effektbegrep som omfatter fordelingsvirkninger, men som også fanger inn hvilke politiske prosesser som settes igang av offentlige tiltak og beslutninger (Gulbrandensen 1982, Offerdal 1984). Effektbegrepet må knyttes til virkninger på den politiske orden (grad av fellesskap, legitimitet, tillit); til hvilke motsetningsforhold, handlingslogikker og identifikasjoner som aktiviseres, og om folk aktiviserer seg innenfor etablerte institusjoner eller for eksempel i ad hoc-aksjoner (Olsen og Sætren 1980).

Et utvidet effektbegrep hjelper oss til å forstå hvorfor flertall ofte *ikke* bruker sin makt til å maksimere egne materielle interesser, men i stedet forsøker å finne kompromissløsninger som flest mulig føler de kan leve med (Olsen 1972). Hensynet til å bevare et politisk fellesskap er trolig tillagt større betydning i Norden enn i de fleste

land, og dermed blir analyser som forutsetter at aktørene maksimerer egeninteresser, særlig problematisk her. De nordiske landenes politikk befinner seg i spenningsfeltet mellom skrittvis reform gjennom rasjonell planlegging og bruk av viljesytringer og ekspressiv adferd (Wittrock 1980:199–200). Samfunnsviternes påvisning av at det er avstand mellom politiske idealer og samfunnsmessige realiteter behøver derfor ikke å gjenspeile politikernes svik. Det er mulig denne litteraturen undervurderer i hvilken grad samfunnsutviklingen påvirkes gjennom utopier, visjoner og idealer som symboliserer ønskede fremtids-samfunn, selv om man ennå ikke vet hvordan idealene kan nås, eller har de nødvendige ressursene.

Innføringen av et mer komplisert politikk- og effektbegrep i tillegg til et mer komplisert strukturbegrep, gjør ikke studier av sammenhengende mellom institusjonelle strukturer, prosesser og effekter enklere. Det er heller ingen grunn til å vente enkle sammenhenger. Strukturer må ikke bare vurderes i forhold til arbeidsoppgaver og teknologi, men også i forhold til kulturelle trekk (Meyer og Rowan 1977, Meyer og Scott 1983). Det finnes institusjonelle ekvivalenter slik at ulike institusjoner kan ha samme effekt. Samme institusjon kan skape forskjellige effekter under ulike betingelser (Ashford 1977). Og struktur, rekruttering og sosialisering kan utfylle eller erstatte hverandre som virkemidler (Etzioni 1965). Men forutsatt at de politiske institusjonene har effekter på politisk liv og på samfunnsutviklingen, blir det viktig å forstå hvordan institusjonene selv formes.

### Endringsprosesser

Spørsmålet om hvilken rolle intensjoner, rasjonalitet og beslutninger har i utviklingen av politiske institusjoner har stått sentralt i politisk teori. Overgangen fra forestillingen om en politisk orden som et ledd i en universell, hierarkisk orden med Gud som arkitekt, og til et syn preget av rasjonalisme og empirisisme, må ha vært et av de viktigste sprang i vestlig politisk tenkning (Greenleaf 1964:26).

Ett toppunkt for troen på politisk ingeniørkunst ble nådd i utformingen av den amerikanske republikken på slutten av 1700-tallet. Man søkte bevisst tilbake til klassisk politisk teori og dens tro på at institusjonene kunne, og skulle, utformes med sikte på å løse politiske og samfunnsmessige problemer. Utformingen ble også sett som en *kontinuerlig* prosess. Holdningen var eksperimenter-

ende; institusjonenes virkemåte skulle hele tiden vurderes på bakgrunn av erfaring; institusjonenes læringsevne ble av sentral betydning; og man bygde inn prosedyrer for hvordan forandringer skulle foregå (Hamilton, Jay, Madison 1787, Ranney 1976). Ved å institusjonalisere endringsprosessen gjennom en konstitusjon ville man skape orden uten rigiditet; sikre endring uten revolusjon.<sup>3</sup>

Men selv befridd fra religiøse og metafysiske forestillinger om en politisk orden, er det mange som tviler på menneskenes evne til bevisst å skape politiske institusjoner. Noen har hatt tilltro til en forutbestemt utvikling i retning av det perfekte demokrati eller det klasseløse samfunn. Andre har brukt biologiske metaforer for institusjoners oppblomstring og forfall. Institusjonene er også sett som biprodukter av hendelser og beslutninger. Menneskene handler i blinde og institusjonene vokser frem mer enn de skapes. Endringene oppdages ikke før lenge etter at de har skjedd (Sait 1983:19). Eller som Sartori oppsummerer sitt syn:

”In matters of polity building, genuine invention is very rare and very slow, and successful innovations have usually been accidental” (Sartori 1968:120).

Ulike oppfatninger har levd side om side, men institusjonalistene forutsatte (ofte implisitt) en form for utviklingsoptimisme og reformevne. Behavioralistene bidro til å dempe interessen for institusjonsutformingen, og de så gjerne institusjonene som biprodukter av sosio-økonomiske krefter eller uformelle, interne prosesser. Ny-institutionalismen gjenspeiler en fornyet interesse for institusjonsutformingen som en *grunnleggende politisk prosess*.

Bør og kan så statsvitenskapen bidra til å skape et teoretisk fundament for institusjonsutforming som et politiske virkemiddel? Statsvitenskapen bør ikke ensidig gå in i Machiavellis rolle som fyrstens rådgiver. Men den bør ta visjonen om en politisk orden alvorlig og bidra med kunnskap som øker sjansene for at befolkningen skal lykkes i å utvikle institusjoner for politisk selvstyre. I likhet med J S Mill (1861) for mer enn 120 år siden og dagens organisasjonsteori (Scott 1981) må man gjøre det til en sentral oppgave å etterspore *betingelser* for å bruke institusjonsutforming som et politisk virkemiddel.

Det har imidlertid vist seg vanskelig å etablere en sikker teoretisk basis for institusjonelt design og anbefalingene har gjerne vært motstridende

(March og Olsen 1983). Dette kan skyldes oppgavens kompleksitet, men det kan også skyldes at det har vært satset lite ressurser. I så fall er det et positivt tegn at det både i praktisk politikk, og i statsvitenskap og organisasjonsteori er en voksende interesse for reorganiserings- og designspørsmål (Egeberg 1984 a, b, March og Olsen 1983, Nystrom og Starbuck 1977, 1981, Olsen 1982, Rønness 1979, 1982).

Det er ikke behov for en egen teori om institusjonell endring. Strukturer kan ses som prosesser i midlertidig ekvilibrium, og en institusjonsteori må forklare både forandring og stabilitet – hvorfor parametrene som styrer prosessen endrer seg eller er stabile (Hernes 1976, March 1981 b). Nyinstitusjonalismen må imidlertid ta for seg en teoretisk antakelse som er felles for det meste av litteraturen; enten den ser institusjonsutformingen som design eller biprodukt. Det er antakelsen om funksjonalisme – at politiske institusjoner tilpasser seg arbeidsoppgaver og ytre betingelser gjennom en historisk effektiv prosess.

En historisk effektiv prosess er en prosess som gjennom rasjonell tilpasning eller naturlig seleksjon beveger seg hurtig mot et unikt og optimalt resultat. For eksempel forutsetter økonomiske teorier om markeder, økologiske teorier om konkurranse og utvelgelse, "contingency"-modeller i organisasjonsteorien og politiske teorier om en perfekt parlamentarisk styringskjede at institusjoner, regler og roller som ikke tilpasser seg sine omgivelser og oppgaver raskt vil forsvinne. Et parti (Downs 1957), en organisasjon (Olson 1971) eller en maktstruktur (Pfeffer 1978:192–193) som ikke tilpasser seg, vil miste sin politiske betydning. Denne antakelsen gjør at man ikke behøver å studere faktisk adferd i mikroprosessene. Institusjoner som har overlevd, har bestått en historisk test og de har dermed vist at de har en funksjon.

*Dersom* tilpasningsprosessene fulgte funksjonalismens antakelse om historisk effektivitet, ville de ikke være særlig interessante fra et statsvitenskapelig synspunkt (Krasner 1984). Nyinstitusjonalismen ser imidlertid endringsprosessene som mindre hurtige og problemfrie. De kan være kontinuerlige og inkrementalistiske; men også abrupte, dramatiske og drevet av kriser (Crozier 1964). Det kan være mangel på tilpasning (Stinchcombe 1965), men også overtilpasning (March 1981 b). Den politiske orden består ikke av nøye tilpassede komponenter som opprettholdes fordi de best ivaretar en spesiell funksjon, men preges ofte av gnisninger, motsetninger og manglende tilpas-

ninger (Skowronek 1982). Et ny-institusjonelt perspektiv åpner for at historien ikke er effektiv og at institusjoner over relativt lange perioder ikke er funksjonelle. Endringsprosessene kan være preget av at det ikke finnes noe unikt ekvilibrium, at tilpasningsprosessene går sakte, eller at de skaper suboptimale resultater. Ny-institusjonelle studier bør vise hvordan endringsprosessene påvirkes av eksisterende institusjoner; for eksempel hvordan lærings- og tilpassningsevnen og seleksjonsmekanismer påvirkes av etablerte rutiner for søking etter informasjon, tilgjengelig statistikk og dermed av hvor lett eller vanskelig det er å danne seg et inntrykk av en institusjons virkemåte og effekter.

### Avslutning

Et ny-institusjonalistisk perspektiv kan bidra til å gjenreise interessen for de *politiske* betingelsene for en funksjonsdyktig politisk orden, og for dens betydning for utviklingen av velferdssamfunnet. Politiske institusjoner er strukturer innfelt mellom den enkelte og samfunnet. Institusjonene skaper orden i atferd og tenkemåter – men de er midlertidige og tilnærmede former for orden (Hamilton, 1932 [1967:89]). De er ikke nøytrale gjenspeilinger av mikro-motiver eller makro-krefter, men modifiserer, og modifiseres av, begge deler.

Nyinstitusjonalismen er ikke et ferdig utviklet perspektiv. Det meste av det teoretiske arbeidet gjenstår (March og Olsen 1984a), men tidspunktet skulle være gunstig for å ta fatt på dette arbeidet. Politisk teori har utviklet seg mer i krisetider enn i tider hvor politiske problemer er blitt ansett som løste og ideologiene erklært døde (Wolin 1960:8). I perioder hvor politiske fenomener er relativt lite ordnet gjennom institusjonelle former, og hvor formene selv er i bevegelse, er det lettere å studere deres betydning. I slike perioder er det særlig viktig at statsvitene ikke fortaper seg i debatter om hva som skiller ulike spesialiteter fra hverandre.

Behavioralismen var en reaksjon på det institusjonelle perspektivets formalisme og på en forskningsstil preget av enkle beskrivelser, historiske metoder og normativ diskurs. Adferdsrevolusjonen skapte åpenhet mot analysemetodene og teknikkene i andre samfunnsfag. Men fokuseringen på adferdsaspektet førte til en nedvurdering av de institusjonelle rammene, av politikkenes innholds- side, av den normative debatten, og spesielt, av forholdet mellom disse aspektene ved politisk liv. Resultatet har vært at organisasjonsteori, policy-

studier og normativ teori de siste tyve årene i stor utstrekning er blitt utviklet uavhengig av hverandre og utenfor statsvitenskapen; og at faget er blitt så fragmentert at det er tvilsomt om statsvitenskapen idag kan ses som *en* disiplin.

Oppgaven er nå å gjenreise interessen for politisk teori som kan *integrere* institusjons-, adferds-, innholds-, og normative aspekter, og som kan vise hvilket *samlet* teoretisk bidrag disiplinen kan gi til forståelsen av forholdet mellom velferdsstat og velferdssamfunn. For å komme et skritt videre mot V O Keyes drøm for statsvitenskapen – "an intellectual unification of all its elements" (Key 1958:964) – er det viktig å forstå fagets utvikling i etterkrigstiden. Men det er *mye viktigere* å bruke kreftene på spørsmålet om hva som må gjøres i de kommende år.

Her har statsvitenskapen i Norden et spesielt ansvar. I etterkrigstiden har de nordiske land ofte blitt holdt frem som en vellykket kombinasjon av velferdsstat og velferdssamfunn. Utbygging av en stor offentlig sektor har gått parallelt med en gunstig økonomisk og sosial utvikling. Men paradoksalt nok har dette skjedd uten en klargjøring av de politiske institusjonenes faktiske bidrag til å virkeliggjøre velferdssamfunnet. De parlamentariske institusjonene har vært sett som uproblematiske; korporative former har vokst frem uten særlig prinsipiell debatt; og det har skjedd en forskyvning fra interesse for det politiske demokrati til interesse for økonomisk og sosialt demokrati.<sup>4</sup>

Idag er den "nordiske modellen" i vanskeligheter. Samtidig er våre land blant de mest åpne for statsvitenskapelige studier. De er små og relativt oversiktelige, og nordisk statsvitenskap har et faglig nivå som gjør slike studier mulige. En *samlet nordisk innsats* kan i beste fall bidra til å lindre både statsvitenskapens faglige krise og landenes praktisk-politiske problemer.

#### Noter

<sup>1</sup> Artikkelen gjengir i hovedsak plenarforedraget på VII Nordiska Statsvetenskapliga Kongressen, Lund 20 august 1984. Fremstillingen bygger på viktige punkter på March og Olsen (1984 a) og den har dratt nytte av et langt samarbeid med James G March. Jeg vil også gjerne takke Ole Berg, Morten Egeberg, Knut D Jacobsen, Stein Kuhnle, Per Læg Reid, Audun Offerdal, Francis Sejersted, Majla Solheim, Ulf Torgersen, deltakerne i debatten i Lund, og endelig, Krister Ståhlberg som indirekte bidro til at jeg tok på meg å holde plenarforedraget.

- <sup>2</sup> Ny-institusjonalistiske trekk finnes blant annet i litteraturen om lovgivende forsamlinger (Shepsle og Weingast, 1983), representasjonsordninger (Salisbury, 1984), budsjetter (Padgett, 1981), policystudier (Ashford, 1977; Scharpf, 1977), lokalstyre (Kjellberg, 1975) og politiske eliter (Robins, 1976). Den finnes også i studier av fremveksten av stater (Jacobsen, 1964; Wright, 1977) og utviklingen av nasjonale administrative systemer (Skowronek, 1982); i analyser av demokratiske regimers sammenbrudd (Potter, 1979), og i diskusjoner om korporatisme (Berger, 1981; Schmitter og Lehbruch, 1979). Den gjenspeiles i den marxistiske gjenoppdagelse av staten som et problem i politisk økonomi (Jessop, 1977) og viktigheten av organisasjonsfaktorene for å forstå denne rollen (Therborn, 1980). Den er tilstede i studier av formelle organisasjoner, og spesielt i studier av organisasjoners betydning for iverksettelsen av offentlig politikk (Hanf og Scharpf, 1978). Den er synlig i forsøk på å knytte sammen studier av staten til naturvitenskapene (Masters, 1983) og til humaniora (Geertz, 1980), så vel som i en fornyet interesse for historisk-komparative studier av staten (Evans, Rueschemeyer og Skocpol, 1983; Hayward og Berki, 1979; Krasner, 1984).
- <sup>3</sup> Disse tankene sto sterkt på 1800-tallet og en ny topp i troen på politisk ingeniørkunst ble nådd i gjenreisningsperioden etter første verdenskrig, spesielt med utformingen av Weimar-republikken (Eckstein 1963; Wheeler, 1975). Perioden etter den andre verdenskrigen bragte også en bølge av nye stater. Deutsch (1971:11) anslo i 1970 at majoriteten av verdens voksne befolkning var eldre enn de politiske systemene de levde under. Men statsvitenskapelig teori kom til å spille en relativt beskjeden rolle, selv om institusjonsutforming ble et viktig ledd i de sosiale endringsstrategiene i mange utviklingsland (Thomas et al, 1972).
- <sup>4</sup> Boken "Nordic Democracy" (Allardt, et al, 1981) gjenspeiler denne forskyvningen. Med sine 780 sider og 31 kapitler har den egne kapitler om industrielt demokrati, den kooperative bevegelse, multinasjonale selskaper, voksenopplæring og folkebibliotek – for å nevne noen. Men, den nordiske ting-tradisjon til tross, er parlamentene ikke funnet verdig et eget kapittel. Og behandlingen av regjeringen og sentraladministrasjonen synes uberørt av de siste 30 års samfunnsforskning.

#### Litteratur

- Allaire, Yvan og Mihaela E Firsirotu 1984, "Theories of Organizational Culture". *Organization Studies* (3): 193–227
- Allardt, Erik 1969, "Political Science and Sociology". *Scandinavian Political Studies* (4):11–21
- Allardt, Erik et al 1981, *Nordic Democracy: Ideas, Issues, Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs in Denmark, Finland, Iceland,*



- Norway and Sweden. København: Det Danske Selskab
- Anckar, Dag 1977, "Political Science in Finland 1960-75: From Behavioralism to Policy Analysis". *Scandinavian Political Studies* (12):105-126
- Andrews, William G (red) 1982, *International Handbook of Political Science*. London: Greenwood
- Aristoteles 1962, *Politics*. Middlesex: Penguin
- Ashford, D E 1977, "Political Science and Policy Studies: Towards a Structural Solution". *Policy Studies Journal*, 5:570-583
- Berger, S (red) 1981, *Organizing Interests in Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Berki, R N 1979, "State and Society: An Antithesis of Modern Political Thought". I J E S Hayward og R N Berki (red): *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson
- Berndtson, Erkki 1975, "Political Science in the Era of Post-Behavioralism. The Need for Self-Reflection". *Scandinavian Political Studies* (10):173-184
- Charlesworth, James C (red) 1966, *A Design for Political Science: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science: Monograph 6
- Cnudde, Charles F og Deane E Neubauer (red) 1969, *Empirical Democratic Theory*. Chicago, Ill: Markham
- Cohen, M D, March, J G og Olsen, J P 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17:1-25
- Crick, Bernard 1982, *In Defence of Politics*. Harmondsworth: Penguin
- Crozier, Michel 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press
- Dahl, Robert A 1961, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest". *The American Political Science Review*, 55 (4):763-772
- Dahl, Robert A 1963, *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Davis, Tim R V 1984, "The Influence of the Physical Environment in Office". I *Academy of Management Review*, April:271-284
- Deutsch, Karl W 1971, "On Political Theory and Political Action". *The American Political Science Review*, LXV, (1):11-27
- Downs, A 1957, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row
- Easton, David 1951, "The Decline of Modern Political Theory". *The Journal of Politics*, 13:36-58
- Easton, David 1953, *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*. New York: Knopf
- Easton, David 1965, *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley
- Easton, David 1966, *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Easton, David 1968, "Political Science". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol 12, New York og London: Macmillan and Free Press
- Easton, David 1969, "The New Revolution in Political Science". *The American Political Science Review*, LXXIII, (4):1 051-1 061
- Easton, David 1981, "The Political System Besieged by the State". *Political Theory*, 9, (3):303-325
- Eckhoff, Torstein 1983, *Statens styringsmuligheter*. Oslo: Tanum-Norli
- Eckstein, Harry 1963, "Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government. I Harry Eckstein og David Apter (red): *Comparative Politics*, 97-104. London: Free Press
- Eckstein, Harry 1979, "On the 'Science of the State' ". I S R Graubard (red): *The State*. New York: Norton
- Egeberg, Morten 1984 (a), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug
- Egeberg, Morten 1984 (b): "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen". *Nordisk Administrativ Tidsskrift* (nr 3): 238-253
- Eliassen, Kjell A og Mogens N Pedersen 1984, *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning. Slutrapport*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt (stensil)
- Elster, Jon 1979, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon 1983, "Offentlighet og deltakelse". I Trond Bergh (red): *Deltagerdemokratiet*: 13-29. Oslo: Universitetsforlaget
- Etzioni, Amitai 1965, "Organizational Control Structure". I James G March (red): *Handbook of Organizations*: 650-672. Chicago: Rand McNally
- Eulau, Heinz og James G March 1969, *Political Science*. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall
- Evans, P, Rueschemeyer, D og Skocpol, T (red) 1983, *Bringing the State Back In*. Manuskript
- Finifter, Ada Q (red) 1983, *Political Science. The State of the Discipline*. Washington DC: The American Political Science Association
- Friedrich, C J 1963, *Man and his Government*. New York: McGraw-Hill
- Geertz, C 1980, *Negara: The Theater State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, N J: Princeton University Press
- Gleinsvik, Audun og Gudmund Hernes 1983, *Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak. En annotert bibliografi*. Oslo: FAFO: Stensil
- Granovetter, Mark 1984, *Economic Action and Social Structure: A Theory of Embeddedness*. New York: State University of New York at Stony Brook: Manuskript
- Greenleaf, W H 1964, *Order, Empiricism and Politics*. London: Oxford University Press
- Greenstein, Fred I og Nelson W Polsby (red) 1975, *Handbook of Political Science*, vol 1:v-xiv, Menlo Park, CA: Addison-Wesley
- Gulbrandsen, Lars 1982, *Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak som statsvitenskapelig problem*. Oslo: IN-AS-notat: Stensil

- Gunnell, John G 1983, "Political Theory: The Evolution of a Subfield". I Ada W Finifter (red): *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D C: American Political Science Association: 3-45
- Habermas, Jürgen 1975, *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon
- Hamilton, A, Jay, J og Madison, J 1787 (1964), *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books
- Hamilton, Walton H 1932 (1967), "Institution". I Edwin R A Seligman og Alvin Johnson (red): *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol VIII: 84-89. New York: The Macmillan Company
- Hancock, M Donald 1983, "Comparative Public Policy: An Assessment". I Ada W Finifter (red): *Political Science. The State of the Discipline*: 283-308. Washington D C: APSA
- Hanf, K og F Scarpf (red): *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage
- Hansen, Susan B 1983, "Public Policy Analysis: Some Recent Developments and Current Problems". I Ada W Finifter (red): *Political Science. The State of the Discipline*: 217-245. Washington D C: APSA
- Hayward, J E S og R N Berki (red) 1979, *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: Martin Robertson
- Heiskanen, Ilkka og Tuomo Martikainen, 1974 "On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations, and Empirical Applications". *Scandinavian Political Studies* (9): 9-22
- Heller, H 1932 (1967), "Political Science". I E R A Seligman og A Johnson (red): *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan
- Hernes, Gudmund 1976, "Structural Change in Social Processes", *American Journal of Sociology*, 82 (3): 513-547
- Hyneman, Charles S 1959, *The Study of Politics*. Urbana, Ill: University of Illinois Press
- Jacobsen, Knut D 1960, "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, (1): 231-248
- Jacobsen, Knut D, 1964, *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, Knut D, Thor Ø Jensen og Turid Aarseth, 1982, "Fordelingspolitikkenes forvaltning". I *Sosiologi i dag* (3): 29-49
- Jansson, Jan-Magnus 1966, "Defining Political Science: Some Basic Reflections". *Scandinavian Political Studies* (1): 12-24
- Jessop, B 1977, "Recent Theories of the Capitalist State". I *Cambridge Journal of Economics*, 1:353-373
- Johnson, Nevil 1975, "The Place of Institutions in the Study of Politics". *Political Studies*, vol XXIII (2-3):149-161
- Key V O jr 1958, "The State of the Discipline". *The American Political Science Review*, 52 (4):961-971
- Kjellberg, F 1975, *Political Institutionalization*. London: Wiley
- Krasner, S D 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*, (1):223-246
- Kuhnle, Stein og Stein Rokkan 1977, "Political Research in Norway 1960-1975: An Overview". *Scandinavian Political Studies* (12):127-156
- Lasswell, Harold D 1958, *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridan
- Lindblom, Charles E 1982, "Another State of Mind". *The American Political Science Review*, 76, (1):9-21
- Lipset, Seymour M (red) 1969, *Politics and the Social Sciences*. London: Oxford University Press
- March, J C og March, J G 1978, "Performance Sampling in Social Matches". *Administrative Science Quarterly*, 23:434-453
- March, J G 1981(a), "Decisions in Organizations and Theories of Choice". I A H van de Ven og W F Joyce (red): *Perspectives on Organizational Design and Behavior*. New York: Wiley
- March, J G 1981(b), "Footnotes to Organizational Change". *Administrative Science Quarterly*, 17:563-577
- March, James G og Johan P Olsen 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- March, James G og Johan P Olsen 1983, "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing". *The American Political Science Review*, 77, (2): 281-296
- March, James G og Johan P Olsen 1984 (a) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78, (3): 734-749
- March, James G og Johan P Olsen 1984 (b), "Garbage Can Models of Decision Making in Organizations". Stanford, CA: manuskript
- March, James G og H A Simon 1958, *Organizations*. New York: Wiley
- Masters, R D 1983, "The Biological Nature of the State". I *World Politics*, 35:161-193
- McCain, Bruce E, Charles O'Reilly og Jeffrey Pfeffer 1983, "The Effects of Departmental Demography on Turnover: The Case of a University". I *Academy of Management Journal*, vol 26, no 4:626-641
- McCoy, Charles A og John Playford (red) 1967, *Apolitical Politics. A Critique of Behavioralism*. New York: Crowell
- Meyer, John W og W Richard Scott 1983, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage
- Meyer, J W og B Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 83:340-363
- Merriam, Charles 1921, "The Present State of the Study of Politics". *The American Political Science Review*, 15:173-185
- Mill, J S 1861 (1962), *Considerations on Representative Government*. South Bend, Ind: Gateway
- Miller, Warren E 1981, "The Role of Research in the

- Unification of a Discipline". *The American Political Science Review*, 75, (1):9-16
- Mitchell, William C 1967, "The Shape of Political Theory to Come: From Political Sociology to Political Economy". *The American Behavioral Scientist*, (11):8-20
- Nannestad, Peter 1977, "Political Science in Denmark: Trends of Research 1960-1975: Some Footnotes to a Bibliography". *Scandinavian Political Studies*, (12):85-104
- Nystrom, Paul og William Starbuck (red) 1977, *Prescriptive Models of Organizations*. Amsterdam: North Holland
- Nystrom, Paul og William Starbuck 1981, "Introduction". *Handbook of Organizational Design*. Vol 1, London: Oxford
- Offerdal, Audun 1984, Iverksetting og politikk. Eller: Om det vellukka og det mislukka. Bergen: sensil
- Olsen, Johan P 1970, "Local budgeting: Decision Making or a Ritual Act? *Scandinavian Political Studies*, 5:85-118
- Olsen, Johan P 1972, "Voting, Sounding Out, and the Governance of Modern Organizations". *Acta Sociologica*, 15:267-283
- Olsen, Johan P 1982, "Reorganisering som politisk virkemiddel. *Statsviteren*, (4):1-25
- Olsen, Johan P 1983, *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P og Harald Sætren 1980, *Aksjoner og demokrati*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olson, M 1971, *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books
- Padgett, J F 1981, "Hierarchy and Ecological Control of Federal Budgetary Decision Making". I *American Journal of Sociology*, 87:75-129
- Paige, Glenn, D 1966, "The Rediscovery of Politics. I Montgomery og Siffin (red): *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*. New York: McGraw-Hill
- Pfeffer, Jeffrey 1978, *Organizational Design*. Arlington Heights, Ill: AHM Publishing Corp
- Pfeffer, Jeffrey 1981, "Management as Symbolic Action: The Creation and Maintenance of Organizational Paradigms. I L L Cummings og B M Staw (red): *Research in Organizational Behavior*, vol 3, Greenwich, Conn: JAI Press
- Pfeffer, Jeffrey 1982, *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman
- Pfeffer, Jeffrey 1983, Organizational Demography. I L L Cummings og B M Staw (red): *Research in Organizational Behavior*, vol 5:299-357. Greenwich, Conn: JAI Press
- Pondy, L R 1978, "Leadership as a Language Game". I M W McCall, Jr og M M Lombardo (red): *Leadership*. Durham, N C: Duke University Press
- Pool, Ithel de Sola 1967, *Contemporary Political Science. Toward Empirical Theory*. New York: McGraw-Hill
- Potter, A L 1979, *Political Institutions, Political Decay and the Argentine Crises of 1930*. Stanford, CA: Doctoral dissertation, Stanford University
- Ranney, Austin 1976, "The Divine Science. Political Engineering in American Culture". *The American Political Science Review*, 70, (1):140-148
- Ranney, Austin (red) 1968, *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham
- Rasmussen, Erik 1970, "Some Comments on the Concept of the Political System". *Scandinavian Political Studies*, (5):11-20
- Riker, William H 1983, "Political Theory and the Art of Heresthetics". I Ada W Finifter (red): *Political Science: The State of the Discipline*. Washington D C. The American Political Science Association, 47-67
- Robins, R S 1976, *Political Institutionalization and the Integration of Elites*. Beverly Hills, CA: Sage
- Rokkan, Stein 1957, "Statsvitenskap og Political Science". I S Dahl (red): *Nordisk Håndbok i bibliotekundskab*, 96-102, København: A Hassings Forlag
- Rokkan, Stein 1970, "The Comparative Study of Political Participation". I S Rokkan: *Citizens, Elections, Parties*, 13-45. Oslo: Universitetsforlaget
- Rokkan, Stein 1977, "Political Science in the Nordic Countries 1960-1976: Introductory Note". *Scandinavian Political Studies*, (12):5-9
- Roness, Paul 1979, *Reorganisering av departementa*. Bergen: Universitetsforlaget
- Roness, Paul 1982, *Organisering av endringsprosessar i den norske sentraladministrasjonen*. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap: Rapport til Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Ruin, Olof 1977, "Political Research in Sweden 1960-1975: An Overview". *Scandinavian Political Studies*, (12):157-184
- Salisbury, Robert H 1984, "Interest Representation: The Dominance of Institutions". *The American Political Science Review*, 89, (1):64-76
- Sait, Edward McChesney 1938, *Political Institutions - A Preface*. New York: Appleton-Century-Crofts
- Sartori, Giovanni 1968, "Democracy". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 4:112-121
- Sartori, Giovanni 1969, "From the Sociology of Politics to Political Sociology". I S M Lipset: *Politics and the Social Sciences*. London: Oxford University Press
- Scharpf, F W 1977, "Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy". I E H Burack og A R Negandhi (red): *Organizational Design: Theoretical Perspectives and Empirical Findings*. Kent, Oh: Kent State University Press
- Schmitter, Philippe og G Lehmbruch (red) 1979, *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, CA: Sage
- Scott, W Richard 1981, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Selznick, Philip 1957, *Leadership in Administration*.

- New York: Harper
- Selznick, Philip 1968, "Law: The Sociology of Law". I David Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 9:50–59. New York: MacMillan and Free Press
- Sejersted, Francis 1983, "Politikk som interessekamp eller styringsproblem". I Trond Bergh (red): *Delta-kerdemokratiet*, 51–69. Oslo: Universitetsforlaget
- Shepsle, K og B Weingast 1983, "Institutionalizing Majority Rule: A Social Choice Theory with Policy Implications". *American Economic Review*, 73:357–372
- Skowronek, S 1982, *Building a New American State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, Edward M 1886, "The Domain of Political Science". *Political Science Quarterly*, 1, (1):1–8
- Stinchcombe, Arthur L 1965, "Social Structure and Organizations". I James G March (red): *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally
- Therborn, G 1980, *What does the Ruling Class do when it Rules*. London: Verso
- Thomas, D Wood et al 1972, *Institution Building: A Model for Applied Social Change*. Cambridge, Mass: Schenkman
- Torgersen, Ulf 1984, "Kalenderen som statsmakt". *Samtiden*, (2):35–38
- Truman, David B 1965, "Disillusion and Regeneration: The Search for a Discipline". *The American Political Science Review*, (59):865–873.
- Vedung, Evert 1983, "American Political Science: A Swedish Import". I Sture Lindmark og Tore Tallroth (red): *Swedes Looking West. Aspects of Swedish-American Relations*, 2:123–144. Stockholm: The Stockholm Chamber of Commerce/Timbrow
- Wahlke, John C 1979, "Pre-Behavioralism in Political Science". *The American Political Science Review*, 73, (1):9–31
- Waldo, D 1975, "Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise". I Fred I Greenstein og Nelson W Polsby (red): *Handbook of Political Science*, vol 1:1–130. Menlo Park, CA: Addison/Wesley
- Waterstone, G C 1966, *Order and Counterorder. Dualism in Western Culture*. New York: Philosophical Library
- Watkins, F M 1968, "State, the Concept". I D L Sills (red): *International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol 14, New York og London: MacMillan and Free Press*
- Wheeler, Harvey 1975, "Constitutionalism". I Fred I Greenstein og Nelson W Polsby (red): *Handbook of Political Science*, vol 5, Governmental Institutions and Processes, 1–91. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Whyte, William Foot 1943, "A Challenge to Political Scientists". *The American Political Science Review*, (37):692–697
- Wittrock, Bjørn 1980: *Möjligheter och gränser*. Stockholm: Liber
- Wolin, Sheldon 1960, *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown
- Wright, H T 1977, "Recent Research on the Origin of the State". *Annual Review of Anthropology*, 6:379–397

# Politisk kommunikasjon og deltagerdemokrati

AV RAGNAR WALDAHL

## 1. Demokratidebattens to hovedsyn

Moderne demokratiteori er preget av to hovedretninger: Eliteteoretikerne som forfekter et konkurransedemokrati, og deltagerteoretikerne som forfekter et deltagerdemokrati (Pateman 1970, Lewin 1970, Lafferty 1975, Hernes og Martinussen 1980, Lafferty 1983, Elster 1983). Selv om denne uenigheten om deltagelsens rolle i det demokratiske system langt fra er av ny dato, blusser den opp igjen med jevne mellomrom, og har fortsatt stor aktualitet (Bergh 1983). Jeg skal derfor i denne artikkelen bruke en oversikt over hovedstandpunktene i debatten som utgangspunkt for en analyse av enkelte aspekt ved den rolle politisk kommunikasjon spiller i den demokratiske prosess.

Eliteteoretikerne forsvaret et demokrati hvor politiske eliter får sin legitime styringsrett gjennom konkurranse om folks stemmer i frie valg. Valgdeltagelsen ivaretar de demokratiske idealers krav både til politisk innflytelse og til likhet: Gjennom valg kontrollerer velgerne de politiske elitene og kan frata dem deres mandat dersom de ikke handler i folks interesser. Og ved valgurnene teller alle likt uavhengig av status og posisjon.

I følge eliteteoretikerne er høy politisk deltagelse ut over valgdeltagelse både uønsket og uheldig. Den er *uønsket* fordi store deler av befolkningen innehar egenskaper som er lite forenlige med demokratiets idealer: En rekke undersøkelser har påvist dårlige politiske kunnskaper, liten politisk interesse og stor utbredelse av autoritære personlighetstrekk. Den er *uheldig* delvis fordi høy deltagelse gir grobunn for agitatorer og demagoger, delvis fordi demokratiets avgjørelsesprosesser ikke er effektive nok. Historien har mange eksempler på at massedeltagelse og massebevegelser har truet politiske systemers stabilitet og ledet i retning av kaos, og det er et stort spørsmål om det moderne industrisamfunns krav til effektivitet og handlingskraft er forenlig med den omstendelighet som vanligvis kjennetegner avgjørelsesprosesser med høy almen deltagelse.

Den beste garanti for et samfunn preget av stabilitet og effektivitet er derfor – ifølge eliteteoretikerne – et demokrati hvor flere eliter kjemper om den politiske makt folket gir dem gjennom frie valg.

Deltagerteoretikerne er uenig med eliteteoretikerne både empirisk og normativt. *Empirisk* stiller de 3 spørsmål ved eliteteoretikernes beskrivelse av den demokratiske virkelighet. *For det første* betviler de konkurransedemokratiets stabiliserende funksjon. Den politiske utviklingen i etterkrigstiden tyder ikke på noen sterk sammenheng mellom politisk stabilitet og almen politisk deltagelse. Spørsmålet om politisk stabilitet er nok i det hele langt mer komplisert enn som så. *Dernest* stiller de spørsmål ved effektivitetsargumentet. Kan et samfunn preget av liten almen deltagelse i beslutningsprosessene virkelig fungere effektivt for alle? Eller er det heller slik at det er effektivt vis å vis interessene til de som har posisjoner, d.v.s. for elitene selv, men mindre effektivt vis å vis interessene til folk flest? Og *endelig*: hvordan er det egentlig med valgmulighetene? Gir konkurransedemokratiet folket reelle valgmuligheter, slik at deres deltagelse virkelig betyr klare forskjeller i politikken innhold? Eller er det så mye som binder de politiske elitene sammen at det spiller liten rolle *hvem* av dem som får folkets tillit?

*Normativt* er det synet på formålet med de demokratiske institusjonene som først og fremst skiller de to retningene fra hverandre. For eliteteoretikerne er demokratiet et middel for utvelgelse av et politisk lederskap som skal sikre et stabilt og effektivt styresett. For deltagerteoretikerne er det derimot ikke bare et middel, men også et mål i seg selv: demokrati betyr medvirkning i samfunnsprosessene og menneskelig utvikling. Dette kan bare skje gjennom deltagelse på alle plan i samfunnets beslutningssystem. Og deltagelse er ikke bare viktig for den enkelte, men også for systemet: mens eliteteoretikerne ser demokratiets fare i aktivitet,

ser deltagerteoretikerne den i apati og likegyldighet. Satt på spissen: mens eliteteoretikerne har mistillit til massene, har deltagerteoretikerne mistillit til elitene.

Demokratiets krav til likhet har et videre innhold hos deltagerteoretikerne enn hos eliteteoretikerne. For dem betyr likhet at borgerne skal ha de samme muligheter for å nå frem med sine krav, og til å forsvare og fremme sine interesser. Det er ikke bare spørsmål om lik deltagelse, men også om likhet i makt og innflytelse. Dette er en målsetting som det er vanskelig å oppfylle, ikke minst fordi borgernes forutsetninger for, og motivasjon til å ivareta sine egne interesser gjennom deltagelse på ulike nivå i det politiske system varierer mye. Økt deltagelse kan imidlertid stimuleres både gjennom en utforming av de politiske institusjoner som utvikler og utjevner mulighetene for medvirkning, og ved at borgerne gjennom læring og bevisstgjøring trenes opp til å delta.

Deltagelsens pedagogiske funksjon står sentralt hos deltagerteoretikere. De ser på politisk deltagelse som en selvforsterkende læringsprosess: medvirken i politikk vil på sikt fremme deltagernes tilfredshet og følelse av politisk effektivitet, og redusere avmaktsfølelse og fremmedgjøring ovenfor det politiske system. En utvikling som vil øke deltagelsens attraktivitet og stimulere til fortsatt og utvidet deltagelse. På denne måten vil det finne sted en vekselvirkning mellom interesse og engasjement på den ene side og deltagelse på den annen, og folks politiske kompetanse vil på sikt øke.

Deltagerdemokratiet bygger med andre ord på en dynamisk teori, som sier at vekselvirkningen mellom politisk medvirkning og økende tilknytning til det politiske liv fører til en positiv spiraleffekt. En spiraleffekt som bryter ned, og etter hvert erstatter den "onde sirkel" som koblingen mellom apati og avmaktsfølelse på den ene side, og små politiske ressurser på den annen tilsynelatende opprettholder. Den pedagogiske funksjonen til politisk deltagelse virker nedbrytende på de barrierer som ulikheter i materielle og psykiske ressurser har skapt – og fortsatt skaper – for almen politisk deltagelse.

Deltagelsen skal ifølge deltagerteoretikerne ikke bare være høy, den skal også være vid. Den skal ikke begrense seg til tradisjonelle politiske aktiviteter innen den numerisk-demokratiske kanal, men også omfatte medvirkning i andre deler av samfunnslivet. Spesielt peker deltagerteoretikerne på betydningen av deltagelse i arbeidslivets avgjørelsesprosesser. Slik deltagelse er viktig ikke

bare fordi arbeidsplassen utgjør en betydningsfull del av folks liv, men også fordi deltagelse vil ha en generaliserende effekt. Innsikt og kyndighet ervervet gjennom deltagelse på ulike samfunnsområder utvikler både en generell kompetanse som også gjelder på andre områder, og en dypere forståelse for det samspill og den avhengighet som eksisterer mellom deltagelse på ulike områder. To egenskaper som samlet fremmer en helhetsforståelse av de krefter som er viktige for folks egen livssituasjon og livsbetingelser.

Lav deltagelse i politiske prosesser og dårlige politiske kunnskaper hos store deler av befolkningen er derfor for deltagerteoretikerne intet argument for et konkurransedemokrati, men heller en spore til økt innsats for bedre kunnskaper og høyere deltagelse. Det er virkeligheten som må endres, ikke demokratiets idealer om høy deltagelse. Positive holdninger til demokratiet blir bare utviklet gjennom egen aktivitet og deltagelse på alle plan i det politiske liv.

## 2. Kommunikasjon som politisk deltagelsesform

Det foreligger få empiriske undersøkelser som eksplisitt sikter mot å etterprøve deltagerteoretikernes hypoteser, selv om dette – ikke minst på grunn av teoriens dynamiske karakter – fremtrer som meget viktig. Jeg skal i denne artikkel diskutere deltagerteoretikernes antagelse om politiske handlingers pedagogiske funksjoner gjennom en vurdering av forholdet mellom politisk interesse, deltagelse i politiske diskusjoner og eksponering for politikk i massemedier.

Jeg skal gjøre dette i to trinn. *Først* undersøker jeg hvorledes sammenhengen mellom politisk interesse og deltagelse i politisk kommunikasjon utvikler seg over tid. Er det i første rekke politisk interesse som fører til økt kommunikasjonsdeltagelse, eller er det heller omvendt deltagelse i politisk kommunikasjon som stimulerer folks politiske interesse? Sett i forhold til kommunikasjonsteori er den *siste* av disse to mulige årsaksretningene, et typisk eksempel på en tradisjonell effektorientert hypotese, som postulerer virkninger av kommunikasjonsdeltagelse på mottakernes holdninger. Den *første* av årsaksretningene er derimot en mer "Uses-and-Gratification"-inspirert hypotese, som postulerer at folk søker kommunikasjonssinnhold som de tror kan bidra til å tilfredsstille følte behov. *Samlet* representerer derfor denne tilnærmingen et bredere perspektiv hvor politisk kommunikasjon blir oppfattet som en prosess gjennom hvilken politisk interesse både innflu-

erer politisk mediebruk, og omvendt selv blir innfluert av denne bruken.

*Dernest* tar jeg for meg forholdet mellom eksponering for politisk stoff i massmediene og deltagelse i personlig kommunikasjon om politiske spørsmål. Fører bruk av politisk stoff i TV og aviser til økt deltagelse i politiske diskusjoner, eller er det mer vanlig at diskusjonsdeltagelse medfører søking etter politisk stoff i massemediene?

Politisk kommunikasjon står på mange måter i en særstilling som politisk deltagelsesform, idet slik deltagelse samtidig som det er en almen sosial aktivitetsform også har klare elementer av politisk aktivitet i seg. Den er en almen sosial aktivitet fordi den ikke innebærer direkte deltagelse i politiske avgjørelsesprosesser; fordi en ikke øver direkte politisk innflydelse gjennom den; og fordi folk flest sjelden vurderer slik deltagelse på linje med mer direkte deltagelsesformer. Den har elementer av politisk aktivitet i seg bl. a. fordi meningsfull deltagelse i dagens kompliserte samfunn forutsetter at borgerne følger med i det som skjer på det politiske felt; og fordi kommunikasjonsdeltagelse setter borgerne bedre i stand til å ivareta sine egne interesser i samfunnet.

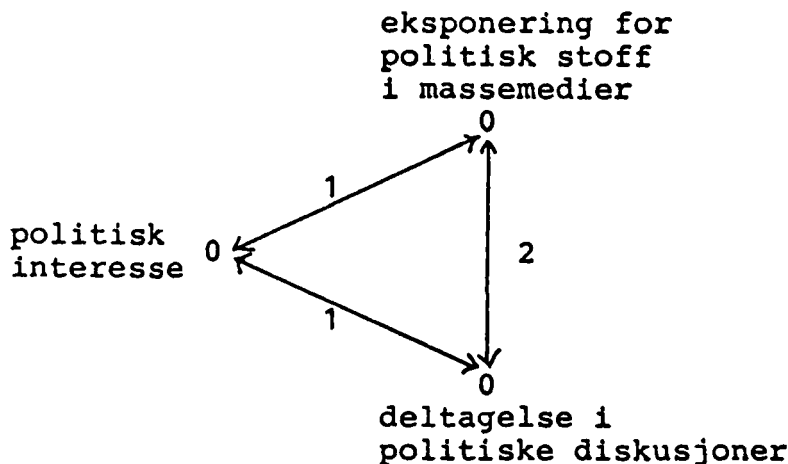
Slike egenskaper medfører at politisk kommunikasjonsdeltagelse er forbundet med små omkostninger, og en dertil hørende lav deltagerter-

kel: mange som står fjernt fra mer krevende deltagelser deltar i politisk kommunikasjon uten tanke for deltagelsens politiske aspekter. I forhold til antagelsene bak deltagerdemokratiet gjør dette politisk kommunikasjonsdeltagelse særlig interessant, fordi forholdet til politisk interesse vil si noe om betingelse for å få i gang deltagerdemokratiets selvforsterkende læreprosesser.

Også forholdet mellom personlig kommunikasjon og eksponering for politisk stoff i massemediene bidrar til å kaste lys over deltagereteoretikernes antagelser, selv om det egentlig beskriver forholdet mellom to deltagelseformer. Dette skyldes at personlig kommunikasjon i mange sammenhenger vil være mer beroende av den enkeltes sosiale miljø og andres initiativ til å diskutere politikk, enn av ens eget initiativ. Også deltagelse i personlig kommunikasjon vil derfor stimulere både eksponering for politisk stoff i massemediene og andre politiske handlinger. Påvirkning fra deltagelse i personlig kommunikasjon til eksponering for politisk stoff i massemediene kan således oppfattes som stimulering til politisk handling, mens påvirkning motsatt vei mer antyder at handling fremmer interessen for slike spørsmål i folks dagligliv.

De to problemstillingene jeg nu har skissert kan illustreres av en enkel figur:

Fig. 1



Sammenhengene betegnet som 1 er innbefattet i den første problemstillingen, og sammenhengen 2 i den andre. De to problemstillingene vil imidlertid i hovedsak bli analysert hver for seg, ikke samtidig som *en* samlet modell.

En empirisk test av denne type problemstillinger stiller spesielle krav til data og metode.

*Datamessig* er det nødvendig med opplysninger om de samme personene for minst to tidspunkt, og de enkelte egenskapene må være målt med like lydende spørsmål samtlige ganger. Disse kravene er oppfylt av de to intervjuundersøkelsene som ble gjennomført innenfor Det norske valgforskningsprogram ved stortingsvalgene 1977 og 1981. De ialt 594 personene som deltok i disse undersøkelsene ble begge år bedt om å: angi sin interesse for politikk i sin alminnelighet; si hvor ofte de leser politisk stoff i avisene; hvor stor andel av valgendingene i TV de fulgte, og hvor ofte de deltok i politiske diskusjoner med venner og bekjente foran valget.

*Metodisk* finnes det flere beslektede statistiske metoder for å undersøke hvilke årsakssammenhenger som eksisterer i et slikt materiale (McCullough, 1978, Rogosa 1979). Av disse har jeg valgt å benytte cross-laged path analysis slik den bl. a. er beskrevet og diskutert av David Heise (1970).

### 3. Politisk kommunikasjon og politisk interesse

Påvirkningsforholdet mellom politisk interesse og hver av de 3 kommunikasjonsformene er vist i figur 2. Vi ser for det første at resultatene bekrefter den relativt høye sammenhengen som tidligere er påvist mellom politisk interesse og politisk kommunikasjonsdeltagelse (Milbrath & Goale 1977). Samt at sammenhengen – også i tråd med tidligere resultater – er sterkest for lesing av politisk stoff i avisene. Dernest at det også er forholdsvis høy tidsmessig stabilitet hos disse egenskapene, og at den er sterkere for avisbruk enn for TV-bruk og diskusjonsdeltagelse.

Det mest iøyenfallende trekk ved årsaksforholdet mellom egenskapene over tid er den gjensidige påvirkningen som finner sted. Dette gjelder for samtlige 3 kommunikasjonsformer, selv om styrken er noe varierende. Således finner den sterkeste gjensidige påvirkning sted mellom lesing av politisk stoff i avisene og politisk interesse. Deretter følger sammenhengene mellom politisk interesse og henholdsvis diskusjonsdeltagelse og eksponering for valgprogram i TV. Men selv om resultatene således antyder en syklisk prosess med gjensidig påvirkning over tid mellom politisk me-

diebruk og politisk interesse, er det likevel ikke et likeverdig påvirkningsforhold mellom egenskapene. For samtlige kommunikasjonsformer er påvirkningen over tid sterkere *fra* kommunikasjonsdeltagelse til politisk interesse, enn påvirkningen motsatt vei, selv om forskjellen for diskusjonsdeltagelse er minimal. Dette bilde av et gjensidig, men dog asymmetrisk forhold i favør av effekten fra mediebruk til interesse, stemmer godt overens med amerikanske undersøkelser som har tatt opp dette spørsmål (Patterson 1980, Atkin et al 1976).

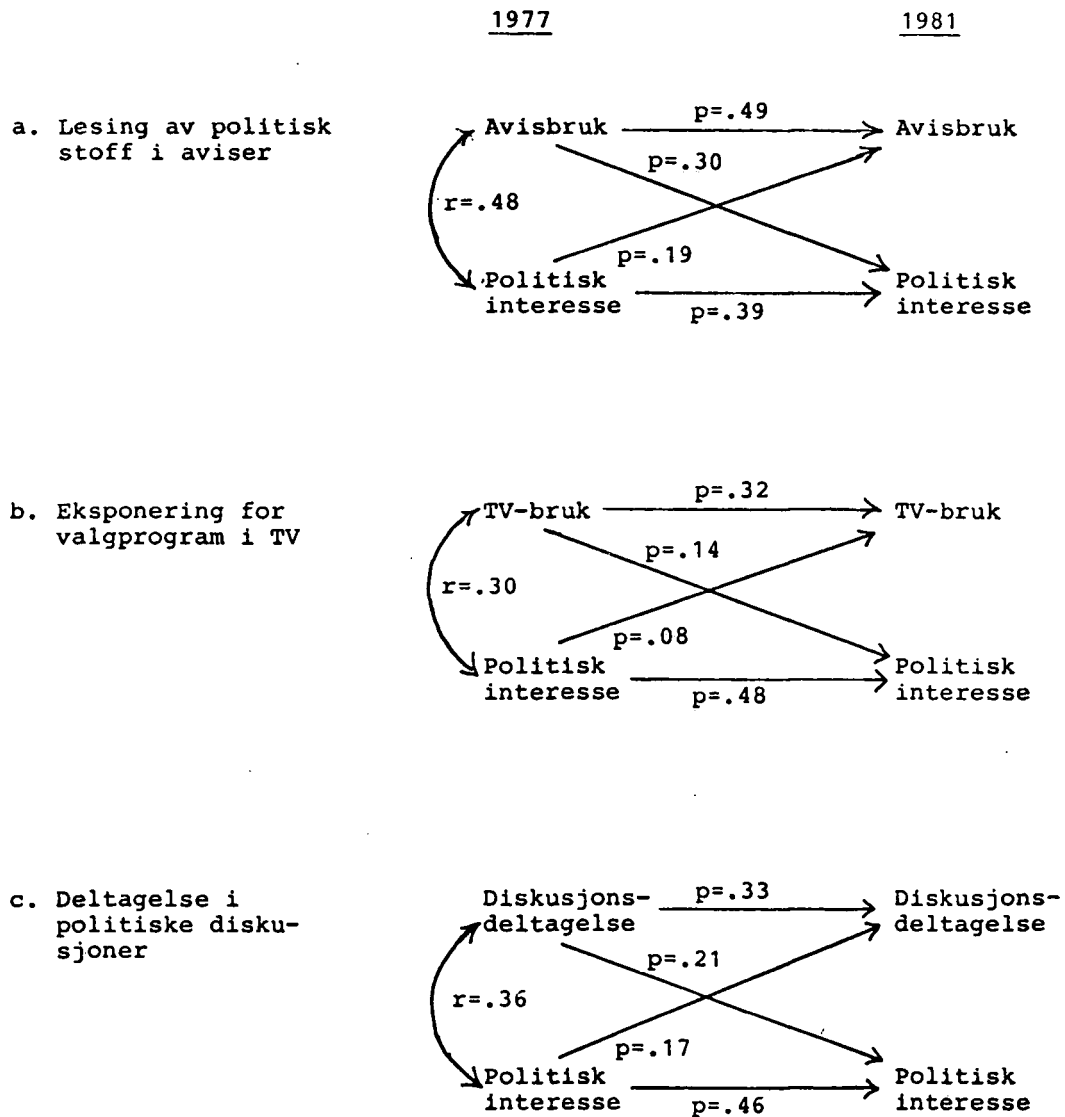
Hovedtendensen i dataene gir med andre ord relativt klar støtte til sentrale deler av deltagerteoretikernes hypoteser: Politisk kommunikasjonsdeltagelse *virker* stimulerende på folks interesse for politikk. Dataene støtter dermed tanken om politisk kommunikasjon som en *introduksjonsaktivitet* som vekker folks interesse for politiske spørsmål, og øker sannsynligheten for deltagelse i mer krevende deltagelsesformer (Waldahl 1982).

Forholdet mellom de to påvirkningsretningene stemmer imidlertid ikke helt med en annen norsk undersøkelse. Som ledd i leverkårsundersøkelsen diskuterte Gudmund Hernes og Willy Martinussen (1980) det samme spørsmålet med data fra valgforskningsprogrammets undersøkelser i 1969 og 73. De hadde riktignok bare data for forholdet mellom diskusjonsdeltagelse og politisk interesse, men for denne kommunikasjonsformen finner de sterkest påvirkning motsatt vei – fra interesse til deltagelse. Som de selv sier: "Interesse har større befordrende virkning på deltagelse enn deltagelse har på interesse" (Hernes & Martinussen 1980:182).

Tatt i betraktning de relativt små forskjeller som eksisterer mellom styrken på de to påvirkningsretningene i begge undersøkelsene, bør en kanskje ikke legge for stor vekt på forskjellen mellom dem. Det er likevel nærliggende å peke på at EF-debatten og folkeavstemningen om norsk medlemskap i EF ligger mellom Hernes og Martinussens to datainnsamlinger. Det er mye som taler for sterkere påvirkning *fra* politisk interesse, i en periode preget av sterk politisk mobilisering, enn i en periode med et lavere generelt aktivitetsnivå. Denne antagelsen blir støttet av en amerikansk undersøkelse som har analysert forholdet mellom politisk kommunikasjonsdeltagelse og politisk interesse på ulike stadier i den amerikanske valgkampen (Weaver et al 1981). Her blir det nemlig påvist at påvirkningen i de innledende fasene av valgkampen, hvor den politiske mobiliseringen finner sted, i hovedsak skjer *fra* politisk



Figur 2. Sammenhengen mellom deltagelse i politisk kommunikasjon og politisk interesse.



interesse til kommunikasjonsdeltagelse; mens påvirkningen i senere faser i større grad skjer motsatt vei.

En skal i det hele være oppmerksom på at sammenhenger av den art vi studerer her vil være følsomme for det politiske klima, og at en derfor bør regne med visse periodiske effekter. Pålitelige kunnskaper om formen på det gjensidige påvirkningsforhold mellom politisk interesse og politisk

aktivitet krever derfor gjentatte undersøkelser av denne type. En må videre også ta hensyn til tidsavstanden mellom undersøkelsestidspunktene. Spørsmålet her blir om undersøkelsens tidsperspektiv faller sammen med det faktiske tidsperspektiv som gjelder for de årsakssammenhenger som blir analysert. Hvordan dette forholder seg for de spørsmål som blir diskutert i denne artikkelen er ikke godt å si, og jeg skal nøye meg med å

understreke betydningen av dette spørsmål, samt å peke på at mens jeg analyserer data samlet inn i tilknytning til to valg avholdt med 4 års mellomrom, skriver de fleste amerikanske undersøkelser seg fra ulike tidspunkt i løpet av valgkampen: En forskjell i tidsperspektiv som vanskeliggjør direkte sammenligninger.

Tidligere forskning har påvist klare forskjeller mellom ulike befolkningsgrupper både med hensyn til mediebruk og m.h.t. politisk interesse (Waldahl 1982). Særlig har utdannelse og kjønn vist seg å være viktige diskriminerende egenskaper. Det er derfor interessant å undersøke om slike egenskaper også har betydning for de spørsmål jeg nu diskuterer. Så synes ikke å være tilfelle for utdannelse. For samtlige 3 kommunikasjonsformer finner en hovedmønsteret fra figur 2 igjen både for folk med høy og lav utdannelse.

Kjønn viser derimot enkelte tydelige forskjeller. For menn er det en klar gjensidighet i påvirkningen mellom kommunikasjonsdeltagelse og politisk interesse. For kvinner er forholdet derimot mer asymmetrisk. Påvirkningen fra kommunikasjonsdeltagelse til politisk interesse er for samtlige 3 kommunikasjonsformer sterkere enn påvirkningen motsatt vei, som er heller svak. Dette antyder at politisk interesse oftere stimulerer kommunikasjonsdeltagelse hos menn enn hos kvinner. Blant kvinner er den viktigste utviklingstendensen motsatt: at deltagelse i politisk kommunikasjon – sannsynligvis fremkommet av andre grunner – øker interessen for politiske spørsmål. En viktig årsak til denne forskjellen finner vi utvilsomt i et høyere interessenivå hos menn enn hos kvinner ved utgangspunktet. Den interessestimulerende effekt av kommunikasjonsdeltagelse svekkes utvilsomt med økende interessenivå hos folk. Kvinner har derfor i dagens situasjon et større utviklingspotensiale enn menn på dette punkt.

De ulike kommunikasjonsformene virker ikke *like* stimulerende på kvinnenes politiske interesse. Sterkest sammenheng finner vi for lesing av politisk stoff i avisene, svakest for eksponering for valgprogram i TV. Disse dataene gir således liten støtte for den nokså vanlige antagelsen om at TV er det medium som på grunn av stor tilgjengelighet er best egnet til å stimulere interessen for politikk hos grupper som fra før er lite opptatt av slike spørsmål. Sannsynligvis fordi bruken av politisk stoff i TV blir for tilfeldig og passiv, og fordi den også inneholder betydelige elementer av underholdning.

#### 4. Politisk mediebruk og personlig kommunikasjon

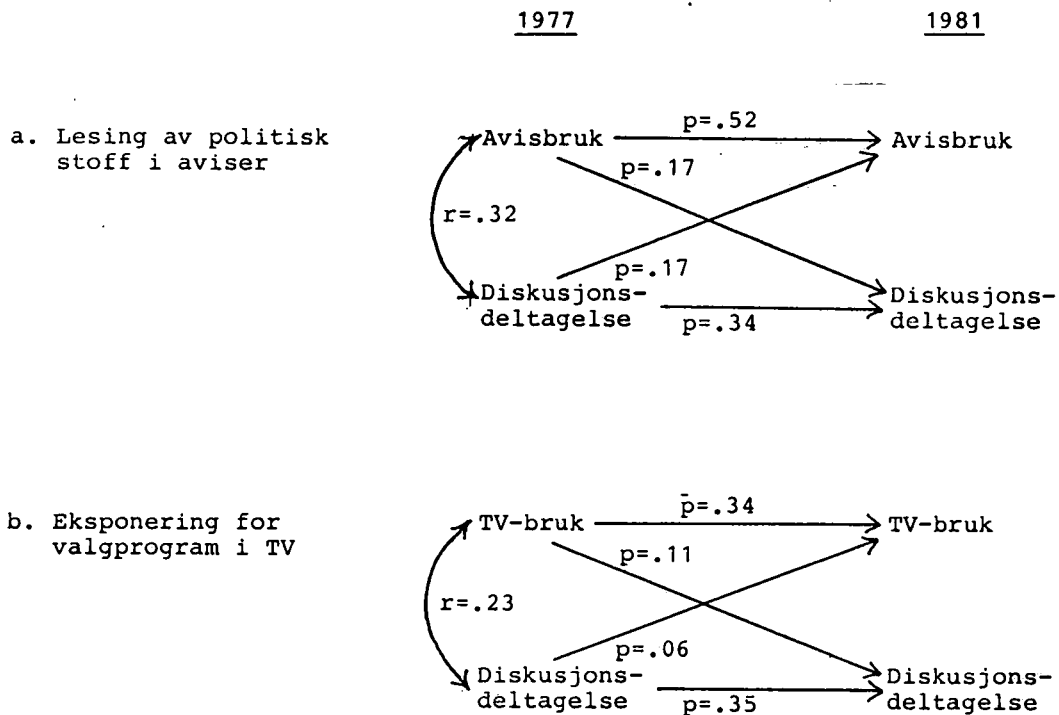
Også påvirkningsforholdet mellom eksponering for politisk stoff i massemediene og politisk diskusjonsdeltagelse er – som figur 3 viser – preget av en viss gjensidighet. Dette gjelder i første rekke for avislesing, hvor påvirkningen er like stor i begge retninger. At diskusjonsdeltagelse over tid stimulerer til lesing av politisk stoff er neppe overraskende. Deltagelse i politiske diskusjoner vil ganske sikkert utvikle et behov for innsikt i det som skjer på den politiske arena, slik at en kan hevde seg i diskusjonene. Det er også sannsynlig at diskusjonsdeltagelse mer alment vil øke interessen for avisenes politiske innhold.

Det er heller ikke vanskelig å finne nærliggende forklaringer på det motsatte årsaksforhold. Lesing av politisk stoff gjør utvilsomt folk bedre rustet til å argumentere for sine meninger; de får kjennskap til hvilke saker som er aktuelle; og til de viktigste oppfatningene i disse sakene. Det er også rimelig å tro at mange ønsker å diskutere saker fra avisenes spalter med andre, enten fordi de er opptatt av saken og ønsker å påvirke andres holdninger til den, eller fordi de selv er interessert i å høre hva andre mener om den.

En lignende amerikansk undersøkelse fra 1976 finner ikke det samme mønster (Tan, 1980). Påvirkningen fra diskusjonsdeltagelse til avislesing er riktignok av samme størrelsesorden, mens det derimot ikke er noen påvirkning motsatt vei. Viktige årsaker til at lesing av politiske stoff i aviser tydeligvis virker mindre stimulerende på den politiske interessen hos amerikanske velgere enn hos norske, finner en sannsynligvis *delvis* i avisenes ulike politiske profil og partitilknytning i de to landene, og *delvis* i det forhold at avislesing er en viktigere kommunikasjonsform i Norge enn i USA.

Sammenhengen mellom eksponering for valgprogram i TV og diskusjonsdeltagelse er mindre, og det synes å være liten gjensidig stimulering over tid mellom disse to kommunikasjonsformene. Dette stemmer godt overens med den amerikanske undersøkelsen jeg refererte ovenfor, som ikke finner *noen* sammenheng på dette punkt. Lavere sammenheng mellom politisk diskusjonsdeltagelse og politisk TV-bruk kan nok føres tilbake til den generelle observasjon at aviser vanligvis er folks viktigste politiske medium: I hvertfall de større avisene har både en langt grundigere nyhetsdekning, og et mer utfyllende kommentarstoff enn TV; avisenes dekning av lokalt politisk

Figur 3. Sammenhengen mellom politisk mediebruk og deltagelse i politisk diskusjon.



stoff er vesentlig bedre enn TV's, som har lite slikt stoff; og avisen er lettere tilgjengelig ved at den kan tas frem når det passer best, mens TV-programmet er mer flyktig og må sees når det går på lufta.

Resultatene i figur 3 må nødvendigvis vurderes i lys av den relativt klare sammenhengen som første del av analysen påviste mellom politisk kommunikasjonsdeltagelse og politisk interesse: Er det slik at forholdet mellom deltagelse i politisk massekommunikasjon og politisk diskusjonsdeltagelse gjelder uavhengig av politisk interesse, eller påvirker politisk interesse denne sammenhengen på noe vis? For å undersøke dette nærmere har jeg delt velgerne i to grupper: de som etter eget utsagn er "meget" eller "en del" politisk interessert (ca. 2/3 av utvalget), og de som er "lite" interessert i politikk (ca. 1/3). En får da følgende mønster: Blant de *minst* interesserte er den gjensidige påvirkningen mellom avislesing og diskusjonsdeltagelse av samme størrelsesorden som i figur 3,

mens påvirkningen mellom TV-bruk og diskusjonsdeltagelse er noe større enn for utvalget som helhet. Blandt de *mest* politisk interesserte er sammenhengen for *begge* mediene lavere enn i hele utvalget, og for TV-bruk betyr *det* ingen sammenheng i det hele tatt. Blant politisk mer interesserte personer er kommunikasjonsformene tydeligvis mer uavhengig av hverandre. Dette antyder at det eksisterer en form for terskel eller mettingseffekt på dette punkt, slik at kommunikasjonsformene virker mindre stimulerende på hverandre når terskelen overstiges. En effekt som det forøvrig også er spor av tidligere i analysen.

Mønsteret fra figur 3 blir ikke vesentlig påvirket av utdannelsesnivå, selv om den gjensidige påvirkningen over tid er noe tydeligere for folk med lav utdanning.

For kjønn er forskjellene derimot større – og mer interessante. For å lette oversikten har jeg i tabell 1 samlet de to sentrale stikoeffisientene for henholdsvis menn og kvinner.

Tabell 1. Sammenhengen mellom politisk mediebruk og deltagelse i politisk diskusjon, etter kjønn.

	Menn	Kvinner
Avislesing → diskusjonsdeltagelse:	.21	.11
Diskusjonsdeltagelse → avislesing:	.18	.16
TV-bruk → diskusjonsdeltagelse:	.03	.19
Diskusjonsdeltagelse → TV-bruk:	.12	.01

Av denne tabellen ser vi at påvirkningen fra diskusjonsdeltagelse til avislesing er omtrent lik for begge kjønn. Motsatt vei, fra avislesing til diskusjonsdeltagelse, er derimot påvirkningen sterkere blant menn enn blant kvinner. Sagt på en annen måte: blant menn finner vi igjen den samme gjensidigheten i påvirkningen som i hele utvalget, mens forholdet for kvinner er mer asymmetrisk, med heller svak påvirkning fra avislesing til diskusjonsdeltagelse, og noe sterkere motsatt vei. Et mønster som viser at den gamle antagelsen om avisen som et mer sentralt politisk medium for menn enn for kvinner fremdeles synes å gjelde, men som samtidig viser at diskusjonsdeltagelse på sikt kan fremme kvinnes politiske avisbruk.

Påvirkningen over tid mellom TV-bruk og diskusjonsdeltagelse er jevnt over – og i tråd med resultatene for hele utvalget – liten. Det er likevel grunn til å merke seg at de sammenhenger som eksisterer viser motsatte tendenser for de to kjønn: fra TV-bruk til diskusjonsdeltagelse for kvinner, og – noe svakere – fra diskusjonsdeltagelse til TV-bruk for menn.

Sett under ett – og med ett klart forbehold om at det dreier seg om relativt beskjedne sammenhenger og forskjeller – antyder resultatene følgende utvikling i kvinnes politiske kommunikasjonsdeltagelse: TV-bruk (som i stor grad sikkert skjer vanemessig og uten et klart politisk siktemål) stimulerer over tid i noen grad til deltagelse i politisk diskusjon, som i neste omgang stimulerer til lesing av politisk stoff i aviser. En kan med andre ord skimte konturene av en prosess i to trinn: fra TV-bruk via diskusjonsdeltagelse til avislesing. En antagelse som må verifiseres gjennom videre forskning, men som likevel antyder et viktig trekk ved samspillet mellom ulike politiske kommunikasjonsformer, og ved den rolle personlig kommunikasjon spiller i samfunnets opinionsdannende prosesser.

## 5. Konklusjoner

De egenskapene jeg har diskutert i denne artikkelen er nært knyttet til hverandre, og det er ingen enkel oppgave å si hvorledes de på sikt påvirker hverandre. Mine data gir imidlertid – så langt de rekker – en forholdsvis klar støtte til deltagerteoretikernes hovedhypotese: politisk deltagelse virker stimulerende på politisk interesse – samtidig som interesse på sin side fremmer slik deltagelse. Det er imidlertid ingen fullstendig symmetrisk gjensidighet: politisk kommunikasjonsdeltagelse virker over tid mer stimulerende på folks interesse, enn hva politisk interesse gjør ovenfor kommunikasjonsdeltagelse. Dette resultatet støtter antagelsen om politisk kommunikasjon som en velegnet politisk introduksjonsaktivitet som vekker folks interesse for politiske spørsmål; gjør dem bedre kjent med dette aspekt ved samfunnet; og som starter prosesser som på sikt kan anspore til viktigere og mer krevende deltagelsesformer.

Når en rekke egenskaper er knyttet nært sammen, og i det praktiske liv fungerer innvevd i hverandre, er det berettiget å spørre om det er mulig – og nødvendig – å avdekke de nøyaktige påvirkningsforholdene dem imellom. Er det ikke nok å konstatere at det er nære og innfløkte sammenhenger, og at det i stor grad dreier seg om ulike uttrykk for det samme grunnleggende forhold? Jeg tror ikke det. Jeg tror det er nødvendig å trenge bak dette nettverk av sammenknyttede egenskaper. Ikke minst for å bringe større klarhet i hvilke betingelser som gjelder for en videreutvikling av et aktivt demokrati.

Denne analysen representerer ett skritt i denne retning: det er rimelig å anta at deltagerteoretikernes hypotese om at demokratisk deltagelse fungerer som en selvforsterkende læreprosess, er riktig. I hvert fall gjelder det på introduksjonsstadiet hvor politisk aktivisering kan sees på som et vekselspill mellom kommunikasjon og informasjon på den ene side, og økende interesse og forståelse for prosessenes betydning på den annen. Et vek-

selsspill hvor de aktivitetsformer som inngår, forsterker og vedlikeholder hverandre, og hvor det er en betydelig smitteeffekt mellom ulike deltagelsesformer.

I hvilken grad lignende prosesser også gjør seg gjeldende for mer krevende aktiviteter avhenger mye av hvorledes betingelsene ligger til rette for det. Det er viktig at folk konfronteres med samfunnsproblemer på en slik måte at interessen for dem mobiliseres. Det skjer vanligvis best når det eksisterer motsetninger og konflikter som knytter an til saker som opptar folk, fordi de berører deres dagligliv og nærmiljø. Da er sannsynligheten størst for at de mange smågrupper og sosiale nettverk som folk deltar i blir aktivisert, noe som ofte er en viktig betingelse for utviklingen av politisk engasjement og deltagelse.

Denne analysen bekrefter altså deltagerteoretikkens hypoteser for mindre krevende politiske deltagelsesformer, og det er mye som taler for at de under gunstige betingelser også gjelder for mer ressurskrevende aktiviteter. Det er likevel grunn til å advare mot overdrevne forestillinger om den videre utvikling av vårt demokratiske styresett. Utbredelsen av politisk aktivitet og deltagelse har ikke endret seg mye de siste 20–30 årene, selv om det finnes enkelte oppblomstringer knyttet til konkrete politiske spørsmål. Det er derfor lite sannsynlig at et virkelig deltagerdemokrati er nært forestående. Virkeliggjørelsen av deltagerteoretikkens normative målsettinger er nok mer problematiske enn de selv muligens tror.

#### Litteraturliste

- Atkin, Charles, John Galloway og Oguz Nayman (1976) News Media Exposure, Political Knowledge, and Campaign Interest. *Journalism Quarterly* vol 53, no 2.
- Bergh, Trond, red. (1983) *Deltagerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elster, Jon (1983) Offentlighet og deltagelse. To teorier om deltagerdemokratiet, i Trond Bergh, red.: *Deltagerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heise, David (1970) Causal Inference From Panel Data, i Borgatta og Bohrnstedt, eds.: *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hernes, Gudmund og Willy Martinussen (1980) Demokrati og politiske ressurser. *Norges Offentlige Utredninger 1980:7*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lafferty, William (1975) Participation and Democratic Theory. *Scandinavian Political Studies* vol 10. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lafferty, William (1983) Deltagelse og demokrati. Momenter i en uendelig dialog, i Trond Bergh, red.: *Deltagerdemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lewin, Leif (1970) *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- McCullough, Claire (1978) Effects of Variables Using Panel Data: A Review of Techniques. *Public Opinion Quarterly* vol 42.
- Milbrath, Lester og ML Goal (1977) *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas (1980) *The Mass Media Election*. New York: Praeger.
- Rogosa, David (1979) Causal Models in Longitudinal Research: Rationale, Formulation, and Interpretation, i Nesselroade & Baltes, eds.: *Longitudinal Research in the Study of Behavior and Development*. New York: Academic Press.
- Tan, Alexis (1980) Mass Media Use, Issue Knowledge, and Political Involvement. *Public Opinion Quarterly* vol 44.
- Waldahl, Ragnar (1982) *Kommunikasjon og politisk deltagelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weaver, David, Doris Graeber, Maxwell McCombs og Chain Eyal (1981) *Media Agenda-Setting in a Presidential Election*. New York: Praeger.

---

---

---

# Om rätt och moral; synpunkter på Max Webers rättslära

AV MARGARETA BERTILSSON

Rätts- och religionssociologin har under senare år stått i centrum för en vitaliserad Weber-forskning. I Tyskland har Wolfgang Schluchter och Jürgen Habermas analyserat Webers teori om den västerländska rationalismens utveckling i syfte att kunna rekonstruera värdelivets ställning i det moderna samhället. Weber i likhet med Axel Hägerström förklarade ju värdelivet vara utan något rationellt innehåll. Webers värdelära utesluter däremot inte att värdelivet (och karismatiska personligheter) kan ha ett avgörande inflytande på den historiska utvecklingen.

I denna uppsats skall jag beskriva rättsutvecklingen i det moderna samhället såsom Weber förutsåg den.\* I den alltmer långtgående rationaliseringen och specialiseringen av rätten losskopplas den juridiska rätten och den legala makten från moral och värden. Den moderna rättsordningen knyts till den politiska tvångsmakten att upprätthålla ordningen med en speciellt utbildad stab av funktionärer. I denna process kommer moraliska värden att förlora sin tidigare styrande funktion för handlinglivet, de irrationaliseras och förläggs till det individuella känslolivet. I denna losskoppling mellan rätt och moral, mellan makt och individ, ligger också grunden till det moderna samhällets instabilitet; nya rättsprofeter får ett visst handlingsutrymme i det glapp som Webers rättsteori lämnar mellan den legala auktoriteten och individernas förståelse.

Ansatzerna inom den moderna Weber-forskningen går ut på att rekonstruera rationaliseringsförloppet i syfte att finna en parallell utveckling också vad gäller värdelivets rationella anspråk. Dessa ansatser är betydelsefulla för den vidare utformningen av modern social och politisk teori, något som jag söker visa i den senare delen av uppsatsen. Intentionerna i den rekonstruerade rationaliseringsteorin är att söka påvisa existensen

\* Denna uppsats ingår som en del i ett större forskningsprojekt Forskningsetik: professionalisering eller politisering finansierat av HSNR.

av det som Weber själv har kallat för en 'ansvarsetik' (som kontrast till 'känslöetik'). Dessa ansatser når sin kulmen i Jürgen Habermas magnum opus, *Theorie des Kommunikativen Handelns* (1981).

Men en belysning av Webers rätts- och värdelära har också som syfte att fördjupa förståelsen för våra svenska värdenihilister, Hägerström, Lundstedt och Olivekrona (Nordin 1983, Källström 1984). Uppsalafilosofin gav uttryck åt samma spaltning mellan rätt och moral som den Weber förespråkade. Värdesatser-förvägrades-rationella och objektiva anspråk. Theodor Geiger (1946) har enligt min åsikt korrekt anmärkt att Uppsalafilosofins rättslära tyvärr fått mer av en psykologisk än en socio-politisk förankring. En belysning av Webers rättslära som sammanhänger med den socio-politiska utvecklingen kan i detta avseende skänka den bakgrund som är önskvärd för förståelsen också av Uppsalafilosofins rättslära. Ty jag tror att även Weber skulle kunna sympatisera med Hägerströms frågeställning utifrån vilken intentionerna i denna uppsats skall ses; "Det gäller att i tid ersätta det gamla samhällskittet med ett nytt av solidare konsistens." (Hägerström 1939:119)

## Stadier i rättens rationalisering

Jag skall mycket kortfattat redogöra för hur Weber beskriver den västerländska rättens rationaliseringsförlopp och de faktorer som han tillmäter betydelse därvidlag (GDS s. 387-513). Därefter övergår jag till uppsatsens egentliga frågeställning; vad är en rättsordning?

Den äldsta formen av rättskipning känner ingen över individerna stående lag. Rätten är en del av det sociala handlingssystemet och ätternas blodshämnd reglerar rättvisan (Ingers 1980). Havelock har i sin undersökning om det antika rättsbegreppet påtalat att Platons rättsbegrepp står i ett späningsförhållande till det tidigare för-sokratiska rättsbegreppet. Innan rätten differentierats (och staten uppkommit) förmedlas individernas rättsföreställningar i den episka traditionen. Rytmen

och regelbundenheten i sången möjliggör ett kollektivt minne som traderas mellan generationerna (Havelock 1978). En från det sociala handlings-systemet losskopplad rätt i form av skriven lagtext kräver uppkomsten av ett rudimentärt skriftspråk. Därmed uppstår också ett speciellt socialt skikt, de skriftlärde, och rationaliseringsprocessen kan då påbörjas.

Uppkomsten av staten och imperierna underlättas betydligt av de skilda lagprofeter, om vilka världshistorien vittnar. Både Mose och Mohammed har enligt Weber spelat en viktig roll för centraliseringen av det symboliska livet till en enda rättskälla, den gudomliga staten. De monoteistiska högre religionerna antas sammanfalla med imperiebyggandet. "Du skall inga andra gudar hava jämte mig" är ett effektivt sätt att centralisera makten och rätten till en enda rättskälla – till staten.

Men den profetiskt uttolgade rätten måste med tiden stabiliseras och rutiniseras. De rättslärde – rättshonoratiorens – har ett avgörande inflytande härvidlag, och Weber undersöker följaktligen hur skilda slag av rättslärda påverkar rättens vidare utveckling. Enligt honom är utbildningen och den praktiska träningen av de som har rätten i sin hand av största betydelse för att förstå rättens utveckling i skilda kulturer. Han skiljer mellan följande tre (idealtypiska) rättsutbildningar; den empiriska (rätten som ett hantverk), den teokratiska och den vetenskapliga (akademiska) utbildningen (ibid. s. 456–468).

Den juridiska professionen föddes som bekant i Rom. Erik Anners undersökningar om den europeiska rättens utveckling kompletterar väl de insikter som redan Weber anför. När makten centraliserades till Rom (ca 400–300 f. Kr.) krävdes också ett helt annat rättssystem än den orakelrätt som de etruskiska prästerna tidigare hade åkallat (Anners 1974). Imperiets blomstrande handel och tilltagande annektering av andra regioner krävde ett stabilt och enhetligt rättssystem. Rättssatserna ordnades i s. k. *actiones*, i mer omfattande regelsystem täckande rättsföljder såväl som rättsfakta. Dessa *actiones* innebar en betydande systematisering (och rationalisering) av gällande rättsregler, och denna verksamhet krävde juridisk fackkunskap. Systematiseringen av den romerska rätten ledde till att den juridiska utbildningen skildes från prästernas makt och lades i händerna på juristerna själva.

Den romerska rätten utvecklades emellertid till att börja med som ett hantverk, där de äldre initerade de yngre "notarierna" i rättens mysterier.

Först efter flera lärlingsår kunde notarierna själva föra talan i brottsmål.<sup>1</sup>

I sin översikt över olika historiska rättsordningar finner Weber den romerska (fackjuridiska) ordningen med dito utbildning vara tämligen unik. Betydligt vanligare enligt honom har den teokratiska rättsordningen varit med prästerna högst upp i rättshierarkin med fullständig kontroll över utbildningen av de rättslärde. Stadsekonomi är enligt Weber en bidragande orsak till att den världsliga rätten kunde utvecklas tämligen fritt i Rom. En annan bidragande orsak till att den strikt juridiska rätten här kunde utvecklas finner Weber i förhållandet mellan *fas* och *ius*, mellan den gudomliga och den världsliga rätten. I Rom var *fas* av så allmän karaktär att det för varje gudomligt imperativ fanns ett stort antal möjliga mänskliga handlingsregler. Med sådana premisser hade den gudomliga rätten mycket litet kontroll över vad som faktiskt utvecklades i den världsliga rätten (ibid. s. 470 ff.). I andra rättssystem har den gudomliga rätten enligt Weber utövat ett betydligt kraftigare inflytande över den världsliga rättens utveckling, och juristernas profession kunde då inte åtskiljas från prästernas övergripande makt. Det judiska rättssystemet gav visserligen ett stort handlingsutrymme åt olika hantverkarens speciallagar, men det mycket stora antalet sådana speciallagar medförde också att i Israel ingen mer övergripande civil rättsordning kunde utvecklas (ibid. s. 477).

Weber avslutar sin omfattande översikt av skilda rättssystem med några få observationer om den kanoniska rättens speciella karaktär. Till skillnad från t. ex. buddismen bygger den kristna frälsningsläran på världsförnekelsen, ett förhållande som påverkar rättsutvecklingen i väst. Kyrkan lämnar staden och de till staden tillhörande begivenheterna *utanför* sina egna rättsdomäner. Den världsliga rätten har enligt Weber därför en helt annan jordmån än i andra religiösa kulturer. Den av Augustinus förevigade dualistiska rättsprincipen leder till att teologin och rätten splittras i skilda kompetensområden. Vi har denna splittring att tacka för att vi i väst har sluppit alla de märkliga hybrider mellan teologi och rätt som andra kulturer uppvisar (ibid. s. 480). Den kristna kyrkan övertog den stoiska naturrätten som ett förmedlande organ mellan Guds och människans rätt. Enligt Weber innebar detta övertag att den kanoniska rätten fick en påfallande rationalistisk hållning till rättsfrågor överhuvudtaget. Denna rationalism och intellektualism har vidare accen-



tuerats genom den katolska kyrkans strikt byråkratiska uppbyggnad. Besvärsrätten grundlades i kyrkans *appellationes* (se Sundberg 1978).

Men enligt Weber är det den akademiskt kontrollerade och därför vetenskapligt inriktade utbildningen av jurister i väst som har haft ett avgörande inflytande på själva rättsbildningen (ibid. s. 456). Den akademiska rättsutbildningen har vetenskapliga anspråk, den strävar efter att producera en rättsordning vars karaktär utgörs av ett abstrakt normsystem med sinsemellan logiskt ordnade rättssatser. De akademiskt tränade juristerna utmärks av *horror vacui* (rädslan för tomrum). Denna intellektualistiska attityd når sin kulmen med lagpositivismen, eftersom naturrätten – enligt Webers sätt att se – fortfarande bär spår av en "uppenbarelserrätt" (ibid. s. 496–503).

Die Begriffe, welche sie bildet, haben den Character abstrakter Normen, welche, dem Prinzip nach wenigstens, streng formal und rational durch logische Sinnbedeutung gebildet und gegeneinander abgegrenzt werden. Ihr rational systematischer Character kann das Rechtsdenken zu einer weitgehenden Emanzipation von den Alltagsbedürfnissen der Rechtsinteressenten führen und ebenso ihr geringer Anschaulichkeitsgehalt. Die Gewalt der entfesselten, rein logischen Bedürfnisse der Rechtslehre und der durch sie beherrschten Rechtspraxis kann die Konsequenz haben, dass Interessentenbedürfnisse als treibende Kraft für die Gestaltung des Rechts weitgehend geradezu ausgeschaltet werden. (Ibid. s. 458–459)

Den strikt akademiskt kontrollerade rättsutbildningen gör dess praktiker immuna mot krav både uppifrån och nerifrån, anmärker Weber. "Oppositionella tendenser", säger han, har avtagit bland moderna jurister (ibid. s. 501–502). En viktig grund härtill finner han i det faktum att naturrätten (den revolutionära rätten) alltmer har förlorat sin ställning som en legitimationskälla för den moderna rättssättningen. I dess ställe har lagpositivismen inträtt, och i dess hägn följer en betydligt mer sekulariserad inställning till rätt och rättsfrågor:

Aber eben dieses Absterben seiner metajuristischen Verankerung gehörte zu denjenigen ideologischen Entwicklungen, welche zwar die Skepsis gegenüber der Würde der einzelnen Sätze der konkreten Rechtsordnung steigerten, eben dadurch aber die faktische Fügbarkeit in die nunmehr nur noch utilitarisch gewertete Gewalt der jeweils sich als legitim gebärdenden Mächte im ganzen ausserordentlich förderten. Vor allem innerhalb des Kreises der Rechtspraktiker selbst. Die Berufspflicht der Wahrung bestehenden Rechts scheint die Rechtspraktiker generell in den Kreis der "konservativen" Mächte einzureihen. (ibid. s. 502)

Den bild som Weber ger av den moderna juridiska professionen – en cynisk yrkeskår som i stort sett underordnar sig maktens villkor med intresse enbart för lagtextens utformning – har gett upphov till åtskilliga spekulationer och anklagelser mot Weber. Det har anförts att hans cyniska rättsteori lämnade utrymme åt och sanktionerade Hitlers Machtübernahme (Luca's 1953, Strauss 1953, Eliason 1982). Vilken uppfattning man än har i denna fråga så är det klart att Webers rättsteori har lite till övers för "rättsföreställningar" andra än de som direkt formuleras i den skrivna lagtexten.<sup>2</sup>

### Om formell och materiell rättsrationalisering

Innan jag går in på frågan om den moderna rättsordningens ställning skall jag nämna ytterligare en viktig dimension i Webers teori om rättsrationalisering. Han skiljer mellan den formella och den materiella rationaliteten vad gäller rätten; den förra omfattar själva beslutsprocessen och de regler som där följer, den materiella rationaliteten betecknar de värdepremisser som garanteras av rätten (t. ex. egendomsrätten och sederätten). Båda rättsdimensionerna kan rationaliseras, men med viktiga skillnader som resultat. Följande matis illustrerar skillnaderna;

	formell rätt	materiell rätt
irrationell	1)	2)
rationell	3)	4)

1) Rätten är "formellt irrationell" när man vid lagars kungörelse använder metoder över vilka intellektet saknar kontroll. Ett exempel på en sådan rättskipning är orakelrätten (ibid. s. 403). 2) Rätten är "materiellt irrationell" när beslutet påverkas av tillfälliga faktorer av emotionell, etisk eller också politisk natur. Khadi-rättvisan är ett exempel på hur tillfälligheter snarare än principer avgör domslutet. 3) Rättsordningen är däremot formellt rationell, när regler och normer av principiell och otvetydig natur avgör domslutet. Den moderna procedurrätten är ett exempel på hur regel- och formrationaliteten påverkat rättsutvecklingen. 4) Ett domslut som skall kunna påräkna materiell rationalitet är ett sådant där en *etisk princip* ligger till grund för domslutet (se Schluchter, nedan).

Den formella rättsrationaliteten kan enligt Weber vara av två slag; konkret och abstrakt formalism. Rättsutvecklingen betecknas av en allt abstraktare regel-formalism. Den logiska menings-

analysen har idag övertagit den antika rättens konkreta formalism. Hägerströms utredning av handslagets symboliska betydelse för avtalets giltighet är ett exempel på det som Weber kallar för "konkret formalism" (ibid. s. 397). I och med denna utveckling mot en allt starkare abstrakt formalism kan rätten frigöras från yttre sociala, politiska och moraliska faktorer. Den kan utvecklas immanent, säger Weber, till ett "lückenloses" system med logiskt ordnade rättssatser av olika dignitet. I denna rättsordning kan lägre rättssatser härledas från de högre, och därigenom antar rätten karaktären av ett strikt logiskt deduktivt schema. Denna vetenskapliga rätt befinner sig på en betydligt högre och mer abstrakt nivå än vardagslivets diffusa moraliska föreställningsvärld. Rätt och moral åtskiljs alltmer i det moderna samhället. Ett glapp uppkommer mellan den specialiserade (juridiska) rätten, uppbackad med samhällets tvångsapparat, och individernas föreställnings- och förståelsevärld.<sup>3</sup>

Den långt drivna formella rättsrationaliseringen kommer förr eller senare i ett spänningsförhållande till den materiella rättsrationaliseringen, säger Weber. Den förra kan i princip abstraheras i det oändliga, allteftersom reglerna kan systematiseras under mer och mer generella principer. Den materiella rationaliseringen kan däremot inte utvecklas utöver en viss tröskel, om den inte skall förlora kontakt med de materiella värden som den garanterar. Man kan till exempel undra över om Kants kategoriska imperativ i sin strävan efter universalisering alls kan omfatta vissa substantiella värden? Det är i detta sammanhang som Weber menar att den moderna "professionalistiska, legalistiska och abstrakta rätten" utmärks av att den utvecklats på grund av regelrationaliteten snarare än den materiella (värde)-rationaliteten (ibid. s. 397).

#### Vad är en rättsordning?

Frågan "vad är en rättsordning?" är i all sin enkelhet förvillande farlig. Beroende på hur svaret formuleras kan vi, som Hans Kelsen har anmärkt, legitimera vilket ganstervälde som helst. Han befarar t. o. m. att Weber legitimerar ett sådant. Det är därför värt att se närmare på Webers definition av en rättsordning.

Weber skiljer mellan en juridisk och en sociologisk innebörd av begreppet rättsordning. Distinktionen är värd att beakta eftersom andra rättsteorier gärna reducerar den ena eller andra nivån. Kelsen själv reducerar t. ex. den sociologiska ni-

vån till att vara blott ett korrelerat till den juridiska (normativa) nivån. Sociologer ser däremot gärna "juristernas rätt" som blott en serie regelbundenheter i beteendet, avhängiga av andra sociala faktorer som klass eller grupp.

Den första /juridiska aspekten/ gäller frågan om vad som idealt sett gäller som rätt, dvs. vilken betydelse, vilket normativt innehåll som bör rent logiskt sett inläggas i en språklig formulering som uppträder som rättsnorm. Den andra aspekten /sociologiska/ gäller frågan, vad som i realiteten tilldrar sig i en social gemenskap på grund av sannolikheten av, att personen som deltar i den sociala aktiviteten, framför allt sådana som har ett socialt sett relevant mått av inflytande på den sociala aktiviteten, subjektivt betraktar vissa ordningar som gällande och i praktiken handlar därefter, dvs. orienterar sitt eget handlande efter dem. (ES s. 217)

Detta citat innehåller några viktiga punkter. (1) Webers handlingsbegrepp är nära knutet till, kanske också direkt härlett från, hans definition av rättsordning; "Med handling avses ett socialt förhållningssätt, för så vitt individen inlägger en subjektiv innebörd i det." (ibid. s. 3). (2) Om den subjektiva innebörden, i det här fallet rättsuppfattningen, skiljer sig mellan de handlande individerna i en social gemenskap, är det de "med visst inflytande" som bestämmer rättsorienteringen. Dessa "inflytelserika" personer är de som kan backa upp sina handlingar med våld, d.v.s. den stab av speciellt utbildade funktionärer som i kraft av sin ställning kan intervensera. Webers sociologiska rättsdefinition anteciperar det som Ingemar Hedenius senare bestämmer som innebörden i en faktisk rättsordning och "oäkta rättssatser" (Hedenius 1963). "Gällande rätt" är för Weber (som för Hedenius) att "det finns en tillräcklig stor sannolikhet för ingripande från en därtill avsedd grupp av människor". (ES s. 220, Hedenius 1963:89)

Sannolikheten för ingripanden från myndigheternas sida ligger till grund för en specifik (beräkningsbar) förväntan hos de enskilda individerna. Denna förväntan kan vara både positiv och negativ. Individen förväntar sig rättsligt skydd från myndigheterna, om någon förgriper sig mot deras egendom. Om de bryter mot lagen, förväntar de straff. Om en sådan förväntan föreligger (som måste vara subjektiv till sin innebörd), utgör rätten emellertid bara *en* av möjligen ett flertal bevekelsegrunder. Andras (o)gillande kan vara lika viktiga bevekelsegrunder för individer att lyda lagen som någonsin deras kunskap om en rättsregel.

Anmärkningsvärt i Webers definition är att inget sägs om individers rättsövertygelser utan enbart att *existensen* av en rättsregel påverkar beteendet i ena eller andra riktningen;

Det stora flertalet handlar i överensstämmelse med rättsordningen, inte av lydnad som upplevs som en laglig skyldighet, utan antingen för att omgivningen gillar det eller för att den ogillar motsatsen eller endast av oreflekterad anpassning efter regelmässigheter i livet som blivit till en sedvänja. (Ibid. s. 218)

Denna rättsdefinition utmynnar emellertid i det "statistiskt beräkningsbara beteendet" hos en befolkning, om en given situation föreligger. I denna definition ser vi resultaten av Webers "metodologiska individualism"; på det sociala planet har rätten ingen annan betydelse än den som kan statistiskt beräknas som (genomsnitts)beteende.<sup>4</sup> Rätten och rättsordningen har reducerats till ett individualistiskt och hypotetiskt imperativ i kantiansk bemärkelse; om (x) föreligger, blir (y) med stor sannolikhet fallet, eller, om du handlar mot en lagregel, ingriper myndigheterna. I denna reducerade och avskalade betydelse har rätten inte längre något gemensamt med den moraliska ordningen och Kants kategoriska imperativ.

Rättsordningens juridiska innebörd tar däremot "rätts/satsernas empiriska giltighet för given och undersöker var och en av dem och försöker bestämma dess logiskt sett rätta innebörd på ett sådant sätt, att alla kan kombineras i ett logiskt sammanhängande system" (ibid. s. 217). Det är i detta syfte som den moderna juridiken använder den logiska meningsanalysen. Den juridiska rätts-tolkningen är givetvis "normativ", men i den betydelse som Hans Kelsen lägger i "normativ"; rätts-satser talar om hur vi bör handla utan att för den skull vara moraliska. Den juridiska analysen är normativ i deskriptivt avseende, den säger hur vi bör handla efter gällande lag. Webers kognitiva definition av den juridiska rättsordningen stämmer överens med den tidens tongivande rättspositivism.<sup>5</sup> Hans avståndstagande från naturrätten och universella värden som grund för den positiva rätten kan givetvis leda till kritik av den juridiska rättsordningens bestämning. Men det är snarare Webers bestämning av den faktiska /sociologiska/ rättsordningen som har föranlett kritik.

Kelsen menar t. ex. att Webers sociologiska definition inte gör någon åtskillnad mellan den rättsliga auktoriteten och den blotta tvångsmakten. Som illustration använder han följande exempel; (1) en person betalar på uppmaning av skattemyn-

digheten in sin skatt, och (2) en person överlämnar sina pengar till rånaren, då pistolpipan riktar mot honom. Kelsen säger att också en sociologisk rättsdefinition måste kunna skilja mellan dessa två fall (Kelsen 1948:176). En sådan distinktion kräver att den sociologiska och faktiska nivån beaktar den juridiska och normativa nivån, i vilken den "statliga auktoriteten" är förborgad;

Only by referring the human behavior to law as a system of valid norms, to law as defined by normative jurisprudence . . . is it possible to distinguish sociologically between the phenomenon of legal and the phenomenon of illegal behavior, between the state and a group of racketeers. (Kelsen 1946:177)

Eftersom Kelsens kritik av Webers (sociologiska) rättsdefinition är representativ, lämpar den sig som utgångspunkt för vidare diskussion. Blandar Weber samman lagen med gangsterväldet?

I Webers egen dräpande kritik av Stammlers "Refutation av den Historiskt-Materialistiska Historiesynen" anklagar han i själva verket Otto Stammler för att blanda samman de båda nivåerna, den normativa och den sociologiska (Weber 1977). Det sociala livet bygger enligt Stammler på ett helt annat fundament än naturens kausalrelationer. Det är regel-orienterat och dess förståelse kräver en annan "metod" än den naturvetenskapliga observationen (ibid. introd.). Mot detta synsätt reagerar Weber kraftigt:

Den rättsliga regleringen av en fråga har aldrig någonstans genomförts till sina yttersta konsekvenser. Detta skulle inneburit existensen av någon mänsklig instans av något slag, som då ifrågavarande förhållande uppträder, (i princip) betraktas som kompetent att utifrån vissa normföreställningar bestämma vad som bör ske "enligt lag och rätt" . . . Normativ reglering är endast en *komponent*, ehuru kausalt sett viktig, i det konsensuella handlandet och den är inte, som Stammler hävdar, dess universella "form". (ES I s. 222)

Eftersom Webers Verstehen-postulat ofta anses mönsterbildande för en "tolkande" sociologi, är hans kritik av Stammlers historiesyn viktig att beakta. (Se Oakes' introd., Weber 1977). Individens kan enligt Weber handla i enlighet med en (rätts-)regel utan att för den skull vara medveten om regelns innehåll, långt mindre dess "riktighet". Individens vet emellertid att om han eller hon bryter mot en regel, händer med stor sannolikhet antingen att myndigheterna ingriper eller också att grannarna reagerar. Det är denna reaktion som individens vill undvika och handlar därför i

enlighet med en (gällande) regel. Webers tolkan- de sociologi måste förstås för vad den är: bearbe- taren, deltagaren, tar inte ställning till de sociala normernas riktighet utan söker kyligt konstatera att en viss regel gäller utifrån individernas egna reaktioner.

Eftersom Weber i sin Stammler-kritik klart tar avstånd från en sammanblandning av den norma- tive /juridiska/ och den faktiska /sociologiska/ ni- vån, stämmer då Kelsens kritik? Det finns en vä- sentlig /sociologisk/ skillnad mellan de två exemp- len som Kelsen åberopar. I det första fallet med skattemyndigheten förutsätts att tvånget är av nå- gorlunda regelbunden natur och kan ligga till grund för en (beräkningsbar) förväntan hos indivi- den. I det senare fallet är tvånget av tillfällig natur och kan som sådant knappast ligga till grund för en beräkningsbar förväntan. Om däremot gangster- völdet med tiden lyckas stabilisera sin makt, kan- ske t. o. m. systematisera sina påbud i ett logiskt riktigt symbolsystem med hög abstraktionsgrad, finns det ju ingenting som talar mot att också gangstervöldet kan göra anspråk på att vara en rättsordning. Om tvångsmakten dessutom förval- tas av en speciellt tränad stab "med uteslutande uppgift att framtinga efterlevnad av eller bestraf- fa mot ordningen" (ES s. 24), är detta välde också en rättsordning. Innehavet av tvångsmakten har ju först i modern tid blivit till ett monopol för den politiska samfälligheten; i tidigare epoker hade kyrkan och den religiösa samfälligheten monopol på våldsapparaten (ibid. s. 221).

Webers rättsdefinition är strikt funktionell. Hur skilda grupper en gång har tillskansat sig makten är av mindre betydelse; av vikt är däremot vad som händer med makten när den väl har vunnits. "Laga tvång", säger Weber, innebär att tvångs- makten används för dess egen skull, att upprät- hålla ordningen, och inte för att makthavaren skall tillskansa sig materiell vinning eller för något (privat) ändamål (ibid s. 218–219). Tvångsmak- ten skall riktas mot "medlemmarna i en samför- ståndsgrupp . . . för vilken ordningen är giltig", även om den kan riktas också mot utomstående (ibid.). I modern tid grundas samförståndet oftast i ett politiskt rådslag, men kan givetvis också ha andra grunder som t. ex. religiösa övertygelser. Vad som möjligen börjar som ett gangstervälde måste vara i stånd till att generera "samförstånd" bland folket, innan det kan göra anspråk på att tillfredsställa kriterierna för en rättsordning. Mot bakgrund av samtliga de betingelser som Weber åberopar i sin definition av en rättsordning, finner

jag Kelsens kritik av Weber mindre träffande. Men man kan fortfarande fråga hur en rättsord- ning "uppifrån" kan få fäste och förankring hos folket, hur mycket tvång och rädsla måste till för att grunda rättsbeteendet?

Det utmärkande för rättsordningen när den jämförs med konventionen och sedvänjan är att den upprätthålls av en stab med uppgift att utöva tvång (ibid. s. 24). Konventionen grundas i blotta ogillandet från andra, och vanan definieras av Weber som ett likformigt och oreflekterat beteen- de hos folk. Men han säger också att den oreflek- terade vanan ofta ligger till grund för uppkomsten av ett rättsmedvetande. Om en rättsordning skulle gå stick i stäv mot folkets sedvanor, stöter den troligen på hårt motstånd och blir mindre effektiv. Men han deklarerar också klart att rätten och rättsordningen inte är något "aprioristiskt" (en urmänsklig norm) utan snarare det långsiktiga re- sultatet av vanemässiga handlingar. Vanan och rutinen är därför viktiga komponenter i Webers sociologiska rättsdefinition, eftersom de grundar ett "habitus", en fysisk och psykisk handlingsbe- redskap, hos individerna. Habitus "ekonomise- rar" det mänskliga energiflödet, rörelsen styrs av redan utstakade banor. Ett brott mot denna vane- mässiga ordning leder till oro och stress (ibid. s. 224).

Denna "behaviorisering" av rätten har, som vi skall se nedan, kritiserats. Man har bl. a. frågat sig hur Webers definition möjliggör uppkomsten av ett helt nytt rättsmedvetande bland folk? Innan vi övergår till dessa frågor vill jag närmare se hur Weber löser förhållandet mellan legalitet och legi- timitet, mellan det moderna samhällets regelför- farande och folkets rättsmedvetande, kort sagt mellan rätt och moral.

#### Rättsordningen, legalitet och legitimitet

Om en social ordning är styrd av föreställningen hos folk att den är legitim (giltig), är ordningen ifråga också mer stabil och förutsägbar. En legitim social ordning är m.a.o. av fastare kitt än en ord- ning som enbart grundas på likformighet i beteen- det, säger Weber (ibid. s. 23). Han illustrerar med följande: En flyttningsfirma annonserar regelbun- det eller en försäljare besöker regelbundet sina kunder på vissa bestämda tider. I båda fallen före- ligger en "social ordning". På annat sätt förhåller det sig däremot med ämbetsmannen som varje dag kommer till sitt kontor. Denne har accepterat giltigheten i tjänstereglementet, att infinna sig varje dag på arbetet. Detta lagimperativ ligger till

grund för uppkomsten av en plikt-känsla, säger Weber.<sup>6</sup> I de två första fallen tycks Weber mena att likformigheten, den sociala ordningen, kan förstås som resultatet av ett egenintresse. Om detta bättre skulle kunna tillfredsställas på annat sätt, upphör också likformigheten. I det senare fallet med ämbetsmannen styrs handlingen av något annat än egenintresset, ämbetsmannen handlar utifrån vissa "maximer";

Vi kommer att tala om en ordnings "giltighet" endast då den faktiska orienteringen efter maximer kommer till stånd, därför att aktörerna i hög grad betraktar dem som gällande för beteendet. (ES s. 23).

Men var ligger giltigheten i rättsordningen? Weber har ju vid flera tillfällen bestämt denna (sociala) ordning som resultatet av att en speciell stab funktionärer existerar i syfte att ingripa vid avvikelser och att individer rättar sina handlingar här efter. Men var finns maximerna som skall göra denna ordning stabilare än om det vore resultatet av individernas egenintressen att lyda makten? Den positiva rättsordningens legitimitet ligger i att individerna tillskriver ordningen giltighet, därför att den utövas i enlighet med "positiva stadganden som betraktas som legala" (ibid. § 7, s. 26 ff.). Den skiljer sig därmed markant från sådana sociala ordningar vars giltighet grundas på tradition, känsla eller någon slags värderationell tro. Den moderna rättsordningens legitimitet är intimt knuten till legalitetskravet, till den positiva rätten.

Med legalitet menar Weber "... konformitet med stadganden som tillkommit på ett formellt sett korrekt sätt . . ." (ibid. s. 27). Formellt korrekt innebär för Weber att antingen intressenterna själva överenskommit om stadgandet eller också att dessa har "införts av myndighet som betraktas som legitim" varför aktörerna samtycker (ibid. s. 26). Den myndighet som i modern tid legitimt kan påbjuda stadganden om utövande av våld är staten.

I Weber-kritiken har det ofta gjorts gällande att han gör sig skyldig till en cirkel-definition när han bestämmer den moderna rättsordningens giltighet. Dess legitimitet förutsätter legalitetskravet, men det senare kravet förutsätter i sin tur att myndigheterna som infört stadgandet på "formellt riktigt sätt" redan åtnjuter legitimitet. Legitimiteten i rättsordningen (och den moderna staten) kan förvisso *garanteras* genom förväntningar på specifika följder (Berechenbarkeit) i fall av avvikelser. Men det förefaller som om sådana förväntningar också innebär att "ett visst typ av egen-

intresse" föreligger (ibid. s. 24), något som ju Weber strax innan förklarat vara en labil grund för en social ordning. Tvångets utövande måste givetvis tillfredsställa legalitetskravet och utövas enligt formella regler. Men Weber har själv påpekat att legalitetstron har något primitivt över sig, den praktiseras ju också bland "naturfolk . . . kompletterad med oraklers auktoritet" (ibid. s. 27, not). Kan det då verkligen vara så att den moderna rättsordningen och det därtill motsvarande rättsmedvetandet inte grundas på något annat än blind och primitiv auktoritetstro? Utöver förutsägbarheten i den moderna rättsordningen förefaller det som om Weber och Hågerström stämmer överens i att rättsmedvetandet grundas:

. . . på de mest skilda slag av intressen, och dessutom på en blandning av traditionsbundenhet och legalitetsföreställningar . . . I många fall är de aktörer som underkastar sig ordningen naturligtvis inte medvetna om i vad mån det rör sig om sedvänja, konvention eller lag. (ibid. s. 27)

Vi har sett hur Weber successivt dissocierar både "juristrätten" och "lekmannarätten" från varje rationell värdeförankring. Med ifrågasättandet av det naturrättsliga kontraktet som legitimationskälla för den faktiska rätten har fackjuristerna förlorat sin oppositionella ställning. De har blivit ämbetsmän och är som sådana underkastade det statliga reglementet. Lekmannarätten grundas, säger Weber, på en blandning av tradition och blind auktoritetstro. Det enda kvarstående (moderna) värdet ligger i rutinen, i regelbundenheten, i förutsägbarheten. Habitus – den fysiska och psykiska ordningen – har i och med uppkomsten av den legala-byråkratiska rättsordningen spridit sig till själva samhällsorganisationen som en "järnbur".

Dessa teser har givetvis inte stått oemotsagda. I följande avsnitt skall jag presentera kritiken av Weber och "rekonstruktionen" av värdesfären.

### Kritiken och rekonstruktionen av värden

I Webers rättsteori finns klart uttryckt den "rationaliseringens paradox" som han själv befarade omsider skulle ge upphov antingen till järnburen eller också "helt nya profeter" (PEKA s. 86). Utvecklingen av den formella rationaliteten, av procedurrationaliteten, sker på bekostnad av den materiella rationaliteten; moraliska värden urholkas allt mer och förlorar "mening". Weber insåg faran av det glapp som kunde uppstå mellan samhällets

behov av teknisk expertis och medborgarnas participation i det offentliga livet. Han oroades för den "dilettantism" som kunde bli fallet om lek-män fick ett ökat inflytande. I synnerhet gällde oron det rättsliga området och det ökade kravet på social rättvisa:

Jedenfalls aber wird die juristische Präzision der Arbeit, wie sie sich in den in den Urteilsgründen ausspricht, ziemlich stark herabgesetzt werden, wenn soziologische und ökonomische oder etische Rasonnements an die Stelle juristischer Begriffe treten. (GBS s. 512)

I det följande skall jag närmarè granska kritiken på följande punkter; (1) Webers tolkning av naturrätten, (2) hans rättspositivism i vars namn legalitet och legitimitet smälter samman, samt (3) förhållandet mellan formell och materiell rationalitet, ett förhållande som på det rättsliga området kan omskrivas med rätt och moral.

#### Tolkningen av naturrätten<sup>7</sup>

Som nämnts ovan hyser Weber ingen större respekt för naturrätten utan föredrar en strikt rättspositivism. Weber finner visserligen att naturrätten kan spela en viktig social roll för revolterande grupper, i synnerhet i det moderna samhället där religionen har förlorat sin traditionella ställning som legitimationsbas för världsliga förhållanden. På basis av den moderna naturrätten (kontrakt-rätten) kan alla individer kräva "lika rättigheter". Men det är Webers åsikt att allt eftersom naturrätten, när den väl kommit till användning, nödvändigtvis tvingats genomgå en "pragmatisering", har den också förlorat i trovärdighet, i synnerhet bland moderna jurister (GDS s. 496–503).

Mot Webers naturrättskritik har det anförts att han inte närmare bekymrar sig om det rättsliga språkets uppbyggnad (Hilterhaus 1965). En rättsregel innehåller åtminstone två led, ett rättsfaktum och en rättspåföljd; om en individ lagligen har förvärvat egendom, åtnjuter hon rättsskydd i händelse av att någon förgriper sig mot egendomen. Relationen mellan satsleden uttrycker emellertid inte ett kausalförhållande utan en rättslig överens-kommelse om vilka anspråk som är resultatet av vissa villkor. Statens tvångsapparat garanterar att dessa anspråk förverkligas. Inom ramen för dessa rättssatser kan individen också garanteras vissa (subjektiva) rättigheter (GDS s. 413). Problemet som bl. a. Hilterhaus anför mot Weber är att han inte tillräckligt analyserar "meningen" i dessa konstruerade rättssatser (Hilterhaus 1965).

Enligt en rättspositivistisk syn är rättssatserna resultatet av, å ena sidan, ett politiskt fattat beslut och, å andra sidan, fackjuristernas logiska meningsanalys av rättspråket i varje enskild regel. Rättssatser är då att se som konstruktioner (legal fictions) utan annan mening än den som staten i sina (lag)intentioner postulerar och som den juridiska expertisen ytterligare förfinar. Rättsordningen är då till sitt normativa innehåll blott en konstruktion, och enskilda regler har "mening" enbart som ett led i detta större (fiktiva) symbol-system. Rättsreglerna är i Hägerströms ord bara uttryck för vidskepelse vars "rättsliga språk" förbländar och förblindar medborgarna. Vi har ovan sett hur Weber förringar individernas förståelse av rättsreglers normativa innehåll, de lyder dessa regler blott för att undkomma myndigheternas ingripanden.

Man kan med den rättspositivistiska synen som bakgrund undra över hur nya rättsfakta uppstår. I enlighet med denna tradition uppstår de givetvis som resultatet av politiska beslut, när lagtext sätts. Webers decisionism kommer till klart uttryck i hans politiska sociologi och den skall markeras i än högre grad av hans senare elev, Carl Schmitt (Bertilsson 1984). Men Weber har ju också tidigare låtit påskina att om rättsregler skall vara effektiva måste de också vara i samklang med folkets "habitus", deras oreflektade handlingsvanor. Ett från ovan fattat beslut som saknar denna förankring riskerar att stöta på motstånd. Habitus kan givetvis förändras i takt med att den fysiska handlingsmiljön ändras (tekniska och ekonomiska inventioner), som i sin tur kräver nya rättsregleringar. Jag är emellertid här intresserad av det eventuella glapp som kan bli följden av att beslut fattats ovanifrån utan att ha förankring hos folket. Hur kan nya "rättsfakta", konstruerade av en politisk församling med hjälp av jurister, alls få fotfäste och ingå som en faktor (bland flera andra) för handlingsmotivationen? Det är i detta sammanhang som Weber ger utrymme för "lag-profeterna":

"Wirklich bewusst „schöpferisch“, d.h. neues Recht schaffend, haben sich nur Propheten zum geltenden Recht verhalten." (GDS s. 51)

"Abnorma personligheter" kan i kraft av sin utstrålning (karisma) ge upphov till helt nya rättsföreställningar hos folk. Jesus och Mohammed "skapade" båda rätt och fick folkets välsignelse.

Individerna fränkänns möjligheten och kraften att på egna villkor stifta lag. De enda rättskällorna som Weber accepterar är således redan existerande handlingsvanor (traditionen), politiska beslut (i enlighet med gällande regler) samt den karismatiska ledaren med abnorma personlighetsdrag. Att i denna utsträckning fränkänna individerna "kommunikativ kompetens" att delta i utformandet av offentligheten har givetvis föranlett kritik. Hans åsidosättande av individernas rättsförståelse anses leda till brister också i den institutionella maktanalysen;

Legal development is tied to the development of ethics and political domination. In law both realms are combined. Political power gives the law its external force, and ethics provide its justification. Therefore (rational-bureaucratic) domination can be interpreted as the legalization of ethics and power. It has an evaluative and an institutional dimension. (Schluchter 1981:126).

Problemet med Webers tolkning och avfärdande av naturrätten är att han ensidigt utvecklar den institutionella maktaspekten (legal-rationell makt) på bekostnad av individernas (etiska) förståelse av sin symboliska omgivning. Hans berömda Verstehenpostulat har urholkats på mening på individplanet och frusit till regelbundenheter på systemplanet. Rättsnormerna enligt detta synsätt förblir konstruktioner (legal fictions) uppbackade med våld. För individer blir de blott till "kausala motiv" som jämte andra faktorer påverkar deras beteenden. Denna renodling av maktaspekten vad gäller förståelsen av det moderna samhället leder till ett glapp mellan rätt och moral, mellan tvångsmakten och individernas förståelse av sociala sammanhang. Enda möjligheten att överkomma detta glapp mellan den yttre makten och den inre moralen är att som i Webers fall ge utrymme åt lagprofeterna och deras karismatiska uppenbarelse av "rättsfakta".

Ett viktigt led i rekonstruktionen av Webers moderniseringsteori måste följaktligen gå ut på att bättre balansera förhållandet mellan stat och individ, mellan rätt och moral. I sin Weber-kritik säger Schluchter t. ex.;

Law can be rationalized into "pure form", ethics can be sublimated into "pure content". When this happens in a consistent manner, procedural and substantive rationality become irreconcilable opposites . . . Weber's analysis of the relation between ethics and law is not free from this exaggerated conclusion. (Schluchter 1981:102)

Både Wolfgang Schluchter och Jürgen Habermas har som utgångspunkt för sina respektive rekonstruktioner att överkomma spänningen mellan "irreconcilable opposites".<sup>8</sup> Rationaliseringen och moderniseringen av samhället måste enligt deras uppfattning också spänna över individernas förståelse av sig själva och andra, d.v.s. omfatta det moraliska livet. Rationalisering i moraliskt avseende kan t. ex. innebära att individer lär sig tillämpa Kants kategoriska imperativ: vi skall sträva att handla i enlighet med sådana maximer som vi också vill att alla andra skall handla i enlighet med. Det kategoriska imperativet är ett "proceduralt" imperativ, det innehåller inga substantiella övertygelser. Detta imperativ kan i själva verket fungera som en "reflexiv princip" att anpassas efter de villkor som föreligger i varje handlingssituation. Om det kategoriska imperativet uppfattas som en reflexiv princip kan det i själva verket ligga till grund för det som Weber i sina politiska skrifter benämner Verantwortungsethik – ansvarsetik (Bruun 1972:254 ff.). Det är Schluchters åsikt att Weber själv i sin rättsteori uppställer ett falskt alternativ mellan den moderna rättens procedurrationalitet och en (irrationell) känslomoral. Ansvarsetiken är till skillnad från övertygelseetiken knuten till kunskapens möjligheter att ledsaga våra handlingar; istället för att handla enbart efter intentioner låter vi också konsekvenserna av våra övertygelser tala. Men om vi blott ledsagas av konsekvenser hemfaller vi åt opportunism. Våra handlingar saknar konsistens och sammanhang. Ansvarsetiken måste kunna fungera som en brygga mellan dessa båda poler, mellan övertygelserna och konsekvenserna; "the ethics of intention and the ethics of responsibility are not absolutely opposites, but supplement each other: both united constitute the genuine human being" (Weber i Strauss 1953:70). Ansvarsetiken kan innehålla vissa övertygelser, t. ex. sådana som ryms inom ramen för universalisering i enlighet med det kategoriska imperativet.<sup>9</sup> Både Schluchter och Habermas arbetar med dessa kantianska riktlinjer i sina respektive Weber-rekonstruktioner. Den rättsliga/moraliska utvecklingen i Väst ser enligt Schluchters modell ut så här;

Tabell 1. Förhållandet mellan rätt och moral (Schluchter 1981:102).

Värderingsgrund	Moral	Rätt	Emfas
Handling	magisk "etik"	uppenbarad rätt (orakel)	natur/ samhälle
Norm	lagetik	traditionell lag	legalitet/ moralitet
Princip	övertygelse-etik	deduktiv lag	
Reflexiv princip	ansvars-etik	positiv rätt	kollektiv/ individuell moral

Jag kan tyvärr inte på ett tillfredsställande sätt redogöra för samtliga dimensioner i Schluchters matris. Rätts- och moralutvecklingen ses som ett led i en vidare kulturevolution, där värderingsgrunden successivt övergått från den konkreta handlingen över normen och den absoluta principen till ett reflexivt stadium. Jämsides med förskjutningen i värderingsbasen har moralen antagit allt abstraktare form. Den reflexiva principen bär på en ansvarsetik, i vilken vi också har att beakta konsekvenserna av våra handlingar. Den av individerna själva satta positiva rätten anses motsvara detta reflexiva stadium i utvecklingen. Spänningen återfinns inte längre i dikotomin mellan legalitet och moralitet, utan nya lagstiftningsstrategier måste harmoniera kollektiva och individuella hänsyn (Rawls, 1971). Det "senkapitalistiska" rättsstadiet i Schluchters förslag liknar det som Nonet och Selznick benämner den nya tidens "responsiva rätt" och Teubner den "reflexiva rätten" (Dalberg-Larsen 1984).

Jürgen Habermas har i flera av sina senare kommunikationsteoretiska arbeten sökt utveckla en modern grund för "ius naturale" (Habermas 1973, 1976, 1979, 1981, 1984). Förståelseakten kräver enligt Habermas en uppsättning "reflexiva universalier", vilka han sökt utveckla med hjälp av den moderna filosofiska talaktsanalysen. Exempel på sådana reflexiva universalier, utvecklade i Habermas s. k. universalpragmatik, är budskapets klarhet, sannhet, riktighet och talarens trovärdighet (1984). Dessa för den mänskliga kommunikationen nödvändiga orienteringskriterier är inte naturgivna och apriori utan snarare resultatet av en lång utveckling som har frisläppt individen från traditionella auktoriteter. I dessas plats har indivi-

den i det moderna samhället att utifrån egna ställningstaganden bearbeta omgivningens signaler. Det är Habermas åsikt att Weber på ett olyckligt sätt stympar förståelseakten och bearbetar densamma enbart utifrån en mål-medel rationalitet. Individerna "förstår" ju inte innehållet i rättsakterna utan lyder för att undvika andras ogillande och myndigheternas ingripanden. Webers stypning av rättsförståelsen och normativa fakta överhuvudtaget har också föranlett klassisk kritik från Gurwitsch och Strauss (Gurwitsch 1947, Strauss 1953).

#### Legalitet och legitimitet

Ett traditionellt problem för Weber-forskningen är att på olika sätt söka rättfärdiga den lucka som Weber till synes lämnar med avseende på den legitimitetstyp som är adekvat för den legala-byråkratiska legalitetstypen. Om den "legala auktoriteten" har Weber följande att säga:

Då det gäller den legala auktoriteten, så är det den legitima instiftade och faktiska opersonliga ordningen, som är föremål för lydningen, liksom de som utsetts till auktoritetspersoner enligt denna ordning blir åttlydda endast på grund av den formella legaliteten i deras förordningar och endast inom ramen för dessa. (ESI s. 114)

Den legala auktoriteten är "den specifikt moderna formen av administration" (ibid. s. 147). Denna auktoritetstyp utgör en av tre rena idealtypiska auktoritetsmönster (ibid. s. 146-147). Men trots att Weber klart uttrycker att dessa typer aldrig förekommer empiriskt i sin rena form råder det tvivel om vari det *rationella* i denna legala auktoritet ligger. Loos har i sin Weber-kommentar gjort



gällande att det hos Weber bara finns två *rena* legitimitets- och auktoritetstyper, lydnad av traditionella skäl och av känslökäl (Loos 1970:115). Den legala auktoriteten förefaller vara detsamma som traditionell lydnad, såvida inte individen ges möjlighet att själv (reflexivt) kontrollera att regelrationaliteten är uppfylld. För att klara av en sådan manöver krävs en "kommunikativ kompetens" (att tänka i opersonliga termer) av individen. Habermas, bl. a., har hävdad att den legala auktoritetstypen hos Weber kräver en förförståelse hos individerna som han själv helt bortser ifrån. Den moderna individen har hos Weber bara "att lyda order".

I kritiken av Webers naturrättstolkning ovan anmärktes det att alternativet mellan maktens formella rationalitet och individernas på rationalitet och mening tömda "värdeförståelse" i själva verket inte är nödvändigt. Både Schluchter och Habermas är av uppfattningen att moderniseringsprocessen måste förstås på två skilda men ömsesidigt-relaterade "rationalitetsnivåer". Förloppet omfattar (1) institutionaliseringen av mål-medelrationaliteten samt (2) differentieringsprocessen mellan tidigare sammanhållna handlings- och normsystem. Den första nivån behandlar uppkomsten av det moderna lönearbetet och kapitalets kraft. Jämsides med den ekonomiska utvecklingen går den politiska. Den legala-byråkratiska staten genomför opersonlighetsprincipen inom förvaltningen. Den andra nivån – som Weber själv bortser från – gäller den av honom själv förutsedda "funktionella differentieringen". Splittringen mellan rätt och moral är en konsekvens av denna differentieringsprocess. Den moderna rätten garanteras av den politiska maktens tvångsapparat, men den har att söka en motsvarande förankring på individplanet. Det är på detta plan som Webers "felande legitimitetstyp" skall sökas. Dessa ansatser kräver emellertid att det också ges utrymme för en värderationalitet som täckning för den legala auktoriteten. Det "ensidiga" rationaliseringsförloppet måste balanseras med en motsvarande modernisering av värdelivets villkor.

#### **Förhållandet mellan formell och materiell rationalitet**

Vi har sett ovan hur långt Weber själv driver motsatsställningen mellan den formella och den materiella rationaliteten, mellan rätt och moral. Den formella rationaliteten kan inte omfatta den nya tidens "patetiska" krav på social rättvisa utan

att förlora sin stringens och precision (GDS s. 503–513). Juridiken förlorar sin självständighet visavi politik och moral om den formella rationaliteten skall ge vika för materiella värden.

Men är det då inte betecknande för den nya tidens välfärdslagstiftning att rätten i allt högre utsträckning har förlorat sin absolutet och blivit beroende av icke-juridisk tolkning (Aubert 1976)? 1800-talets rättsstat har successivt fått ge utrymme åt 1900-talets social- och välfärdsstat (Dalberg-Larsen 1984). Den senare kräver i långt högre utsträckning än den förra att rättsliga och icke-rättsliga konsekvenser beaktas vid lagskipningen. Lagtexten har då förlorat i precision och stringens, den har övergått till den nya tidens ram- och planlagstiftning på flera områden. Denna lagstiftningstyp delegerar rättssättande till lokala initiativ och till ett domstolsförfarande där fackjurister inte nödvändigtvis är i majoritet. I allt högre utsträckning uppmuntras medborgarnas "participation" i den lagstiftande och lagskipande processen. Skall vi verkligen med Weber läsa dessa moderna utvecklingar att "deprofessionalisera" rätten som i grunden irrationella? Kan Webers rättssociologi och rättslära säga oss något om den moderna utvecklingen i välfärdsstaten?

Jag har ovan redogjort för kritiken mot Webers ensidiga rationaliseringsteori. Han ger genomgående företräde åt den institutionella maktaspekten och utvecklingen av mål-medelrationaliteten på bekostnad av den kommunikativa värderationaliteten. Glappet som uppstår mellan funktionellt differentierade handlingssystem fyller Weber med sin teori om den karismatiska ledaren. Han inser "integrationsproblemet" i det moderna samhället, men saknar enligt Habermas en kommunikativ handlingsteori för att lösa de uppkomna problemen (Habermas 1981). Vad värre är, Weber har en tendens att förringa det "rationella" i de välfärdsrättsliga ansatser som utmärker det moderna samhället.

Den moderna rättsutvecklingen är central som en samordningsfaktor mellan marknad och stat. Den kan inte förstås som enbart kapitalets drivfjäder, inte heller som en blind makt- och tvångsutveckling. I denna rättsutveckling ligger i själva verket förborgad en vidgad förståelsehorisont (Habermas 1981). Den formella rationaliteten har möjliggjort en universalisering av rättigheter och skyldigheter till i princip *alla* medborgare. Men den kan förverkligas först om medborgarna ges en reell livschans med lika substantiella initialvillkor (Rawls 1971). Den formella rationaliteten är då knuten till den materiella värderationaliteten på

ett helt annat sätt än det som förespeglade Webers "oresonliga konflikt" (Habermas 1981). Det sociala livets "förrättsligande" (ty., Verrechtlichung) har lett till att medborgarna idag /i välfärdsstaterna/ förfogar över ett antal identitetsskapande rättigheter. Välfärdsrätten behöver inte nödvändigtvis komma i motsättning till den formella rättssrationaliteten. Habermas föreslår att en tredje och av Weber själv helt förbisedd rationalitetstyp idag gör sig gällande både bland individer och bland myndigheter. Habermas kallar själv detta rationalitets- och auktoritetsideal för den *reflexiva förståelsen*. Individernas identiteter har påverkats av den sociala livets förrättsligande, de kan ställa krav gentemot myndigheterna att uppfylla givna löften. Myndigheterna måste också vara i stånd till att rättfärdiga sina förhållanden inför medborgarna.

I ett kommunikativt utbyte mellan det som Habermas kallar för System och Livsvärld skall det idealiskt sett finnas en ömsesidighet mellan partners. I ett sådant (idealiskt) utbyte finns också ansatser till en ny rationalitets- och livsform. Habermas ser i dessa ansatser en ny "systemkomplexitet" som rättsligt måste kunna administreras. Den sociala, politiska och rättsliga utvecklingen är enligt honom inte blind och besinningslös utan utmärkes snarare av att människor kollektivt utvecklar nya livsformer.<sup>10</sup> Poängen med den reflexiva förståelsen är att söka spåra kommunikativa utbyten mellan System och Livsvärld, mellan det formellt administrerade maktsystemet och den materiellt förmedlade förståelsen bland individer.

Erst die Integration beider Ansätze /att integrera den formella regelnivån med den materiellt förmedlade livsvärlden/ macht die Theorie des Kommunikativen Handelns zu einem tragfähigen Fundament für eine Gesellschaftstheorie, die die zuerst von Max Weber in Angriff genommene Problematik gesellschaftlicher Rationalisierung mit Aussicht auf Erfolg aufnehmen kann (Habermas 1981:366).

### Summering

I denna uppsats har jag presenterat Webers rätts-sociologi och rättslära i syfte att kunna illustrera den occidentala rationaliseringsprocessens omfattning och konsekvenser. I synnerhet har jag sökt redogöra för den konflikt som Weber förutspår mellan den formella regelrationaliteten och den materiella värderationaliteten. På det rättsliga området uttrycks denna konflikt som spänningen mellan den (externaliserade) rätten och den

(internaliserade) samvettsmoralen. Mellan dessa båda poler ser Weber själv inte någon förmedlande länk, med undantag för den karismatiska uppbyggelsen. Jag har också redogjort för kritiken av Webers rationaliseringsteori, i synnerhet med avseende på den "rekonstruktion" av värdelivet som Jürgen Habermas och Wolfgang Schluchters kommunikativa ansatser innebär. Rekonstruktionen av rationaliseringsteorin är viktig, inte minst därför att den leder till en annan förståelse av det moderna välfärdssamhället än den som Webers ursprungliga teori med sin oresonliga konflikt mellan regel- och värderationalitet ger.

### Noter

- <sup>1</sup> I en känd passus (GDS s. 457–458) jämför Weber det anglosaxiska common law-systemet med den kontinentala positiva rätten. Weber anser att den senare rättsordningen har nått en högre rationalitetsnivå än den förra. Common law-systemet anser han fortfarande bygga på de empiriska traditioner som utvecklades i den romerska rätten, rätten som hantverk. Han säger också att de engelska juristerna länge motsatt sig en större kodifiering av rätten, eftersom en sådan skulle innebära att de själva gick miste om rättens "mystiska" kraft som den empiriska traditionen värnar om.
- <sup>2</sup> Webers syn på naturrätten (GDS s. 496–503) går ut på att denna – i dess senare rationalistiska version – har avlöst det religiösa budskapet i det moderna samhället. Han anser också att naturrätten erbjuder en mycket tvetydig legitimationskälla; den kan åberopas av både de besuttna och de obesuttna för att försvara respektive rättigheter. Han anser också att naturrätten förlorat i trovärdighet när den överförs till faktisk lagstiftning. Detta gäller i synnerhet när "arbetsvärdelektion" (en variant av naturrätten enligt Weber) görs till grund för positiv lagstiftning. Det faktum att man med naturrätten som grund kan legitimera mycket skiftande positioner gör att naturrätten enligt Weber förlorat sin trovärdighet, i synnerhet bland moderna jurister.
- <sup>3</sup> Webers formella rättsteori liknar Hans Kelsens "rena rättslära" (Kelsen 1946). Enligt denna utgörs rättsordningen av ett konsistent och konklusivt ordnande av rättsatser, där lägre satser skall kunna härledas från högre och mer övergripande sådana. Rättskipningen får på så sätt karaktären av ett strikt deduktivt vetenskapligt schema. Denna logiskt ordnade rätt ligger också till grund för Kelsens (och Webers) anspråk att den juridiska rätten är något från politik och moral artschild.
- <sup>4</sup> George Gurvitch, sociolog och rättsfilosof, har i sina skrifter utvecklat en numera klassisk kritik mot Webers rättsteori och dess metodologiska individualism. Rättsfakta reduceras till beräkningsbara individuella beteenden (Gurvitch 1947).

- <sup>5</sup> Alf Ross förefaller dela Webers kognitiva (positiva) rättsteori – åtminstone i sina tidigare skrifter (1917). Anthony Kronman (1983) har nyligen i mera detalj diskuterat Webers och rättspositivismens kognitiva rättsteori, i vilken praktiskt-moraliska värdesatser (rationella) anspråk helt förnekas. Istället leder den kognitiva rättsteorin, karaktäristisk för all rättspositivism, till decisionism (Bertilsson 1984).
- <sup>6</sup> Se också Axel Hägerströms uppsats "Om Pliktmedvetandet" i *Socialfilosofiska Uppsatser*, 1939.
- <sup>7</sup> Leo Strauss har i *Natural Right and History* (1953: kap. 2) framfört en numera klassisk kritik mot Webers distinktion mellan fakta och värderingar utifrån strikt naturrättsliga utgångspunkter. Alastair MacIntyre har helt nyligen aktualiserat denna kritik och säger att Webers "byråkratiska individualism" är en viktig grund till den moderna tidens "malaise" (1981).
- <sup>8</sup> Samma oförenlighet mellan rätt och moral som Weber gör sig till talesman för framförs också av den i Sverige tillfälligt bosatte Theodor Geiger i dennes *Debat med Uppsala om Moral og Ret* (1946).
- <sup>9</sup> Stephen Kalberg hänvisar i sin utmärkta översiktsartikel om modern Weber-diskussion (1979) till betydelsen av virtuosetiken hos Weber:  
Only the extraordinary person can, while avoiding the extremes of retreat from the world and merely adaptation to it, permanently live in a dualistic "tension filled "equilibrium" . . . since universal ethical standards for action are not postulated, they remain dependent in our era upon the capability of persons to create their own ultimate values.  
Virtuosetiken är, säger Kalberg, också viktig för förståelsen av ansvarsetiken:  
Only persons able /to create their own value/ can then act responsibly against value positions different from their own as well as against reality's random flow of circumscribed events (1979:135).
- <sup>10</sup> Jürgen Habermas har påverkats av de amerikanska pragmatisterna, Peirce, Dewey och Mead. Beteckningen "universalpragmatik" är i detta avseende träffande som en förmedlande länk mellan kantianska intentioner och pragmatiska konsekvenser! Det är därför av ett visst intresse att jämföra Habermas och Webers intentioner att finna förmedlande instanser mellan övertygelsen och konsekvenserna. Strauss har poängterat att Weber egentligen aldrig förmår göra sig av med Kants kategoriska imperativ. "Du skall ha din demon" är ett exempel på ett (kategoriskt) imperativ (1953: kap. 2).
- GDS: *Grundriss der Sozialökonomik. Wirtschaft und Gesellschaft. II. Halbband.* Tübingen 1947: J.C.B. Mohr.
- ES: *Ekonomi och Samhälle. Förståelsesociologins grunder* (översättning av A. Lundquist). Lund 1983: Argos.
- Anners, E. (1974) *Den Europeiska Rättens Historia, I och II.* Stockholm: Awe/Gebers.
- Aubert, W. (1976) *Retten sosiale funksjon.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bertilsson, M. (1984) Om Avgörandet: Notat om Krist och Anti-krist. *Sociologisk Forskning*, vol 21 no 2 ss. 33–49.
- Bruun, H. H. (1972) *Science, Values, and Politics in Max Weber.* Köpenhamn: Munksgaard.
- Dalberg-Larsen, J. (1984) *Retsstaten, Velfærdsstaten og hvad så?* Köpenhamn: Akademisk Forlag.
- Eliæson, S. (1982) *Bilden av Max Weber.* Stockholm: Norstedts.
- Geiger, T. (1946) *Debat med Uppsala om Moral og Ret.* Lund: Gleerups.
- Gurvitch, G. (1947) *Sociology of Law.* London: Routledge & Kegan Paul.
- Habermas, J. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus.* Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1976) *Rekonstruktion des Historischen Materialismus.* Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1979) *Communication and the Evolution of Society.* Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des Kommunikativen Handelns. I. och II.* Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1984) *Den Rationella Övertygelsen* (översättning av R. Matz och med inledning av M. Bertilsson och R. Eyerman). Stockholm: Akademilitteratur.
- Havelock, E. A. (1978) *The Greek Concept of Justice.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hedenius, I. (1963) *Om Rätt och Moral.* Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Hiltebeitel, F. (1965) *Zum Rechtsbegriff der Soziologie Max Webers.* Köln: Inaugural Dissertation.
- Hunt, A. (1976) *The Sociological Movement in Law.* London: Macmillan.
- Hägerström, A. (1939; 1966) *Socialfilosofiska Uppsatser.* Stockholm: A. Bonniers.
- Ingers, G. *Svensk Rättshistoria.* Lund: Liber.
- Kalberg, S. (1979) The Search for Thematic Orientation in a Fragmented Oeuvre. *Sociology*, vol 13 no 1 ss. 127–139.
- Kelsen, H. (1946) *A General Theory of Law and State.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Källström, S. (1984) *Värdenihilism och Vetenskap.* Göteborg: Akademisk Avhandling.
- Kronman, A. (1983) *Max Weber.* Stanford: Stanford University Press.
- Loos, F. (1970) *Zur Wert- und Rechtslehre Max Webers.* Tübingen: J.C.B. Mohr.

## Litteratur

Jag har använt följande förkortningar för Max Webers skrifter:

PEKA: *Den Protestantiska Etiken och den Kapitalistiska Andan* (översättning av A. Lundquist). Lund 1978: Argos.

- Lukács, G. (1955) *Die Zerstörung der Vernunft*. Berlin: Aufbau Verlag.
- MacIntyre, A. (1980) *After Virtue*. London: Duckworth.
- Nordin, S. (1983) *Från Hägerström till Hedenius*. Lund: Doxa.
- Ross, A. (1934) *Virkelighed of Gyldighed i Retlæren*. København: Levin & Munksgaard.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schluchter, W. (1981) *The Rise of Western Rationalism*. Berkeley/Los Angeles: California University Press.
- Sundberg, J. (1978) *Från Eddan till Ekelöf*. Lund: Liber.
- Strauss, L. (1953) *Natural Rights and History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weber, M. (1977) *Critique of Stammler* (translated and with an introduction by G. Oakes). New York: The Free Press.

# Översikter och meddelanden

## Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion

De tidigare aviserade förändringarna i redaktionen på Statsvetenskaplig Tidskrift har nu genomförts. Vid årsskiftet lämnade Torbjörn Vallinder sitt uppdrag som redaktionssekreterare och efterträddes av Lennart Lundquist. Samtidigt tillträdde Anders Sannerstedt som bitr. redaktionssekreterare.

Vid sammanträde med Fahlbeckska stiftelsens collegium i oktober 1984 framförde preses, Birgitta Odén, kollegiets tack till Torbjörn Vallinder för det förnämliga sätt på vilket han svarat för inte mindre än femton årgångar av tidskriften.

För den nya redaktionen känns det angeläget att tacka Torbjörn. Hans energi och aldrig sinande uppslagsrikedom framstår som föredömen. En första målsättning är att bibehålla den höga nivå som karakteriserar hans femton årgångar, och vi är medvetna om att det är en högt ställd ambition. Vi hoppas naturligtvis kunna utnyttja Torbjörns erfarenheter och ser fram mot de många bidrag han nu kommer att få tid att skriva.

*Lennart Lundquist*

## Åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda. Några reflektioner kring ett demokrati-problem\*

### 1. Inledning

Namnet på disciplinen skiftar mellan länder och språkgrupper, ibland även inom länder och språkgrupper. Statsvetenskapen är i Norden känd under namnen allmän statslära, statskunskap och politologi; och i den anglo-saxiska kontexten under benämningar såsom 'political studies', 'government' och 'political science'. De terminologiska variationerna går att föra tillbaka på de olika juridiska, historiska och beteendevetenskapliga forskningstraditioner, som präglat disciplinen från början av detta århundrade till våra dagar; och de kan inte utan vidare avfärdas som ett uttryck för universitetsadministrativt godtycke.

Gemensamt för de olika benämningarna är att de på ett eller annat sätt drar uppmärksamheten till staten,

regeringen, styrelseskicket eller det politiska systemet. Ämnet har av naturliga skäl haft sin geografiska tyngdpunkt förlagd till USA, Kanada, Storbritannien, samväldet och Västeuropa; och har, också av förstäligen skäl, i hög grad uppmärksammat diverse demokratiproblem. Åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda, som jag fortsättningsvis kommer att uppehålla mig vid, ligger inom ramen för denna forskningstradition, men får i allmänhet vika för andra frågeställningar. Och detta trots problemets uppenbara relevans för den representativa demokratin, som blir ganska ihålig om riksdagsmännen inte gör det teorin kräver av dem – att i riksdagen föra väljarnas talan.

Problemet uppmärksammas visserligen av och till, men belyses alltför sällan med relevanta data. Riksdagen som social elit är ett återkommande tema i sociologisk och statsvetenskaplig forskning, med uppenbara beröringspunkter med frågan om åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. Liknande kommentarer kan göras om de spelteoretiskt inspirerade undersökningar av det parlamentariska röstningsbeteendets inre dynamik, som

\*Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar här den föreläsning med vilken Sten Berglund den 9 maj 1984 tillträdde den svenskspråkiga professuren i allmän statslära vid Helsingfors universitet. Den bygger på data från det av Riksbankens Jubileumsfond stödda projektet "Demokrati och byråkrati i inrikes- och utrikespolitik", som i samverkan genomförts av de statsvetenskapliga institutionerna i Stockholm, Umeå och Uppsala.

Projektet utgick från den klassiska föreställningen att det i moderna västerländska demokratier råder ett spänningsförhållande mellan demokrati å den ena sidan och internationell politik å den andra, och gjorde till sin huvuduppgift att besvara i frågan hur och i vilken utsträckning utrikespolitiken i ett sådant land skiljer sig från inrikespolitiken.

Projektledare med samordnade anslag var Kjell Goldmann (Stocholm). Sten Berglund (Umeå) och Gunnar Sjöstedt (Stockholm) svarade för var sin empirisk undersökning på temat representation respektive politikprocesser. Projektet avrapporteras i sin helhet i boken "Democracy and Foreign Policy" (Gower, forthc.)

började komma under tidigt sextioal. De rena åsiktsrepresentativitetsstudierna är däremot fåtaliga, eftersom de förutsätter surveydata om både väljare och valda med alla kostnader, som därtill hör.

## 2. *Uppläggning, metod och material*

De forskningsresultat, som redovisas här, bygger på surveyer av 1982 års svenska väljare och riksdagsledamöter. Undersökningen ingick som en av två delstudier i projektet 'Demokrati och byråkrati i inrikes- och utrikespolitik', som genomfördes med stöd av Riksbankens Jubileumsfond i Stockholm. Projektets huvuduppgift var att utröna om utrikes- och försvarspolitik i demokratihänseende fungerar annorlunda än annan politik. Skolpolitiken fick av diverse praktiska skäl i undersökningen representera hela det inrikespolitiska fältet; och mer behövdes i och för sig inte för att det skulle vara möjligt att kontrastera försvars- och utrikespolitiken mot något annat.

De båda enkätformulären kretsar i allt väsentligt kring skol-, försvars- och utrikespolitik, men innehåller också ett antal allmänna frågor, bl a sådana som har att göra med åsiktsöverensstämmelsens förutsättningar; och jag fortsätter närmast med att redovisa utfallet av en analys av de aktuella frågorna. Jag går därefter över till att se på åsiktsöverensstämmelsen, i sektor efter sektor, fråga efter fråga; och försöker i ett avslutande avsnitt förklara de variationer, som trots allt registreras.

## 3. *Åsiktsrepresentativiteten och dess förutsättningar*

Det är från nationalekonomin bekant att ingenting är gratis och från sociologin och socialpsykologien att det mesta låter sig förklaras i grupptermer. Om man, som vi gjorde, söker kombinera de båda perspektiven med varandra med sikte på just åsiktsrepresentativitet, knyts intresset till tre slags faktorer:

- participation
- information
- attityder

varav åtminstone den mellersta har hemortsrätt i båda teoriperspektiven.

Den bild, som framtonar, när materialet granskas utifrån dylika utgångspunkter, är på sitt sätt motsägelsefull. Väljarna är på ett ytligt plan politiskt intresserade. Det stora flertalet medborgare (83 %) uppger partipreferens. Ungefär hälften av dem säger sig vara mycket eller ganska intresserade av politik, och engagemanget

för de här aktuella sektorerna ligger to m på en ännu högre nivå. Det är emellertid betydligt sämre ställt med participationen (mötesaktiviteten, demonstrationsbenägenheten m m), med informationen om vad partierna egentligen står för och med förtroendet för politikernas vilja och förmåga att representera folket.

Liknande kommentarer kan fällas om riksdagsmännen. De är ytligt sett engagerade, men anstränger sig inte över hövan för att framföra sina åsikter i riksdagen eller till väljarna. De är väl medvetna om det sk politikerföraktet, men tenderar att underskatta omfattningen av den misstro mot politik i allmänhet och politiker i synnerhet, som vuxit fram i valmanskåren; och känner sig – kanske just därför – trygga i representantrollen, som de tror sig sköta med all akkuratess, genom att använda partiet som främsta inspirationskälla.

Jag drar därav slutsatsen att förutsättningarna för åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda i Sverige inte är de bästa.

## 4. *Åsiktsrepresentativiteten*

Men jag tvingas i samma andetag konstatera att åsiktsöverensstämmelsen ligger på en hög nivå. Det är endast enstaka utrikespolitiska frågor, som resulterar i låga samband mellan väljar- och riksdagsopinioner, dvs i korrelationskoefficienter runt eller under 0,50. Vi använder oss i undersökningen också av ett annat mått på åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda, nämligen den genomsnittliga åsiktsskillnaden. De båda måtten – korrelationskoefficienten och differensmättet – drar oftast, men inte alltid, i samma riktning.

Särskilt problematiska är de frågor, som resulterar i förhållandevis låga samband, och där riksdagen i kraft av differensmättet inte heller kan sägas vara representativ för några allmänna tendenser bland väljarna. Riksdagsledamöterna och väljarna befinner sig i sådana frågor på kollisionskurs. Det är zon- och nedrustningsfrågorna.

Det finns ur representationshänseende skäl att beakta även de frågor – u-landsbiståndet och (gräns-)kränkingsproblematiken – som resulterar i förhållandevis låga samband trots en tämligen god överensstämmelse mellan väljare och valda mätt i termer av åsiktsskillnader.

Det visar sig vid närmare granskning att det här är frågor om *items*, där partiskillnaderna är osedvanligt små bland väljarna (u-hjälpen) eller bland både väljare och riksdagsmän (gränsskränkningarna). Gränsskränkingsfrågan är i själva verket inte alls konfliktladdad, och konsensus är i representationshänseende oproblematis. I u-hjälpsfrågan finns däremot uttalade meningsskiljaktigheter. Av väljarna distanserade sig en minori-

tet på 12 % helt och hållet från den av majoriteten omfattade ståndpunkten utan att ha någon motsvarande riksdagsrepresentation. Slutsatsen blir att åsiktsöverensstämelsen är god i alla de 10 undersökta frågorna med undantag av tre – i första hand zon- och nedrustningsfrågorna och i andra hand u-hjälpsfrågan – centrala moment i svensk utrikespolitik.

### 5.1 Den sektorsvisa variationen

Orsakerna till den sektorsvisa variationen kan sökas på många håll:

- väljarnas uppfattning och kunskaper om sektorerna
- de faktiska och uppfattade partirelationerna inom sektorn
- frågornas karaktär (närhet, relevans, komplexitet, etc.)

Samtliga faktorer kan förankras i ett slags *cost/benefit*-perspektiv. Ju mera byråkratiserad och svårgenomtränglig sektorn är, ju mindre de faktiska och uppfattade partiavstånden är inom sektorn och ju mera fjärran, irrelevanta och komplexa de sektorsspecifika frågorna förefaller vara, desto större är sannolikheten för att väljarna, så att säga, väljer bort sektorn i fråga.

Det finns i vårt material ingenting, som tyder på att utrikessektorn uppfattas som mera byråkratisk än andra sektorer, men väl åtskilliga indikatorer på att den i övrigt har en särställning. Den sakliga spännvidden i de utrikespolitiska riksdagsdebatterna är förhållandevis liten; och väljarna har också påfallande stora svårigheter att avgöra vad partierna står för och hur de förhåller sig till varandra i tex zon-, nedrustnings- och biståndsfrågor. Det stora flertalet väljare är även beredda att hålla med om att utrikespolitiska frågor måste hanteras försiktigare än andra frågor och till sin natur är mera komplexa än exempelvis de skolpolitiska frågorna.

Den sektorsvisa variationen förefaller således kunna förklaras med hjälp av åtskilliga av de faktorer, som anförs till stöd för den vid det här laget klassiska hypotesen att utrikespolitik och demokrati är oförenliga storheter. Men vi har därmed inte besvarat frågan vad, som döljer sig bakom undersökningens huvudresultat, den överlag goda åsiktsöverensstämelsen mellan väljarna och deras valda ombud.

### 5.2 Åsiktsrepresentativiteten än en gång

Vi närmar oss problemet ur ett slags inflytandeperspektiv; vem påverkar vem mest, väljarna, riksdagsmännen eller vice versa? Testningen sker på enklast möjliga sätt, genom en serie regressionsanalyser där respektive egenständpunkter matchas mot motpartens egenständpunkt.

Utfallet är, på några undantag när, i stort sett det samma från fråga till fråga, men kräver åtminstone i det

avvikande stycket en kommentar. Det är nämligen de utrikespolitiska frågorna, som skiljer sig från mängden. Riksdagsmännen är överlag okänsliga för de utrikespolitiska väljaropinionerna, särskilt i nedrustnings- och biståndsfrågor; och väljarns åsikter i de aktuella frågorna har, om möjligt, än mindre att skaffa med riksdagsopinionerna. Det dåliga modellutfallet på den utrikespolitiska arenan är troligen ett utflöde av den konsensus, som präglar sektorn, och kan måhända också förklaras med hänvisning till de utrikespolitiska frågornas speciella karaktär (komplexitet, relevans m m).

Allting, to m de utrikespolitiska variablerna, tyder emellertid på att påverkan går från valmanskåren till riksdagen snarare än tvärtom. Vi vet därmed i stort sett vad vi behöver veta om riksdagsledamöterna, men inte om väljarna. Stora surveymaterial är inte idealiska för att fånga upp de processer på individnivå, som döljer sig bakom de politiska opinionerna, men det finns i medborgarmaterialet ytterligare en variabel väl värd att pröva som prediktor på väljarattityderna, nämligen de ståndpunkter som väljarna tillskriver det egna partiet.

Den nytillkomna variabeln pressar upp förklaringskraften med 20 % eller mera och framstår därmed som den i särklass tyngsta av de båda prediktorerna. Modellen hanterar i princip alla frågor lika väl. Väljarna intar således även i utrikespolitiska frågor i stort sett samma ståndpunkter, som de tillskriver det egna partiet.

### 6. Sammanfattning och slutsatser

Vi har därmed förklarat väljaropinionerna med en modell och riksdagsopinionerna med en annan. Det återstår nu bara att kombinera de båda modellerna, men det är dessvärre lättare sagt än gjort. Vi vet nämligen alldeles för litet om opinionsbildningen inom och utanför riksdagen för att utan vidare kunna specificera en övergripande modell. Vi har på sin höjd några hållpunkter för mer eller mindre lösa spekulationer; och de kretsar huvudsakligen kring partiernas roll i väljarnas och riksdagsmännens föreställningsvärld.

Partiidentifikationen bestäms i Sverige liksom i de övriga nordiska länderna av vilket läge väljarna intar på vänster/höger-axeln. Sambandet ( $R_{xy}$ ) mellan de båda variablerna ligger i storleksordningen 0,7 och förklaringskraften runt 50 %; och den ökar endast marginellt, om modellen omformuleras så att väljarnas åsikter i skol-, försvars- och/eller utrikespolitiska frågor läggs in bland de oberoende variablerna. Väljarståndpunkterna i konkreta tvistefrågor visar sig i stället vid närmare analys struktureras av i stort sett samma uppsättning variabler, som bestämmer partiidentifikationen.

Det betyder i sin tur att sambanden i den ena av våra två huvudmodeller antagligen är spuriösa. Väljarnas opinioner i skol-, försvars- och utrikespolitiska tvistefrå-

gor är *inte* ett utflöde av de förmodade partiståndpunkterna i respektive fråga. De struktureras bara efter samma kriterier som de förmodade partiståndpunkterna. Saken kan litet tillspetsat uttryckas så att väljarna formulerar sina åsikter under intryck av ett slags *låtsaspartier*, vars ståndpunkter stämmer med gängse stereotyper.

Den för de båda huvudmodellerna minsta gemensamma nämnaren heter således 'vänster/höger'. Det är den konfliktdimension, som bestämmer partivalet och strukturerar de politiska opinionerna. Den förleder åtskilliga väljare att tro att avstånden mellan partierna är större än vad de egentligen är; och den hjälper riksdagsledamöterna att orientera sig bland och anpassa sig till väljaropinionerna på ett sådant sätt att de framstår som genuint responsiva i alla frågor utom de utrikespolitiska.

Varför och med vilka konsekvenser undandrar sig däremot vår bedömning. De informationskanaler, som riksdagsmännen använder sig av, ger tydligen en mera tillförlitlig bild av stämningarna i landet än vi antog. Vilken kanal – partiet, organisationerna, statsförvaltningen etc. – som ger den bäsa återkopplingen till väljarna, låter sig däremot inte säga. Och vad det i praktiken betyder för demokratin att riksdagen representerar folket och också antas representera folket, men på felaktiga premisser, är, om möjligt, ännu svårare att säga. Det förefaller emellertid i det långa loppet vara bäddat för en vidgad förtroendeklyfta mellan väljare och valda, och då särskilt på den utrikespolitiska arenan.

Sådan är alltså situationen i Sverige, och det kan avslutningsvis vara på sin plats med några reflektioner kring slutsatsernas räckvidd. Utrikespolitisk konsensus är i Finland inget okänt fenomen. Den är förmodligen rentav mera utbredd här än där. Hypotesen är alltså att utrikessektorn i Finland ur representationshänseende är mindre problematisk än motsvarande sektor i Sverige. Vänster/höger-dimensionen har i Finland aldrig varit lika dominerande som i Sverige, där konkurrens i stort sett saknas från andra konfliktdimensioner såsom etnicitet, centrum/periferi m.m. Det är emellertid hela tiden fråga om gradskillnader, och hypotesen eller grundtipset är således att det även i Finland finns skäl att varna för en ökad förtroendeklyfta mellan väljare och valda i inrikespolitiskt hänseende.

Det är med dessa hypoteser som med alla andra. De förutsätter empirisk prövning, och representationsforskningen är i Finland ej mindre angelägen än i dess västra grannland.

Sten Berglund

### Utlåtanden av de särskilt utsedda ledamöterna av samhällsvetenskapliga fakultetens vid Stockholms universitet tjänsteförslagsnämnd för tillsättning av professur (L 24–26) i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning

Som sakkunnig vid tillsättning av professuren i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning, vill jag avge följande utlåtande:

Såvitt jag kan se erbjuder formuleringen av tjänsten inte några problem. Vad som fordras är kompetens i statsvetenskap enligt föreliggande befordringsgrunder. Det förefaller självklart att en betydande del av den kompetensgivande verksamheten ska ligga inom området förvaltning och planering.

Om de tre sökande – Göran Djupsund, Daniel Tarschys och Björn Wittrock – vill jag anföra följande:

Göran Djupsund avlade pol kand-examen 1975, pol lic-examen 1976 och pol dr-examen 1981 vid Åbo Akademi. Han utnämndes 1982 till docent i statskunskap med offentlig förvaltning vid Åbo Akademi.

Djupsund har haft en relativt omfattande tjänstgöring vid Åbo Akademi som forskare och lärare. Bl. a. har han inemot två år fungerat som tf. biträdande professor och tf. professor. Han förordnades 1981 som överassistent i statskunskap.

De arton arbeten som Djupsund insänt till bedömning kan fördelas på tre olika områden: kommunalforskning, partiforskning och fascismforskning. Ämnesmässigt är denna produktion till viktiga delar inom den sökta professurens område.

Sina första vetenskapliga insatser gjorde Djupsund inom ramen för kommunforskningsprojektet i Åbo. Hans första arbete, som skrevs tillsammans med Helander och Ståhlberg, är "Det kommunala indelningsproblemet i Finland", 1975, 101 s. Senare presenterar han själv en kortversion av denna undersökning: "Till frågan om kommunsammanslagningarnas konsekvenser", 1976, 29 s. Uppsatsen omfattar dels en genomgång av de finländska indelningarnas historia, dels en explorativ undersökning av kommunsammanslagningarnas effekter. Den sistnämnda har utformats som en jämförelse mellan matchande par av kommuner, där det ena består av kommuner som slagits samman och det andra av icke-sammanslagna kommuner. Resultatet av denna undersökning ger inte något klart mönster. Djupsund kommer senare att ta upp och utveckla metoden på ett nytt problem.

Hans första större arbete, licentiatavhandlingen "Planeringsaktiviteter och planform", 1976, 287 s., har också tillkommit inom kommunprojektet. Ambitionen är främst deskriptiv, nämligen att klarlägga förekomst av



och form hos kommunplanering i Finland. Författaren genomför uppgiften med stor grundlighet. Han visar samband mellan den kommunala planeringen och andra typer av planering, ger planerarnas bild av planering som rationellt beslutsfattande och undersöker samband mellan planförekomst och kommunegenskaper. Avslutningsvis tar han upp rationalitetsproblemet och nyare utvecklingsdrag inom kommunplaneringen i Finland.

Avhandlingen är en grundlig och välgjord redovisning av den finländska kommunplaneringen och vittnar väl om författarens kunskaper om och insikter i ämnet. Den är emellertid primärt deskriptiv och har begränsade teoretiska och metodologiska ambitioner.

Mera teoretiskt inriktad är "Jämförelsemetoder i samhällsplaneringen", 1976, 20 s., i vilken Djupsund diskuterar frågan om vilken beslutsuppfattning som ligger till grund för samhällsplaneringen. Han finner att det är rationalismen och söker visa vad som skulle följa om man istället använde inkrementella modeller. Som ett förarbete till doktorsavhandlingen kan man beteckna "Att värdera planering", 1978, 46 s. Djupsund söker här finna kriterier för hur planeringseffekter ska evalueras. Uppsatsen är uppslagsrik men abstrakt och generell. Det hade varit fördelaktigt om författaren i större utsträckning sökt sig till litteraturen om värdering av policyeffekter.

Det hittills klart viktigaste av Djupsunds vetenskapliga arbeten är doktorsavhandlingen "Illusioner om planering. En studie i kommunplaneringens konsekvenser", 1981, 170 s. Avhandlingen samlar upp mycket av hans tidigare kommunforskning när det gäller såväl teori och metod som material. Det ska omedelbart sägas att det är ett mycket ambitiöst arbete både i fråga om ansats och genomförande.

Författaren ställer frågan om kommunplaneringen har några effekter. Speciellt kommer han att intressera sig för effektiviteten. Han går mycket grundligt tillväga med analys av planeringsbegreppet, diskussion av värderingsdimensioner och värderingskriterier samt utformning av en analysapparat omfattande 14 värderingsdimensioner med sammanlagt 83 variabler. Han undersöker sedan utvecklingen över ett antal år i matchande par av kommuner av vilka den ena har haft planering och den andra inte.

Resultatet av den empiriska analysen ger vid handen att planering inte spelar någon roll för vad som sker i kommunerna. Djupsund försöker förklara vad detta beror på och han analyserar också på generell nivå planeringens dilemma.

Djupsund diskuterar sitt tillvägagångssätt i detalj och redovisar alla sina avvägningar. Ibland blir han kanske något omständiglig – avhandlingen tenderar någon gång att bli lite tungt akademisk. Denna metodologiska med-

vetenhet är självfallet i sig mycket positiv: Djupsunds öppenhet och vilja att sätta problemen under debatt förtjänar allt beröm.

Den empiriska analysen innebär att Djupsund bl. a. granskar planeringsfilosofin och de konkreta planerna i kommunerna. Däremot undersöker han inte, såvitt jag kan se, de faktiska planeringsprocesserna. Han vet därför inte om de i realiteten genomförts i den anda, som den rationalistiska planeringsfilosofin föreskriver. En av hans förklaringar till att planeringen inte avtecknar sig i evalueringsvariablerna är just att det aldrig försiggått någon rationell planeringsprocess. Är detta korrekt är det knappast förvånande att resultatet blir som det blir: de faktiska processerna är tydligen lika i planerande och icke-planerande kommuner.

I uppsatsen "Har kommunplaneringen konsekvenser?", 1982, 23 s. sammanfattar författaren viktigare resultat från avhandlingen. Han använder också material från avhandlingen i "The Futile Quest for Local Control", 1982, 25 s., och han introducerar här en ny problematik, nämligen huruvida kommunplanering bara förstärker centralmaktens kontroll över kommunerna. Tillsammans med Ståhlberg har han också skrivit en vårdad och kunnig redovisning av den finländska kommunförvaltningens utveckling under efterkrigstiden ("Finländsk kommunförvaltning i förändring", 1981, 68 s.):

Djupsunds andra större forskningsområde gäller politiska partier. Hans första arbete här är "Förvaltning, intressegrupper och partier", 1977, 74 s. Uppsatsen är kanske något okoncentrerad och omfattar strängt taget två olika delar, av vilka den ena behandlar den offentliga förvaltningens olika roller och den andra de politiska partiernas uppbyggnad utifrån responsivitetssynvinkel. Det sistnämnda innebär att han visar enbart de strukturella förutsättningarna. Samma problem tar han upp i "Regulation of demands: The Changing Role of Political Parties", 1977, 35 s., i vilken de offentliga tjänstemännens närvaro i partiapparaten diskuteras mera ingående.

Han har senare tillsammans med Ståhlberg utvecklat temat i "Korporatisering och byråkratisering av Finländsk politik", 1978, 58 s. Problemet har nu fått en klarare teoretisk formulering: det är frågan om vilka faktorer som försvårar en växelverkan mellan myndigheter och medborgare. Konkret analyseras byråkratisering, som innebär att offentliga tjänstemän får positioner inom partierna, och korporatisering, som innebär att intresseorganisationerna har övertaget på den formella beslutsarenan. Författarna diskuterar materialet utifrån tre tolkningsmodeller och skisserar en förklaringsmodell.

Problem kring de politiska partierna behandlas också i "Föränderlighet i partiorganisationen. En orsakssökan-

de diskussion och empirisk illustration", 1979, 16s. Konkret gäller det en redovisning av utvecklingen inom fyra finländska partier med avseende på representation i partistyrelse och sidoorgan. Tillsammans med Ståhlberg tar han åter upp frågan i "Party-Adaptation to Post-Industrial Society", 1981, 23 s.

I "Den stockade kanalen", 1984, 26 s. (tillsammans med Ståhlberg) tar författarna fram ett antal uppgifter eller funktioner för politiska partier i liberala demokratier. De ställer sedan frågan: hur fyller partierna dessa funktioner? Med stöd i litteraturen och med egna impressioner skisserar de svar på frågan och menar sig kunna påvisa tyngdpunktsförändringar. Detta relateras sedan till fyra kritiska ståndpunkter om partierna hämtade från politisk och samhällsvetenskaplig debatt. Det är intressanta resonemang präglade av kunskaper och insikter.

Det finns inslag i Djupsunds partiforskning som är av betydande intresse. Inte sällan är resonemangen originella och det finns en spännande anknytning till förvaltningsforskning. Hittills är det emellertid frågan om skisser och man har anledning att önska att Djupsund söker åstadkomma ett större arbete på området.

Djupsunds tredje forskningsområde är analys av fascism i Finland. Han har här tillsammans med Karvonen skrivit boken "Fascismen i Finland", 1984, 115 s. Efter en kort redovisning av den finländska högerextremismens historia och det aktuella forskningsläget söker författarna pröva några teser med hjälp av valstatistiken. Detta sker i två steg. I det första genomgår de valresultaten 1929–39 med avseende på högerextremism. Det är en ekologisk analys där valresultaten sammanställs med kommunegenskaper. Resultaten tjänar till att inringa punkter för intensivanalys. Denna innebär att de djupgranskar de mest högerinriktade kommunerna med avseende på vad händelserna 1918 betytt för högerextremismen och vad det finns för samband till religion.

Resonemangen är tentativa och hypotetiska, men författarna arbetar med omdöme och försiktighet. De menar sig också kunna modifiera forskningens ståndpunkter.

Djupsunds senaste projekt gäller analys av alternativrörelser. Han har här skrivit ett papper, nämligen "Alternativrörelser och mobilisering", 1981, 27 s. Detta innehåller funderingar kring utformningen av ett analys-schema. Projektet är intressant men ännu allt för preliminärt för att medge en värdering.

Sammanfattningsvis kan Djupsund betecknas som en mycket lovande forskare. Hittills har han emellertid svarat för en kvantitativt begränsad produktion även om den redan har en viss bredd. Höjdpunkten i hans produktion representeras av kommunalforskning och det finns skäl att särskilt framhäva doktorsavhandlingen. I

övrigt finns det klart intressanta drag i hans partiforskning, men han har ännu inte genomfört någon mera grundlig undersökning. Även hans fascismforskning har ett preliminärt drag, men också här finns klara utvecklingslöften.

*Daniel Tarschys* är född 1943. Han avlade fil kand-examen 1963, fil lic-examen i statskunskap 1967 och disputerade för doktorsgraden 1972 – allt vid Stockholms Universitet. Han avlade också jur kand-examen 1965.

Han har en synnerligen bred erfarenhet som universitetslärare och forskare. Sedan 1972 har han fungerat som docent, projektledare och tf. professor vid Statsvetenskapliga Institutionen, Stockholms Universitet.

Han har haft viktiga engagemang utanför universitetet som politiker och ämbetsman, bl. a. som statssekreterare och sakkunnig i statsrådsberedningen 1978–80.

Sedan 1983 är han e. professor i Öststatsforskning vid Uppsala Universitet.

Tarschys har ett omfattande internationellt vetenskapligt kontaktnät. Han har flitigt medverkat vid vetenskapliga konferenser.

Det trettiotal vetenskapliga arbeten som Tarschys insänt till bedömning kan grovt fördelas på två kategorier: sovjetforskning och förvaltningsforskning. Några skrifter faller utanför denna indelning, men det spelar mindre roll. Ämnesmässigt befinner sig en stor del av hans produktion inom området förvaltning och planering.

Till sovjetforskningen kan doktorsavhandlingen "Beyond the State", 1971, 261 s. hänföras. Avhandlingens ämne är den marxistiska diskussionen om det statslösa samhället. Undersökningen är disponerad i två stora delar. Den första följer diskussionen kronologiskt från dess förmarxistiska källor till dess renässans under Chrustjev. Den andra är en systematisk analys av sovjetstatens syn på statens bortvittrande och det framtida statslösa samhället.

Avhandlingen är oerhört ambitiös. Den bygger på ett omfattande material bestående av originaltexter, däribland ryska, och den vetenskapliga litteraturen. Tarschys förefaller behärska detta väldiga material och förmår åstadkomma både insiktsfulla och (åtminstone på de punkter där jag direkt kan kontrollera) originella detaljanalyser och eleganta och klagörande synteser. Metodiskt är avhandlingen mindre intressant. Analysen är genomförd som en traditionell idéanalys. Att det är en tungt vägande vetenskaplig prestation råder det inte någon tvekan om.

Några viktiga temata ur avhandlingen har Tarschys senare publicerat på svenska i den lilla boken "Den kommunistiska framtiden".

Tarschys har skrivit ytterligare ett stort arbete som kan klassificeras som sovjetforskning, nämligen "Sovjetunionens politiska problem 1950, 1960, 1970", 1978, 240 s. (arbetet har också utkommit i en engelsk översättning). I sin ansökan markerar Tarschys att han vill se undersökningen som en policystudie med temat agendauppbyggnad. Detta är självfallet en möjlighet. Arbetet baseras nämligen i stor utsträckning på litteratur hämtad från genren public policy. Eftersom genreplacementen inte kommer att spela någon roll för mina slutsatser föredrar jag att ta upp boken här.

Boken vill klargöra vilka problem som sovjetledarna fann det angeläget att ta upp till behandling under de tre angivna åren. Som material används ledarartiklarna i Pravda. Författaren argumenterar övertygande för deras användbarhet för uppgiften. Ledarartiklarna kan helt enkelt ses som ett slags dagorder genom vilka parti-ledningen kanaliserar ut sina önsknings i Sovjetsamhället. Tidsperspektivet gör det sedan möjligt att peka på utvecklingsdrag.

Jämfört med vad som var fallet i doktorsavhandlingen har Tarschys tagit upp en mera formaliserad analysteknik: materialet har nämligen preparerats med hjälp av datoriserad informationsåtervinning. Tekniken har bl a fördelen att den medger att analysvägarna hela tiden hålls öppna. Man får en kombination av kvantitativ och kvalitativ teknik.

Författaren har åstadkommit en inspirerande och utvecklingsbar analys av den speciella styrningsprocess som förekommer i Sovjet. Resultatet är primärt deskriptivt: ledningens ordgivning ordnas efter ett antal kategorier. Det finns skäl att betona arbetets metodutvecklande förtjänster. Hela idén är enkel och effektiv.

I samband med sovjetforskningen ska nämnas några mindre uppsatser om skandinavisk vänsterrörelse. Det gäller "The Unique Role of the Swedish CP", 1974 och "The Changing Basis of Radical Socialism in Scandinavia", 1974, 21 s. Någon större tyngd i detta sammanhang har uppsatserna inte, men de är internationellt publicerade och representerar en breddning av författarens intresseområde.

Om vi kort ska kommentera Tarschys sovjetforskning är det uppenbart att båda böckerna är av mycket hög vetenskaplig kvalitet. Måhända skulle de kunna utgöra tillräckligt underlag för en kompetensförklaring i statskunskap.

Tarschys har arbetat med förvaltningsproblem under en längre period delvis parallellt med sovjetforskningen. Det gäller "Offentlighetsprincipen och den politiska beslutsprocessen, 1965", "The Reform of the Sport Administration", 1967, 20 s. och "Långsiktplanering och folkstyre", 1974, 7 s. Av hans senare arbeten om förvalt-

ning är flera korta och populärt utformade. Det finns emellertid arbeten av högre vetenskaplig halt inom åtminstone tre näraliggande områden: petita, utvecklingen av den offentliga sektorn samt utgiftspolitik.

Hans första viktiga förvaltningsstudium är "Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag", 1975, 120 s. (tillsammans med Maud Edwards). Bokens empiriska material är samtliga petita från alla myndigheter inom två samhällssektorer vid fyra tillfällen från 1910 till 1970. Utgångspunkten är en sortering av argumenten i olika kategorier. Författarna ser argumenten som reflexer av en administrativ ideologi – en stats-hushållningsfilosofi. Denna följs upp över hela perioden och man kan mellan 1950 och 1970 notera en fundamental förändring i ämbetsmännens grundsyn i riktning mot en större teknokrativering. I ett annat kapitel diskuteras olika petitastrategier för myndigheterna och avslutningsvis preciseras olika sätt att uppfatta petita.

Tillvägagångssättet är enkelt och fyndigt och ger nya och intressanta resultat. Det gäller inte minst idén att använda petita för att rekonstruera en byråkratisk etik – något som så vitt jag känner till inte gjorts tidigare. Det är frestande att beteckna den lilla undersökningen som ett pionjärarbete med åtskilliga utvecklingsmöjligheter.

"Den offentliga revolutionen", 1978, 110 s., har tillkommit inom projektet "Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn" med Tarschys som ordförande. Projektets grundproblem är huruvida den offentliga sektorns expansion ändrat villkoren för den politiska demokratin. Tarschys har också varit redaktör för den i projektet ingående uppsatssamlingen "Vem håller i rodet?".

Tarschys ser den offentliga revolutionen parallellt med den industriella revolutionen, dvs. som något som i grunden ändrat förutsättningarna för människors liv. Undersökningen är indelad i tre stora avsnitt. Det första diskuterar allmänt olika perspektiv på den offentliga sektorn, det andra analyserar sex olika faktorer (sysselsättningen, intäkterna, utgifterna, apparaten, arbetet och aktörerna) i ett tidsmässigt längdsnitt från medeltiden till våra dagar, och det tredje tar upp demokratins nya problem med tyngdpunkten på två relationer: den mellan folket och representanterna och den mellan representanterna och förvaltarna.

Helt har det väl inte lyckats författaren att knyta samman de två sista delarna i boken. Vad som omedelbart förefaller mest intressant är det djärva försöket att följa upp de sex faktorerna över en så lång tidsperiod. Tarschys arbetar här inom den "syntetiserande" historieskrivning som numera tillämpas inom viktiga delar av samhällsvetenskapen. Underlaget är självfallet sekundärlitteratur och författaren demonstrerar sin breda överblick.

Liksom boken om *petita* är "Den offentliga revolutionen" enkel till sin idé och konstruktion. Det kan därför vara frestande att bagatellisera den. Man kan emellertid vända på detta och se förmågan att finna enkla och slående lösningar som en central egenskap i Tarschys utrustning som forskare. Han har ett slags djärvhet som tillåter honom att gå direkt på problemen och underordna empirin de teoretiska syftena.

Under nästan ett decennium har Tarschys ägnat stort intresse åt olika aspekter av utgiftspolitiken. Här bör särskilt nämnas uppsatsen "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation", 1975, 22 s. Utgångspunkten är frågan om varför olika samhällen har olika stor offentlig sektor och varför denna förändras över tid. Författaren vill veta hur den vetenskapliga litteraturen besvarar dessa frågor. För att fånga upp hela diskussionen konstruerar han en typologi i två dimensioner. Denna tillåter honom att sortera litteraturen i nio olika boxar och han kan också finna underkategorier inom dessa. Det är en skickligt gjord konstruktion, som erbjuder en ganska självklar utgångspunkt för var och en som söker förklaringar till den offentliga sektorns expansion. Uppsatsen har också flitigt citerats i litteraturen. Nu erbjuder den enbart utgångspunkter. Tarschys själv skisserar avslutningsvis några möjligheter att komma vidare.

Man kan säga att flera av Tarschys arbeten varit i bred mening metodutvecklande. Han har också vid några tillfällen försökt sig på teoriutveckling. Ett exempel på detta är uppsatsen "Den politiska triangeln. En modell för policy-analys", 1975, 22 s. Den erbjuder ett schema med vars hjälp man ska kunna fånga upp intressenterna i en policyprocess. Framställningen är preliminär och känns väl närmast stå som markering av en ambition.

Av större tyngd är några arbeten som behandlar nedskärningsstatens problem. I uppsatsen "The Organizational Responses to Government Overload", 1977, 16 s., framför Tarschys tesen att det endast finns ett begränsat antal organisatoriska svar på "government overload" i politik och förvaltning och att dessa svar är länkade till graden av specialisering i organisationen. Genom att något impressionistiskt se på reformförslag på tre nivåer (parlamentet, regeringen och förvaltningen) finner han ett mönster vad gäller de två organisatoriska svaren, dvs. "growth and rationalization". Uppsatsen är preliminär, men idén är god och förefaller högst utvecklingsbar.

Det är ganska naturligt att Tarschys söker finna alternativ till de synoptiska och inkrementella modeller som dominerar budgetlitteraturen. Han försöker åstadkomma en syntes i uppsatsen "Rational Incremental Budgeting", 1981, 10 s. Här är det i hög grad frågan om en skiss.

Tarschys har mycket ingående teoretiska och empiriska kunskaper om sina forskningsområden. Det sistnämnda framgår med skärpa av den empiriska analysen av utgiftspolitiken i "Curbing Public Expenditures", 1982, 72 s. Han har också publicerat en kortversion av denna uppsats under titeln "The Scissors Crises in Public Finance", 1983, 20 s. Framställningen ger en fin och klar presentation av den finansiella situation som de offentliga aktörerna nu befinner sig i och av de metoder som man använder i OECD-länderna för att komma till rätta med problemen. Han diskuterar också den förändrade relationen mellan dem som vill hålla igen på utgifterna och dem som argumenterar för nya.

Till samma genre kan man hänföra "Managing Austerity Targets. From Quantity to Quality in Incremental Budgeting", 1983, 22 s. Författaren hävdar här att regeringarna inte längre kan nöja sig med att ange kvantitativa mål för verksamheten (t. ex. vad som är ett godtagbart underskott eller vad som ska vara kvoten mellan offentliga utgifter och BNP). Det är nu nödvändigt att bedömningarna innehåller också en kvalitativ värdering av utgiftssidan. I uppsatsen presenterar Tarschys fyra olika varianter på en sådan utgiftsanalys.

Tarschys har haft offentliga utredningsuppdrag på synnerligen kvalificerad nivå, bl. a. som ordförande i Förvaltningsutredningen. Till sin ansökan har han fogat tre betänkananden från denna utredning. Ett av dessa, "Politisk styrning – administrativ självständighet", 1983, vill han tillgodoräkna sig som eget vetenskapligt arbete. Det finns därför skäl att kommentera det.

Betänkandet tar upp en fundamental politisk och statsvetenskaplig problematik, nämligen regeringens styrning av förvaltningen, som i det svenska systemet har särskilda implikationer. Frågan är vad det finns för formella regler och vad som sker i praktiken. Till en början är tillvägagångssättet närmast statsrättsligt; författaren söker klarlägga vad som egentligen gäller. I betänkandets senare del indras i betydande utsträckning resultat från samhällsvetenskaplig forskning för att belysa systemets faktiska funktionssätt. Tarschys förmår modifiera gängse uppfattningar på några punkter. Framst gäller det hans tes att ämbetsverkens självständighet endast har relativt svagt stöd i grundlagen.

Arbetet vittnar gott om författarens ingående kunskaper om och insikter i det svenska systemets normer och faktiska funktionssätt. I enlighet med utredningsväsendets konventioner har den vetenskapliga apparaten skjutits i bakgrunden. Det kan dock inte råda någon tvekan om att ett arbete av detta slag utgör en vetenskaplig merit för en statsvetare.

Daniel Tarschys har en vetenskaplig produktion av imponerande omfattning, bredd och kvalitet. Det är inte

lätt att i en enkel formel fånga vad som är styrkan i hans vetenskapliga utrustning. Måhända finns den i hans förmåga att förenkla utan att trivialisera. Med små medel når han intressanta resultat. Det är frågan om ett slags analytisk djärvhet, som tillåter honom att raskt skära igenom komplicerade sammanhang för att nå kärnan.

Han har andra egenskaper som gör det möjligt att optimalt utnyttja denna analytiska förmåga. Hans kunskaper har bredd och djup, och han har en betydande pedagogisk talang parad med osedvanlig stilistisk elegans. Han har också haft förmågan att tidigt fånga upp intressanta trender och bidra till deras vidare utveckling.

*Björn Wittrock* är född 1945. Han blev fil mag 1968 och fil dr i statskunskap 1974 vid Stockholms Universitet.

Han har undervisningserfarenhet som timplärare vid Socialhögskolan i Stockholm och vid Stockholms Universitet. 1975–79 var han eo forskarassistent och från 1980 eo docent i statskunskap vid Stockholms Universitet. En termin har han tjänstgjort som tf professor.

Wittrock har varit engagerad som ledare för olika forskningsprojekt främst inom områdena forskningspolitik och energipolitik. Inom dessa områden har han också varit flitigt anlitad som expert.

Det finns skäl att särskilt uppmärksamma hans internationella engagemang. Han har i olika funktioner under kortare perioder varit verksam vid amerikanska universitet, och han är medlem i ett antal internationella forskningsgrupper.

Wittrock har till bedömning insänt ett 40-tal arbeten. Efter innehåll kan de fördelas på fem grupper: partiforskning, vetenskapsteori, framtidsforskning, forskningspolitik (med forskning och utveckling – F&U) samt energipolitik. Medan de två första områdena står relativt fritt överlappar de tre senare varandra kraftigt. Det tar sig uttrycket att framtidsforskning och energipolitik ofta ses i ett F&U-perspektiv. Eftersom F&U är ett fundamentalt moment i planering kommer merparten av Wittrocks forskning att ligga väl inom professurens område.

Hans första arbeten hör till vetenskapsteori. Till en början gäller det anmälningar av böcker i genren – en verksamhet som han sedan fortsatt. Det är insiktsfulla granskningar, där han förefaller särskilt intresserad av anglosaxiska inriktningar. Han har också gjort ett inlägg i en internationell debatt om "Falsification, Rejection, and Modification", 1977, 4 s. Till området hör också en självständig uppsats, "Explaining Rational Political Action", 1980, 5 s., som har en mera direkt policyanknytning. Författaren hävdar bl. a. att rationella förklaringar av politiskt handlande fokuserar på individuella handlingar och deras specifika omständigheter. Flera av hans

vetenskapsteoretiska arbeten är internationellt publicerade.

Doktorsavhandlingen "Partierna inför väljarna. Svensk valpropaganda 1960–66", 1974, 492 s. + bil. (med tre medförfattare) är Wittrocks första större vetenskapliga arbete. Det är inte avsikten att här bedöma hela avhandlingen, men det ska konstateras att den omfattar dels utvecklandet av en teknik för analys av innehållet i valpropaganda, dels en applikation av denna teknik på valmaterial från svenska partier över en sexårsperiod. Arbetet har tillkommit inom den svenska partiforskningsgruppen och dess approach är formulerad av statsvetare inom en rationalistisk tradition. Generellt utgör arbetet en väldig arbetsprestation.

Wittrock är ensam författare till två kapitel (2 och 9) samt medförfattare till ett (7 – av vilket en del tidigare publicerats). Kapitel 2 är en presentation av bokens uppbyggnad och metodologiska förutsättningar. Han får här tillfälle att demonstrera sina vetenskapsteoretiska insikter. Man kan också notera att han uppfattar denna analys som nödvändig för relateringen av empiriska forskningsresultat till teoretiska föreställningar. I sin senare produktion anknuter Wittrock dock sällan till detta explicita redovisande av analysens grunder.

Det empiriska kapitel som Wittrock ensam svarar för behandlar "Partiernas valpropaganda och de rörliga väljarna". Framställningen är teoretiskt väl anknuten och författaren demonstrerar metodisk fantasi och förmåga att handskas med sina analysinstrument. Han är som nämnts också medförfattare till teknikkapitlet, som har en central ställning i avhandlingen och som erbjuder forskningen nya instrument för analys av valpropaganda.

Sammanfattningsvis utgör Wittrocks insats i denna avhandling en fin vetenskaplig prestation. Den visar också hans spännvidd från vetenskapsteori över teknikutveckling till empirisk analys.

Inom området framtidsstudier inleder Wittrock med anmälningar och mindre artiklar. Hans första mera självständiga arbete är uppsatsen "Long-Range Forecasting and Policy-Making", 1979, 22 s. Den markerar införandet av ett viktigt tema i hans forskning, nämligen problemet att sammanknyta kunskap och policyprocesser. Han ger här en givande probleminventering som belyses med svenskt material. Även framtidsforskningens institutionella förhållanden tog han upp tidigt. t. ex. i "Future Studies without a Planning Subject", 1981, 32 s. Här skisseras också dilemman för en "comprehensive planning".

Det statsvetenskapliga huvudverket i Wittrocks forskning om framtidsstudier är boken "Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering", 1980,

202 s. Undersökningen gäller framväxten av framtidsstudier i svensk politik och förvaltning från slutet av 1960-talet. Viktiga moment i denna utveckling har varit den s. k. Alva Myrdal-kommittéen, som ägnas en ingående granskning, och Sekretariatet för framtidsstudier. Med utländskt material illustrerar författaren de problem som uppstår då långsiktiga studier konfronteras med löpande policyprocesser. Avslutningsvis söker han ge perspektiv åt framställningen genom att anknyta till en diskussion om utopism och offentlig politik.

Metodiskt är det frågan om en enkel kronologisk redovisning. Bokens styrka ligger i Wittrocks ingående kännedom om problematiken och den svenska utvecklingen. Det är uppenbart att han har en klar känsla för vad som är väsentligt och att han också förmår ta fram detta ur materialet. Någon explicit diskussion av grunderna för detta förekommer dock inte.

Tillsammans med en matematiker och en fysiker har Wittrock skrivit "Methods in Future Studies", 1982, 170 s. Boken kan ses som en introduktion till framtidsforskningens problem. Den diskuterar kortfattat fyra centrala metoder och presenterar tre svenska fall av framtidsanalys. Med dessa fall som grundval analyseras sedan fem viktiga problem inom genren.

Som redan nämnts är boken väsentligen introducerande. Den utgör ett värdefullt tillskott till litteraturen i ämnet. Någon teoretisk eller metodologisk ambition finns knappast. Styrkan är författarnas översikt och kunskap både då det gäller den svenska utvecklingen och den internationella litteraturen.

Det kan diskuteras huruvida man ska se Wittrocks analyser av energipolitik som ett särskilt område eller om man ska behandla den under F&U. Några av hans arbeten är kanske mera policyinriktade. En statsvetenskapligt central problematik behandlas i "Implementation Beyond Hierarchy" (tillsammans med två medförfattare) 1982, 12 s. Författarna polemiserar mot vissa teser inom nätverksforskningen. Bl. a. hävdar de att s. k. implementeringsstrukturer medverkar under hela processen, t. ex. då en policy formuleras, och att en framgångsrik implementering inte fordrar att involverade aktörer medvetet ansluter till gemensamma program mål.

Ett arbete av översiktskaraktär är "Policy-Making and Policy-Breaking", 1982, 45 s., som skrivits tillsammans med Stefan Lindström och som väl bör ses som ett förarbete till boken om de stora programmen. Författarna genomgår politiken om vattenkraft, kärnkraft och alternativa energikällor och visar hur man med olika energiteknologier sökt minska beroendet av utländska och knappa inhemska energikällor.

Den tyngst vägande delen av Wittrocks vetenskapliga produktion är tvivelsutan hans analyser av F&U. Över-

huvudtaget är detta en problematik som han gärna kommer in på, t. ex. då han i "Crises in Governance and Withering of the Welfare State", 1983, 9 s., diskuterar fundamentala problem i välfärdsstatens aktuella situation.

Några av hans arbeten om F&U är redovisningar av faktiska förhållanden utan uttalade teoretiska eller metodologiska ambitioner. Till dessa hör "Research and Development for Higher Education in Sweden", 1979, 14 s. (tillsammans med Rune Premfors) och "Science and Technology Policy", 1979, 35 s. Vi möter här mycket kunniga genomgångar av väsentliga problem. I det sistnämnda arbetet finns en anknytning till vetenskapsfilosofi.

Wittrocks första mera utarbetade bidrag till genren är "Science Policy and the Challenge to the Welfare State", 1980, 15 s., som skisserar uppkomst och utveckling av vetenskapspolitik i Skandinavien. Avslutningsvis söker han finna en adekvat tolkningsmodell för den svenska välfärdsstaten då det gäller F&U.

Vid några tillfällen lämnar Wittrock det svenska material som han är så hemmastadd i. Det gäller "Managing Uncertainty or Foreclosing the Options", 1982, 12 s., som analyserar planeringen vid University of California, samt "Excellence of Analysis and Diversity of Advocacy", 1983, 27 s., som är en genomgång av en brittisk rapport om den högre utbildningen. I båda fallen visar Wittrock hur hans insikter på området tillåter honom att snabbt finna principer och problem i de analyserade fallen. Man kan här också hänvisa till hans lilla översikt "Social Knowledge, Public Policy and Social Betterment", 1982, 7 s.

Inom analysen av F&U är frågan om formen för kunskapsutnyttjandet fundamental. En vanlig distinktion skiljer mellan engineering, som innebär att kunskap direkt appliceras i policyprocessen, och enlightenment, som innebär att kunskaper påverkar mera allmänt. Wittrock accepterar inte denna dikotomi utan söker i anknytning till amerikanska forskare hävda den "dispositionella modellen" (i: "Policy Analysis and Policy-Making", 1983). Hans försök kan karakteriseras som en skiss, men det förefaller som om hans funderingar kring problematiken har goda utvecklingsmöjligheter.

Mycket av vad Wittrock skrivit om F&U pekar fram mot vad som måste betecknas som hans vetenskapliga huvudarbete, nämligen "De stora programmens tid – forskning och energi i svensk politik", 1984, 190 s. (tillsammans med Lindström). Författarna hävdar att de arbetar i skärningspunkten mellan forsknings- och energipolitik. Man kan med lika stor rätt säga, att de analyserar F&U inom energipolitiken.

Arbetets problem anknyter på ett intressant sätt till en aktuell samhällsvetenskaplig diskussion. Titeln syftar på de stora program som skapats med hjälp av avancerade

tekniker såsom programbudgetering och systemanalys och som först prövades inom verksamheter som försvar och rymdforskning. Varför skulle inte denna typ av program också kunna lösa vardagsproblemen? Författarna undersöker denna politiks grundläggande antaganden och förutsättningar.

Man kan säga att undersökningen är uppbyggd kring tesen om omöjligheten av de rationalistiska programmen. I en eller annan form har denna diskussion pågått länge. Vad som är av intresse här är att vi får ett sådant program med alla dess problem empiriskt belyst. Också i övrigt anknyter författarna till nyare samhällsforskning – i stickordsform kan deras metodologiska hållning karakteriseras med sådant som "rationalitet och ritual", "nätverk och formell organisation" och "långa tidsperspektiv".

Författarna konstaterar att det rationalistiska mönster som programmen förutsätter aldrig följs i praktiken. En mängd olika aktörer har påverkat politikens utformning. Inkrementalistiska analysmodeller ger inte heller någon tillfredsställande förklaring till skeendet. Som alternativ ställer författarna upp "den pluralistiska rationalismen", som omfattar en mångfald rationella aktörer. Detta är emellertid så löst skisserat att det är svårt att se vad det egentligen löser för problem.

Det är en på många punkter lyckad framställning. I några fall kan man också modifiera tidigare forskning. Av särskilt intresse är att de formella organisationerna inte försvinner i anarkiska nätverk utan i hög grad förmar präglade utvecklingen. Vad man kunde önska är att det som är teoretiskt intressant markerades hårdare vid den empiriska analysen. Den traditionellt kronologiska redovisningen av materialet kunde måhända vunnit på en hårdare strukturering kring centrala problem.

Under senare år har Wittrock varit redaktör för internationella uppsatssamlingar. Det gäller inte mindre än tre antologier och ett temanummer av "Policy Sciences" under en fyraårsperiod. Med detta markeras hans starka internationella orientering, som dessutom tagit sig uttryck i att han har publicerat ett antal uppsatser i internationella tidskrifter.

Wittrock har tillräcklig undervisningserfarenhet för en professur. Han har varit ledare för forskningsprojekt. Vad som återstår är ett försök att sammanfatta hans vetenskapliga produktion. Hans styrka förefaller vara ingående kunskaper och gott omdöme – egenskaper som tillåter honom att snabbt finna det väsentliga i ett empiriskt material. Hans resonemang präglas inte sällan av betydande skarpsinne. Det är emellertid inte ofta han försöker explicit utforma sina analysinstrument – att han faktiskt har sådana framgår av texternas innehåll.

Man kan notera att han efter doktorsavhandlingen inte återvänder explicit till sina stränga metodologiska krav.

De teorifragment som han för fram – så vitt jag kan se oftast i direkt anknytning till andra forskare – är ännu skissartade som vid presentationen av den dispositionella modellen och den pluralistiska rationalismen. Då ska framhållas att han av allt att döma befinner sig i ett intensivt utvecklingskede och fortfarande söker efter en form. Hans vetenskapliga produktion beskriver en klart uppåtgående linje, varför det finns anledning att se med stora förhoppningar på hans vidare utveckling.

Vad som nu återstår är att jämföra de tre sökande med varandra. Det står därvid klart att Göran Djupsund måste stå tillbaka för de båda andra. Han har ännu inte hunnit så långt i sin utvecklingsprocess och hans produktion är av mindre omfattning. Dock bör betonas att Djupsunds forskning ger mycket goda löften och att han – det gäller särskilt kommunalforskningen – presterat tungt vägande arbeten.

En metod att rangordna Tarschys och Wittrock kunde vara att först jämföra deras förvaltningsforskning och sedan ta upp deras övriga verksamhet. Det förefaller mig då helt klart att Tarschys fortfarande har ett försteg om man ser enbart till förvaltningsforskningen. (Jag skriver fortfarande, eftersom jag menar att Wittrock med sitt senaste arbete knappt in på Tarschys försprång.) Grunden för denna värdering är att Tarschys forskning uppvisar en djupare originalitet och större bredd.

Ser man till resten av deras vetenskapliga produktion ska Tarschys sovjetforskning ställas mot Wittrocks partiforskning och vetenskapsteori. Därmed ökar Tarschys försprång. Vad de båda i övrigt presterat ändrar inte på detta.

På grundval av detta förordar jag alltså utan tvekan *Daniel Tarschys* till professuren i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning.

Köpenhamn den 31 augusti 1984

*Lennart Lundquist*

Ved søknadsfristens utløp hadde det meldt seg tre søkere til ovennevnte professorat: Göran Djupsund, Daniel Tarschys og Björn Wittrock. Som sakkynndig ved tilsetningen, vil jeg avgi følgende uttalelse:

Betenkningen for stillingen forutsetter generell kompetanse i statsvitenskap og spesiell kompetanse i planlegging og forvaltning. Avveiningen mellom den gene-

relle og den spesielle kompetansen byr ikke på problemer i vurderingen av forholdet mellom de tre søkerne, og jeg finner derfor ingen grunn til å diskutere denne avveiningen innledningsvis.

Om de tre søkerne vil jeg uttale:

*Göran Djupsund* (fødselår ikke oppgitt) avla pol. kand.-eksamen i 1975, pol. lic.-eksamen i 1976 og dr. pol.-eksamen i 1981 ved Åbo Akademi, hvorfra han også har det meste av sin forsknings- og undervisningserfaring. I 1973–74 var han forskningsbitrådar på prosjektet *Den kommunale demokratin*, t.f. assistent i statskunnskap ved Åbo Akademi 1975–76 og deretter forskningsassistent (Finlands Akademi) til 1979. Han ble forordnet til assistent i statskunnskap ved Åbo Akademi 1978–80 og overassistent 1981–85. I 1982 ble Djupsund docent i statskunnskap med offentlig forvaltning ved Åbo Akademi. I diverse perioder, tilsammen ca. to år, har han fungert som t.f. bitrådande professor og t.f. professor ved Åbo Akademi.

Djupsund har sendt inn 18 arbeider til bedømming. Den ene hovedgruppen konsentrerer seg om kommuneinstitusjonen, med spesiell vekt på planlegging og reformforsøk. Den andre er mer makroorientert. Her er referanserammen det demokratiske styresettets utvikling på det nasjonale plan, med særlig vekt på partienes og sentraladministrasjonens endrede rolle. I denne sammenhengen kan man også se et arbeide om alternativrørelser og en analyse av fascismen i Finland. Emnemessig ligger det meste av Djupsunds produksjon klart innenfor betenkningen for det professorat han søker. Det bør nevnes at arbeidene om de politiske partiene nettopp tar opp forholdet til den sentrale forvaltningen, og herunder tjenestemennenes endrede rolle i partiene.

Hovedtyngden av Djupsunds arbeider dreier seg altså om kommuneinstitusjonen. Spesielt er han interessert i bevisste styringsforsøk, slik som endring av grensene mellom kommunene og innføring av kommunal planlegging. Djupsund er opptatt av betingelsene for slike reformer og hvilke effekter reformforsøkene har. Han tar også for seg kommunenes og det lokale selvstyres historiske utvikling.

De første arbeidene fokuserer på inndelingsspørsmålene. I "Det kommunala inndelingsproblemet i Finland: Reformar og konsekvenser" (sammen med Ståhlberg og Helander, 1) gis en bred historisk oversikt over kommuneinstitusjonens utvikling. Planleggingen av kommunereformen fra 1965 behandles i et eget kapittel, mens siste delen er en eksplorativ undersøkelse av enkelte effekter av kommunesammenslåingen. Dette er et materiale Djupsund senere presenterer i en egen artikkel (3). I tillegg til den historiske beskrivelsen gir disse arbeide-

ne en interessant diskusjon av problemene med effektanalyse. Metoden med matchende par av kommuner, som generelt står sentralt i Djupsunds forfatterskap, presenteres også. I et senere arbeid med Ståhlberg (12, "Finländsk kommunalförvaltning i förändring") gis det igjen en bred oversikt over utviklingen av det kommunale selvstyret i etterkrigstiden; effektene av de ulike reformene og fremtidsutsiktene for det kommunale selvstyre vurderes.

I de øvrige arbeidene om kommuneinstitusjonen er det planleggingens problem som står i sentrum. Licensiatavhandlingen "Planeringsaktiviteter och planform" (2) tar for seg kommuneplanenes forekomst og form. Et hovedargument, som går igjen i Djupsunds arbeider, er at den rasjonelle beslutningsoppfatningen, slik vi kjenner den fra planleggingsteorier basert på studier av bedrifter og militære organisasjoner, ikke passer for kommunal planlegging. Avhandlingen beskriver i detalj sammenhenger mellom forekomsten av planer og en lang rekke egenskaper ved kommunene. Men fremstillingen i kapittel 4 kan virke forvirrende. Djupsund viser her ved hjelp av prosenttabeller hvordan kommuner med og uten planer skiller seg fra hverandre. Men når han så går over til å snakke om kommuneplanene som avhengige variable (s. 128), ville det vært enklere for leseren dersom konvensjonen med å prosentuerer langs de uavhengige variablene, var blitt fulgt. Argumentasjonen for å bruke tendensstabla i stedet for en statistisk analyseteknikk virker ikke helt overbevisende. Analysen er bedre egnet til å si noe om *sammensetningen* av de kommuner som planlegger og de som ikke gjør det, enn å belyse *hvorfor* noen kommuner planlegger og andre ikke gjør det.

Det er imidlertid en klar progresjon fra licensiatavhandlingen til doktorgradsarbeidet. Det analytiske opplegget forberedes i en del artikler: I "Rationalism, incrementalism och utformning av planeringsprocesser" (6) systematiserer Djupsund sitt syn på forholdet mellom (super)rasjonelle og inkrementalistiske modeller som grunnlag for kommuneplanleggingen, og han diskuterer implikasjoner av å bygge planleggingen på en inkrementalistisk modell i stedet for en rasjonalistisk modell. I "Att värdera planering" (8) diskuteres et annet hovedtema: hvordan planleggingen og dens effekter kan vurderes. Sentralt her er dimensjonen teknisk-helhetsperspektiv vs. politisk-partiperspektiv. Djupsund argumenterer for at det må legges mer vekt på å få frem de politiske aspektene og konfliktene som knytter seg til planleggingen, og mindre vekt på rasjonaliserings- og effektiviseringsaspektene.

Doktorsavhandlingen "Illusioner om planering. En studie i kommunplaneringens konsekvenser" er Djupsunds



hittil mest omfattende og systematiske arbeid. Avhandlingen er delt i seks kapitler. De tre første forsøker å besvare spørsmålene om hva planlegging er, hvorfor man planlegger og hvordan planleggingen kan vurderes. Kapittel 4 er en bred vurdering av undersøkelsesopplegget og kapittel 5 presenterer de empiriske resultatene. Den empiriske delen tar for seg 14 vurderingsdimensjoner og 83 variable, og metoden er igjen matchende par av planleggende og ikke planleggende kommuner. De to sammenligningsårene er 1970 og 1976. Det siste kapitlet er en diskusjon av planleggingens vesen og fremtid. Noen av de samme temaene tas opp i en artikkel om planleggingen har konsekvenser (13) og i analyser av hvordan planleggingen påvirker balansen mellom lokalt selvstyre og statlig styring (14, 16).

Et hovedsyn er at den kommunale planleggingen bygger på forutsetninger om kunnskaper og makt som ikke er til stede. Dette bidrar til at planleggingen ikke får de konsekvenser som er forutsatt i de formelle målsettingene. Men likevel fortsetter man med planleggingen, og Djupsund ønsker å besvare spørsmålet om hvorfor man gjør det. Svaret finner han i at planleggingen har viktige latente funksjoner, for eksempel bidrar den til å opprettholde maktforhold, dempe konflikter og legitimere avgjørelser. Men dette er et svar som bygger på spekulasjoner, ikke empiri.

Djupsund tar for seg svært sentrale, men også svært vanskelige spørsmål. Statsvitenskapelig forskning har vært mer opptatt av betingelser for politiske fenomener, enn av effektsiden, og Djupsund har tildels måttet rydde nytt land. Det er ikke tvil om at studien har en betydelig meriterende verdi. Diskusjonen om studiens forutsetninger og materiale er meget grundlig, på grensen av det omstendelige. Men det er absolutt av verdi at Djupsund i detalj diskuterer oppleggets validitet og reliabilitet.

Det er likevel ikke vanskelig å finne innvendinger. I avhandlingen inntar empiridelen bare vel 40 sider, mens den innledende presentasjonen og den påfølgende diskusjonen får bort i mot tre ganger så mye plass. Det kan også diskuteres om de avhengige variablene burde vært mer nøye knyttet til forhold kommunene faktisk har kontroll over, og om de valg som er foretatt bidrar til en undervurdering av planleggingens effekter. Fremstillingen knyttes til *planlegging*, men forfatteren har ingen *prosess*-data. I hvilken grad håndbøkenes rasjonalitetsideal følges i den faktiske planleggingen, er et åpent spørsmål. Empirien antyder også at kommunene bruker planlegging til å øke ressurstilgangen fra staten, men Djupsund er likevel mest opptatt av at planleggingen øker statens kontroll (14, 16). Det er også trolig at forfatteren med fordel kunne brukt litteratur om implementering, policy evaluering og effektivitet i formelle operasjonsasjoner, men det skjer sjelden.

Den andre hovedgruppen arbeider, skrevet i tilknytning til prosjektet "System, transformation och responsivitet", fokuserer på demokratiets utviklingstendenser i Finland, og spesielt på samspillet mellom politiske parti og sentralforvaltningen. Sentraladministrasjonen behandles både som arena og aktør, og tjenestemennenes økende representasjon i partiene blir sett som problematisk. Partiene har på sin side mistet noe av sin innflytelse, både til sentraladministrasjonen og til organiserte samfunnsinteresser. Og tilsammen utgjør disse tendensene en fare for demokratiet.

Temaet tas opp igjen i "Förvaltning, interessegrupper och partier" (4) og over tid skjer det en gradvis presisering av problemstillingene. I "Regulation of Demands: The Changing Role of Political Parties" (5) presenteres et empirisk materiale hvor ulike organer i fire finske partier studeres i perioden 1960–74. Materialet dokumenterer økende representasjon for tjenestemann i den sentrale forvaltningen, men sier ikke noe direkte om deres faktiske innflytelse. Djupsund *diskuterer* imidlertid ulike typer forhold, både knyttet til partienes og tjenestemennenes situasjon, som påvirker effektene av denne økende deltakelsen.

En utvikling og presisering av problemstillingene foretas så i "Korporativisering och byråkratisering av Finländsk politik" (7, sammen med Ståhlberg). Korporativiseringen, med økt makt til organiserte samfunnsinteresser og byråkratiseringen, med bl. a. økt innflytelse i partiene for de ansatte i sentraladministrasjonen, ses som "motresponsiva faktorer". Det vil si faktorer som gjør systemet mindre responsivt for medborgernes synspunkter og ønskemål. Dette er et arbeid med innsiktsfulle observasjoner og tolkninger, og iherdige forsøk på å diskutere på en systematisk måte betingelser for, og konsekvenser av, denne utviklingen. Det *empiriske* grunnlaget er imidlertid tynt, slik at det i hovedsak (som forfatterne også selv sier) er snakk om en teoretisk skisse. Konklusjonen er at utviklingen går i retning av minsket responsivitet og at den best fanges opp av en elitiseringsmodell.

På bakgrunn av det spinkle empiriske materialet er det litt overraskende at Djupsund i "Föränderlighet i partiorganisationen. En orsakssökande diskussion och empirisk illustration" (9) sier at arbeidet ikke bygger på noen utførlig gjennomgang av partistudiertradisjonen (s. 148). Med svak empiri og svak litteraturlitknytning, kan diskusjonen og spekulasjonene lett bli uinteressant. Det skjer imidlertid ikke i dette tilfelle. Djupsund har en rekke interessante synspunkter som utdypes i to arbeider med Ståhlberg (11, 15). De to forfatterne understreker de *mange* måtene de politiske partiene deltar i den politiske prosessen på. De kritiserer partiforskningen for å konsentrere seg for mye om deltakelsen i valg, og

for at studiene for ofte er synkrone heller enn diakrone. På grunn av disse egenskapene er partiforskningen dårlig i stand til å fange opp de tyngdepunktsforflyttingene som har foregått når det gjelder partienes funksjoner. Hovedkonklusjonen som kan dras fra disse studiene, er at de bygger på interessante observasjoner; de gir interessante tolkninger; og de kombinerer et stort engasjement og en frykt for utviklingen. Enkelte av arbeidene gir også interessante skisser til analysemodeller. Men utviklingen av disse skissene og den empiriske etterprøvingen gjenstår ennå.

Tilstoppingen av de institusjonaliserte kanalene mellom folk og eliter, og endringene i artikuleringstrukturene, er også tema for et skisseartet notat om alternativrørelser (18). Det er her snakk om et utkast til et analyse-skjema, og det synes umiddelbart klart at Djupsund ville tjene på å legge mer arbeid i å konsultere den etterhvert rikholdige internasjonale litteraturen om slike bevegelser.

Et arbeid som står mer isolert i Djupsunds forfatterskap, men som i siste instans dreier seg om betingelsene for demokratiets virkemåte, er en studie av "Fascismen i Finland" (17, sammen med Karvonen). Med utgangspunkt i den internasjonale fascismelitteraturen og en oversikt over høyreekstremismens historie i Finland, presenteres et empirisk materiale om fascismens massebasis. Det er oppslutningen slik den manifesterer seg i politiske valg 1929–1939 som studeres. Første del er en generell valgøkologisk studie. Andre del er en detaljert studie av ekstremtilfellene, der oppslutningen om IKL oversteg 20 %. Denne delen tar for seg betydningen av politisk kultur, omfanget av den røde terror, og religiøse forhold – spesielt da pietismens betydning.

Forfatterne er nøkterne i sin fremstilling. De er klar over begrensningene i materialet og vokter seg for å trekke vidtrekkende slutninger. Selv om resultatene ikke er entydige, mener de på enkelte punkter å kunne avkrefte tidligere tolkninger, spesielt Alapuros syn på fascismens massebasis i Finland.

*Sammenfattende* kan det sies at Djupsund har tilstrekkelig erfaring i undervisning og veiledning til et professorat. Han har deltatt i flere større forskningsprosjekter, men han har begrenset erfaring som leder av forsknings- og utredningsprosjekter. I sin vitenskapelige produksjon har han gitt viktige bidrag, særlig til kommunalforskningen. Han har vist en klar progresjon og synes å være inne i en gunstig utvikling forskningsmessig. En mengde ideer og skisser venter på oppfølging. Likevel må det sies at Djupsund har hatt en relativt kort karriere; produksjonen er fortsatt av et moderat omfang; og bortsett fra doktoravhandlingen er de analytisk best strukturerte arbeidene gjort sammen med andre.

*Daniel Tarschys* (f. 1943) avla fil. kand.-eksamen i 1963, jur. kand.-eksamen i 1965 og fil. lic.-eksamen i 1967. I 1972 tok han en Ph.D. ved Princeton University og disputerte for doktorgraden i statskunnskap ved Stockholms Universitet. Han har undervisningserfaring som amanuens i statskunnskap ved Stockholms Universitet i 1963–65, undervisningsassistent ved Princeton 1967–68, lektor ved Journalisthögskolan i Stockholm 1972, og som docent, prosjektleder, bitrådende og t.f. professor ved Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet i 1972–76. Fra 1983 har han vært e. professor i øststatsforskning ved Uppsala Universitet. Tarschys har bred erfaring fra praktisk politikk og administrasjon. Han var medlem av Riksdagen 1976–1982; statssekretær 1978–80, og han har hatt en rekke offentlige oppdrag, på det kommunale, nasjonale og internasjonale nivå. Blant disse kan nevnes at han var ordfører for forvaltningsutredningen.

Tarschys har sendt inn et trettittalls vitenskapelige arbeider (nummerert 7 til 38 i listen av vedlegg, hvorav nr. 35 ikke er sendt inn). Etter sitt empiriske nedslagsfelt kan arbeidene deles inn i sovjet-/marxismeforskning og forvaltningsforskning. Men det er her snakk om forskning som på mange måter henger sammen. Sovjet-/marxismeforskningen bidrar på viktige måter til å belyse de problemer vestlige stater, og deres forvaltning, står overfor idag. Denne delen av produksjonen vil her også bli kommentert spesielt med tanke på dens relevans for et professorat i statskunnskap, spesielt forvaltning og planlegging. Det er ingen tvil om at hovedtyngden av Tarschys' arbeider faller klart innenfor betenkingen for den stillingen han har søkt.

Et sentralt tema i sovjet-marxismeforskningen er forestillingene om *statens* forvitring og fremveksten av et selvstyrt og velorganisert *samfunn*. Doktorarbeidet "Beyond the State" (nr.7) står her sentralt. Den tar oss med gjennom en diskusjon av førmarxistiske ideer, via Marx, Engels og Lenin, til den mer samtidige diskusjon, og spesielt forvittrings-ideenes renessanse under Krustsjov. Fremstillingen bidrar til å belyse den sovjetiske og marxistiske tankeverden, men den er også av betydning for dagens situasjon i vestlige land, hvor spørsmålene om arbeidsdelingen mellom den private og den offentlige sektor igjen er kommet på dagsordenen. De prinsipielle spørsmålene er ofte høyst relevante selv om denne litteraturen er fattig når det gjelder konkrete institusjonsløsninger for det statsløse, selvstyrte samfunn.

Tarschys tar for seg en meget omfattende litteratur på russisk, tysk, fransk, engelsk og de nordiske språk, og behandler samtidig russiske originalkilder. Metoden er idehistorisk og Tarschys gjør en utmerket innsats for å vise hvordan denne (ofte kritiserte) fremgangsmåte kan være velegnet til å lage synteser som i høy grad kan være

nyttige i studier av dagens politikk. Et stort materiale ordnes på en elegant måte. Kommentarene er innsiktsfulle, og Tarschys viker ikke unna for å trekke de store linjer i tid og rom.

Noen av de samme temaer finnes igjen i boken om "Den kommunistiska framtiden" (8). Ambisjonene er her mer beskjedne, men fremstillingen blir aldri kjedelig. Et 5-siders sluttkapitel om "Utopiens premisser" gir relevante synspunkter på metodespørsmålene. "The Reform of the Sport Administration" (22) er et interessant case, selv om det bygger på et spinkelt materiale. Fremstillingen, som knytter an til et reorganiseringsforsøk med tanke på vitalisering av samfunnsorganisasjoner, bryter med vestlige stereotyper om et sovjetisk organisasjonsmønster preget av klare, hierarkiske kommando og kontrollinjer.

Et annet hovedarbeide innen sovjet-/marxismeforskningen er "Sovjetunionens politiska problem 1950, 1960, 1970" (nr. 9, også utkommet på engelsk, nr. 10), hvor materialet utgjøres av lederartikler i Pravda. Det brukes til å analysere sovjet-ledelsens problemoppfatninger, deres virkemiddel-tenkning og deres forsøk på å mobilisere grupper, organisasjoner og institusjoner for å løse presserende problem. Lederartiklene ses altså som agendabygging og som signal til kadre og samfunn forøvrig. Tarschys har brukt EDB-teknikk i ordningen og analyseringen av data – en teknikk som tillater en interessant kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ analyse.

Også dette arbeidet er preget av det som er Tarschys' kjennetegn: evne til å trekke store linjer, finne kategorier som ordner materialet på enkle og elegante måter, og evne til å trekke inn litteratur fra svært ulike deler av statsvitenskapen. Tarschys går grundig til verks i diskusjonen av materialets utsagnskraft – i hvilken grad lederartiklene i Pravda virkelig sier noe om sovjetledernes agenda. Likevel hjelper han ikke leseren til å forstå visse trekk ved materialet, som at ledernes antall og lengde er vesentlig mindre i 1960 enn i de to andre årene (s. 98). For en ikke-ekspert på sovjetiske forhold er det uklart om, og i hvilken grad, en eventuell pluralisme ville få komme til orde i Pravda (slik at pluralisme-modellen som settes opp, har en fair sjanse). Tarschys antyder også at Pravda er *en* av flere kanaler ledelsen bruker for å sende signaler. Men hva kjennetegner de signaler som sendes/ikke sendes via Pravda?

Av generell interesse er det at Tarschys beskriver politikken som en slags appell-instans. Samfunnets og politikken problem- og konfliktløsningsevne er komplementære. Politikken tar seg av de problemer og konflikter andre samfunnsinstitusjoner ikke klarer å hanske med. Agendaen blir forskjellige i vest og øst, bl. a. fordi de ulike samfunnsystemene er egnet til å løse ulike problemer. Og når den offentlige sektor vokser og over-

belastes i moderne velferdsstater, blir dette et tegn på at den samfunnmessige problem- og konfliktløsningsevnen er synkende (s. 228). Jeg trekker frem dette eksemplet for å illustrere at Tarschys studie av Pravda-lederne i høy grad sier noe om politikk og administrasjon ut over hva den måtte si om sovjetiske forhold. Tarschys viser ofte en beundringsverdig evne til å fange det almenngyldige.

Et par mindre arbeider om det svenske kommunistpartiet (23) og den skandinaviske venstresiden (24) viser først og fremst Tarschys' evne til en populær og grei fremstilling, men har ellers begrenset meriterende verdi.

Tarschys forvaltningsforskning kan også ordnes omkring spørsmål knyttet til forholdet mellom stat og samfunn, den offentlige og den private sektoren. Særlig er Tarschys opptatt av den offentlige sektorens vekst – betingelser for denne veksten og effekter av den. Og etter hvert har betingelsene for *demping* av veksten og mulighetene for omprøving, omprioritering og omstilling fått en stadig mer sentral plass i hans forfatterskap.

Den offentlige sektorens vekst betegnes som "en av de mest omvålvande samhällsprocesserna i vår tid" i boken "Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag" (nr. 13, sammen med Maud Eduards, s. 8). Forfatterne tar her for seg *en* potensiell kilde til veksten i den offentlige sektoren, embetsverket selv. Bokens empiriske materiale omfatter alle petita fra alle myndigheter innen to sektorer i årene 1910–11, 1930–31, 1950–51 og 1970–71, slik at det blir mulig å fange opp langsiktige endringsprosesser. Boken gir en interessant ordning av argumentstyper, men den kanskje viktigste observasjonen er at det mellom 1950 og 1970 fant sted en fundamental endring i argumentasjonstyper. Etter at argumentasjonstypene hadde vist stor stabilitet siden 1910, fikk en rasjonalistisk tenkemåte, en mål-middeltenkning med klare innslag av bedriftsøkonomiske synspunkter, et sterkt innpass. Det er selve "statshushållningsdoktrinen" som endres. Her kan det imidlertid stilles spørsmålstegn ved om det er forvaltningens etikk og normer som kartlegges via petitamaterialet. Hvis argumentasjonen bygger mer på hvilke argumenter man tror vil slå gjennom, enn på hva man selv egentlig mener, *kan* det her være snakk om en generell endring i politisk kultur og ikke primært en endring i byråkratisk kultur.

En annen viktig observasjon er embetsverkets økende betydning – i konkurranse med partier og interesseorganisasjoner – når det gjelder å fange opp og formidle behov i samfunnet. Og, endelig, har boken et interessant resonnement (s. 91) om hvordan klare mål, planer og prinsippprogrammer fra politiske myndigheter ikke nødvendigvis øker graden av styring. I stedet åpner disse for

strategisk adferd fra verkenes side, som ut fra overlegen informasjon kan argumentere ved hjelp av disse målene. Boken er på mange måter enkel. Men samtidig er den et pionerarbeid som gir et inntak til noen av de mest sentrale spørsmål i statsvitenskapen idag.

Det mest ambisiøse forsøk på å skape teoretisk orden i litteraturen om veksten i den offentlige sektoren, er artikkelen "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation" (16, se også 26)). Her ordner Tarschys litteraturen i en nifelts-tabell. Langs den ene aksen skilles det mellom et konsument-, et finansierings- og et produsent-perspektiv. Langs den andre aksen skilles det mellom det sosio-økonomiske, det ideologisk-kognitive og det politisk-institusjonelle nivå. Dette er et arbeid av høy kvalitet og det er da også gått inn som en standardreferanse i den internasjonale litteraturen. Noe av det samme perspektivet – at interessestrukturen rundt offentlige beslutninger preges av hvordan offentlige tjenester produseres, finansieres og konsumeres – finnes i "Den politiska triangeln: En modell för policy-analys". Dette generaliseringsforsøket må imidlertid betegnes som foreløbig og skisseartet.

I "Den offentliga revolutionen" (nr. 13) rettes søkelyset mot *effektene* av den voksende offentlige sektoren. Den offentlige sektoren har ikke bare økt i volum. Det har foregått kvalitative endringer – på linje med den industrielle revolusjonen – som på grunnleggende måter berører det enkelt samfunnsmedlem. Hvordan påvirkes så demokratiets virkemåte av disse nye vilkårene? Boken består av tre ikke særlig tett sammenknyttede deler. Den første presenterer tre ulike perspektiver på den offentlige sektoren. Den andre beskriver ekspansjonen langs seks dimensjoner: sysselsettingen, inntektene, utgiftene, apparatet, arbeidsoppgavene og aktørene. Den siste delen fokuserer så på "Demokratiets nye problem". Boken har mange gode egenskaper. Den tar opp viktige problem, behandler en lang tidsperiode, drar inn interessant litteratur og den er enkel og gir god oversikt. Fremstillingen blir likevel ofte stikkordspreget. Kanskje gjelder det særlig i siste kapitlet hvor grunnleggende og kompliserte spørsmål om forholdet mellom folk og representanter, og representanter og embetsverk tas opp.

Boken er et ledd i prosjektet "Medborgarna, politikerna och den offentlige sektoren", og dette er spørsmål som også belyses i en artikkelsamling Tarschys har redigert (11), i en diskusjon av "produsentenes" sentrale plass i langtidspanleggingen (20), i en juridisk preget begrepsdiskusjon om offentlighetsprinsippet (19), og i en analyse av de forvaltningsteoretiske og historiske forutsetningene for de ansattes medbestemmelse (21, med Hans Meijer). Regjeringens evne til å styre forvaltningen diskuteres i detalj i utredningen "Politisk styr-

ning – administrativ selvstændighet", som Tarschys oppgir at han i hovedsak har skrevet selv. Dette er en grundig gjennomgang av dilemmaet styring-autonomi både ut fra et juridisk synspunkt og ut fra hvordan forholdet faktisk virker. Fremstillingen preges av at det er en utredning og ikke en akademisk rapport. De teoretiske ambisjonene er begrensede, men fremstillingen vitner om innsikt, overblikk og sans for sentrale spørsmål.

Hva kan så det offentlige gjøre med utgiftsstigningen? Tarschys har vært en av de ledende deltakerne, også internasjonalt, i debatten om dette spørsmålet. Det forhindrer imidlertid ikke at de fleste arbeidene på dette feltet er diagnostiserende eller opptatt av alternative praktiske fremgangsmåter. De teoretiske aspektene blir gjerne skisseartige.

Det nye i dagens situasjon er ikke fravær av vekst – historisk har det vært det normale – men at en stagnasjonsperiode følger en lang og sterk vekstperiode. De fleste OECD-landene lever med et stort, og økende, gap mellom utgifter og inntekter (29, 30). I en slik periode vil hverken vanlige inkrementalistiske modeller eller modeller basert på "synoptisk rasjonalisme" være adekvate. Det som trengs er "Rational Incremental Budgeting" (28), og at man går over fra kvantitative til kvalitative mål på utgiftssiden (31). Bedre enn de fleste er imidlertid Tarschys klar over at det er mange hindringer for en slik fremgangsmåte. Blant annet må omstillingsproblemene ses i lys av makt- og institusjonelle forhold.

Tarschys er generelt opptatt av forenklingsspørsmål, hvordan beslutningsgrunnlaget skal bli bedre og handlingsfriheten større. Dels dreier det seg her om utredninger (15, 17, 36, 37, 38), dels om kortere faglige bidrag (32, 33, 34). Tarschys har også gitt interessante kommentarer til fluktuasjonene i etterspørselen etter kunnskap og policy-analyse (27). I et Hirschman-inspirert, men noe hastverkspreget, paper (25) argumenterer Tarschys for at organisasjonsformer legger føringer på hvilke strategier offentlige organisasjoner kan følge. Kollegiale, eller rådspregede, former preget av en pluralistisk interessestruktur vil reagere annerledes enn pyramideformede (hierarkiske) former på "overload". De vil blant annet gi ulike insentiver for vekst og rasjonalisering som strategier.

Hovedinntrykket er at Tarschys har et bredt erfaringsgrunnlag, god innsikt og oversikt, og mange ideer om de teoretiske problemene man står overfor på dette feltet, men at det fortsatt gjenstår et betydelig arbeid før man kan snakke om en teoretisk avklaring. Det er snakk om et felt hvor det idag hverken finnes gode praktiske eller teoretiske løsninger.

*Sammenfattende* kan det sies at Tarschys har tilstrekkelig erfaring i undervisning og veiledning til et professorat. Han står meget sterkt når det gjelder å lede forskningsprosjekt og utredninger. Hans forfatterskap har stor bredde og er av meget høy kvalitet. Han har en egen evne til å identifisere spennende problemstillinger, til å trekke ut prinsipielle synspunkter, sette enkeltobservasjoner i en større kontekst, og til å gi en enkel og elegant fremstilling av et komplekst saksforhold. Tarschys' orientering er internasjonal. Hans faktiske kunnskaper spenner over mange og ulike politisk-administrative systemer. Han er belest i den teoretiske litteraturen innen mange statsvitenskapelige underdisipliner og på mange språk. Og han henvender seg i sine hovedarbeider til et internasjonalt publikum. Når det gjelder den offentlige sektorens vekst, og eventuelle nedskjæring, mangler det et syntetiserende arbeid. Men Tarschys har allerede levert viktige bidrag til en mulig syntese, og han burde ha særlige forutsetninger for å foreta en slik analyse.

*Björn Wittrock* (f. 1945) ble fil. kand. i 1967, fil. mag. i 1968 og fil. dr. i 1974 i statskunnskap ved Stockholms Universitet. Han har vært timelærer ved Socialhøgskolan i Stockholm og Stockholms Universitet. I 1975–79 var han e.o. forskningsassistent og fra 1980 e.o. docent i statskunnskap ved Stockholms Universitet. En termin fungerte han som t.f. professor. Wittrock har hatt et bredt engasjement som forskningsleder og som ekspert både i svensk og internasjonal sammenheng. Han har i kortere perioder arbeidet ved tre ulike amerikanske universiteter.

Wittrock har sendt inn nærmere 40 arbeider. To grupper skiller seg relativt klart ut: partiforskning og vitenskapsteori. De øvrige overlapper i betydelig grad. De er alle opptatt av offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. En undergruppe reiser spørsmålet om langsiktige og overgripende planleggings- og beslutningsprosesser i det hele tatt er mulig. Her diskuteres de mange dilemmaer slik aktivitet fører med seg, mulige fremgangsmåter, og hvordan oppfatningene om planlegging og styring har endret seg i de vestlige landene siden 1960-tallet. En annen undergruppe fokuserer spesielt på kunnskapsgrunnlaget for slike prosesser, og en tredje tar for seg spesielle policy-områder. Wittrock har her konsentrert seg om forsknings-, undervisnings- og energipolitikk; områder som ofte overlapper. Hovedtyngden av Wittrocks arbeider er uten tvil klart innenfor "forvaltning og planlegging".

Wittrocks første arbeider – fra begynnelsen av 1970-tallet – er preget av et aktivt forhold til temaer som da sto sentralt i den faglige debatten: grunnlagsproblemer

og vitenskapsteori. Disse arbeidene (artiklene 18, 20, 25, 27, 30, 31, 32) vitner om bred lesning både innen anglo-saksisk og kontinental litteratur. De fleste arbeidene er korte – bare i ett tilfelle mer enn fem sider. Men de vitner om oversikt og selvstendighet.

Interessen for grunnlagsproblemene finnes igjen i Wittrocks første store teoretisk-empiriske arbeid, doktoravhandlingen (bok 7, også artikkel 33). Sammen med tre andre forfattere tar Wittrock her for seg partienes propaganda i fire valgkamper i perioden 1960–1966. Avhandlingen er et stortilt forsøk på å konfrontere en rasjonelt orientert teori om politisk virksomhet, og spesielt om partienes adferd, med et omfattende empirisk materiale om de svenske partienes handlingsmønster. Det teoretiske utgangspunktet er at partienes fundamentale mål er å vinne posisjoner som gir maksimal innflytelse. Fra det avledes en rekke implikasjoner, for eksempel at partiene vil sette inn sin propaganda der sjansene for gevinst er størst, og at de derfor vil være spesielt interessert i ustabile velgere. Som et ledd i dette arbeidet utvikles det en avansert teknikk for innholdsanalyse til å kode de ca. 40 000 utsagnene med.

Wittrock har skrevet to av kapitlene (2, 9) og han er medforfatter av et kapittel og sammenfatningen. Kapittel 2 presenterer bokens oppbygging og metodologiske forutsetninger og Wittrock drar her nytte av sin bakgrunn i logikk og vitenskapsteori. Kapittel 9 tar spesielt for seg partipropagandaen i forhold til de rörlige velgerne, og kapittel 7 diskuterer teknikken for innholdsanalysen (cfr. også 33). Dette arbeidet er på mange måter eksemplarisk med sin eksplisitte diskusjon av forholdet mellom grunnlagsproblemer, teoridannelse, teknikker og empiri, og det er klart meriterende.

I boken om "De stora programmets tid" (bok 3, med Stefan Lindström) smelter Wittrock sammen tre av sine hovedinteresser: de generelle betingelsene for overgripende og langsiktig planlegging, kunnskapens rolle i offentlig politikk, og interessen for forsknings- og energipolitikk. Boken er en analyse av den "radikale rasjonalismen" på 1960 og 1970-tallet, med dens tiltro til vitenskapelig analyse og store, samordnede offentlige handlingsprogrammer for å fremme rasjonalitet og effektivitet. Empirien hentes fra det sivile energiforskningsprogrammet – et program som var basert på tiltro til systemtankegang, planlegging, analyse og evaluering. Som Wittrock sier (s. 16): Opplegget og planleggingen var i stor grad som hentet ut fra en håndbok i rasjonalistisk system- og policyanalyse.

Historien Wittrock forteller er ikke overraskende. Den "radikale rasjonalismen" kan ikke forklare energiforskningsprogrammets tilkomst, gjennomføring eller effekter (s. 163). En av hovedgrunnene er at det forut-

setter et samfunn basert på et hierarkisk kontroll- og reguleringssystem, mens det må virke i et pluralistisk samfunn. Wittrock er opptatt av hvordan sammenflytende, uformelle nettverk preget policy-prosessene. Dette mangfoldet ses ikke som en beklagelig, forstyrrende faktor, men som en nødvendig betingelse for at den offentlige politikken skal kunne utformes og gjennomføres raskt, uten "planleggingskatastrofer" (s. 165). Mot de store programmene radikale rasjonalisme og forestillinger om en sentral planlegger og aktør, setter Wittrock opp en pluralistisk rasjonalisme og et mangfold av rasjonelle aktører.

Dette er en empirisk studie av høy relevans og kvalitet. Den viser på en utmerket måte svakhetene ved en planleggings- og beslutningsmodell som langt på vei har et kulturelt hegemoni. Det er likevel ikke klart hvor den "pluralistiske rasjonalismen" fører hen. Foreløpig er det snakk om en modell man bare kan ane konturene av. Det er også en svakhet at forholdet mellom teori og empiri ofte er mer implisitt enn eksplisitt, og at fremstillingen i lange sekvenser er rent kronologisk heller enn teoretisk-systematisk.

Noen av de samme egenskapene finnes igjen i et annet arbeid sammen med Stefan Lindström: "Policy Making and Policy Breaking (artikkel 11) som tar for seg Sveriges forsøk på å redusere avhengigheten av utenlandske energitilførsler, og som er en forløper for boken om de store programmene. Mange interessante observasjoner presenteres. Kommentarene bygger på betydelig innsikt. Avvikene fra de etablerte, rasjonelle styrings- og planleggingsmodellene er entydige. Men det lykkes likevel ikke helt å flette observasjoner og kommentarer sammen i et alternativt helhetssyn.

På tilsvarende måte viser "Implementation Beyond Hierarchy: Swedish Energy Research Policy" (artikkel 12, sammen med Stefan Lindström og Kent Zetterberg), som bygger på empiri fra det svenske energiforskningsprogrammet, en rekke problemer med de etablerte perspektivene i implementeringsforskningen: "bottom up" og "top down". Forfatterne argumenterer for betydningen av uformelt koordinerte (ikke-hierarkiske) nettverk av organisasjoner uten felles målsletning, og for at disse nettverkene er viktige i *hele* beslutningsprosessen, ikke bare i iverksettelsesfasen. Igjen: Observasjonene er interessante. Svakheter ved de etablerte perspektiver kommer greit frem, men det er mer usikkert hva man ønsker å sette i stedet.

Rasjonalitetsproblemene har en sentral plass også i boken "Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politikk og planering" (bok 6), hvor temaet er forholdet mellom politiske beslutninger og langsiktige studier. Hovedtesen er at de svenske fremtidsstudiene kom til å få gjennomslag i offentlig politikk og diskusjon på en måte som

var uforutsett, og som avvek fra de forestillingene om velordnet planlegging som preget 1970-tallets diskusjon om fremtidsstudier og langsiktig planlegging. Analysen viser begrensningene i offentlig styring, og igjen understrekes betydningen av løst koblede nettverk av grupper som tildels hadde ulike interesser og løsningsforslag, og som var påvirket av internasjonale strømninger. Men det var da det oppsto *politisk strid*, og grupper som ikke tilhørte de tradisjonelle nettverkene ble aktivisert, at studiene/kunnskapen kom til anvendelse. Og da dette skjedde var det ikke Socialdemokratene (som satte prosessen igang), men Centerpartiet (i opposisjon) som tok kunnskapen i bruk.

Wittrock viser på en fascinerende måte hvordan spørsmålet om tiltroen til fornuftmessig og teknisk kompetanse og planlegging kom i skyggen av vanskelig styrbare politiske prosesser, der den offentlige politikken tilpasset seg utfallet av konflikter mellom ulike interesser (s. 161). Avslutningsvis (s. 197–200) diskuterer Wittrock implikasjonene for "den svenske modellen for offentlig politikk". Denne modellen beskriver ikke noen gylden middelvei, men ligger i *spenningsfeltet* mellom ulike grunnoppfatninger om den offentlige politikken muligheter og grenser. Den ene oppfatningen er basert på bruk av planlegging og stegvis reform. Den andre på bruk av utopier og symbolsk-ekspresiv adferd. Wittrock er kortfattet, men diskusjonen har i seg elementer som kan danne grunnlag for en mer realistisk beskrivelse av politisk liv, ikke bare i Sverige, men i alle de nordiske land. Helhetsinntrykket trekkes igjen ned av at Wittrock i liten grad diskuterer eksplisitt analyseskjema, begreper og materialets utsagnskraft, og ved at kronologien ofte blir det viktigste ordnede prinsipp. Men det er likevel ingen tvil om at boken er verdifull og klart meriterende.

De generelle styringsproblemene tas opp fra en noe annen innfallsvinkel i "Governance in Crisis and the Withering of the Welfare State: The Legacy of the Policy Sciences" (artikkel 4). Dette er en ni siders introduksjon til et særnummer av Policy Sciences hvor Wittrock var gjesteredaktør. Dette viser Wittrocks sentrale plass i internasjonale nettverk av forskere. Han dokumenterer god oversikt over hovedtradisjonene på feltet, men gjør ikke noe egentlig forsøk på en teoretisk integrasjon.

Sammenkoblingen av kunnskaper og politisk handling står sentralt hos Wittrock, og i "Science Policy and the Challenge to the Welfare State" hevder han at (de Skandinaviske) velferdsstatenes fremtid avhenger av evnen til å utnytte forskning og teknologi. Wittrock er i opposisjon til en "ingeniørmodell" hvor kunnskapstilgangen og kunnskapsbruken betraktes på et nokså mekanisk vis. Men han er også kritisk til "opplysningsmodellen", som forutsetter at kunnskap over tid vil sildre inn i policy-sentrene og dermed få en langsiktig effekt.

Opp mot disse settes en "disposisjonell" modell for kunnskapsanvendingen i offentlige planleggings- og beslutningsprosesser. Kravet er at forskerne *konkret* skal påvise mekanismene mellom kunnskapsprodusenter og brukere; under hvilke betingelser kunnskapsoverføring og anvendelse kommer i stand (artiklene 2, 3, 6, 14). Wittrock kaller sitt bidrag en skisse, og han går da heller ikke særlig langt i å spesifisere betingelsene for kunnskapsoverføring.

Interesse- og maktaspektene ved kunnskapsoverføringen og kunnskapsanvendelsen tas også opp i boken "Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, Problems and Potentials" (bok 5, redigert sammen med Peter R. Baehr). Wittrock har skrevet en seks siders innledning sammen med Baehr (også listet som artikkel 16) og et kapittel om "Future Studies without a Palnning Subject: The Swedish Secretariat of Future Studies (også listet som artikkel 15). På grunnlag av erfaringene med etableringen av Sekretariatet for fremtidsstudier i 1973 gis det interessante innblikk i problemene for en enhet som plasseres mellom en rekke etablerte institusjoner med ulike interesser og perspektiver. Studien viser også hvordan skjebnen til policy innovasjoner avhenger av gunstige politiske og sosiale forhold utenfor selve styringsverket (s. 147).

Boken "Methods in Future Studies: Problems and Applications" (bok 4, sammen med Brita Schwarz og Uno Svedin) fokuserer mer på metodiske problem i fremtidsforskningen. Fire alternative metoder diskuteres i forhold til svensk case-materiale. Et hovedargument er at det ikke finnes noe motsetningsforhold mellom formaliserte og mer intuitive teknikker i fremtidsforskning og planlegging. Boken er en grei innføring som bidrar til å ordne feltet. Den er åpen og udogmatisk og viser Wittrocks evne til å samarbeide på tvers av faggrenser.

I de mer sektororienterte studiene analyseres universitetenes og de høyere utdanningsinstitusjonenes problemer i perioder med stagnerende eller synkende ressurser. I en diskusjon (artikkel 5) av den britiske Leverkusen-rapporten påpeker Wittrock at man ikke må vente at politiske aktører skal se bort fra sine interesser, lojaliteter og løfter når de vurderer bruken av kunnskaper. Problemet med Leverkusen-rapporten er nettopp dens hierarkiske, top-down modell og fravær av diskusjoner om avveininger mellom ulike interesser og mål. Lignende synspunkter finnes i et arbeid om planleggingsprosessen ved University of California (artikkel 13). I en konferensrapport om høyere utdanning i Sverige (artikkel 24, med Rune Premfors), gis det en oversikt over sektorforskningen, og en diskusjon av problemene knyttet til utvikling og bruk av kunnskaper i planleggings- og policy-prosesser. Forecasting-, planleggings- og beslut-

ningsaspektene behandles i forhold til forsknings- og teknologipolitikk (9, 23), utdanningspolitikk (19) og fremtidsforskning (21). En forstudie (artikkel 26, sammen med C. J. Ljungberg og K. Zetterberg), har som siktemål å skape grunnlag for oppfølging av Energiforskningsprogrammet.

Wittrock har også levert inn to monografier ("Science as a Commodity, med M. Gibbon, og "The University Research system: The Public Policies of the Home of Scientists, med Aant Elzinga). Disse viser hans sentrale plassering i internasjonale forskernettverk, noe som i seg selv er verdifullt for den stillingen han søker. Men Wittrocks innledninger til disse bøkene, var fortsatt på et forberedende stadium da innleveringsfristen gikk ut.

*Sammenfattende* kan det sies at Wittrock har tilstrekkelig erfaring i undervisning og veiledning til et professorat. Han står meget sterkt når det gjelder å lede forskningsprosjekt og utredninger. Wittrock har en klar internasjonal orientering. Han har dokumentert omfattende kunnskaper, stor arbeidsevne og en spennende utvikling. Den vitenskapelige produksjonen er på mange måter imponerende. Likevel har han neppe helt funnet sin form. Ofte virker det som om en lyskaster blir slått på – leseren får et glimt av spennende observasjoner eller kommentarer. Men så slås lyset av igjen. De teoretiske strukturene og begrepene forblir implisitte. Fremstillingen blir kronologisk og kommenterende, noen gang kåserende. Den nitidige diskusjon av grunnlagsproblemer, metode/teknikkspørsmål, og datas utsagnskraft som finnes i doktorsavhandlingen, er oftest fraværende i de senere arbeidene. Sentrale ideer som den "disposisjonelle modellen" og den "pluralistiske rasjonalismen" befinner seg fortsatt på skissestadiet. Man kan sitte igjen med følelsen av at de mange engasjementene og dermed de mange deadlines, skaper et hastverk som gjør det vanskelig å skape den ønskelige systematikk. Det kan imidlertid ikke være tvil om at Wittrock er inne i en spennende utvikling, og at hans prognose burde være svært god.

*Avveiningen* mellom de tre søkerne byr ikke på store problemer. Det kan ikke være tvil om at Djupsund må stilles bak de to andre søkerne. Djupsund har mange interessante ideer. Han arbeider seriøst med sentrale spørsmål, men produksjonen er mer beskjeden. Og med unntak av doktoravhandlingen, er bearbeidingsnivået fortsatt høyest i fellesarbeidene med andre forskere.

Tarschys og Wittrock har en rekke fellestrekk – stor arbeidskapasitet, interesse for sentrale problemer, internasjonal orientering, store kunnskaper, god undervisningserfaring og god prognose. De er begge forankret i en lærd-humanistisk tradisjon. De benytter seg i liten grad av kvantitative metoder og statistiske analyser.

Både ut fra en vurdering av generell kompetanse i statsvitenskap og spesiell kompetanse i planlegging og forvaltning, finner jeg å måtte stille Tarschys først. Jeg bygger da på en vurdering av den vitenskapelige produksjonens bredde, originalitet og systematikk. Langs disse dimensjonene er Tarschys kommet lengst.

Min rangering blir:

1. Daniel Tarschys
2. Björn Wittrock

Jeg anbefaler følgelig Daniel Tarschys til professortet i statsvitenskap, spesielt planlegging og forvaltning.

Johan P. Olsen

Den vid Stockholms universitet ledigförklarade tjänsten som professor i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning har sökts av tre personer: docent Göran Djupsund, e. professor Daniel Tarschys samt docent Björn Wittrock.

Området för denna professur är alltså statsvetenskap och därtill en särskilt angiven del av ämnet. Professurer avgränsade på detta sätt kan ibland skapa problem vid tillsättningen. Osäkerhet kan råda om de vikter som bör tilldelas meritering inom ämnet generellt respektive den speciellt angivna delen. Min tolkning är att vid tillsättning av professurer av detta slag hänsyn bör tagas både till de sökandes meritering inom ämnet generellt och inom specialiteten och att meriteringen inom specialiteten därtill måste ha en inte obetydlig omfattning, minst motsvarande vad som skulle motsvara en docentkompetens inom frågavarande specialitet.

Glädjande nog har dock inte, som kommer att framgå av min granskning av de tre sökande var för sig liksom av min sammanvägning av deras meriter, några avvägningsproblem mellan det "generella" och det "speciella" uppstått i anslutning till den här aktuella professuren. Ej heller har själva ämnesbeskrivningen erbjudit några problem.

*Göran Djupsund*, födelseår framgår inte av handlingarna, avlade politices doktor examen vid Åbo Akademi 1981 och utsågs följande år till docent i statskunskap med offentlig förvaltning. Han har innehaft tjänster som forskningsassistent, han har i olika omgångar vikarierat på professur och han är sedan 1981 "överassistent" vid Åbo Akademi.

Djupsund har inlämnat till bedömning aderton vetenskapliga skrifter. Tre av dessa är till sin volym ganska omfattande: licentiatavhandlingen, doktorsavhandlingen samt ett manuskript om fascismen i Finland; detta sistnämnda manuskript har sedermera utgivits i bok-

form. Många av skrifterna ingår i serier utgivna av Åbo Akademi. Tämmligen få, vilket är synd, ingår i icke-finländska tidskrifter. Det är synd såtillvida som Djupsunds produktion, även om den ännu är tämmligen begränsad, är av tillfredsställande kvalitet och väl förtjänt av vid spridning. Den har sin koncentration på kommuner och kommuners planeringsproblematik men inrymmer även arbeten inom partiforskning och fascismforskning.

Licentiatavhandlingen och doktorsavhandlingen berör bägge kommunplanering och faller därmed också i hög grad inom denna professurs specialområde. Skrifterna har, även om de bägge berör kommunplanering, olika inriktning och uppläggning. Licentiatavhandlingen, *Planeringsaktivitet och planform. En studie i kommunplaners förekomst och form*, erbjuder en systematisk redogörelse för kommunplaners bakgrund, förekomst, innehåll och syften. Systematiken är väl gjord, grundlig och även rik på intressanta påpekanden om svårigheter och oförutsedda konsekvenser vid omsättning i verkligheten av 70-talets tankar om planering. Avhandlingen, *Illusioner om planering. En studie i kommunplaneringens konsekvenser*, har en högre ambitionsgrad och inrymmer svårare frågeställningar än licentiatavhandlingen. Nu är syftet att försöka värdera effekterna av kommunplanering. Djupsund arbetar mycket metodiskt; han diskuterar utförligt planeringsbegreppet och kriterier för värdering; han fixerar ett stort antal dimensioner och variabler utifrån vilka effekter skall bedömas. Kommuner med planering respektive ingen planering matchas mot varandra. De olika steg han tar i sitt forskningsarbete får en utförlig beskrivning. Någon gång kan jag tycka att framställningen blir litet omständlig och jag kan fråga mig om Djupsund till fullo, med den metod han valt, kan förklara det resultat han kommer fram till. Undersökningens resultat är att skillnaderna är vaga mellan planerande och icke-planerande kommuner efter de olika dimensioner och variabler som uppställts. Denna avhandling framstår dock i sin metodiska mognad, sin fantasifullhet och sina välavvägda och välformulerade resonemang som mycket god. Till licentiatavhandlingen ansluter sig också ett antal mindre skrifter, ofta med karaktär av förarbeten. Bland dem är skriften *Att värdera planering*.

En grupp uppsatser av Djupsund berör partiväsendet sett i relation till intresseorganisationsvärlden och förvaltningen. Dels har han själv insamlat data om antalet intresseföreträdare och förvaltningstjänstemän i finländska partiets beslutande organ, dels berör han också den motsatta trafiken i Finland, dvs politikerns och intresseorganisationsföreträdarens inplacering i ämbetsverks ledning. Partierna "byråkratiseras"; byråkratierna "korporativiseras" och "politiseras". Djupsund rör sig



här på ett mycket väsentligt, fruktbart och – trots all debatt kring denna typ av sammanflätningar i dagens samhällen – ganska utforskat område. Tyvärr är dock hans egen empiriskt inriktade forskning på detta område ännu av ganska begränsad omfattning; de primära resultaten är presenterade i uppsatsen *Förvaltning, intressegrupper och partier* samt upprepade i en mer stringent utformad uppsats i *Statsvetenskaplig Tidskrift* från år 1979. Det är vidare något svårt att helt rättvist bedöma Djupsunds eget bidrag till tänkande på detta område eftersom flera av de insända uppsatserna har hans tidigare handledare Krister Ståhlberg som medförfattare. (Någon gång händer det också, såsom i uppsatsen *Korporatisering och byråkratisering av finländsk politik*, att de två författarna glömt kvar ett "jag" i framställningen i stället för det "vi" som är regel.) Hur som helst: jag har funnit många mycket intressanta och tankeväckande resonemang i dessa uppsatser. Alldeles särskilt vill jag nämna den som kallats *Stockade kanalen. Kring kritiken av de finländska politiska partierna*. På ett utmärkt sätt fångar den upp olika tendenser i samtidens politiska liv.

Slutligen har Djupsund tillsammans med Lauri Karvonen skrivit manuskriptet *Fascismen i Finland*. Dels studeras högerns och högerextremismens valresultat under perioden 1929–1939, dels jämförs – kommunvis – valresultat med ett antal egenskaper i kommunen, dels slutligen analyseras mer i detalj ett antal kommuner, fördelade på tre olika regioner, där det högerextremistiska partiet IKL visade sig vara särskilt starkt. Regionerna är till sin struktur mycket olika. En intressant tes får ett visst stöd av materialet: ju starkare en kommun hade varit berörd av krigshändelser och terror under frihetskriget/inbördeskriget 1918 ju större tenderade stödet under 30-talet bli för högerextremism. Resonemangen i denna skrift, som Djupsund alltså skrivit tillsammans med en annan forskare vid Åbo Akademi, är omdömesgilla och försiktiga. Ett känsloladdat forskningsområde, som hitintills framför allt lockat historiker, har underkastats en traditionell statsvetenskaplig analys.

Göran Djupsund har ännu inte haft tillfälle att på något mera påtagligt sätt meritera sig genom planering och ledning av forskning. Men han har själv ingått i flera forskningsprojekt och som sagt publicerat arbeten tillsammans med andra. Han har också handlett doktorander och enligt den redogörelse som inlämnats bedrivit undervisning på olika nivåer vid Åbo Akademi. Den statsvetenskapliga institutionen vid detta universitet är jämförelsevis liten men utmärkes av påtaglig produktivitet och vitalitet. Djupsund är både präglad av denna goda forskningsmiljö och bidrar numera själv verksamt till denna miljöns fortsatta upprätthållande. Hans pro-

duktion, om ock ännu jämförelsevis begränsad, är metodiskt säker, fantasirik och i nära kontakt med intressanta politiska problemställningar.

*Daniel Tarschys*, född 1943, disputerade 1972 både vid Princeton University och vid Stockholms universitet och utsågs också samma år till docent vid detta senare universitet. Han har vikarierat på tjänst som e.o. docent och också innehaft en sådan tjänst; han har vidare vikarierat på professur och är sedan 1982 innehavare av en extra professur i öst-statsforskning vid Uppsala universitet. Under sex år har han varit ledamot av riksdagen; i ett år var han statssekreterare i statsrådsberedningen. Bland hans många offentliga uppdrag märks också både ordförandeskap och ledamotskap i olika statliga utredningar.

Tarschys produktion är omfattande. Han har inlämnat fem böcker skrivna av honom själv, en bok som han redigerat, ett flertal betänkanden från utredningar som han haft huvudansvar för samt ett stort antal artiklar. Kvaliteten i dessa skrifter är genomgående hög.

Han startade sin statsvetenskapliga forskningsverksamhet inom området idéhistoria och idéanalys. Det tyngst vägande arbetet inom detta område är hans doktorsavhandling *Beyond The State. The Future Polity in Classical and Soviet Marxism*. Här behandlas idén om statens utdöende både i ursprunglig marxistisk litteratur, i Lenins och hans samtidas skrifter liksom i efterkrigstidens sovjetiska diskussion. Frågeställningar och problemområden förefaller mig inte alltid riktigt klart specificerade och utvecklade. Ibland kan det också vara svårt, när Tarschys i sitt stora svep följer en idétradition utveckling, att alldeles rättvist bedöma originaliteten i det han gör. Men visst är avhandlingen beundransvärd. Den bär med all tydlighet vittne om sin författares eminenta förmåga att behärska och smälta ett väldigt material, att inte förlora sig i detaljer utan hålla fast vid de stora dragen, att uttrycka sig med påfallande elegans, att med lätthet bära och utnyttja kunskaper från olika epoker, kulturer och språkområden. Ett antal mindre skrifter, bl. a. den lilla boken *Den demokratiska framtiden*, anknyter nära till avhandlingen.

I och med sin avhandling och skrifter som anknöt till den hade Tarschys också dokumenterat sig som sovjetforskare. Detta intresse för sovjetiska förhållanden avsatte en tid senare ytterligare ett värdefullt arbete, nämligen den 1978 utgivna boken *Sovjetunionens politiska problem 1950, 1960, 1970*; ett år senare utkom skriften på engelska under titeln *The Soviet Political Agenda. Problems and priorities 1950–1970*. Boken behandlar de problem som uppfördes på det sovjetiska samhället s.a.s. synliga politiska agenda under efterkrigstiden. Undersökningens uppläggning är enkel och samtidigt

mycket fruktbarande. Med hjälp av datateknik har Tarschys granskat Pravdas ledare under tre år – 1950, 1960 och 1970 – för att via de instruktioner som denna officiösa publikation i ledarform utfärdar få en bild av mönster och förskjutningar i problemområden som centrala beslutsfattare funnit motiverat att ge offentlighet åt. Tarschys empiriska resultat är mycket intressanta. Någon gång kan dock själva presentationen av allt som tagits upp i Pravdas ledare – fördelat på både sektorer, regioner och institutioner och uttryckt i frekvens och intensitetsmått – bli litet tråkigt. Denna genomgång av innehållet i Pravda föregås av en utmärkt presentation av olika skolor inom sovjetforskningen. Boken avslutas med tankeväckande slutsatser där det sprakar av träffande reflexioner kring politik och byråkrati i allmänhet liksom om sovjetiska förhållanden i synnerhet.

Tarschys erhöll sin professur i öst-statsforskning på grundval av sin avhandling och denna bok om Sovjetunionens politiska problem liksom på grundval av ett antal mindre arbeten, ämnesmässigt anknyttande till dessa två betydelsefulla arbeten. Dessa arbeten utgör självfallet också en stark meritering för en professur i statskunskap. Det senare av dem, som utformats under intryck av 70-talets stigande intresse för policy-analys, utgör därtill också en merit för en professur med specialinriktning mot planering och förvaltning. Tarschys har emellertid, förutom dessa skrifter med ett meritvärde i olika dimensioner, också en omfattande produktion som direkt placerar sig inom den här aktuella professurens specialområde. Det är en serie skrifter som berör den offentliga sektorn: dess expansion, dess sätt att fungera, dess möjligheter att bli krympt.

I en 1975 publicerad mindre skrift, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag* (medförfattare Maud Eduards) tillämpar Tarschys i någon mån samma grepp som i boken om Sovjetunionens agenda. Uppmärksamheten koncentreras på ett fåtal år skilda från varandra av ganska långa tidsintervaller. En sextioårsperiod av petitaargumentering blir härigenom täckt. Likheter likaväl som förskjutningar och förändringar framhävs. Analysen är både skickligt gjord, lärorik och rolig. Vid ungefär samma tidpunkt som sin petitabok publicerade Tarschys en i den internationella litteraturen med rätta ofta citerad uppsats *The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation*. Det är en utmärkt systematisering av olika teorier, inriktade att förklara de offentliga utgifternas tillväxt.

I boken *Den offentliga revolutionen* anlägges ett stort perspektiv över den offentliga sektorn och dess expansion. Olika synsätt presenteras; olika sätt att hantera denna sektor diskuteras; olika konsekvenser för demokratin av dess expansion analyseras. Tarschys plockar resonemang och data från olika håll, från tänkare, författare, forskare. Han dokumenterar igen sin förmåga

att behärska ett stort material, att systematisera, att på grundval av andras tankar och undersökningar teckna mönster. Jag är tilltalad av skrifter av detta slag. Samtidigt måste jag medge att jag någon gång kan känna mig övermätt och kanske också litet irriterad. Det är ibland litet för flott, äventyrligt och översiktligt på bekostnad av djupborrning och egen mödosam dataknådning.

I ett antal skrifter från de allra senaste åren har Tarschys behandlat problemet med att skära i offentliga utgifter. Problemet har blivit ett av 80-talets centrala och Tarschys har själv i sin politisk-administrativa verksamhet haft rika tillfällen att stifta bekantskap med denna typ av frågor; han har f. ö. också varit ordförande för den till finansdepartementet knutna Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). En skrift som jag särskilt vill nämna i detta sammanhang är ett mycket informativt långt "papper" levererat till OECD och kallat *Curbing Public Expenditures: A Survey of Current Trends*. Olika nedskärningsmetoder presenteras; illustrationsmaterialet är hämtat både från ett flertal OECD-länder liksom också från Tarschys egna personliga erfarenheter. Uppsatsen *The Scissors Crisis in Public Finance* är en sammanpressad version av detta "papper" och publicerades i ett specialnummer av tidskriften *Policy Sciences*, redigerat av Tarschys medsökande Björn Wittrock.

Ett karakteristiskt drag i Tarschys forskning är bredd både i val av ämnen, inriktning och metoder. Ytterligare ett exempel på denna bredd, som inte redan framgått av det föregående, är att han också visat sig ha ett intresse för statsrättsliga frågor. Han har f. ö. också avlagt en juris kandidatexamen. Det bästa exemplet på hans känsla av hemhörighet också inom statsrättsliga problemområden är betänkandet *Politisk styrning – administrativ självständighet*, inlämnat som specimen. Det är visserligen ett betänkande formellt avgivet av förvaltningsutredningen i dess helhet, men i realiteten tydligen författat just av Tarschys i egenskap av utredningens ordförande. Med energi, effektivitet och stora historiska kunskaper drivs en bestämd linje i tolkningen av nu gällande regeringsform i vad gäller relationerna mellan regering och ämbetsverk.

Tarschys meriter när det gäller "planering och ledning av forskning" är i och för sig mindre imponerande än vad som gäller vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning. Han är dock inte helt utan erfarenheter på området. Några av hans arbeten har karaktär av lagarbeten; han har haft ledningsuppdrag inom FRN:s delegation för långsiktigmotiverad forskning. Tarschys pedagogiska meritering är hitintills begränsad i vad gäller handledning av forskarstuderande men ansevärd i vad gäller vetenskaplig undervisning. Han är en stimulerande föreläsare. Slutligen skall sägas att han väl inte heller i nämnvärd utsträckning varit sysselsatt med att utarbeta specifika läromedel men att många av hans vetenskapliga

skrifter i sin förening av klarhet och enkelhet väl lämpar sig som läromedel.

Tarschys är en av de få statsvetarna i samtidens Sverige – kanske den enda – som fortsätter att upprätthålla en för en tidigare generation av framstående statsvetare inte ovanlig mångfald av roller: att på en och samma gång både vara vetenskapsman/undervisare, journalist och politiker/administratör. Vid tillsättning av professor skall självfallet hänsyn bara tagas till verksamhet som forskare och pedagog men denna verksamhet befordras och stimuleras ofta om vederbörande också hinner med att vara aktiv inom journalistik och politik/förvaltning. Tarschys har hunnit med detta och – vad som är ännu viktigare – i stort sett förmått hålla dessa två senare roller, samtidigt som de verkat stimulerande på hans forskning och undervisning, åtskilda från denna verksamhet. I sin forskning har han dokumenterat inte bara en beundransvärd bredd i val av ämnen, metoder och perspektiv utan även en elegans i framställningen, en effektivitet i arbetet och en lyhördhet för det nya parad med ett starkt historiskt medvetande.

*Björn Wittrock*, född 1945, avlade doktorsexamen vid Stockholms universitet 1974. Han har innehaft tjänst som e.o. forskarasistent 1975–80 och tjänst som e.o. docent sedan 1980. En termin har han vikarierat som professor vid Stockholms universitet; i flera omgångar har han vistats som gästforskare/gästföreläsare vid amerikanska universitet.

Wittrock har inlämnat till bedömning sju böcker och trettiotre artiklar. Antalet ger intryck av en volymmäsigt något större vetenskaplig produktion än vad som i realiteten föreligger. Två av "böckerna" utgör blott och bart en samling oredigerade uppsatser av andra till vilka Wittrock ännu inte, vid tidpunkten för ansökningshandlingarnas inlämnande, hunnit bifoga en introducerande inledning. Flera av de 33 separata artiklar som inlämnats är vidare, såsom Wittrock också själv påpekar, i hög grad "överlappande". Några är också mycket korta. Wittrocks vetenskapliga produktion framstår emellertid fortfarande, även efter en något strängare gallring bland insända specima, som både omfattande, intressant och kvalitativt god.

I en påfallande elegant redogörelse över sin egen vetenskapliga och pedagogiska verksamhet anger Wittrock ett antal temata som präglat hans författarskap. De flesta av dessa temata faller mycket väl inom den här aktuella professurens specialområde. Min egen granskning av Wittrocks skrifter skall dock inte grupperas efter dessa temata utan efter fem sakområden: partibeteende, politisk teori, framtidsforskning, forsknings- och högskolepolitik samt energipolitik. Sakområdena glider dock i hög grad in i varandra.

Inom området partibeteende ligger Wittrocks avhandling, *Partierna inför valjarna. Svensk valpropaganda 1960–1966*. Avhandlingen är skriven tillsammans med tre andra författare och baserad på en mycket omfattande och tidskrävande genomgång av partiernas propaganda under fyra val. En ambitiös och originell teknik för kvantitativ innehållsanalys har tillämpats och för övrigt även presenterats i engelsk språkdräkt i en artikel i *Scandinavian Political Studies*. I uppläggning och utförande av detta ansträngande kollektiva avhandlingsarbete spelade Wittrock en framträdande roll. Han hade vidare ensam ansvaret för två väl avvägda och klart utformade kapitel, det ena teoretiskt inriktat, det andra empiriskt. Avhandlingen i dess helhet, liksom de delar Wittrock hade uttryckligt ansvar för, är av mycket god kvalitet.

I sin avhandling dokumenterade Wittrock både ett intresse för och stor kunnighet inom området politisk teori/vetenskapsteori. Han har för övrigt i sin grundexamen betyg, förutom i statskunskap och nationalekonomi, också i teoretisk filosofi. Detta intresse för vetenskapsteoretiska frågor har avkastat ett antal uppsatser. De är präglade av stor pedagogisk förmåga och sakkunskap; några, såsom den korta uppsatsen *Explaining Rational Political Action*, kan betecknas som direkt briljanta. Under en följd av år har Wittrock också gett en mycket högt uppskattad kurs kring vetenskapsteoretiska frågor för forskarstuderande vid den egna institutionen.

Den centrala skriften inom området framtidsforskning är boken *Möjligheter och gränser. Framtidsstudier i politik och planering*. En redogörelse lämnas för framtidsforskning som intellektuellt fenomen, för de utredningar som föregick bildandet av ett framtidsstudiesekretariat i Sverige liksom för detta sekretariats verksamhet och utveckling. Framställningen är enkel, klar och koncis; i ett antal appendixes förs mera teoretiskt präglade resonemang. Utomordentligt intressanta frågeställningar berörs och belyses: sambandet mellan forskning och politiskt beslutsfattande, tendenser till sektorisering i samhällslivet, revirbevakning i kanslihuset, spänningar i den svenska modellen för offentlig politik o.s.v. Många intelligenta och välavvägda reflexioner görs. På vissa punkter hade jag önskat att författaren inte bara en passant gjort dessa värdefulla reflexioner utan också stannat upp och borrar något djupare, t. ex. när han utvecklar sin syn på hur den "svenska modellen" fungerat. Hur som helst framstår denna bok, låt vara att formen är både traditionell och anspråkslös, som en obestridlig merit för en professor i statsvetenskap med betoning just på förvaltning och planering. Resultat och resonemang i denna bok återkommer också eller refereras till i ett flertal uppsatser som Wittrock lämnat in. En skrift med en klart egen profil inom detta område är dock

boken *Methods in Future Studies*. Den är skriven tillsammans med en fysiker och ekonom. Arbetsfördelningen mellan de tre författarna är inte angiven; till sitt innehåll faller boken kanske något vid sidan om vad som rimligen bör uppfattas vara statsvetenskap. Vad som erbjuds är en klagörande och instruktiv redogörelse för olika angreppssätt och metoder i fråga om det som kan kallas framtidsstudier. Boken har rönt ett gott internationellt mottagande.

Wittrocks engagemang i forskning kring den högre utbildningens och forskningens problem markeras av att han är ordförande för den aktiva Gruppen för högskole- och forskningspolitiska studier vid den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm liksom att han i flera omgångar varit knuten som gästforskare till Center for the Study of Higher Education vid universitetet i Berkeley. Jag har haft rika tillfällen att konstatera att Wittrock är en mycket uppskattad medlem av ett internationellt nätverk av forskare som analyserar detta politikområde. Artiklar av Wittrock själv har publicerats i tidskrifter som *Higher Education*, *The International Journal of Higher Education and Educational Planning* och *European Journal of Education*. Särskilt två av dessa artiklar bör nämnas: en där han gör en inträngande analys och kritik av den engelska "Leverhulme study into the future of higher education", en annan där han kunnigt och säkert presenterar planeringsverksamheten inom University of California och även jämför denna verksamhet med förhållandena i Sverige. En uppsats kring skandinavisk forskningspolitik i ett specialnummer av *West European Politics* om Skandinavien är även värd att nämnas även om den i så måtto utgör en besvikelse som uppmärksamheten framför allt är koncentrerad på Sverige medan de andra nordiska länderna berörs mer i förbigående.

Inom energipolitikens område är Wittrocks viktigaste arbete hans nyligen utkomna bok *De stora programmets tid – forskning och energi i svensk politik*; boken har som medförfattare en forskarstuderande – Stefan Lindström – handledt av Wittrock. Boken hade föregåtts av ett flertal informativa och välvägdade uppsatser kring energipolitik och forskning kring energi. I denna bok knyter Wittrock samman temata från sin tidigare forskning: utformning av FoU, relationer mellan FoU och politiskt beslutsfattande, 60-talets planeringsfilosofi och tro på s. k. rationella modeller, svårigheterna att styra dagens välfärdssamhällen. Hans tidigare uttalade skepsis att forma en verklighet efter långsiktiga planer, mål/medelhierarkier, konsekvensuträkningar o.s.v. får en utmärkt illustration genom denna analys av Sveriges energipolitik och av FoU-verksamheten knuten till detta politikområde. Wittrock befinner sig i sin policy-analys vid en internationell forskningsfront; han utnyttjar och vidareutvecklar dagens senaste rön och betraktelsesätt på

detta område. Nu, som i tidigare skrifter av honom, görs en serie intelligenta reflexioner men också nu, liksom inför hans tidigare bok om framtidsforskning, skulle jag gärna ha velat att han inte så snabbt glider över det väsentliga han har att säga. Vidare hade jag gärna sett att Wittrock något mer precist presenterat de teoretiska förutsättningarna för sin undersökning – hans stora förmåga att göra sådant visades ju i doktorsavhandlingen – utan att han för den skull skulle ha behövt hemfalla till de överdrivet omständliga metodutläggningar som ofta tynger ner dagens statsvetenskapliga arbeten. Ibland är framställningen också överraskande deskriptiv. Ej heller hade det skadat om Wittrock mer utförligt hade utvecklat de alternativa modeller för bedrivande av forskningspolitik som han antyder. Men naturligtvis är också denna bok, liksom den om framtidsforskning, en obestridlig merit i sin kombination av lätt, nästan självfallen, klarhet och välvägd klokhet.

Wittrock har visat goda förutsättningar för innehav av professur inte bara genom egen forskning utan även genom planering och ledning av forskning. Han har sålunda stått i spetsen för flera forskningsprojekt; han tillhör olika internationella forskargrupper; han har ombetts utvärdera forskning och delta i organisationen av olika forskningskonferenser; han har också ombetts redigera flera böcker bland dem en som redigerats tillsammans med holländaren Peter R. Baehr och som bär titeln *Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, Problems and Potentials*. I allt detta har han visat en osedvanlig effektivitet, omdömesgillhet och förmåga till fruktbart samarbete. Också som pedagog är Wittrock framstående. Han är en uppskattad lärare och han har även på senare år inom ramen för sin docenttjänst handlett ett antal doktorander.

Wittrocks internationella kontakter är, såsom redan flera gånger understrukits, synnerligen täta. Han står inom sina olika specialområden i ofta nära kontakt med de internationellt ledande forskarna på dessa områden; han är ständigt inbjuden att delta i olika internationella konferenser. Det har bidragit till att han, samtidigt som han också är mycket beläst, i osedvanligt hög grad förmår hålla sig à jour med vad som händer inom många av statskunskapens delområden. Det är glädjande för svensk statskunskap att några av dess utövare har dessa täta och nära internationella kontakter.

Det bör dock tilläggas att dessa täta internationella kontakter också har sitt pris. Wittrock, liksom andra forskare som lever ett sådant liv, tvingas ofta att skriva konferenspapper som väl mycket utprepar resonemang från tidigare papper eller böcker. Tiden räcker inte till för ny emperi och nya grepp. Jag hoppas därför att Wittrock småningom skall lära sig att något hårdare än hitintills värja sig inför alla, internationellt men även

nationellt, som vill utnyttja hans stora kapacitet just som deltagare i ett intelligent vetenskapligt samtal.

Wittrock förenar i sin forskarpersonlighet en bred humanistisk-samhällsvetenskaplig bildning med metodisk medvetenhet och tekniskt kunnande. Denna unika kombination har också präglat flera av de skrifter som han lämnat in för bedömning. Jag tror dock att denna kombination, parallellt med stigande självkänsla och djärvhet, framdeles ännu mer skall komma att forma hans produktion. Just nu befinner han sig i sin forskning och sin forskningsledningsverksamhet inne i en sjudande utveckling. Han har stora förutsättningar, alldeles särskilt om han något mer än hinintills har kraft att avskärma sig, att prestera mycket betydelsefulla statsvetenskapliga arbeten. Redan nu, det skall till slut ännu en gång understrykas, har han dock en fullgod meritering både för en professur i statsvetenskap generellt och för en professur med inriktning mot förvaltning och planering.

Det har varit en glädje att vara sakkunnig vid tillsättning av denna professur i statsvetenskap, med profilering mot offentlig förvaltning. Alla de sökande har visat sig ha – även om volymen dem emellan är olika – kvalitativt tillfredsställande och problemmässigt angelägen forskning inom detta specialområde samtidigt som de också generellt sett visar sig vara goda statsvetare. Ett överraskande länge försummat delområde inom statsvetenskapen är numera föremål för värdefull bearbetning. Det finns ju också, vid sidan om dem som anmält sig som sökande till denna professur, ytterligare ett antal goda förvaltningsforskare i landet.

Tarschys och Wittrocks produktion och övriga verksamhet känner jag väl sedan länge. Bägge har disputerat och tjänstgjort på samma institution som jag själv. Djupsund däremot är för mig en ny, men angenäm, bekantskap. Jag upprepar att Djupsunds produktion förefaller mig vara av god kvalitet, metodiskt säker och fantasirik. Inför den här aktuella professuren måste han dock ställas klart efter Tarschys och Wittrock, både med hänsyn tagen till produktionens nuvarande omfattning, dess ännu så länge ganska smala inriktning samt även med hänsyn till andra i sammanhanget relevanta befordringsgrunder.

Tarschys och Wittrock upplever jag bägge som framstående forskare låt vara att de var och en har skrifter som jag har vissa reservationer inför. De är i många avseenden också ganska lika. De är bägge påtagligt humanistiskt-samhällsvetenskapligt allmänbildande. De har bägge en teoretisk-metodisk bredd i sin forskning. De rör sig med lätthet i internationell miljö och är hemmastadda i olika språkområden med värdefulla konsekvenser för deras egen statsvetenskapliga orientering;

de är sålunda, glädjande nog, inte bara, som de flesta av dagens statsvetare, förankrade i anglosaxisk statskunskap utan känner också väl till kontinentaleuropeisk forskning. De isolerar sig inte heller i sina respektive studerkammare. Tarschys har varit aktiv både journalistiskt och framförallt politiskt-administrativt; Wittrock har varit aktiv forskningsorganisatoriskt både internationellt och nationellt. Båda skriver påfallande bra och klart. Båda är slutligen intellektuellt mycket rörliga och vakna.

Det är tyvärr min skyldighet att göra en prioritering mellan de två. Wittrock har ett visst försteg framför Tarschys i fråga om planering och ledning av forskning; han har vidare ett försteg, även om det är knappt, i fråga om pedagogisk skicklighet med tanke på att han under senare år, när Tarschys åtnjutit tjänstledighet på grund av sina offentliga uppdrag, både handlett forskarstudier och bedrivit en ganska omfattande vetenskaplig undervisning. Tarschys däremot har ett försteg framom Wittrock ifråga om vetenskaplig skicklighet visad genom egen forskning. Detta försteg är större än Wittrocks sammantagna i fråga om planering och ledning av forskning och ifråga om pedagogisk skicklighet. Försteget bottenar till en del i att Tarschys produktion har en något större bredd och präglas av en något större originalitet än Wittrocks. Framför allt bottenar dock detta försteg i det enkla förhållandet att Tarschys hunnit producera mer, både i fråga om monografier och substantiella artiklar.

Jag ber att få föreslå att Daniel Tarschys och Björn Wittrock måtte uppställas i följande ordning för innehav av den ledigförklarade tjänsten som professor i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning:

1. Daniel Tarschys
2. Björn Wittrock

*Olof Ruin*

## **Finlands utrikespolitik under Kekkonen: VSB-pakten och neutraliteten**

### *1. Finsk diplomati*

För dem som sysslat något med finländsk politik är det en truism att Finlands utrikespolitiska läge varit och alltfört är mera utsatt än vårt eget. Så har det varit under landets historia som en del av Sverige och så har det varit under den nu sextiosjuåriga republikens tid. Geografin är intet att göra åt, brukade Paasikivi säga, Finland var nu en gång granne med ett stort och mäktigt land. Under den svenska tiden ledde dessa förhållanden till ständiga krig, som många finländare av inte särskilt svärförståeli-

ga skäl till slut tröttnade på. Under mellankrigstiden 1919–1939 försökte man först via en orientering mot Baltikum och Polen att skaffa sig garantier mot Ryssland och bolsjevismen som det hette på den tiden.

Mot slutet av 1930-talet sökte en del politiska krafter, bl. a. Mannerheim, få in landet på en nordisk orientering. Men misstänksamheten mot Sovjet var för stor. Kanske än viktigare var att storkrigets skuggor började lägga sig över Europa. Riskerna för ett krig mellan Sovjet och Tyskland var så stora att man tydligen i Moskva inte ansåg sig kunna lita på hållfastheten i en nordisk orientering. Och så kom kriget, då finnarna försvarade sig med så stor effektivitet att det tydligen väckte någon form av motvillig respekt i Moskva.

Efter kriget har ju finnarna som alla nu vet sökt etablera ett gott förhållande till Sovjet. Detta är kärnpunkten i den s. k. Paasikivi–Kekkonen-linjen, som alltjämt är ett rättesnöre för finsk utrikespolitik. Med tanke på landets utsatta geografiska läge och historia har man ansett att det var en absolut central uppgift att söka "sälja" trovärdigheten i denna linje till omvärlden. Det har skett genom en målmedveten och långvarig diplomatisk offensiv som med tiden burit frukt. Även om man ofta använder uttrycket "finlandisering" etc. i den ytligare delen av den internationella debatten finns nu en ökande förståelse för finsk säkerhetspolitik, dess mål och villkor.

En mycket central roll i denna utrikespolitik har spelats av den finska diplomatin, av dess utrikesministerium. Politiken har givetvis och i enlighet med författningen stått under en noggrann uppsikt av först Paasikivi och sedan Kekkonen. Men i den har en viktig roll spelats av en skara framstående finländska diplomater. Namn som Ralph Enckell, Max Jakobson, Eero Wuori, Risto Hyvärinen, Keijo Korhonen, Klaus Törnudd, Jaakko Ilo-niemi m. fl. är väl kända för alla som sysslat med finsk politik. Det är slående hur hårt man satsat på sin diplomatiska elit, följt helt andra befordringsmönster än i många andra motsvarande länder, sett till att de fått den bästa tänkbara vidareutbildning vid prestigeladdade amerikanska lärosäten etc. Här var man tidigt ute. Många ledande finska utrikestjänstemän har under någon del av sin karriär varit på sabbatsår t. ex. vid Harvard University. Detta är den ena faktorn som utmärkt finsk diplomati: man har inte ansett sig vara bunden av snäva byråkratiska föreställningar. Men har utgått från, vilket från finsk synpunkt förefaller rimligt, att utrikespolitik är allvarliga ting som måste handhas av de mest kompetenta personer som finns.

Denna oppenbarligen målmedvetna satsning har inte bara lett till ovanliga befordringsmönster inom diplomatikåren. Den har också lett till att man till viktiga befattningar understundom rekryterat folk utifrån som

t. ex. fackföreningsfolk, yrkesmilitärer och akademiker, något som i många yrkeskårer säkert skulle lett till ramskrin och protester. Men denna externa rekrytering har inte haft till syfte att bryta en kåranda i något alltför slutet skrå – sådana föreställningar brukar man knappast möta i finsk debatt. De har helt enkelt haft till syfte att skaffa fram dem i landet som är bäst skickade att sköta en känslig och viktig uppgift.

Att denna målmedvetna satsning på, om man får använda ett så laddat uttryck, diplomatisk elit burit frukt kan man få vittnesbörd om i en del nyutkomna böcker. För det första har den finländske f. d. polchefen, FN- och Stockholms-ambassadören Max Jakobson gett ut sina memoarer i två delar, "Den finländska paradoxen" (1981) respektive "Trettioåttonde våningen" (1984). Nuvarande understatssekreteraren för politiska frågor, Klaus Törnudd – f. d. professor i statskunskap och karriärdiplomat – har samtidigt gett ut en essaysamling, "Ord och handling" som väckt en del uppmärksamhet. Det är inga lättviktiga böcker som Jakobson och Törnudd författat. De är reflektioner av två medvetna och allvarliga personer, som ägnat en god del av sitt liv till att söka forma och föra ut budskapet om den finländska utrikespolitik som krigets nederlag och erfarenheter nödvändiggjorde. Det finns inte alltför många svenska pendanger till Jakobsons memoarverk, eller Törnudds essaysamling.

## II. Natfrosten

Jakobsons första memoardel handlar framför allt om hans tid som chef för UM:s pressbyrå 1958–1962 och för politiska avdelningen 1962–1965. Då tillträdde han posten som Finlands andre permanente FN-representant – den förste var Ralph Enckell. Det är om denna tid hans andra del handlar. Det ledande temat i båda Jakobsons volymer är den envisa kampen för att få Finland erkänt som en neutral stat, d. v. s. att på något sätt *både* få en fungerande och förtroendefull relation till Sovjet *och* uppnå en allmän trovärdighet för sin oberoende linje. Med tanke på att Finland varit en de facto-allierad, om icke formell sådan, till Tyskland under kriget var uppgiften svår, men också värd alla insatser inom finsk diplomati.

Vad Jakobson har att säga om den s. k. natfrosten innebär kanske inte så mycket nytt utöver vad vi redan tidigare visste. Bakgrunden var ju den att den del av socialdemokraterna som under Tanner deltagit i den nu så omdiskuterade politiken under fortsättningskriget (jfr StvT 1975:4 s. 255–260 och 1981:3 s. 162–167) 1957 återtagit ledningen inom partiet. Tanner som ju dömts i den likaledes mycket omdiskuterade krigsförbrytarrättegången 1945–46 var nu efter avtjänat straff åter fri. Han återtog, trots sin avancerade ålder, partiledarska-

pet, och det av honom ledda partiet blev huvudingrediensen till den brett sammansatta regering som bildades efter valet sommaren 1958. Kekkonen var då ny som president, han hade året 1956 med en enda rösts översikt besegrat just den Karl-August Fagerholm som 1958 ledde regeringen. De s. k. vapenbrödrasocialisterna med Väinö Leskinen i spetsen var inte persona grata i Moskva och landets förhållande till Sovjet blev snart ohållbart. Någon direkt explicit kritik förekom inte från Sovjets sida, endast reaktioner på den ekonomiska sidan i form av avbrutna handelsförhandlingar utan vilka inga beställningar till den för finsk industri viktiga Sovjetmarknaden kom till stånd.

Slutet på det hela blev att Fagerholms regering föll i december 1958. Kekkonens försök att få ihop en regering bestående av centern, den socialdemokratiska oppositionen, det konservativa samlingspartiet, misslyckades. Kekkonen fick då till stånd en minoritetsregering endast bestående av centern (och en företrädare för svenska folkpartiet).

I början av 1959 löstes så krisen. Kekkonen inbjöds till Leningrads stad och dit kom ostentativt spontant såväl Chrustjov som utrikesminister Gromyko när de hörde att Kekkonen var i staden! I ett lunchtal avslöjade Chrustjov vad det hela var fråga om. Det var givetvis Finlands egen sak att välja sin regering. Men Sovjet kunde ju inte förhålla sig likgiltig till det faktum att bakom Fagerholms breda rygg, som Chrustjov sade, dolde sig en grupp Sovjetfientliga socialdemokrater som Leskinen, Olavi Lindblom och Kaarlo Pitsinki – och i bakgrunden skymtade förre förbrytaren Tanner. Finland hade rätt välja sin regering, det ville man inte ifrågasätta. Men Sovjet hade också rätt att dra sina slutsatser av vad som skedde.

Jakobson erinrar om att den häftiga reaktion som det hela föranledde på socialdemokratiskt håll ju markerade att den inrikespolitiska kampen ingalunda var över. Kekkonen hade vunnit mycket knappt 1956. 1962 skulle man ha nytt presidentval. Då skulle Kekkonen störtas. Jakobson gör nog rätt som ser en rak linje från nattfrost till vad som sedan skedde i valkampanjen 1961–1962 i samband med uppträdandet av den s. k. Honkafronten.

Man kan naturligtvis, som Tingsten på sin tid enligt Jakobson gjorde, direkt fråga Kekkonen varför han utnämnde 1958 års ministär då han ju måste ha vetat att regeringen måste väcka anstöt i Moskva. Svaret var att han inte kunde negligera valutslaget. Den nya regeringen representerade nära två tredjedelar av väljarkåren och riksdagens mandat. Hans ställning var inte så stark att han kunde gå emot folkviljan.

Möjligen kan man, om man så vill, vara machiavellisk och våga gissningen att Kekkonen inte kunde hindra regeringens tillkomst, men att han inte ogärna såg att

den fick se själv hur lätt det var. Maktkampen blev, som Jakobson skriver, här inte avgjord 1959: socialdemokraterna kunde köra huvudet i väggen utrikespolitiskt sett – det skulle stärka dåvarande agrarpartiets position.

### III. Notkrisen

Intressantare är ändå Jakobsons skildring av nästa kapitel i den finländsk-sovjetiska dialogen, nämligen notkrisen 1961. Må vara att många skrämdes av den ominösa tystnad som ryssarna intog efter Fagerholms makt tillträde sommaren 1958. Men notkrisen var ändå något mera oroande. Den 30 oktober 1961 föreslog Sovjet i en note medan Kekkonen var på statsbesök i USA att vänskaps- och biståndspakten art. 2 skulle tillämpas. Det var denna artikel som stadgar att om Sovjet via finskt territorium eller Finland utsätts för hot från Tyskland eller därmed förenad stat skall konsultationer om ev. samarbete inledas. Varför hade nu Sovjet f. f. g. begärt sådana konsultationer?

Jakobsons skildring av denna kris är högintressant även om hans teori förefaller litet långsökt. Den går i korthet ut på att det skulle förelegat en maktkamp inom det sovjetiska partiet i vad avsåg relationerna till väst: mellan gamla hårda Molotovanhängare och andra mera mjuka som förespråkade avspänning. Relationerna till Finland skulle bli ett slagträ i denna kamp.

Låt oss granska Jakobsons resonemang något närmare. Det är knappast förvånande att den sovjetiska noten när den blev känd föranledde höjda ögonbryn och farhågor på många håll inte bara i Norden utan också i västvärlden i övrigt. När nu Sovjet f. f. g. sedan paktens tillkomst 1948 officiellt begärde att den skulle tillämpas anade man oråd på många håll. Så utlöstes t. ex. en väldig pressdebatt i vårt land. Vart syftade Sovjet? Ville man rubba på den dittills stabila men ändå ömtåliga balansen i Norden? Den svenska regeringen hävdade för sin del att det som skedde inte kunde föranleda någon omprövning av den svenska säkerhetspolitiken. Men många röster i den svenska pressen menade att om Sovjet nu ville flytta fram sina positioner i Finland, kunde svensk utrikespolitik behöva omprövas. På vilket sätt lämnades läsaren att spekulera om. Man kan anta att vårt utrikesdepartement inte var alldeles missnöjt med denna debatt: regeringen sade sig skola värna om gällande utrikespolitik, men i pressen redovisades strömningar i folkopinionen som Sovjet borde kalkylera med. Den svenska – liksom övriga nordiska – debatten skulle sedermera visa sig vara av värde för finsk politik visavis Sovjet.

Bakgrunden till den sovjetiska framställningen angavs formellt vara Västtysklands ökande politiska och militära styrka och mera specifikt de västtyska "revanschisterernas" ökade aktivitet i Nordeuropa; planer förelåg på

upprättandet av ett dansk-västtyskt Östersjökommando. Därmed kunde man hitta en formell anknytning till vänskaps- och biståndspakten. Sant var att relationerna mellan öst och väst hösten 1961 var spända. Berlinmuren hade rests i augusti. Någon kritik direkt mot Finland fanns inte i noten och Bresjnev, som i september 1961 besökt Kekkonen, hade inte andats ett ljud av sådan kritik. Det hela var alltså mycket överraskande för finnarna. Jakobson menar att det i Finland fanns två huvudteorier om notens avsikter: att påverka 1962 års presidentval eller ett rent internationellt orsakssammanhang som ju ryssarna drog upp. Denna senare position var den som f. d. fackföreningsmannen och Moskvaambassadören Eero Wuori, intog: noten riktade sig mot Västtyskland. Sovjetledningen fruktade verkligen att denna stat än en gång skulle bli en fara för Sovjet.

Kekkonens första åtgärd var att sända hem utrikesministern; själv fortsatte Kekkonen sitt USA-besök. Ministern kunde sedan den 11 november i Moskva träffa Gromyko som gjorde en klar koppling mellan å ena sidan förbundsrepublikens politik och å andra sidan den s. k. Honkafronten, d. v. s. de grupper som inriktade sig på att ersätta Kekkonen med justitiekanslern Olavi Honka, ett försök som hade de av Tanner ledda socialdemokraternas ivriga stöd. Kunde man från finskt håll garantera att den politik som Kekkonen stod för och som initierats av Paasikivi skulle fortsätta? Man kunde knappast vänta på ett svar tills ordinarie riksdagsval sommaren 1962, därtill var den internationella situationen alltför komplicerad.

Karjalainens försäkringar om att så, trots nyanser i finskt tänkande, skulle bli fallet plus det faktum att Kekkonen efter Karjalainens återkomst från Moskva i november upplöste riksdagen (så att presidentvalet 1962 och riksdagsvalen skulle komma tätt in på varandra) borde, tyckte man på finskt håll, leda till att konsultationerna inte blev av. Ty givetvis var det den finska politikens absolut primära mål att undvika sådana konsultationer. Det fanns enligt finsk mening – som man dock givetvis inte framhöll uttryckligen till ryssarna, eftersom man inte ville utmana deras känsliga prestige – ingen saklig grund för att hålla dem. Så allvarligt var inte det internationella läget. Dessutom skulle förekomsten av sådana konsultationer ge upphov till allehanda spekulationer. Till sist skulle den finska tolkningen av VSB-pakten av innebörd att det framför allt förutsattes en *gemensam* syn på ett eventuellt hot att konsultationer skulle äga rum, undermineras.

Men den 16 november kallades den finske ambassadören upp till förste vice utrikesministern Kuznetsov, som hävdade att läget ytterligare försämrats, och att konsultationer var "ytterst nödvändiga". Han hänvisade till diskussionerna om ett gemensamt dansk-tyskt komman-

do till dåvarande västtyske försvarsministern Strauss besök i Oslo. Då begärde Kekkonen att få träffa Chrustjov. Så kom sammanträffandet i Novosibirsk till stånd den 24 november. Och krisen kunde upplösas. Kekkonen lovade att hålla situationen i Norden under noggrann uppsikt men hänvisade till att konsultationer skulle ge anledning till mycket stark oro i Norden – vilket ju också, som framgick av nordisk press, var fallet.

I samma veva avstod Olavi Honka från sin kandidatur.

Jakobson menar alltså att det funnits olika grupper i Moskva som hade olika syn på Finlands roll liksom på det internationella läget över huvudtaget. Det faktum att Sovjet återkom den 16 november med nya krav, trots Karjalainens samtal med Gromyko och riksdagsupplösningen den 11, skulle tyda på olika meningar i Moskva och på att Kuznetsov skulle ha hållit sig till den hårdare, av Jakobson kallade militära, linjen. Sannolikare är väl ändå att man från sovjetisk sida med rätta var bekymrad över det rådande läget – som man inte minst själv bidragit till genom Berlinpolitiken. Situationen hösten 1961 var spänd. Hårtill kom att man hade kvar sin fixering vid Honka-fronten och dess dolska motor, Väinö Tanner. Man ville säkerligen ha en kontakt med Kekkonen själv. Man ville skrämja finnarna och övriga Västeuropa och få en ny försäkran om Paasikivi – Kekkonen-linjens fortsättning. Syftena var således flera. För sin tes andrar Jakobson uppgifter tidigare om att man haft olika meningar om politiken mot Finland. Chrustjov hade t. ex. uppgett att Molotov 1955 motatt sig återlämnandet av Porkala. Amerikanska, liksom uppgifter av liknande innebörd från europeiska kommunistpartier, förelåg.

Det fanns det säkert. Men 1961 var väl ändå Molotovs stjärna fallen till marken. Att man skulle använt Finland som tillhygge i en intern debatt förefaller kanske att övervärdera Finlands betydelse. För Finland var notkrisen en stor sak, men för Sovjet ändå relativt marginell. Därför kunde man också utan prestigeförlust, ja kanske med t. o. m. en ren vinst politiskt sett – man hade ju i Moskva visat flexibilitet – ta tillbaka förslaget. Kekkonen återvaldes förstas 1962 med stor majoritet.

#### IV. Neutralitetspolitiken

Liksom i Jakobsons första memoardel finns i den andra två ledande temata: försöken att få den finska neutralitetspolitiken internationellt erkänd – och bekräftad av Moskva – samt Jakobsons kandidatur till posten som FN:s generalsekreterare.

Om det överordnade målet för finsk utrikespolitik var att skapa ett så förtroendefullt samarbete med Sovjet att Finland också kunde expandera sina kontakter med väst, var ett mera exakt mål att få landets neutralitetspo-



litik erkänd. Ett steg i taget. Relationerna till Sovjet får väl numera sägas vara mycket goda och problemfria, karaktäriserade av ömsesidig respekt, intensiva kontakter på personplanet plus omfattande handelsförbindelser. Häri har ju finnarna, och då inte minst Kekkonens egna insatser, belönats med framgång (detta har mera utförligt diskuterats i annat sammanhang, jfr StvT 1983:4 s. 351–356). Under den period som Jakobsons del I avhandlar var det knappast fallet. Men efter notkrisen 1961 gick det finsk-sovjetiska förhållandet in i mera lugna banor. Inte minst sedan vapenbrödrasocialisterna antingen försvunnit från scenen eller gjort sin Canossavandring och sedan samlingspartiet, efter 1968 års presidentval, helhjärtat anammat Paasikivi–Kekkonen-linjen. Man kan nog se den märkliga historien om den sovjetiska försvarsministern Ustinovs föregivna propå 1978 om gemensamma finsk-sovjetiska militära manövrar som en kuriös incident – vilket Jakobson också gör i andra delen av sitt memoarverk.

Men ifråga om neutraliteten har man kanske inte nått så långt som man önskat på många håll, inte minst Jakobson. Strävan har här varit att förvandla VSB-pakten från vad som ofta utomlands setts som ett hypotek på finsk utrikespolitik till en garanti för denna – ett sådant resonemang förs närmast i Kekkonens politiska testamentet "Ekudden". Det är uppenbart att om man kunde få såväl Sovjet som västmakterna att mer eller mindre formellt godkänna att Finland kunde jämföras med övriga av Europas neutrala, skulle man ha kommit en mycket lång väg från 1944. I stället har man ofta pekat på att de neutralitetspolitiska riktlinjer som följs av de europeiska neutrala staterna icke är eller kan vara identiska. Vilket ju inte kan bestridas. Generalsekretärefrågan hänger nog ihop med detta sakernas tillstånd, vilket dock Jakobson knappast skulle vilja vidgå.

Utgångspunkten var ju den att sedan ryssarna i Genèveandans avspänningsperiod lämnat tillbaka militärbasen Porkala, kunde man från finskt håll formellt börja tala om en neutralitetspolitik. Visserligen står det uttryckligen i VSB-paktens ingress att Sovjet erkänner Finlands strävan att hålla sig utanför stormakternas mellanhavanden d.v.s. de facto att föra en neutralitetspolitik. Men själva paktens existens liksom Sovjets syn på Finland gjorde det inte alldeles lätt att jämföra detta land med övriga neutrala stater i Europa. Detta blev dock den nya finska utrikespolitikens operativa mål. I samband med beslutet om Porkalas återlämnande blev Finland också 1955 medlem av FN. Med tiden började det målmedvetna arbetet att få klausuler om neutraliteten införda i de frekventa finsk-sovjetiska kommunikéerna efter alla bilaterala besök. Detta kröntes med framgång 1965. Men mot slutet av decenniet började Sovjet att slå back och söka undvika själva termen "neutrali-

tetspolitik" utan kvalifikationer. I stället talar man om "fredsölskande politik" e. d. Vid ett besök som dåvarande utrikesministern Ahti Karjalainen gjorde i Moskva i april 1971 accepterade denne f.f.g. på flera år att man gick ifrån termen "neutralitetspolitik" utan diverse tillägg. Man talar i kommunikén om "Finlands strävan efter att förverkliga en fredsölskande neutralitetspolitik". Därvid har det hela förblivit. Jakobson och andra hade alltså velat komma längre. Med tanke på utgångspunkten 1944 är det emellertid formuleringar som Finland inte har anledning vara alltför missnöjt med.

Jakobson ägnar åtskillig möda åt att spekulera kring varför ryssarna mot slutet av 1960-talet intog en annan hållning än under mitten av samma decennium. Jakobsons tolkning är att i den begynnande avspänningsperioden med SALT-förhandlingar inledningsvis i Helsingfors fanns det en önskan hos Moskva att strama åt disciplinen i det egna lägret. Om det finska exemplet blev alltför framgångsrikt fanns det, enligt Jakobson, risk för att de små Warszawa-paktstaterna skulle se Finland som ett exempel värt att efterlikna. I och för sig är det väl logiskt att anta att sådana föreställningar kunde finnas i Moskva. Men sannolikare är trots allt den förklaring som Jakobson avvisar mera indirekt och som har att göra med den mycket medvetna utrikespolitik som Finland förde under 1960-talet.

Visserligen lyckades således Kekkonen i samband med förlängningen av 1948 års VSB-pakt som ägde rum i Moskva 1970 utverka att den "rena" neutralitetsklausulen kom med i kommunikén. Men det var först sedan han direkt sagt att han skulle förlora ansiktet om att så inte blev fallet. Men redan dessförinnan hade man på sovjetiskt håll börjat reagera mot vad man uppfattade som en finsk strävan att på något sätt likställa sig med Schweiz – också det ett land där internationella garantier för neutraliteten förekom. VSB-pakten skulle omvandlas till ett slags rättslig garanti för neutralitet, i likhet med Wienkongressen och Versaillesfördraget för schweizisk del. Neutralitetspolitiken blev i Jakobsons och hans meningsfränders ögon på kortare sikt närmast ett mål: dess accept i Moskva och i det internationella samfundet skulle medföra att man definitivt avlägsnat sig från 1944–1948 års position. Så länge man inte lyckats sälja denna politik kunde finlandiseringsargumentet, med VSB-pakten som exempel, drivas av dem som så ville. Jakobson avvisar givetvis nu alla sovjetiska påståenden om att man varit ute efter att "schweizifiera" sin neutralitetspolitik. Även om den sovjetiska tolkningen var överdriven var det väl ändå helt klart att man velat precisera och klart nyantera den finska neutralitetspolitiken. Att dessa preciseringar och nyanseringar sedan av omvärlden övertolkades är en annan sak.

Jakobson gav 1968 ut en bok "Egna vägar", där han,

elegant som alltid, utvecklade teorin bakom den finska utrikespolitiken. Denna bok hade godkänts på högsta håll, d.v.s. av presidenten själv. Inte heller väckte det i förstona någon reaktion i Moskva när Jakobson drev tesen att Novosibirskkommunikén 1961 antydde att det var Finlands sak att ta initiativ till att paktens konsultationsartikel trädde i kraft, d.v.s. om Finland ansåg att hot mot territorium eller Sovjet förelåg.

Det tog litet tid innan ryssarna reagerade. Men mot slutet av 1960-talet började man anse att finnarna kanske gått väl snabbt och långt, att en sådan definition av finsk utrikespolitik inte var helt förenlig med sovjetiska intressen. Först ett år efter dess publicering, i november 1969, recenserades boken i den sovjetiska tidskriften "Det internationella livet" där man vände sig emot Jakobsons i "Egna vägar" framförda tolkningsföreträdare för Finland ifråga om VSB-paktens art. 2.

Men i april 1971 då statsminister Ahti Karjalainen avlade officiellt besök i Moskva kvalificerades således omnämmandet av neutralitetspolitiken något. Man kan ställa sig frågan varför Karjalainen och Kekkonen – som måste ha godkänt denna text – mindre än ett år efter paktförlängningen och kommunikén i samband därmed, nu inte längre stred för vad man slagits för 1970? Olika teorier finns. En är att Karjalainen var ute efter att placera sig utrikespolitiskt inför 1974 års presidentval – Kekkonen hade faktiskt sagt att han inte skulle ställa upp för omval. Genom denna manöver skulle han stärka sina aktier hos ryssarna och därmed hos kommunisterna. En annan är att man på ledande finskt håll ansåg, att när ryssarna varit så motspänstiga och endast sedan Kekkonen hävdade att han eljest skulle förlora ansiktet gått med på de finska neutralitetsklausulerna, borde man inte längre insistera. Det rysk-finländska förhållandet var – i tecknet av EG-frågan och en del andra komplikationer – inte så gott att presidenten ville riskera en ny besvärlig dragkamp.

#### *V. Generalsekreterarfrågan och finsk utrikespolitik*

En annan förklaring är förstås generalsekreterarfrågan. Här har man också svårt att riktigt följa Jakobsons resonemang. Intressant nog hade U Thant redan 1966 då hans första period i ämbetet led mot sitt slut kallat upp Jakobson, meddelat denne att han inte avsåg kandidera för en andra period. Han hade vidare förklarat för den då ganska färske 42-årige finske FN-ambassadören att han vore den bästa kandidaten. När Jakobson meddelat detta hem beslöt den finska regeringen att, för den händelse U Thant verkligen inte skulle komma att ställa upp, han skulle bli den finska regeringens kandidat.

Nu ställde U Thant upp och saken förföll. Intressant är emellertid att Jakobson uppger att såväl de sovjetiska

som svenska regeringarna informerades i saken – men bara de.

När det så blev alldeles klart att U Thant 1971 inte skulle ställa upp för en tredje period, kungjorde man på finskt håll tidigt att Jakobson nu var kandidat. Ett helt år pågick en mycket välorganiserad och medveten finsk kampanj. Som vi alla vet stupade den på mållinjen, Jakobson lämnade sin FN-post och blev ambassadör i Stockholm. Efter bara ett par år i Stockholm lämnade han för att bli ett slags "utrikesminister" åt det finska näringslivet, som ville utnyttja hans kunskaper och vida internationella kontakter.

Vid 50 års ålder tog alltså Jakobsons offentliga karriär på sätt och vis slut. När denne lysande begåvade man stod på tröskeln till det högsta internationella ämbetet som finns var han ännu inte femtio år. På ett sätt ändade hans offentliga karriär i stor besvikelse. Även om Stockholmsambassaden givetvis för Finland är av största betydelse, både till följd av våra omfattande bilaterala kontakter och av symboliska skäl, var det en klen ersättning för spelet på världsarenan. Rollen som utrikespolitisk augur åt den finska industrin har inte rimligen kunnat tillfredsställa en man med Jakobsons talanger och ambitioner. I dagarna lämnar han vid sextio års ålder också denna post.

Ett debattämne under lång tid har ju varit: hade Jakobson egentligen någon chans bli generalsekreterare? Var hans kandidatur till förmån eller till nackdel för Finland? Denna debatt som nu pågått till och från under nästan femton år kan kanske sammanfattas som följer.

Jakobsons kandidatur hade tre handikapp: hans person, hans religion och hans nationalitet. Hans person och statsmedborgarskap var samtidigt också hans starkaste kort.

Ville stormakterna egentligen ha en person med sådana kvalifikationer som Jakobson? Nej, man hade haft alldeles nog med Dag Hammarskjöld som sökte hävda generalsekreterarens egen auktoritet, vilket särskilt retade ryssarna. Tio år senare kunde man tänka sig att amerikanerna egentligen inte heller ville ha en alltför stark person på posten: de hade ju i början på 1970-talet inte alls samma position som under Hammarskjölds tid. Likafullt utlovade åtminstone State Department sitt stöd för Jakobson. Men det skulle visa sig att den typ av generalsekreterare som supermakterna tyckte bäst om var mera beskedliga personer som den österrikiske FN-ambassadören Kurt Waldheim.

Frågan om sin egen kompetens kan Jakobson givetvis inte ägna alltför mycken uppmärksamhet, även om hans bok i allmänhet utstrålar en viss medvetenhet om den mycket stora talang som han omvittnat har. Däremot söker han indignerat avvisa alla tankar om att hans judiska härkomst skulle haft någon roll i hans misslyck-

ande. Jakobson är nog här alltför idealistisk. Det är självklart att man i Moskva, om man ansett sig ha andra kort att vinna, skulle *kunnat* sätta sig över de invändningar som araberna, kanske mest indirekt, kan ha haft. Men Sovjet var så angeläget om sina relationer med arabligans länder att denna faktor måste ha spelat in i bilden i Moskva. Var och en som tjänstgjort i FN kan vittna om att denna faktor, oavsett hur illa vi tycker om det, spelar en roll i FN-sammanhang. Och i detta avseende följer, som otaliga FN-resolutioner visar, tredje världen nära arabernas instinkter. Det räcker tyvärr inte att säga att det vore att underkänna statsledningarnas intelligens och moral om man tillskrev dem sådana överväganden.

Jakobsons finska nationalitet var självfallet en tillgång i mångas ögon. Finland hade under hans företrädares och hans egid vunnit mycken respekt i världsorganisationen. Skulle det bli en europé låg Finland och Österrike bäst till: en norrman och en svensk hade man redan haft. Ryssarna borde väl också finna det vara förenligt med sina intressen, kunde man i förstone tycka. Men likafullt fälldes Jakobson i de interna överläggningarna i säkerhetsrådet av ett sovjetiskt veto.

Det finns givetvis flera faktorer som bidrog till att man i Moskva ställde sig skeptisk till Jakobsons kandidatur, trots att man visste att den hade Kekkonens fulla stöd. Man hade som redovisats ovan mot slutet av 1960-talet i Moskva tydligen kommit till insikt om att den finska utrikespolitiken ur de synvinklar som de då tongivande kretsarna utgick från, blivit nästan väl framgångsrik. Var VSB-pakten inte en *potentiell* allians mellan Finland och Sovjet utan snarare en folkrättslig garanti för finsk neutralitet? Man skulle nog göra fel om man inte kopplade ihop Jakobsons kandidatur med Karjalainens Moskva-besök i april 1971. Fronterna rätades ut – det fanns gränser för hur långt man ville se Finland gå. Att man ville acceptera en österrikisk generalsekreterare berodde inte bara på att denne var så mindre framträdande än Jakobson. Det berodde också på att det fanns en skillnad mellan Sovjets syn på de två ländernas utrikespolitik, vid vars tillkomst Moskva i båda fallen medverkat. VSB-pakten var ett sovjetiskt initiativ – även om vi numera vet att redan Mannerheim 1945 (jfr StvT 1982:1 s. 54–55) var inne på tanken. Den österrikiska neutraliteten, som genom ett autonomt österrikiskt initiativ skrivits in i landets grundlag, var underförstått ett villkor för att Sovjet skulle gå med på att häva ockupationen av Österrike 1955.

Den finska utrikespolitiken har efter dessa dramatiska dagar blivit kanske mindre spännande. I stället för att slås längs de linjer som Jakobson och hans meningsfränder brukade har man därefter gått in för en mera pragmatisk, mindre profilskarp politik: att genom fort-

satt praktiskt samarbete åt alla håll söka etablera Finlands neutralitetspolitik. Till bilden här hör t. ex. det finska agerandet i, och i förstone värdskapet för, den europeiska säkerhetskonferensen (ESK).

Jakobson och hans meningsfränder ville, förefaller det, avlägsna sig från 1944–1948 års politik. Det skulle ha inneburit att man slutgiltigt vänt blad i historiens bok, att man lyckats med sitt syfte att förändra finsk neutralitetspolitik, hela tiden under bevarande av Sovjets förtroende. Men balansakten blev för svår, vilket Jakobsons fiender och meningsmotståndare i hemlandet inte varit sena att påpeka.

Man kan givetvis säga sig att efter vad som hände 1966 innan U Thant omvaldes och vad som hände i finsk utrikespolitik under 1960-talets senare hälft var Jakobsons kandidatur "oundviklig". Att inte kandidera när han nu hade en så stark ställning i FN kanske också hade varit ett politiskt problem och bevis på de städse närvarande kritikernas tal om "finlandisering"?

Och om man ändå haft klart för sig att kandidaturen varit utsiktslös hade det kanske av samma skäl varit svårt att dra tillbaka den? Det skulle då ha hetat att Moskva framvingat detta. Bättre då att slås till slutet: kandidaturen hade också ett egenvärde, den gjorde Finland en tjänst. Dess chans låg i att alla övriga ständiga medlemmar i säkerhetsrådet skulle ha enats om Jakobsons namn. Härvid kunde det ha blivit svårt för Moskva att ensam spärra vägen för en person från ett land med vilket man med rätta berömmar sig ha så goda relationer. Detta var säkert kalkylen. Den förutsatte också att amerikanerna, såsom de lovat, skulle lägga in veto mot Waldheim. Men i denna fråga – som andra – var det naturligt att till sist stanna för ett okontroversiellt namn.

Så blev det Waldheim. Den allmänt omvittnat mera kompetente Jakobson föll på grund av politikens egna lagar bort. En grym historia, lysande, men inte invändningsfritt berättad av en av huvudpersonerna.

Man kan givetvis till slut apropos Jakobsons förnämliga memoarsvit – förhoppningsvis retoriskt – fråga sig om så mycken intellektuell medvetenhet i formulerande av ett lands utrikespolitik kanske rent av är farlig? Frågan har många gånger ställts också om Henry Kissinger, som alltid haft mycket klart för sig vad han velat uppnå. Men frågan måste givetvis avvisas. Till konsten hör emellertid att kunna säga stopp.

## VI. Neutralitetspolitik och VSB-pakten 1984

Om än kanske Jakobson är den främste bland de många förnämliga diplomater som den finska utrikestjänsten kunnat visa upp under efterkrigstiden, finns det flera. En är således Klaus Törnudd, f. n. understatssekreterare för politiska frågor i det finska utrikesministeriet, tidigare bl.a. professor i statskunskap i Tammerfors.

Han har gett ut åtskilliga böcker, nu senast en serie utrikespolitiska uppsatser under titeln "Ord och handling" (Schildts, 1982). Törnudd är en annan, betydligt mera försiktig typ än Jakobson och hans officiella position i dagens Finland lägger också vissa band på vad han kan säga. Han behandlar i sin bok mångahanda problem, såväl principiella som mera praktiska. Vad som i detta sammanhang kanske främst intresserar är ändå hans syn på de frågor som varit helt dominerande i Jakobsons båda memoardelar, nämligen neutralitetspolitiken och relationerna till Moskva sådana de nu relaterar till VSB-pakten.

Törnudd påpekar i en uppsats om neutralitetspolitiken att detta är ett synnerligen mångfacetterat begrepp, som tolkas olika av olika stater, olika i skilda situationer. Det finns, menar Törnudd i Finland säkerligen enighet om att landet skall föra något slags neutralitetspolitik. Han redovisar de invändningar som ofta förs fram: att neutralitetspolitiken skulle vara ämnad att fjärma Finlands politik från VSB-fördragets grund till något annat, eller att neutralitetspolitiken kunde ge intryck av passivitet eller likgiltighet inför världens öde. Han gör också gällande, vilket Jakobson knappast skulle gå med på, att neutralitetspolitiken inte kan härledas från VSB-fördraget. Jakobson säger explicit och åberopar här Kekkonen ("Trettioåttonde våningen" s. 21) att så är fallet: att Finlands rätt till neutralitet direkt återfinns i fördragets text. Törnudds version förefaller en smula annorlunda när han menar att, även om det finns förbindelseänkar dem emellan, är VSB-fördraget och neutralitetspolitiken två olika ting.

Om VSB-fördraget resonerar däremot Törnudd på ett sätt man känner igen. Metodiskt går han igenom dess bakgrund och tillämplighet idag. Hans resonemang här liknar självfallet dem som Kekkonen gör i sitt politiska testamente "Ekudden". Pakten är numera en formell garanti för Finlands goda relationer med Moskva. De regelbundna kontakterna mellan de båda staterna har utvecklats dithän att ett åberopande av fördragets konsultationsparagraf är mindre aktuell. Men skulle det bli tal om sådana konsultationer, är detta inte heller alltför dramatiskt, menar Törnudd. Här finns många trappsteg, det kan stanna vid önskan om konsultationer som 1961, det kan medföra vissa förstärkningar av de finska väpnade förbanden etc. Men i det hela är Finlands neutralitet och dess vilja att hävda denna det bästa skyddet för Sovjet. Ty om denna strävan lyckas blir Sovjet inte föremål för angrepp över finskt territorium.

Törnudds essaysamling innehåller åtskilligt annat, bl. a. en genomgång av den nordiska kärnvapenfria zonen från finsk synpunkt och en analys av finlandiseringsbegreppet som är läsvärd. I denna senare fråga menar han väl, i likhet med de allra flesta av sina landsmän, att

geografin ställer vissa krav. Någon annan utrikespolitisk grundlinje än den nuvarande, även om en del anser den beklaglig, kan Finland knappast föra; det menar väl inte ens Finlands argaste kritiker.

Däremot vidgår Törnudd, en aning inlindat, men dock, att det ibland förekommer att olika privata organ sysslar med egen utrikespolitik, varvid han väl avser sådana bokförlag och andra massmediaproducenter som i beskäftigt nit undanhåller den finländske läsaren något som skulle kunna väcka anstöt i Moskva, respektive de som understundom anför onödigt argisinta meningar om Sovjet.

Törnudd gör ett sympatiskt och sofistikerat intryck i sina framställningar. Kanske är de väl "officiella" ibland. Men det var nu också ett av samlingens syften. Finland behöver konstant upplysa en klentrogen omvärld om sina villkor och sina syften.

Men man behöver i denna debatt också Jakobsons förnämliga inlägg, friare och obundna av tjänsten men därför också mera kontroversiella.

*Mats Bergquist*

## Statsvetenskapen engageras i aktuell skolforskning

### 1. Tillbakablick

Skola och utbildning har för många universitetsämnen varit, och kommer säkert alltjämt att vara, ett intressant forskningsobjekt och ett lämpligt applikationsområde för prövning av vetenskapliga teorier, metoder och modeller.

Men skola och utbildning har haft och har också omvänt, så att säga som subjekt, ett direkt behov av medverkan från den vetenskapliga forskningens sida i sin strävan och uppgift att lämpa verksamheten efter tidens ständigt skiftande krav och att lösa ständigt uppdykande nya problem. Inte minst har detta gällt och gäller under perioder av mer genomgripande förändringar.

Så t. ex. tillkallade 1918 års skolkommision en pedagogikprofessor för biträde i arbetet med frågan om anknytningen mellan folkskola och läroverk i det dåvarande parallellskolesystemet. Under 1930-talet analyserade ett antal statistiker studenternas sociala bakgrund och ekonomiska villkor. Och 1940 års skolutredning bad landets då fyra professorer i pedagogik att belysa den s. k. differentieringsfrågan. De flesta skolutredningar har sedan dess anlitat vetenskapliga experter, främst pedagoger, i sitt arbete.

Men det var först 1950-talets försöksverksamhet med en nioårig enhetskola som ledde fram till att statsmak-

terna i större omfattning och mera långsiktigt och kontinuerligt inlemmade forskning och forskare i utvecklingsarbetet på skolans område. Fr. o. m. 1962 har riksdagen årligen beviljat ett särskilt anslag för ändamålet, och sedan dess har också inom skolöverstyrelsen funnits en särskild enhet för pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete.

I första hand var det behovet av nya metoder och läromedel för den individualiserade undervisningen på grundskolan som föranledde denna satsning. Det var därför naturligt att det var de pedagogiska institutionerna som fick del av den. Men under 1970-talet började också några psykologiska, sociologiska och lingvistiska institutioner att anlitas.

## 2. Ny och bredare inriktning fr. o. m. 1982

Genom riksdagsbeslut våren 1981 gavs skolforskningen fr. o. m. 1982 nya uppgifter och en bredare inriktning på rekommendation av skolforskningskommittén och skoladministrativa utredningen (prop. 1980/81:97, SOU 1980:2, 1980:5). Skolforskningen borde, hette det i regeringspropositionen, mer än tidigare inriktas mot att ge underlag för den långsiktiga och övergripande planeringen. Den borde också vara ett instrument för en långsiktig uppföljning och utvärdering av skolverksamheten och skolreformerna. Den borde vidare i större utsträckning än hittills behandla problem rörande relationerna mellan utbildning och samhälle. Forskningsinsatserna måste därför bli allsidigare och breddas till större problemområden, gärna också genomföras i form av tvärvetenskapliga projekt med deltagande av forskare från olika discipliner.

Föredraganden, som var Britt Mogård, lade stor vikt vid att skolforskningen bedrevs i ett långtidsperspektiv och fortsatte så:

”Detta rör dels generella frågor om undervisningens innehåll och metoder, dels frågor om relationerna mellan skola, vuxenutbildning och det omgivande samhället – här inte minst den omfattande kunskapsutveckling och utbildning som äger rum vid sidan av undervisningsväsendet i offentlig och privat verksamhet –, dels de samhällsförändringar som kan ligga till grund för omprövning och förnyelse av utbildningens mål, innehåll och organisation. Det är framför allt den senare delen, ”förändringsdelen”, som jag vill beteckna som den strategiskt viktiga inom det centralt bedrivna forskningsarbetet. Den centralt initierade forskningen bör således inriktas mot långsiktiga frågor och vara ett instrument i utvecklingen av skola och vuxenutbildning på lång sikt. Forskningen kan därvid bidra till strävandena att effektivisera utbildningsväsendet. Den skall förse beslutsfattarna med bakgrundsmaterial och handlingsalternativ och den skall ge en kunskapsmässig och metodisk bas för utvärderingen av skolan.”

Utöver forskning om bl. a. kunskapsutvecklingen, om läroplanerna och deras funktion och om uppföljningen av skolreformerna i stort borde man, framhöll skolministern vidare, uppmärksamma problemställningarna kring utbildning – arbetsmarknad – arbetsliv; inte minst strävandena mot jämställdhet och decentralisering gjorde en sådan forskning angelägen. Hon slutade detta avsnitt med följande markering:

”Enligt min uppfattning är det vidare av stor vikt att utvärderingen av verksamheten inom skola och vuxenutbildning också innefattar de stödjande och styrande åtgärder som samhället sätter in. De förslag jag lägger här om forskning, utvecklingsarbete och personalutveckling bör exempelvis utvärderas. Frågor av typen vilka styrmedel som är effektivast, vilka former av personalutbildning som har störst genomslagskraft och hur särskilda resurser till lokalt utvecklingsarbete påverkar skolans verksamhet bör besvaras med hjälp av skolforskningen. Självfallet har svaren på sådana frågor stor betydelse när vi i framtiden skall välja instrument att förändra skolan.”

I den budgetproposition, som avlämnades i januari 1984, anknöt nuvarande föredraganden Bengt Göransson till denna nya inriktning av skolforskningen. Han tillfogade dock ett krav på en koncentration till för skolväsendets utveckling centrala områden och frågeställningar. Han nämnde därvid särskilt uppföljningen och utvärderingen av effekterna av decentraliseringen på utbildningsområdet och den successiva reformeringen av gymnasieskolan (prop. 1983/84:100, Bil. 10, s. 76).

Med dessa inriktningsdokument som grund framhöll SÖ i anslagsframställningen för 1985/86 att det är en viktig uppgift för den statliga skoladministrationen

”– – att noga följa den utveckling inom skolväsendet som decentraliseringen medför, och med olika instrument kontrollera att inga väsentliga utbildningspolitiska mål åsidosätts. Målstyrningen förutsätter att SÖ arbetar så att trender och trenderbrott kan iakttagas, och att utvecklingen vad gäller användningen av skolans resurser går i den av riksdagen beslutade riktningen. Forskningen utgör här ett av SÖ:s viktigaste instrument.”

SÖ erinrade vidare om att olika reformuppföljningar och utvärderingar pågår inom vuxenutbildningsområdet och måste ägnas stor uppmärksamhet. Speciellt frågan om hur den långsiktiga planeringen av den efterobligatoriska utbildningen kan främja en återkommande utbildning.

### 3. Framtidsblick

Till det som nu sagts kan läggas ytterligare några anledningar till att skolväsendet och vuxenutbildningen framöver måste vända sig till en bredare del av forskarsamhället än tidigare med begäran om hjälp.

Här syftas bl.a. på det faktum att skolan inte längre är en tämligen enkel och sluten organisation för sig utan snarare ett komplext nätverk av organisationer, med en struktur som blivit ganska svår genomtränglig och med funktioner som är nya och ibland inte ens medvetna för systemets aktörer, antingen de nu är skolledare, lärare eller annan skolpersonal. Och på att så många fler och allt starkare företrädare för olika idéer och intressen nu är involverade i verksamhetens utformning och genomförande. Och vidare på att skolans roll och funktion blivit en helt annan med helt andra villkor när skolan nu i praktiken *dels* skall vara en skola för alla upp till 18–19 år och ta ansvar även för dem som inte får eller vill ha en plats på de så att säga ordinarie studievägarna, *dels* i jämlikhetsfrämjande syfte skall fördela sina resurser efter elevernas skiftande behov.

Och slutligen syftas på det faktum att denna omställning av skolan har skett och sker i en tid av minskande elevkullar, hotande läraröverskott och en allt kärvare ekonomi, fenomen som t. ex. i USA och Västtyskland föranlett omfattande forskningsinsatser vid olika slag av forskningsinstitutioner.

Över huvud taget saknas för övrigt i den svenska samhällsvetenskapliga litteraturen arbeten om den nutida beslutsprocessen och administrationen på skolväsendets område.

I Storbritannien och USA, men också i ökande grad i flera länder på den europeiska kontinenten, bedrivs däremot en ganska omfattande forskning härom. Som exempel kan nämnas den forskning som förvaltningsforskaren Maurice Kogan bedriver vid det brittiska Bruneluniversitetet och som redovisats bl. a. i boken *Educational Policy-Making. A Study of Interest Groups and Parliament* (1975). Som ett annat exempel kan nämnas statsvetaren Robert Jennings undersökning av beslutsprocessen i sex skoldistrikt inom London, för vilken redogörs i boken *Education and Politics: Policy-making in Local Education Authorities, 1977*, med en utförlig litteraturförteckning. Inom amerikansk samhällsforskning är arbetena på detta område många.

### 4. Decentraliseringsprojekten

Våren 1984 preciserade SÖ i en PM närmare sitt behov av forskning kring decentraliseringen på skolområdet och angav följande angelägna analysområden och frågeställningar:

1. Relationerna *mellan* instanserna och *mellan* "politiska organ" och "administrativa organ" på skolområdet.
2. Verksamheten *inom* de olika instanserna och organen.
3. Sakområdesstudier (case studies) genom hela skoladministrationen.

Inom dessa huvudområden bedömdes följande delområden som väsentliga:

1. Relationer, interaktion samt roll- och uppgiftsfördelning mellan
  - regeringen/utbildningsdepartementet och SÖ
  - SÖ och länskolnämnderna samt mellan dessa och andra länsförvaltningsorgan
  - länskolnämnderna och skolstyrelserna (samt i förekommande fall kommunaldelsnämnder, skoldistriktsnämnder och kommunstyrelser eller andra kommunala organ)
  - skolstyrelserna/skolcheferna och skolledarna.
2. Relationer, interaktion samt roll- och uppgiftsfördelning mellan politiskt valda organ och förvaltningar samt mellan förvaltningsorgan på *en* nivå och politiskt valda organ på *en annan*.
3. Erfarenheter av den nya statliga skoladministrationens möjligheter och förmåga att fungera på olika områden, t. ex. planering, utveckling, utvärdering, tillsyn.
4. Upprätthållandet av principerna om enhetlighet i skolorganisationen och likvärdig utbildningsstandard i hela landet i ett system med mål- och ramstyrning i stället för regelstyrning.
5. Förändringar på olika nivåer av skilda organisationers deltagande i eller inflytande på beslutsprocessen (här avses bl. a. kommunförbunden, de fackliga personalorganisationerna, elev- och föräldraorganisationerna).
6. Genomförandet genom hela skoladministrationen från statsmakterna till verksamhetsnivån av ett antal bestämda decentraliseringsåtgärder (case studies), t. ex.
  - a) den behovsstyrda, fria resursanvändningen
  - b) det nya fortbildnings- och utvecklingssystemet
  - c) lokala arbetsplaner och tillvalskurser
  - d) anpassad studiegång, skolgångsbefrielse och särskild undervisning
  - e) samlad skoldag.

Av konkreta frågeställningar nämndes bl. a. följande:

- a) I vilken mån har genomförda decentraliseringsåtgärder
  - bidragit till en bättre uppfyllelse av målen för skolverksamheten?
  - ökat inflytandet för politiskt valda organ och företrädare för politiska partier på de regionala och kommunala/lokala nivåerna?

- lett till ökad effektivitet inom skoladministrationen på alla nivåer?
  - lett till ökad flexibilitet i undervisningsorganisationen?
  - medfört minskning av den totala statliga skoladministrationen?
  - lett till att andra organ än den representativa demokratin har fått ökat inflytande på skolans beslutsprocess, och om så är fallet, i vilken grad har detta skett på de representativa demokratiska organens bekostnad?
  - medfört kostnadsförskjutningar mellan stat och kommun?
- b) Hur kan skolans möjligheter att göra sina resursbehov gällande gentemot/i konkurrens med andra kommunala sektors krav komma att påverkas av en mycket långtgående decentralisering i ett läge med mycket kärv kommunal ekonomi?

Som ett led i förberedelsearbetet anordnades i april 1984 ett tredagarssymposium med ett tjugotal forskare (främst statsvetare, företagsekonomer och pedagoger) och lika många företrädare för den statliga och kommunala skoladministrationen. Föredragen och diskussionerna vid symposiet återges i rapporten "En decentraliserad skola". Där finns också en utförligare redovisning av SÖ:s intentioner i den PM som nyss nämnts. (Rapporten kan avgiftsfritt rekvideras via tel 08/783 22 95.)

Med promemorian som grund tog SÖ sedan kontakt med landets statsvetenskapliga forskningsinstitutioner och med några företagsekonomiska. Det var naturligt att så göra. Statsvetare och företagsekonomer har betydande kunskaper om beslutsprocesser och styrningsmekanismer, och de har utvecklat teorier, ansatser och metoder som bedömts vara mycket lämpliga för de frågeställningar och problem som SÖ ville ha belysta.

Efter diskussioner med dessa institutioner inbjöds de att komma in med projektförslag. Ett femtontal förslag kom in. Efter granskning av deras relevans för projektet och av forskningsvärdet och forskningsbarheten hos dem, har SÖ beslutat att bevilja medel till följande:

1. De centrala statsorganens styrningsfunktion i ett decentraliserat skolväsen (Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet). I det projektet skall man bl. a. analysera relationerna och interaktionerna mellan utbildningsdepartementet och SÖ, mellan SÖ och länskolnämnderna och mellan SÖ:s olika nivåer och avdelningar.

2. Den regionala och lokala skoladministrationens roll och funktion i ett decentraliserat skolsystem (Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet). Inom ramen för ett övergripande studium av decentralisering-

en med tyngdpunkt på läns- och kommunnivå kommer man att arbeta med delprojekt som 1) Skolpolitikerna, 2) Skoladministrationen, 3) Skolans basnivå (rektorsområdet, skolenheten) och 4) MBL och den kommunala beslutsprocessen.

3. Skoladministrationens funktionsmöjligheter i kommuner med lokala organ och "frizonsförsök" (Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet). Ett antal kommuner, *med* respektive *utan* lokala organ, kommer att jämföras med varandra när det gäller decentraliseringens effekter på skolområdet.

4. Samråd och ekonomisk decentralisering (Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet). Projektet blir en kombination av en fallstudie och en modellstudie med fokusering på den behovsstyrda friare resursanvändningen och det nya fortbildnings- och utvecklingsystemet. Det blir särskilt intressant så tillvida som ansatsen blir implementationsinriktad och perspektivet ett nedifrån-perspektiv. Det vanliga i utvärderingsforskning har ju annars varit att utgå från statsmakterna och deras målsättningar och sedan studera genomförandekedjan ned till lägsta verkställighetsnivå.

Till nu nämnda projekt kan komma ytterligare några, bland dem ett med skolan som huvudobjekt inom Gunnel Gustafssons i Umeå större forskningsprojekt "Decentralisering av politisk makt"; inom detta studeras två huvudfenomen, nämligen kompetensförskjutningar mellan stat och kommun samt mellan instanser inom samma styrelseform, t. ex. mellan centrala och regionala organ.

## 5. Slutord

Det är naturligtvis glädjande att statsvetenskaplig forskningspotential på detta sätt tas i anspråk även inom den sektoriella uppdragsforskning som SÖ företräder. Självklart kan uppgiften också medverka till ämnets eget fortsatta kunskapsuppbyggande.

Men det vore skada om statsvetarnas intresse för skolan begränsade sig till detta projekt. Statsmakterna har beviljat medel till utvärdering av gymnasieskolan och dess reformering, och i det arbetet borde statsvetarna också ha mycket att ge. Att gymnasieskolan och vuxenutbildningen står i ett för framtiden mycket betydelsefullt och avgörande utvecklingsarbete som måste kännetecknas av en nära växelverkan med samhällsutvecklingen i dess många olika aspekter är ett faktum, som borde mana statsvetarna att anmäla sitt intresse även för detta nya forskningsområde.

Olof Wennås

## Litteraturgranskningar

DAG ANCKAR: *Folket och Presidenten. En författningpolitisk studie*. Helsingfors 1984: Societas Scientiarum Fennica H 132.

De grundlagsbestämmelser som reglerar presidentens ställning i Finland går tillbaka till politiska förhållanden som var förhärskande i Finland strax efter första världskriget. Bestämmelserna om valförfarande och beslutsbefogenheter var följden av en rad kompromisser man fick godta efter det inbördeskrig man genomled då landet blivit självständigt. De kom i många hänseenden att utformas för att samla den unga nationen och sammanjämka krav på demokrati och beslutsamt ledarskap. Någon mer sammanhållen författningsjuridisk logik kunde därvidlag ej göra sig gällande, och som följd av detta företer konstitutionen i Finland idag en blandning av parlamentarism och presidentiellt styre.

Presidenten i Finland väljs för en tid av sex år genom ett indirekt valförfarande. Han kan i princip väljas om hur många gånger som helst; någon spärr liknande den man har i USA finns inte. Elektorerna är i princip inte heller bundna till att uppge vilken kandidat de tänker stödja. Vid tre tillfällen (1919, 1944 och 1946) har man dessutom frångått konstitutionens bestämmelser om elektorsval och istället låtit riksdagen välja president.

Urho Kekkonens långa presidentperiod (1956–1982), och särskilt den svåra sjukdomstid som drabbade honom under den sista mandatperioden, aktualiserade naturligtvis dels frågan om hur många gånger en president skall kunna omväljas, dels den något mer intrikata frågan om hur pass demokratiskt presidentämbetet i Finland egentligen är. I samband med den så kallade "finlandiseringsdebatten", det vill säga debatten om hur pass självständigt Finland egentligen kan utforma sin ut- och inrikespolitik vis-a-vis Sovjetunionen, ställdes frågan på sin spets om inte den finländska presidentmakten, särskilt på utrikespolitikens område, borde kringgärdas med bestämmelser avsedda att främja ett mer demokratiskt styrelseskick. I samband med att Mauno Koivisto 1982 tillträdde presidentämbetet fundrades det också mycket kring vilka effekter detta kunde få för bildandet av parlamentariskt understödda rege-

ringar, och på hur de politiska relationerna österut i fortsättningen skulle gestalta sig.

Kanske är det lite missvisande att enbart diskutera den pågående debatten om presidentens konstitutionella ställning i Finland utifrån dagsaktuella händelser. Redan år 1970 tillsattes en statsförfattningskommitté. Dess arbete har emellertid inte krönts av någon större framgång när det gäller synen på vilket valsysteem som bör finnas eller när det gäller presidentens författningsmässiga befogenheter. När kommittén avgav sitt betänkande om valsystemet ville till exempel 9 medlemmar att presidenten skulle väljas av riksdagen, medan 8 medlemmar förespråkade direkta demokratiska val. Det fanns inga ledamöter som förespråkade ett bibehållande av det nu gällande elektorsvalförfarandet, och skälet var – förmodligen – att elektorerna i praxis kommer att uppleva sig ha ett partipolitiskt bundet mandat, grundat i nomineringsprocessen. I en sådan situation har de argument för indirekta val, som utgjorde basen för grundlagskompromissen, mist sin betydelse. Med ett partipolitiskt inflytande över presidentkandidatnomineringarna är det i demokratisk mening mer logiskt att ha direkta presidentval eller val av president inom ramen för det parlamentariska systemet.

Att det finns starka logiska skäl för ett direkt presidentval, där inte bara partierna, utan även oberoende grupper av väljare får en rimlig chans att nominera sina kandidater, visar Dag Anckar, professor i statsvetenskap vid Åbo Akademi, i en nyutkommen bok, "Folket och Presidenten. En Författningpolitisk Studie". Men Anckar nöjer sig inte bara med att visa vägen till en demokratisering av valförfarandet genom konstitutionella reformer. Han vill också starkt begränsa presidentens befogenheter, både på det inrikespolitiska och det utrikespolitiska området. Givetvis är detta inte något självändamål, och skriften har långt ifrån karaktären av en pamflett. Syftet med de konstitutionella förändringar som Anckar föreslår är att öka graden av demokrati i Finland, och argumentationen är genomgående analytisk, logisk och deduktiv.



”Folket och Presidenten” sammanfattar på ett komprimerat sätt många av författarens tankar kring politisk styrelse och studiet av politik. Boken är på en och samma gång ett exempel på statsvetenskaplig teori och politisk teori. Statsvetenskaplig teori skiljer sig från politisk teori genom att vara hypotetisk och empirisk-logisk. Den politiska teorin är normativ. Den vill visa vägen till bättre politisk styrelse utifrån klart uttalade värderingar, från vilka man sedan sluter sig till hur en rad olika konstitutionella arrangemang borde vara beskaffade.

I bokens första del – som snarast vänder sig till statsvetare av facket – läggs tyngdpunkten på ett klagörande av innebörden i begrepp som ”demokrati”, ”styrelse”, ”responsivitet” och ”presidentmakt”. Bokens andra del, som även de flesta lekmän kan läsa med behållning, tar mer explicit upp en rad konkreta frågor om presidentens maktbefogenheter, och varför de starkt bör begränsas i syfte att uppnå en mer demokratisk konstitution och, *inter alia* ett mer legitimt politiskt system. Både i första och andra delen anställs en del författningsspolitiska jämförelser, både i historiskt hänseende och i ett samtida internationellt hänseende.

Politiskt ledarskap som studieobjekt har väl alltid varit ett centralt statsvetenskapligt ämne. Erfarenheterna från Richard Nixons och Jimmy Carters presidentperioder har i USA – varifrån den mesta statsvetenskapen kommer – gett en ny stimulans åt studiet av politiskt ledarskap. Ledande statsvetare som Glenn D. Paige, Jean Blondel, Barbara Kellerman, James MacGregor Burns, Margaret G. Hermann och Robert C. Tucker, har alla under de senaste åren skrivit eller redigerat vetenskapligt framstående böcker på området, ofta med utgångspunkt i sociologiska eller psykologiska teorier.<sup>1</sup>

Det är emellertid inte i den litteraturen eller i den amerikanska debatten som Anckar hämtat sina utgångspunkter, tvärtom. På ett överbevisande sätt argumenterar han till och med starkt *mot* att man analyserar det politiska spelet och politikens slutprodukter – ”policies” – i termer av socioekonomiska förhållanden. Hans utgångspunkt är istället statsrättslig och politologisk; det empiriska materialet hämtas dessutom huvudsakligen från den finländska konstitutionsdebatten.

Enligt Anckar påverkas presidentens ställning av två grupper av mer permanenta faktorer, nämligen författningens stadganden och författningens inre liv. Författningens innehåll verkar, desutom, enligt Anckar, på politiken genom ett inflytande via den faktor som benämns författningens inre liv. Lagens bokstav skulle i så motto vara betydligt mer inflytelserik än vissa företrädare för behavioralistiska uttolkningar vill göra gällande. Det finns, tror jag, mycket som talar för detta. Konstitutionella dokument och diskussionen om deras uttolkning

och tillämpning måste rimligtvis vara centrala och ligga på en hög abstraktionsnivå. En författning, som allt för konkret tar utgångspunkt i den situation som råder vid dess tillkomst, måste ständigt skrivas om eller förseas med tillägg. En författning, som å andra sidan formuleras i allt för allmänna termer, riskerar ständigt bli föremål för tolkningsdispyter och kanske även missbruk. Med ”missbruk” avser jag här att olika ämbetsinnehavare efter eget förgottfinnande tolkar sina befogenheter utöver vad lagstiftaren ursprungligen avsett. Man kan givetvis hävda, att det jag kallat ”missbruk” av konstitutionen är ett naturligt led i alla författningars ”inre liv”, eftersom nya sociala förhållanden, geopolitiska konstellationer och politiska partiförhållanden knappast låter sig förutsägas på ett entydigt sätt, och att det av denna anledning ständigt måste ske ett slags ömsesidig påverkan mellan den politiska kulturen och konstitutionens tillämpning.

Som tidigare påpekats vill Anckar ha en konstitutionell förändring i form av en demokratiserad presidentmakt. Med demokratisering avser Anckar en ökad responsivitet mellan väljare och valda, mellan folk och president, och meningen är – enligt Anckar – att presidenten skall instrueras av folket i vilka beslut han skall fatta inom ramen för sina konstitutionella befogenheter.

Presidenten skall, enligt Anckars recept, fungera som en förmedlare av instruktioner från folket till demokratiskt valda beslutsfattare, och därvid se till att folket verkligen ger beslutsfattare instruktioner samt att dessa instruktioner efterföljs. Som jag ser saken, finns det i begreppet ”folket” en svårighet som kanske borde ha utretts lite mer. I regel är ju inte folkets preferenser entydiga, och vanligtvis löser man då detta problem genom en majoritetsprincip. Men om folket är delat i en viss fråga så att 49 % intar en ståndpunkt och 51 % en annan, eller ännu värre, om vi har en 33-33-34 % situation, kan man då entydigt avgöra vad som är ”folkets instruktion”? Vidare utgår Anckar från en mycket grundläggande premiss, nämligen att ”den instruktion som ges av folket är baserad på en rationell kalkyl och ett sunt informationsunderlag” (s. 16).

Eftersom Anckar inte själv ger sig in på vad man kan mena med ”rationell kalkyl” och ”ett sunt informationsunderlag”, och eftersom han med gillande citerar professors i allmän statslära vid Helsingfors universitet, Sten Berglund, åsikt att ”människors politiska beteende har många andra incentiv än de föreställningen om *homo economicus* utpekar” (s. 40), skall jag här uppehålla mig en stund vid de komplikationer som den ovan citerade premisen förorsakar vid en analytisk granskning.

Innan jag går närmare in på detaljer vill jag emellertid understryka att Anckar själv påpekat att han inte avsett att själv göra en begreppslig analys av vad rationalitet är,<sup>2</sup> och att kritiska synpunkter, som således härrör från en sådan analys, i någon mån, måste ses som "resonemangsexterna" (Jfr särskilt s. 176–179). Inte desto mindre, anser jag, måste man kunna diskutera premisserna för ett så pass stringent och klart resonemang som det Anckar för i akt och mening att föreslå en grundlagsändring. Det finns inomvetenskapliga skäl som talar för detta. Graham Wallas och Harold Lasswell, för att nu nämna ett par statsvetenskapliga författare, har i sina skrifter betonat politikens irrationella element både i de styrandes och de styrdas kretsar,<sup>3</sup> och den jugoslaviske systemkritikern Milovan Djilas påpekar i "Conversations with Stalin" att "In politics, more than in anything else, the beginning of everything lies in moral indignation and in doubt of good intentions of others."<sup>4</sup>

Man kunde naturligtvis avvisa Anckars rationalitetspostulat med hänvisning till vad man kommit fram till inom den empiriskt orienterade psykologin och socialpsykologin, det vill säga de vetenskapsgrenar, som kanske mer än några andra hämtat sitt *raison d'être* från den mänskliga irrationalitetens område, men det vore enligt mitt förmenande knappast befogat här, eftersom en psykologisering av analysen innebär att man, så att säga, ger sig in på en annan diskussionsnivå. Jag skall istället kortfattat utveckla några filosofiska synpunkter som på det hela taget har att göra med politiska handlingars logik och brist på logik, och därvid inte följa Max Webers välkända analyser, utan snarare beröra några andra saker.<sup>5</sup>

Begreppet "rationell" används ofta synonymt med "förnuftig". I det politiska livet kan man då säga att människor i upplysta välfärdsstater handlar rationellt om de använder politiska handlingsrecept som de har i sina erfarenhetslager och som redan framgångsrikt provats i liknande politiska situationer som de befinner sig i vid viktiga politiska avgöranden, till exempel val, folkröstningar eller i situationer då man överväger att delta i en politisk protest eller aktion. Men det är otillräckligt att se politisk rationalitet som politiskt förnuft i denna bemärkelse, eftersom politisk rationalitet ofta innebär att man undviker ett mekaniskt bruk av politiska analogier, och att man istället söker efter nya metoder att orientera sig i omvärlden och att kontrollera densamma. Det var, till exempel, knappast entydigt rationellt att olika beslutsfattare i USA under Vietnamkriget ständigt använde Koreakriget som analogi,<sup>6</sup> och det var förmodligen helt irrationellt att Anthony Eden, under Suezkrisen 1956, i överste Nassers agerande enbart såg en analogi till Hitlers agerande i München år 1938.<sup>7</sup>

Ibland menar man också med rationella politiska handlingar att de är "övervägda" eller "kalkylerade", och som jag visat ovan är det just denna betydelse som Anckar tycks ha för ögonen. Begreppet "kalkyl" innehåller emellertid en mängd tvetydigheter som man då bör tänka på. För det första är det politiska vardagslivets rutinbeteenden kalkylerade i så motto som de syftar tillbaka på den ursprungliga kalkyl, som låg till grund för det handlingsrecept, vilket den politiska aktören nu använder som standard för sitt politiska beteende.

För det andra, och helt förenligt med föregående resonemang, innefattar begreppet "kalkyl" även ett slags övergripande insikt om att den nuvarande situationen verkligen är analog vis-a-vis någon eller några tidigare situationer, då handlingsreceptet användes med avsedd verkan. För det tredje kan vi i begreppet "kalkyl" innefatta en betydelse som täcker den rena förväntningen av målet, och denna förväntning och bara denna ses då som aktörens motiv för att inleda sin politiska handling. För det fjärde, slutligen, kan begreppet "kalkyl" också betyda ett slags dramatiserad generalrepetition i fantasin av olika konkurrerande handlingslinjer. För gemene man kan vi, i denna senare bemärkelse, inte klassificera många handlingar som "rationellt kalkylerade". Tvärtom är det väl närmast så, att ett val mellan flera möjliga alternativ sällan klart uppträder i aktörens medvetande. Det är nog snarast som med religiösa människor, som på fredagen bestämmer sig för att inför helgen åhöra en predikan. Sannolikheten för att de "kalkylerar" på huruvida de skall gå till synagogan, till missionskyrkan, pingstkyrkan, statskyrkan eller något annat slags tempel är mycket låg. De styrs av ett slags "because-of-motiv" snarare än av ett slags "in-order-to-calculus".<sup>8</sup>

Om man istället för att sätta likhetstecken mellan "rationellt" politiskt handlande och "förnuftigt" eller "kalkylerat" politiskt handlande försöker att identifiera rationellt med "förutsägbart" politiskt handlande, tror jag inte att man för den skull kommit så mycket längre. Graden av förutsägbarhet måste nämligen baseras i något slags sannolikhetskalkyl, och på grund av de svårigheter som antytts ovan måste förutsägbarheten, i sista instans, grundas på en rent personlig och subjektiv värdering. En sådan värderings orsaker eller konsekvenser för det rationella politiska övervägandet låter sig emellertid endast förklaras med hjälp av psykologiska begrepp, och då är vi inne på en annan analysnivå, vilket vi inte avsåg.

Nu kan vi emellertid också tänka oss att likställa begreppet "politisk rationell handling" med "logisk handling" på det sätt som, exempelvis, Vilfredo Pareto och Talcott Parsons gör det.<sup>9</sup> I en strikt vetenskaplig betydelse är detta en rimlig tolkning av det politiska rationalitetsbegreppet, men i analysen av hur människor utan

vetenskaplig skolning tänker och handlar hjälper detta oss föga. Traditionell logik fordrar en begreppslig klarhet och precision som bortser från olika komplikationer och undantag. Webers idealtyp är ett exempel på detta. Idealtypens vidareutveckling till modeller av verkligheten en annan. Man resonerar *ceteris paribus* – allt annat givet.<sup>10</sup>

Men ett sådant resonemang är ofta inte så intressant i det politiska livet, där föreställningar om undantag och särskilda omständigheter – ofta kontrafaktiska – tenderar att dominera. I politiken tenderar retorik, rationaliseringar och semantiska spetsfundigheter att ha en stor betydelse för avgöranden och val, både bland de styrande och de styrda. Det var detta som fick Pareto att se det politiska och sociala tänkandet som ett slags residual till det ekonomiska tänkandet eftersom det innehåller värderingar vars värde inte kan kvantifieras då det ej uppträder några marknadstransaktioner. Generellt sett baseras sällan överväganden om hur man skall handla politiskt på arguments och löftens bevisliga sanningshalt, utan på om de är sannolika eller genomförbara. Men formallogiken och formallogiska samband fordrar att man kan fastslå om påståenden är "sanna" eller "falska". Det civiliserade politiska samtalet tar sig därför sällan rent *logiska* former i den bemärkelse Pareto avsåg; "rational choice" blir där snarare ett slags "reasonable choice".<sup>11</sup>

Det jag velat understryka med ovanstående resonemang är i all enkelhet – och utan anspråk på att ha löst alla begreppsliga problem i anknytning till rationalitetspostulatet – att rationella kalkyler inte är, och knappast kan bli, något som på ett framträdande sätt kännetecknar det politiska tänkandet och handlandet, hur gärna Anckar, jag själv och de flesta andra statsvetare skulle vilja det. Det innebär emellertid *inte* att man behöver överge rationalitet som ideal eller heuristisk princip i vetenskaplig analys, lika lite som man behöver överge tanken på ett idealdemokratiskt samhälle därför att det svårtigen låter sig realiseras. Inte desto mindre bör man fortfarande resonera som den amerikanske filosofen Patrick Suppes gjorde för mer än 20 år sedan när han påpekade att: "Just as research in this century in the foundation of mathematics has shown that we do not yet know exactly what mathematics is, so the work in decision theory shows that we do not yet understand what we mean by rationality. I mean by this not merely that we have no general definition of rationality but that, even for highly restricted circumstances, it turns out to be extremely difficult to characterize what we intuitively would want to mean by a rational choice among alternative courses of action".<sup>12</sup>

Nu är emellertid inte Anckars analys av demokrati och konstitutionell presidentmakt en beskrivning av *ab-*

*solut* rationalitet.<sup>13</sup> Det är istället den *begränsade* rationalitetens princip som hävdas, och Anckar föreskriver också gradvisa reformer gentemot mer absolutistiska föreställningar. Han vill åstadkomma en "perspektivgivande samhällsforskning", och önskar därför varken ikläda sig rollen som partsforskare eller innovatör (s. 58); han avser inte att låta sig manipuleras på det sätt som många "policy-analytiker" gjort, väl medvetna om att politiker ofta använder vetenskaplig forskning på samma sätt som fyllebultar använder lyktstolpar på den vingliga vägen hem – inte för upplysning men som stöd.

Hur skall då den politiska ledningen, inklusive presidenten, informera sig om folkets preferenser? Frågan är aktuell i Anckars diskussion som till stora delar baseras på en demokratiuppfattning enligt vilken statsmakten skall ta instruktioner från folket. Principiellt innebär detta, som Anckar framhäver, att folket har preferenser, att dessa preferenser framspringer ur välövervägda funderingar, att representativa politiker och de ämbetsmän som står till deras förfogande besitter kunskaper om folkets preferenser, samt att politikerna och myndigheterna beaktar dessa preferenser när de bereder och fattar beslut. Förutom fria och allmänna politiska val finns det en rad olika andra möjligheter för medborgarna i ett demokratiskt samhälle att meddela de styrande sina preferenser, till exempel protester och medborgarinitiativ, remissyttranden, inlagor till offentliga ombudsmän, och så vidare.

Visserligen finns det många utopiska drag i Anckars bild av vad demokratin i Finland borde vara, men detta innebär inte att han är verklighetsfjärran eller utan sinne för den politiska styrelsens realiteter i det moderna masssamhället. Detta innebär att de styrande måste vara *representativa* i en demokrati, att de måste ha ett *mandat*, men Anckar tycks vilja ge dem ett mycket bundet mandat. Han säger nämligen att "När demokrati innebär att ledningen skall göra som folket vill, måste folket veta vad det vill, göra ledningen medveten om vad det vill, och tillse att ledningen gör som folket vill. Politisk instruktion är härvid ett lämpligt medel. Det innebär att folket ger ledningen direktiv angående ledningens handlande. Detta innebär för sin del att ledningen blir medveten om vad folket vill, att folket – rimligtvis – tänker över vad det vill och att ledningen – rimligtvis – upplever en viss svårighet att göra annat än det folket i sitt direktiv sagt sig vilja" (s. 81). Det är i syfte att främja sådana förhållanden Anckar gör sin analys, men enligt mitt förmenande borde han kanske mer ha uppehållit sig vid olika situationer då folkets preferenser ej är helt entydiga eller kanske rent av direkt konträra.

Den kritiska distans till sina egna normer och sin egen analys som på det hela taget kännetecknar "Folket och

Presidenten" ger boken några av dess bästa kvaliteter. Anckar är beundransvärd i sin förutsättningslösa beredvillighet att kritiskt granska de egna argumenten, givet de uppställda premisserna för det analytiska resonemang. Han skriver, till exempel, under på att presidentmakten knappast är det första som faller en i hågen när man vill finna vägar för att vitalisera samhällsdebatten och samhällsinformationen. Men med hänvisning till speciella finländska förhållanden, inte minst som de skildrats i Antero Jyränkis stora arbete om presidentmakten i Finland,<sup>14</sup> påpekar Anckar att presidentämbetet snarare verkat i de vitaliserande än i de vitaliserande riktning för den demokratiska debatten. Genom sin speciella ställning som *pouvoir neutre* och *pouvoir modérateur* kan utspel från presidenten lätt leda till en nedtystning av politiskt kontroversiella frågor. Egenskapen av att vara *pouvoir neutre* skänker nämligen legitimitet åt presidentens utspel, som i sin tur har en legal grund i ämbetets konstitutionella befogenheter och stipulerade kompetenser. Men en stark presidentmakt tenderar att uppfattas som partisk när ämbetsinnehavarna ingriper i de dagsaktuella politiska händelserna. Det är detta som Anckar främst vill råda bot på genom att via en författningsreform göra presidentmakten till ett korrektiv när den vanliga parlamentariska demokratin råkar i vanskligheter.

Det man kanske omedelbart, som icke-finsk granskare av Anckars argument, kommer att tänka på i samband med finskt politiskt ledarskap, är de konstitutionella befogenheter som presidenten har på utrikespolitikens och försvarspolitikens område. Det finns ju en rad belegg för att finländsk utrikespolitik i många hänseenden kastat sin skugga över inrikespolitiska skeenden och ageranden, inte minst vid olika regeringsbildningar. Man kan givetvis hävda, att utrikespolitik i Finland, precis som i alla andra länder, förutsätter en god portion specialistkunnskap och ett visst mått av personlig diplomati, något som inte skulle vara lika påkallat inom andra politikområden. Problemet i Finland är, emellertid – som Anckar påpekar efter en principiell och empirisk granskning – att "Särarten, om den accepteras, smittar". Man får "specialiststyre" och paternalism på bekostnad av demokrati i alla dess former.

Man har ibland anfört att en stark presidentmakt kan vara en garant för kontinuitet. Just kontinuitet har väl i mytbildningen kring den så kallade Paasikivi-Kekkonen-linjen i utrikespolitiken, hos många finländare, förknippats med en stark presidentmakt och ett personligt engagemang från presidentens sida för att åstadkomma avspänning och goda utrikespolitiska relationer. Anckar hävdar att detta teoretiskt sett är ett orimligt sätt att argumentera på, och vill istället ha en folklig förankring i de utrikespolitiska ställningstagandena. Han säger

bland annat att "Förankring ger okänslighet och därmed kontinuitet . . . å andra sidan, en centraliserad beslutsångång med auktoritära inslag är starkt öppen för känslighet – en ledare reagerar lättare än massan på tryck från omgivningen, för händelser i den internationella politiken, för intryck från samtal och umgänge med andra ledare för vad han upplever i en aktuell situation vara riktigt, opportunt eller välbetänkt" (s. 197).

Det ligger nog en del sanning i detta påstående, men man kan emellertid inte reservationslöst acceptera argumentationen. För det första går det knappast att slippa förbi det personliga ledarskapets dilemma om man vill acceptera personlig diplomati som ett realistiskt medel i utrikespolitiken, och härvidlag är det kanske inte fråga om att man har något val så länge som andra stater accepterar och använder personlig diplomati. Det förhåller sig med detta som med förekomsten av diskretionära beslut i den representativa demokratin. Det är nödvändigt att acceptera eftersom man inte kan förutse alla slags händelser och situationer där beslut kanske måste tas med kort varsel. För det andra kan man fråga sig om det verkligen vore till mer gagn för demokratin om statsledningen hade en mer *kollektiv prägel* än vad som är fallet i presidentiella system av finländsk typ. Jag nämner detta här eftersom Anckar i sin bok föreslår att statsministern och utrikesministern tillsammans bör få sig överdragna de beslutsbefogenheter på utrikespolitikens område, som idag koncentrerats till presidenten.

Det ligger nog både ett demokratiskt och rationellt preventivt syfte bakom detta resonemang. Frågan om kollektiva besluts fördelar vis-a-vis individuella beslut diskuterades ingående i början av 1950-talet bland socialpsykologer, och en dominerande majoritet av dessa menade att delegation av beslut till en grupp eller en större personkrets är ett slags universalmedel mot att man fattar oöverlagda eller – om man så vill – irrationella beslut, i det här fallet beslut som inte skulle ha någon folklig förankring.

Den socialpsykologiska forskningen under 1970-talet har, emellertid, kommit att modifiera sin syn på gruppbesluts ofelbarhet när det gäller om att komma fram till rationella avgöranden. Irving Janis, en i statsvetenskapliga sammanhang ofta anlitad auktoritet på besluts-teorins område, hävdar att små sammanhållna grupper, typ regeringar och beredningsorgan, mycket lätt utvecklar ett slags *esprit de corps* som aktivt motverkar tillkomsten av rationellt övervägda beslut.<sup>15</sup> Han kallar fenomenet "group-think" och vill därmed få sina läsare att associera till George Orwell's begrepp "double-think" i romanen "1984".

Janis menar att i sammanhållna grupper kan sammanhållningen i sig själv bli ett huvudändamål, och i det läget uppträder olika slags självrensning, grupprensning och lik-

riktningstendenser till det rationella övervägandets nackdel. "Group-think" innefattar föreställningar om den egna ofelbarheten och oövervinnerligheten, att kritik är det samma som illojalitet och att illojalitet är det samma som högförräderi. I ett sådant besluts klimat förstärks, snarare än försvagas, irrationella tendenser, inte minst om gruppens göranden och låtanden omges med masspublikation och påföljande entusiasm. Inom teori bildningen kring internationella kriser talas det om "wargasm", exempelvis i samband med kriget på Falklandsöarna eller i samband med Joseph Göbbels, i det närmaste hysteriska, tal på Sportpalast i Berlin år 1944, då han fick tiotusentals människor ur huvudstadens ruiner att entusiastiskt skrika "ja" på frågan om huruvida de ville ha "det totala kriget". Det finns lika lite någon speciell immunitet mot irrationalitet hos massan som hos gruppen eller enskilda, hur gärna man än som demokrat skulle önska att så vore fallet.

Nu skall jag i sanningens namn till sist medge att de invändningar jag anfört mot en del av Anckars resonemang ovan knappast gör rättvisa åt den sofistikerade analys och de ur demokratisk synvinkel välöversvägda argument som ligger till grund för den föreslagna inskränkningen av presidentens maktbefogenheter och ett mer demokratiskt valsystem. Anckar har logiskt och politiskt sett rätt när han föreslår en konstitutionell inskränkning i presidentmakten för att uppnå det av honom önskade tillståndet av utökat folkstyre. Inga formella kontroller i den representativa demokratins rekryteringsprocesser kan lika effektivt garantera mot enskilt maktmissbruk som inskränkta presidentiella beslutsbefogenheter och ett direkt valförfarande när statsöverhuvudet skall utses. En förändring av presidentmaktens i Finland innehåll, till gagn för det parlamentariska styrelseskicket, helst i kombination med ett folkomröstningsinstitut enligt Anckars recept, kan också tjäna ett annat syfte, nämligen främjandet av de styrandes och de styras personliga ansvar. Och det är endast under ett sådant personligt ansvar för personliga och politiska beslut som det demokratiska samhället kan fostra sina undersåtar till myndiga och fria medborgare, och i ljuset av detta är "Folket och Presidenten" ett ypperligt statsvetenskapligt bidrag.

Tom Bryder

#### Noter

- <sup>1</sup> Cf. G. D. Paige: *The Scientific Study of Political Leadership*. New York: The Free Press, 1977; J. Blondel: *World Political Leaders*. Beverly Hills & London: Sage, 1980; B. Kellerman (ed): *Leadership. An Interdisciplinary Approach*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984; J. M. Burns: *Leadership*. New York: Harper and Row, 1978; M. G. Hermann (ed): *A Psychological Examination of Political Leaders*. New York: The Free Press, 1977; R. C. Tucker: *Politics and Leadership*. Columbia: University of Missouri Press, 1981.
- <sup>2</sup> Jfr s. 75: "Rationalitetsbegreppet är som bekant mycket omdiskuterat, men vi skall inte här ge oss in på en begreppsanalys. Vi skall endast säga att rationalitet för oss här uttrycker två aspekter av beslutsfattande: kalkyl och information".
- <sup>3</sup> G. Wallas: *Human Nature in Politics*. London: Constable, 1908; H. D. Lasswell: "Psychopathology and Politics". I H. D. Lasswell: *The Political Writings of H. D. Lasswell*. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1951.
- <sup>4</sup> M. Djilas: *Conversations With Stalin*. Harmondsworth: Penguin, 1961, s. 93.
- <sup>5</sup> Den följande framställningen har, mer precist, inspirerats av filosofen och Weberleven Alfred Schutz' arbeten.
- <sup>6</sup> Jf L. G. Stenelo: *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur, 1981.
- <sup>7</sup> Jr A. Eden: *Full Circle. The Memoirs of Sir Anthony Eden*. London: Cassell, 1960, och H. Thomas: *The Suez Affair*. Harmondsworth: Penguin, 1966.
- <sup>8</sup> För ett liknande betraktelsesätt, jfr till exempel R. Rose: *People in Politics*. New York: Basic Books, 1970, ss. 25 f och s. 77.
- <sup>9</sup> För en kortfattad presentation av Paretos analys, som Parsons' är uppbyggd på, jfr T. Bryder: "Patterns and Developments in West European Political Psychology" i M. G. Hermann (ed) *Handbook of Political Psychology, Vol. II*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985 (under utgivning).
- <sup>10</sup> Som Anckar antyder hör rationalitetsbegreppet ihop med informationsbegreppet. Nu kan man naturligtvis fundera på vad Anckar menar med ett "sunt informationsunderlag". Inom ramen för en rationalitetsdiskussion av det slag som Pareto och Parsons för skulle jag kunna tänka mig följande element i premissen om ett "sunt informationsunderlag": (1) Det politiska subjektet (aktören) måste ha kunskap om målets plats inom ramen för hans egna planer, vilka han givetvis måste vara medveten om; (2) Aktören måste ha kunskap om målets relation till andra mål och dess förenlighet, oförenlighet eller komplementära relation till dessa andra mål; (3) Vidare måste aktören ha kunskaper om önskade och oönskade konsekvenser som kan uppträda till följd av att det givna målet förverkligas; (4) Aktören bör också ha kunskaper om olika slags mål-medelkedjor som kan vara lämpade för att uppnå huvudmålet, vare sig nu aktören har kontroll eller ej över alla eller

åtskilliga av dessa mål-medelkedjors element; (5) Aktören bör också, i ett strikt rationellt sammanhang, ha kunskaper om olika slags medels relationer till andra mål eller andra kedjor av sammanhängande medel, olika slags sekundära och tertiära verkningar, och eventuella tillfälliga konsekvenser, samt – slutligen – (6) Kunskaper om hur pass tillgängliga sådana medel är för aktören, som sålunda väljer bland de medel, innanför hans räckvidd, som han kan och får använda i ett givet politiskt system.

Nu är emellertid svårigheterna ej slut i och med detta. Vill man tala om rationell *politisk* handling ökas komplikationerna avsevärt, och man bör då lägga till åtminstone följande fyra svårigheter: (a) Medmänniskors tolkning eller vantolkning av aktörens eget beteende; (b) Andra människors *reaktion* och det som *motiverar* sådan reaktion; (c) Alla de informationselement från (1) till (6) ovan, som aktören riktigt eller felaktigt tillskriver sina medaktörer; samt (d) Alla de slags psykologiska relationer i det politiska systemet – kognitiva såväl som emotiva, biologiskt bestämda såväl som inlärningsmässigt förvärvade – man kan föreställa sig. I stället för rationella val inom ramen för ett politiskt system menar jag därför att det kanske vore bäst att använda begreppet "resonabelt val" eller "avsiktligt val", och ge detta en något lösligare innebörd.

- <sup>11</sup> Evert Vedung har i sin bok *Det Rationella Politiska Samtalet*, Stockholm: Aldus Bonnier, 1978, klart insett detta, och därav dragit den logiska konsekvensen att introducera satslogiken som teknik för "innehållslig analys" av politiska samtal.
- <sup>12</sup> P. Suppes: "The Philosophical Relevance of Decision Theory", i *The Journal of Philosophy*, October 12, 1961, s. 607.
- <sup>13</sup> Jfr s. 30: "Fråga är inte därom att premissen skall gälla i evig tid; fråga är därom att premissen skall gälla för rimlig tid".
- <sup>14</sup> A. Jyränki: *Presidentti. Tutkimus Valtionpäämiehen Asemasta Suomessa v. 1919–1976*. Juva: WSOY, 1981.
- <sup>15</sup> I. Janis: *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton-Mifflin, 1972.

KRISTIAN GERNER: *The Soviet Union and Central Europe in the Post-War Era. A Study in Precarious Security*. Lund: Scandinavian University Books, 1984.

Kristian Gerner's doktorsavhandling i historia är okonventionell i flera avseenden. Dels överensstämmer den inte med den utbredda uppfattningen att dagens svenska avhandlingar är överdrivet försiktiga, pedantiska och föga spännande produkter. I forskningsdebatten påstås det ofta att doktoranderna företrädesvis färdas på upp-trampade stigar, tar sig an avgränsade och okontroversiella forskningsuppgifter och visar överdriven respekt för "forskningsetablissemangets paradigmpatriarker", som en kulturskribent i Dagens Nyheter uttryckt det. Gerner däremot behandlar ett stort och kontroversiellt ämne med hjälp av okonventionell metod. Avhandlingen präglas av djärva slutsatser, och framställningssättet är engagerat och engagerande.

Vidare skiljer sig Gerner's epos från den gängse bilden av historiska avhandlingar som strikt empiriska studier av väl avgränsade tidsperioder i det förflutna med källkritiken som grundläggande metod. Gerner söker förstå samtiden i historiskt ljus, anlägger ett hermeneutiskt betraktelsesätt och uttalar sig om nutid och framtid med hjälp av analogier som sträcker sig tillbaks genom århundraden. Han säger sig söka efter "det typiska och inte det unika" (s. 17) och baserar sin framställning på andras bearbetningar snarare än egna arkivstudier. Mer än 90 % av den använda litteraturen är skriven under det senaste decenniet, ca 75 % på 1980-talet; och bland de återopade författarna finns minst lika många samhällsvetare som historiker.

Avhandlingens utgångspunkt är att Warszawapaktsstaterna utgör delar i Sovjetunionens säkerhetssystem. Sovjets säkerhet förutsätter lydnad från de allierades sida. Warszawapakten karakteriseras av Gerner som en "Al Capone-allians": den starkare parten erbjuder skydd inte enbart mot yttre fiender utan även mot beskyddaren själv. De beskyddade kan inte avsäga sig detta skydd, även om de skulle vilja det. En annan liknelse som författaren använder är att beteckna de östeuropeiska staterna som vasaller till den sovjetiska feodalherren.

Politisk instabilitet i de östeuropeiska länderna uppfattas som ett hot mot Sovjets säkerhet. Det är denna koppling mellan den interna politiska stabiliteten i enskilda östeuropeiska stater och Sovjets upplevda säkerhet som Gerner fokuserar på i sin avhandling. Han har valt att studera tre centraleuropeiska länder – Polen, Ungern och Tjeckoslovakien – som under efterkrigstiden präglats av politisk instabilitet.

En jämförelse mellan Polens, Ungerns och Tjeckoslovariens politiska kulturer och hur dessa påverkat ut-

vecklingen inom respektive länder och deras relationer med Sovjet är central i avhandlingen. Gerner framhåller, att den ryska politiska kulturen med sina rötter i byzantinska och mongoliska traditioner och sina inslag av despotism och sammansmältning av den politiska och religiösa/ideologiska makten, skiljer sig från den västliga politiska kultur med betoning på konkurrens, politisk pluralism och medborgarrättigheter som satt sin prägel på de nationer som idag är Polen, Ungern och Tjeckoslovakien.

Sedan terrorn upphävdes efter Stalin har de östeuropeiska regimerna enligt Gerner sökt uppnå folkligt stöd och legitimitet bl. a. genom att anknyta till nationens historiska arv och "bevara den nationella kulturen". Sovjets säkerhetsdilemma ligger i att stabilitet i vasallstaterna kräver att regimerna får viss legitimitet. Legitimeringsförsöken försvårar emellertid feodalherrens möjligheter att styra vasallerna, som då öppnar sig för påtryckningar och krav underifrån. Vasallstaternas dilemma är att samtidigt tillgodose feodalherrens krav på absolut lojalitet och medborgarnas materiella och politiska krav.

Den centraleuropeiska stat som lyckats bäst genom att finna en ömtålig kompromiss mellan inre och yttre krav är Ungern. Nederlag har för polackerna varit en uppmaning att revoltera, för tjecker och slovakier en källa till misströstan, men för ungrarna en utmaning att uthärda och betrakta ryssarna som något tillfälligt ont som man kan överleva på samma sätt som tidigare mongolerna, turkarna och habsburgarna. Den ungerska politiska kulturen, menar Gerner, genomsyras av en stoisk myt om ständiga nederlag kombinerad med ett evigt hopp om nationell återfödelse. Historien ses som en ständigt återupprepad tragedi. Medan Sovjets dominans för polackerna är en ny variant av långt ryskt förtryck, är den för ungrarna ännu ett uttryck för främmande herravälde.

Avhandlingens slutsatser, som baseras inte bara på traditionell dokumentation utan också på författarens ingående personliga kännedom om de samhällen han studerat, är plausibla, intressanta och långt ifrån okontroversiella. Mina kritiska synpunkter på avhandlingen gäller dock mindre slutsatserna än författarens begreppsbestämningar, forskningsdesign och metod.

*Politisk stabilitet, legitimitet och politisk kultur* är de centrala begrepp kring vilka Gerner bygger upp sin analys. Det är något förvånande, att han valt en begreppsapparatur som hänförs sig till inomstatliga förhållanden i en studie som i så hög grad rör mellanstatliga beroendeförhållanden och sambandet mellan den interna och externa miljön. Det förefaller mig, att författarens problemställning och perspektiv skulle ha framträtt klarare, om han hade anknutit till en begreppsram från teorier om

internationellt beroende – t. ex. Galtungs strukturella teori om imperialism, som jag själv ofta associerade till vid läsningen av Gerners bok.

Man kan även ha invändningar mot Gerners definitioner av sina centrala begrepp. *Politisk stabilitet* definieras i negativa termer – "a state when the rulers are not openly challenged by their subjects and when there is not any gross or rapid turnover of the former" (s. 5). Ett alternativ vore att definiera stabilitet positivt i termer av de ramar, inom vilka förändringar kan ske utan att det politiska systemet för den skull hotas, för att sedan söka identifiera de "stabilisatorer" eller "stötdämpare" som finns inom respektive system. Med en sådan definition skulle Gerner förmodligen kommit att lägga större tonvikt vid den källa till instabilitet som avsaknaden av successionsordning utgör i alla de nuvarande östeuropeiska politiska systemen.

Vad beträffar begreppet *legitimitet* utgår Gerner från Webers klassifikation som skiljer mellan traditionell, karismatisk och rationell/legal legitimitet. Han menar visserligen, att det är svårt för de "semi-suveräna" östeuropeiska staterna att uppnå genuin legitimitet i Webers bemärkelse, men anser dock, att de kan sträva efter "auxiliary legitimacy" genom "skydd av den nationella kulturen" – en funktionell motsvarighet ("functional equivalent") till traditionell legitimitet – och genom "ekonomisk kompensation" – en funktionell motsvarighet till rationell legitimitet. Någon östeuropeisk motsvarighet till karismatisk legitimitet urskiljer inte Gerner, trots att det ligger nära till hands att betrakta personkult som en sådan. Gerners anknytning till Webers schema är m. a. o. ganska lös, och han hade förmodligen haft större nytta av moderna statsvetares diskussion av legitimitetsbegreppet.

*Politisk kultur* är en ganska vag och vid term, som introducerades i statsvetenskapen på 1960-talet som en beteckning på politikens psykologiska, subjektiva dimensioner. Termen kom att fungera som en länk mellan psykologi, sociologi och statsvetenskap. Begreppet politisk kultur används även inom antropologin, där det vanligtvis betecknar såväl attityder som beteende, medan statsvetare för att undvika cirkelresonemang normalt definierar politisk kultur i termer av allmänt förekommande attityder. Gerner ansluter sig i avhandlingen till den antropologiska traditionen utan att egentligen motivera sitt vägval.

Vidare saknar man en specificering av termens innehåll och relevanta dimensioner (exempelvis uppfattning om vad som ingår i den politiska sfären, nationell identitetskänsla och inställning till makt och auktoritet). Gerners behandling av den politiska kulturen i de undersökta länderna blir därmed onödigt impressionistisk. Inte heller den politiska kulturens dynamiska aspekt – poli-

tisk socialisation – diskuteras. Genom vilken process har de östeuropeiska politiska kulturerna uppstått? Vilka har varit "socializing agents"?

Mina invändningar beträffande Gerners forskningsdesign gäller främst att den jämförande ansatsen inte genomförs konsekvent. Läsaren får inte någon samlad jämförelse av de polska, ungerska och tjeckoslovakiska politiska kulturerna. Det framgår dock, att författaren ser Tjeckoslovakien som något av ett särfall, medan Polen och Ungern uppvisar vissa likheter. Tjeckoslovakien saknar de två andra ländernas långa historia som statsbildning, det är inte etniskt och kulturellt homogent i samma utsträckning, och det har pro-ryska traditioner som Polen och Ungern saknar. Samtidigt visar Gerner på viktiga olikheter i Polens och Ungerns politiska kulturer. I Polen råder traditionellt en stark misstro mot auktoriteter, medan Ungern har en lång tradition av anpassning till och samarbete med främmande herrar. Den anti-semitism som har gamla anor i Polen är inte framträdande i Ungern.

Denna typ av jämförelser får läsaren själv vaska fram ur Gerners framställning. En mera systematisk komparation försvåras dessutom av att författaren inte alltid använder jämförbara kategorier för att analysera respektive lands politiska kultur – han medger själv, att "the respective analyses do not have an identical pattern" (s. 22).

En mera strikt komparativ uppläggning hade förmodligen också lett till ett annat val av undersökningsobjekt. Gerner undersöker tre fall av "politisk instabilitet". En systematisk undersökning av kopplingen mellan politisk stabilitet i Östeuropa och Sovjets säkerhet hade underlättats, om författaren valt att jämföra fall av "instabilitet" och "stabilitet" (som exempelvis Rumänien och Bulgarien).

Det mest kontroversiella i Gerners avhandling är metoden. Inför själva ordet hermeneutik reagerar vissa samhällsvetare och historiker som en stridslysten tjur inför ett rött skynke; andra åter ser hermeneutik som den enda möjligheten till vetenskaplig förnyelse. Jag delar Gerners uppfattning att en analys av sovjetiskt och östeuropeiskt material kräver ett stort inslag av tolkning. Samtidigt kan hermeneutiken i händerna på en mindre rutinerad och nogräknad forskare än Gerner vara katastrofal. Dålig hermeneutik urartar lätt till rent och skärt tyckande. God hermeneutik innebär *disciplinerad* tolkning efter vissa regler.

Min uppfattning är att Gerner inte alltid är tillräckligt explicit i fråga om vilka tolkningsregler han följt. För det första förankrar han inte sin metod i den filosofiska och vetenskapsteoretiska traditionen (jfr den gamla diskussionen om Verstehen kontra Erklären) eller i historisk

tradition. Författare som behandlat historiskt material utifrån hermeneutiska utgångspunkter såsom Michel Foucault och Robert Darnton finns inte bland Gerners referenser. Som sina inspirationskällor anger han antropologi, semiotik, arkeologi och medeltidsforskning men klargör inte exakt vad han anammat i dessa olika forskningstraditioner.

Vad är data? Det är en fråga som infinner sig vid läsningen av Gerners avhandling. Han hävdar med rätta, att vad som är en källa bestäms av forskarens frågor (s. 20), men säger samtidigt, att nästan allt har politisk betydelse i de östeuropeiska samhällena (s. 17). Bland de aspekter av samhällslivet, vars politiska betydelse analyseras av författaren, märks litteratur, teater och film, språkbruk, helgdagar och historiografi. Den fråga som inställer sig är: varför just dessa aspekter? Och finns det andra aspekter som också vore värda en analys? Själv skulle jag exempelvis vilja slå ett slag för de politiska anekdoter, som cirkulerar underjordiskt i Sovjet och Östeuropa. Dessa fungerar som något slags politisk säkerhetsventil och utgör inte oväsentliga indikatorer på den politiska kulturen i dessa länder. Överhuvud taget saknar jag en diskussion i avhandlingen om vilka kriterier författaren använt för att skilja väsentligt från oväsentligt i det skiftande material han arbetat med.

Den hermeneutiska metoden sätter forskarens egna perceptioner i blickpunkten. Det är forskaren som "constructs a meaning into society" (s. 17). Gerner säger sig "evaluate the material on the basis of a pre-understanding of a general nature of the societies in question" men skyndar sig att tillägga att han inte varit ute efter att "seek confirmation for /his/ opinions from other published authors" (s. 21). Han pekar här på en generell fara, som man, såvitt jag kan förstå, bara kan undvika genom att pröva *alternativa* tolkningar. Detta gör Gerner ibland men inte alltid.

Risken för övertolkning ligger alltid nära till hands. Både sovjetologer, som söker dra vittgående slutsatser från ledarnas placering och inbördes ordning, och sovjetiska analytiker, vars favorituttryck är "det är ingen tillfällighet att . . .", gör sig ofta skyldiga till övertolkningar. I stort undviker Gerner att falla i denna fälla, men i vissa enstaka fall kan hans tolkningar diskuteras. Han menar t. ex. att ungrarna, som "firar" nederlaget mot turkarna vid Mohacs 1526, i det sammanhanget "naturligtvis" tänker på ett annat årtal som slutar på 6, nämligen 1956. Och samtidigt som han anger "belief in conspiracy" som en väsentlig komponent i "Stalinist political thought" (s. 78), ligger hans ofullständigt dokumenterade analys av Sovjets manövrerande bakom kulisserna i Polen 1980–81 (ss. 73–77) snubblande nära en konspirationsteori.



En del av de analogislut, som författaren drar, ter sig också något halsbrytande. Gerner hävdar t. ex., att "the majority of the Poles see in Jaruzelski, not a follower of another leader in military uniform, Pilsudski, but a 20th century heir to the men from Targowica" (s. 69), dvs. den ort som förknippas med Polens tredje delning 1795–96 och står som en symbol för förräderi. Han drar även paralleller mellan Polen 1980–81 och Ryssland 1917, där Solidaritet liknas vid sovjeterna och det polska kommunistiska ledarskapet vid den provisoriska regeringen.

Även om Gerners analys av östeuropeernas historiska myter eller "perceived history" (s. 15) kan te sig långsökt för en läsare från vår kulturkrets, tror jag att den är i huvudsak rättvisande. Det "kollektiva minnet" sträcker sig betydligt längre tillbaka i tiden i Östeuropa än t. ex. i det glömska nutids-Sverige, och historiska händelser antar ett annat symbolvärde än vad vi är vana vid.

I motsats till vad man väntar sig av en historisk avhandling är Gerners bok inte kronologiskt disponerad. Ibland är det inte helt klart vilka principer som styr dispositionen. Författaren motiverar inte varför Tjeckoslovakien 1968 behandlas före Ungern 1956 och Polen 1980–81. Vissa delar i avhandlingen är dåligt integrerade och tycks inte hänga organiskt samman med framställningen i övrigt. Det gäller exempelvis kapitel 5.3 om de central-europeiska ländernas inbördes förhållanden och kapitel 6.4 om KGB:s roll i sovjetisk politik. På s. 164 tar polemikern Gerner överhanden över analytikern Gerner, då han utanför sammanhanget söker pressa in sin tolkning av ubåtsincidenterna i svenska farvatten. Kapitel 6.1, som behandlar centraleuropeernas negativa bild av Sovjet, verkar felplacerat under huvudrubriken "Soviet Perspectives". Gerners disposition leder slutligen till en del onödiga upprepningar. Polens ekonomiska problem behandlas sålunda både på ss. 47–49 och 86–87, och jämförelser mellan de ryska och centraleuropeiska politiska kulturerna görs såväl på s. 135 som på ss. 160–61.

Ett par randanmärkningar slutligen: På s. 9 påstår Gerner, att de första större verk som utnyttjat begreppet "politisk kultur" i studier av Sovjet och Östeuropa publicerades 1977–79. Det stämmer inte riktigt. Frederick Barghoorns bok "Politics in the USSR", som publicerades redan 1966 (Boston: Little, Brown) är helt uppbyggd kring detta begrepp, även om det inte framgår av titeln. Jaruzelski sägs på s. 74 ha deklarerat "a state of war" den 13 december 1981. Riktigt så illa var det inte – det rätta uttrycket är "martial law".

Avslutningsvis vill jag framhålla, att min kritiska granskning inte förtar intrycket av en synnerligen stimulerande

– ja, ibland provocerande – avhandling, som inte lämnar sin läsare oberörd. Kristian Gerner är en ovanlig kombination av insiktsfull forskare, god stilist och angelägen debattör.

Christer Jönsson

Gerners avhandling utkommer under 1985 i en reviderad version på St. Martin's Press, New York och Gower Press, Storbritannien.

CLAES GÖRAN HOLMBERG. INGEMAR OSCARSSON, PER RYDÉN: *En svensk presshistoria*. Stockholm 1983: Esselte Studium.

In medias res kastas man när man öppnar "En svensk presshistoria". Den börjar direkt med en nyhet ur "Hermes Gothicus" tryckt i Strängnäs 1624. Därmed är författarna – litteraturvetare i Lund – inne på den gamla knäckfrågan vad en tidning egentligen är och vilken publikation som följaktligen är Sveriges första tidning.

Oomtvistad står fortfarande Otto Groths gestaltning av problemet: de fyra kriterierna Periodicitet, Aktualitet, Universalitet och Publicitet ska fyllas om ett litterärt alster ska kallas tidning. Den hänger med genom alla översikter av pressens historia. Holmberg & al. är inget undantag.

Till sin logiska form är denna definition idealtypisk. Ingen tidning är 100 % tidning. Ingen tidning har fullkomlig periodicitet. Vad skulle det innebära? Var går översta gränsen för den möjliga periodiciteten? Det blir i alla fall fråga om flera upplagor om dagen, enligt vår hittillsvarande erfarenhet. I praktiken hanteras detta kriterium mycket godtyckligt. Sven Tollin definierar till exempel "dagstidning" som en tidning som kommer minst två gånger i veckan, ser ut som en dagstidning och hållits vid liv minst ett år.<sup>1</sup> K. E. Gustafsson och Stig Hadenius räknar som dagstidningar publikationer med en utgivningstäthet från 1 till 7 dagar i veckan, om de är av "dagstidningstyp".<sup>2</sup>

Universalitetsbegreppet är ett innehållskriterium. En tidning ska innehålla "allt". Här om någonsin framstår definitionsproblemet tydligt. Man kan konstatera, att "allt" idag är större än på Lars Johan Hiertas tid. Tidningarna har gradvis, ibland språngvis, inkorporerat allt fler ämnesområden. Men var går gränsen?

Publicitetskriteriet är lika svårhanterligt. En tidning värd namnet ska vara "i princip" tillgänglig för "alla". Ändå räknar man notoriska högpriestidningar som till exempel Nya Dagligt Allehanda till tidningspressen,

trots att större delen av befolkningen inte hade råd att köpa den. De handskrivna föregångarna till den tryckta pressen räknas däremot inte dit, trots att de i princip kunde köpas av den som hade råd.

Dessa kriterier används i själva verket vanligen som ett slags projektioner bakåt i tiden av den för tillfället brukade dagspressdefinitionen. De är visserligen till sin form idealtypsresonemang, men eftersom det inte finns fasta normer att jämföra de enskilda pressalstren med, blir resonemanget godtyckligt. Sålunda kallas Aftonbladet "den första moderna svenska tidningen" och C. G. Tengwalls vid sekelskiftet 1900 reformerade SvD kallas "inte helt modern". Men kanske kan man inte komma längre?

Författarna applicerar de fyra kriterierna på Hermes Gothicus i ett försök att avgöra den Guinnessinspirerade frågan: Vilken var Sveriges första tidning? Den förblir dock olöst, eftersom Hermes Gothicus bara är känd i ett nummer.

Vad man saknar är en problematisering av pressens uppkomst. Varför började boktryckarna ge ut tidningar? Och varför gjorde de det just årtiondena kring 1600? Det svarar författarna inte på. För den läsare som ändå identifierar detta som ett problem går det dock att frilägga konturerna till ett svar. Författarna talar om köpmännens behov av bättre nyhetsförmedling, om postväsendets utveckling och om statsmakternas behov av propagandaorgan. Men detta diskuteras inte, trots att det inte är oproblematiskt. 1600-talets tidningar var som nyhetsorgan usla. Köpmännen använde fortfarande de handskrivna relationerna. De tryckta tidningarna innehöll mest propaganda och sensationer. Det var inte köpmännen i första hand de vände sig till, snarare en bredare allmänhet.<sup>3</sup>

Detta är betecknande för bokens framställningssätt. Dispositionen är kronologisk. Den tar sig kapitel för kapitel fram genom den svenska presshistorien. En mängd aspekter på pressen behandlas. Hela tiden iaktas den berättande, faktameddelande formen. En översikt av innehållet i de olika kapitlen kan ges i tabellform.

Denna något självvårdiga strukturering av innehållet visar att framställningen har olika tyngdpunkter för olika epoker. Tiden 1700–1844 är sålunda en tyngdpunkt för tryckfrihetstemat, medan förhållandet inom redaktionerna främst tas upp på Kellgrens och Leopolds tid (1772–1809) samt i de två kapitel där framväxten av journalisternas fackliga organ SJF tecknas (1889–1925). Kapitlen är inte tematiskt kongruenta. Och däremot är intet att invända. Det är inte alltid det händer intressanta ting på till exempel det tekniska området. Därför behandlas det inte heller under tiden före 1809. (Men Gutenbergs uppfinning borde kanske ha nämnts. Den tas för given redan från början.) På så sätt blir 17- och 1800-talets svenska press behandlad ur en mängd olika aspekter i en fortlöpande krönika, där stor vikt framför allt ligger på tidningskonkurrensen. Denna ses som i hög grad påverkad av de personliga insatser som tidningarnas ägare och/eller redaktörer gör. Det är Hiertas Aftonblad, Walls DN, Jeurlings StT, Tengwalls SvD och så vidare. Här ligger helt klart tyngdpunkten i vad som kan ses som författarnas förklaring av vad som betingat framgång och misslyckande på tidningsmarknaden. Tekniska och ekonomiska förhållanden väger med i den, men huvudsakligen i form av snillrika tidningsledares utnyttjande av dem. Detta perspektiv överger författarna dock i de två sista kapitlen, de som täcker tiden 1950 – framtiden. Här är det uteslutande tal om upplagespiraler, tidningsdöd och tidningsstöd. Någon journalistik tycks inte ha ägt rum under denna tid. (Jo, Tingsten nämns faktiskt.)

Bakom denna inkongruens i dispositionen anar läsaren vissa orsakssamband. Kan det vara så att den förändring av tidningsmarknaden, som författarna visar upp, från expanderande marknad med ökande antal tidningar, till 1900-talets tidningsdöd, faktiskt gjorde personliga initiativ mindre betydelsefulla? De väldiga omnibusdrakarna skulle leva sitt liv mindre utsatta för konkurrens och nyetablering än 1800-talets småtidningar? Troligen är det dock så att det helt enkelt är forskningsläget som färgar av sig i texten. Tidningsdöden har ju verkligen

Kapitel	politisk debatt	konkurrens ekonomi	nyhetsförmedling	medarbetare	teknik	tryckfrihet	veckopress	uttrycksmedel
– 1732	–	–	ngt	–	–	mkt	ngt	–
1732–1771	mkt	ngt	–	ngt	–	mkt	ngt	ngt
1772–1809	mkt	mkt	–	mkt	–	mkt	–	–
1809–1830	mkt	mkt	ngt	–	ngt	mkt	ngt	–
1830–1864	mkt	ngt	–	ngt	–	mkt	ngt	mkt
1864–1889	mkt	mkt	ngt	–	mkt	–	mkt	mkt
1889–1909	–	mkt	–	mkt	–	–	–	ngt
1909–1925	mkt	mkt	ngt	mkt	ngt	–	–	mkt
1925–1950	ngt	mkt	ngt	ngt	–	ngt	mkt	–
1950–1966	litet	mkt	–	–	–	–	mkt	–
1966–	–	mkt	–	–	ngt	–	–	–

dominerat diskussionen om den efterkrigstida pressen.

Dessa invändningar till trots finner jag att den valda dispositionen har en viss fog för sig. Den breda krönikeformen ger möjlighet att lyfta fram samspelet mellan olika krafter, mellan individer och strukturella faktorer. Om bokens tänkta funktion får man inte veta något. Förord saknas. Inte heller förlagstexten på baksidan ger något i den vägen, där står endast att boken "avser att fylla en kännbar lucka". Det gör boken också, men för vem? Nå, det är inget stort problem, den kommer att fungera bra som lärobok på högskolan. Den valda dispositionen ger anledning tro att detta också varit främsta syftet.

Så vitt jag har kunnat bedöma är texten vederhäftig och väldokumenterad. Följande randanmärkningar jävar inte det omdömet.

Författarna anser att DN's nya utformning 1909 innebar en radikal omstöpning. Detta med all rätt. Men när de hävdar att Namn- och Nytt-sidan innebar ett steg i riktning mot universalitet, kommer de litet fel. De säger visserligen, att den inte innebar något absolut nytt. Nej, förvisso inte. Redan på 1880-talet hade några svenska dagstidningar givit en framträdande plats åt "lätt" material. Men eftersom tidningarnas textutrymme då var mindre, så fick det "lätta" materialet inte heller så stor plats. Vad som hände efter 1909 var att hela textutrymmet svälldes, och det "lätta" materialet följde öknings-takten någorlunda proportionellt. Det är delvis en synvillia som uppkommer genom att det "lätta" materialet efter 1909 förs samman på en egen sida; tidningssidorna gjordes ju samtidigt mindre till formatet.

I samband med de nya billighetstidningarna på 1880-talet, Stockholms Nyheter och Stockholmstidningen, kommenteras också Sven Svenssons "Dagen" (1888–89): "Den tidningen skulle nätt och jämt vara ihågkommen om det inte varit för att den skrämt upp Rudolf Wall till den grad, att han övertog och lade ner den". (s. 102). Det är ett efterklokhetperspektiv och ett vinnarens perspektiv. Vem vet vad Sven Svensson kunnat göra och vad "Dagen" kunnat utvecklas till? Euthanasin måste bekämpas också i pressen (och i presshistorien).

Fackförbundspressen nämns på 5 rader. Den kallas där "den glömda pressen". Uppenbarligen med all rätt.

Rudolf Walls "sextummare" (= Dagens Nyheter av Wall införda korta ledare) ses framför allt som en anpassning till den läsekrets som tidningen nyvärvade till tidningsläsning, "åkarne, torgfruarna och grofvarbetarne", för att tala med Claes Lundin. Detta är helt riktigt. Men sextummarna fyllde också andra krav. Tekniskt var ju tidningen beroende av snällpressar, som inskränkte sidantalet till de vanliga fyra. De korta artiklarna och det

korthuggna notisspråket blev därför en alltmer tvingande nödvändighet i takt med en ökande annonstillströmning. Och DN blev snabbt ett betydande annonsorgan.

Landsortspressen ges en framträdande och, enligt min bedömning, rättvis plats. Man saknar dock en överblick i ett sammanhang över dess utveckling. Landsortstidningarna behandlas i smågrupper insprängda här och var i de kronologiska kapitlen, som huvudsakligen byggs upp kring huvudstadspressens utveckling.

En problematik som ges mycket liten plats är ägar-maktens. Om denna viktiga aspekt av yttrandefriheten har mycket skrivits och den hade varit värd en mer systematisk framställning.

Men bokens format (199 s.) tjänar som argument mot alla önskemål om ytterligare innehåll. Den är på det hela taget innehållsrik, faktpäckad och ändå lättläst. Den är också rikt och träffande illustrerad med bilder och diagram, och bildtexterna är mycket genomtänkta och upplysande i all sin korthet. I slutet finns såväl person-, som sak- och tidningsregister vilket höjer bokens värde och gör den användbar som ett litet uppslagsverk.

Karl-Hugo Wirén

- <sup>1</sup> Sven Tollin: Svenska dagstidningar 1900–1965 – antal och politisk gruppering. Aktuellt från TU 16. Sthlm 1965.
- <sup>2</sup> Karl Erik Gustafsson, Stig Hadenius: Svensk presspolitik. Aldus, Borås 1976.
- <sup>3</sup> H. Bode: Anfänge der wirtschaftlichen Berichterstattung. Heidelberg 1908 cit. i: Jürgen Habermas: Bürgerlig offentlighet. Malmö 1984 s. 35.

CHRISTER JÖNSSON: *Superpower. Comparing American and Soviet Foreign Policy*, Frances Pinter (Publishers), London 1984, 248 s.

Kalla krigsårens svartvita syn på supermaktspolitiken har under de senaste decennierna alltmera fått ge vika för vad man ibland kallat *kålsuparteorin*: supermakterna betar sig, alla yttre olikheter till trots, ungefär lika i den internationella politiken, och deras primära intresse är att utvidga och konsolidera sina respektive imperier snarare än att arbeta för de idéer och värderingar de gärna själva hänvisar till när det gäller att motivera deras internationella agerande. Denna syn har anhängare i vitt skilda delar av världen. Mest konsekvent torde kineserna plädera för den, ja, i själva verket ingår den i den officiella utrikespolitiska doktrinen i folkrepubliken. I

tredje världen i övrigt finns ett antal regeringar som ofta ger uttryck för liknande attityder gentemot supermakterna. Vidare förekommer jämförbara tongångar förvänsamt ofta i den offentliga debatten i Västeuropa, låt vara att de flesta regeringar förklarar sig vara lojala anhängare av den västliga supermaktsalliansen. I Norden är det förmodligen den svenska socialdemokratin som oftast gjort sig till tolk för en allmänt supermaktskritisk syn: i bl. a. Olof Palmes idéer om "småstatssolidaritets" ingår ett avståndstagande från bägge supermaktslägren som en springande punkt.

I ljuset av det ovan sagda är det något förvånande att studiet av internationell politik mer eller mindre ignorerat påståendena om likheter i de båda supermaktens utrikespolitiska beteende. Medan en väldig uppsjö litteratur existerar om både sovjetisk och amerikansk utrikespolitik finns det knappast mera än en handfull seriösa vetenskapliga undersökningar som behandlar båda supermakterna i ett komparativt perspektiv. Därför är det en angelägen forskningsuppgift lundensaren Christer Jönsson tagit sig an i sin färiska bok. Hans perspektiv är uttryckligen komparativt, och betoningen ligger vid sådana faktorer som förenar, snarare än skiljer de båda supermakterna åt.

Tre övergripande frågor styr Jönssons framställning:

- 1) Beter sig USA och Sovjetunionen lika i internationell politik?
- 2) Är de lika mäktiga?
- 3) Existerar det ett system för gemensam supermaktskontroll ("condominium") av världspolitiken?

I bokens inledande avsnitt diskuterar författarna själva begreppet supermakt. Ett vanligt sätt att definiera "supermakt" är att man rangordnar världens stater med avseende på *kapabiliteter*, varvid det klart framgår att USA och Sovjetunionen vida överglänsar de övriga staterna. Jönssons definition tar dock fasta på det mindre entydiga men mera dynamiska begreppet *roll*, som förutom uppfattningar om staternas "råa styrka" inbegriper supermaktens egna lika väl som andra staters uppfattningar och förväntningar om faktiskt *beteende* i internationell politik. En empirisk illustration, baserad på femton typiska roller i internationell politik, visar på avsevärda likheter mellan USA:s och Sovjetunionens respektive rolluppfattningar; utvecklingen verkar dessutom gå mot större likheter över tiden. Till yttermera visso visar det sig att andra stater i minst lika hög grad tillskriver de båda supermakterna identiska roller i världspolitiken. Det verkar alltså existera en särskild supermaktsroll i internationell politik.

Efter detta inledande avsnitt tar författaren itu med en analys av likheter mellan de båda supermakterna. Sär-

skilt intresse ägnas här likheter i ländernas historia, ideologiska och filosofiska faktorer samt den politiskbyråkratiska strukturen. Jönsson visar att en rad omständigheter förenar amerikansk och rysk/sovjetisk historia. Den kraftiga territoriella expansionen från relativt begränsade kärnområden (den amerikanska östkusten, Moskva-regionen) i riktning mot Stilla Havet, en etniskt sett alltmer brokig befolkning och en mer än ett sekel lång (1809–1917) period av stabila och vänskapliga relationer utgör faktorer som borde underlätta supermaktens förståelse av varandra.

Ideologiskt brukar supermakterna framställas som varandras motsatser. Jönsson visar dock att det finns betydande likheter mellan de båda länderna vad gäller den politisk-filosofiska traditionen. I motsats till de flesta andra stater skapades både det amerikanska och det sovjetiska samhällssystemet genom en deklARATION, baserad på en ideologisk övertygelse; grundlagsfäderna i bägge länderna trodde att deras respektive ideologi var universellt tillämpbar och skulle småningom erövra världen. Såsom Jönsson påpekar ingår det såväl ett isolationistiskt som ett globalistiskt element i detta: deklARATIONerna innebar att länderna vände "den gamla världen" ryggen, samtidigt som de trodde sig besitta en lära som skulle komma att befria hela världen. Både den amerikanska konflikten mellan isolationism och interventionism och spänningen mellan kommunistisk internationalism och "socialism i ett land" kan alltså föras tillbaka på denna motsättning.

Vad gäller det politiska systemet menar Jönsson att det i USA skett en gradvis maktkoncentration kring presidentämbetet beträffande utrikespolitiskt beslutsfattande, medan utvecklingen i Sovjetunionen gått i riktning mot ett mindre monolitiskt beslutssystem; ländernas utrikespolitiska beslutsfattande har alltså på denna punkt börjat förete allt större likheter. Det militärindustriella komplexets centrala roll utgör ett annat gemensamt drag, dock sålunda att "USA har ett militärindustriellt komplex, medan Sovjetunionen är ett militärindustriellt komplex". Diplomatkårens och utrikesförvaltningens relativt sett svaga position är ytterligare ett karakteristiskt drag såväl i USA som i Sovjetunionen.

Avsnitt tre i boken ägnas åt en diskussion om de många skillnader mellan länderna vilka kan leda till olikheter i deras inflytande i internationell politik. USA:s geografiska läge är strategiskt gynnsamt, Sovjetunionens sårbarhet; klimat och topografi har bäddat för en snabb välståndsökning i USA, medan de utgjort hinder för lantbruk och andra mänskliga aktiviteter i Ryssland/Sovjetunionen. Den snabba omsättningen på ledare och beslutsfattare i USA står i skarp kontrast till "orörligheten" i Moskva. Skillnaderna i ekonomisk "tyngd" är fortfarande mycket klara. Den amerikanska öppenheten

och USA:s engagemang i alla delar av världsekonomin står i bjärt kontrast till det slutna, inåtriktade sovjetiska systemet, något som i hög grad accentuerar skillnaderna mellan länderna vad gäller potentiellt inflytande i världspolitiken. Dessa skillnader är måhända än mera markerade på det kulturella området: den amerikanska livsstilen och kulturen är sedan länge globalt tongivande, medan Sovjetunionen alltmest mist sin tjusning som en alternativ samhällsmodell. Jönssons slutsats blir att medan USA:s potentiella inflytande täcker s.g.s. alla områden framstår Sovjetunionen som en supermakt på blott ett område, det militära.

De återstående tre avsnitten består i empiriska analyser av supermaktsagerande i tre specifika internationella politiska sammanhang. Fokuseringspunkterna är supermaktens biståndsrrelationer med tredje världen, krishantering i Mellanöstern samt deras politik beträffande spridningen av nukleär teknologi.

Båda supermakterna verkar ha förlorat den "utvecklingsoptimism" som präglade deras biståndspolitik under de första efterkrigsdecennierna. Samtidigt har deras egna ekonomiska behov alltmest börjat göra sig gällande som bestämningsfaktor för biståndspolitik. Både i fråga om civilt bistånd och vapenhjälp märks hos bägge staterna en koncentration till Mellanöstern och Asien, kalla krigets huvudsakliga arenor i tredje världen.

Trots likheterna kan man ingalunda tala om en gemensam supermaktsprofil, än mindre ett systematiskt "samregerande" på biståndsområdet. USA:s bistånd har hela tiden varit ojämförligt mera omfattande än det sovjetiska. Amerikanerna har dessutom främst opererat med direkta "gåvor" till u-länderna, medan Sovjetunionen föredragit utvecklingskrediter. Jönsson menar dock att likheterna väger tyngre än skillnaderna. Hans slutsats blir att icke minst den frustration och desillusionering som biståndspolitikerna resulterat i för bägge supermaktens del är en faktor som de har gemensam.

Beträffande kriser i Mellanöstern skönjer Jönsson en klar utveckling över tiden: supermakterna har gått från en situation där det knappast existerade ens någon ordentlig kommunikation mellan dem till ett läge med klara "spelregler" vilka båda staterna rätt nog följer. En viktig faktor bakom de tilltagande likheterna i supermaktsbeteendet är här Sovjetunionens önskan att – genom att "hämma" amerikanskt beteende – uppnå supermaktsstatus på området. Ryssarna har onekligen haft en viss framgång visavi USA:s *inställning*, men de har ingalunda uppnått samma *inflytande* som amerikanerna: endast USA har inflytande både gentemot Israel och i delar av arabvärlden.

Spridningen av atomteknologi utgör det område där supermakterna kommit närmast en gemensam regim.

Även här började man i ett nolläge, men 1968 års icke-spridningsavtal utgjorde kulmen på en process som lett till ett omfattande samförstånd mellan USA och Sovjetunionen. Inte heller här har supermakterna emellertid lyckats skapa ett vattentätt samarbete över andra staters huvuden. En grupp atomvapenstater har ställt sig utanför avtalet, och den civila kärnkraftsteknologin – som är något av en siamesisk tvilling med kärnvapen – har upplevt en veritabel boom i oljekrisens spår. Det kan t. o. m. hända att det uppnådda supermaktssamförståndet småningom kommer att luckras upp. Hur som helst: utvecklingen under de efterkrigstida decennierna har gått mot allt större likheter mellan USA och Sovjetunionen, och supermakterna har här uppnått ett samförstånd som man knappast kunde drömma om under kalla kriget.

När det gäller de sammanfattande slutsatserna kan vi lämpligen citera författaren direkt:

There are conspicuous similarities in American and Soviet external conduct which derive in large measure from similar conceptions of the 'superpower role'. More specifically, the Soviet Union has tended to emulate American behavior in its ambition to enact the 'superpower role' and acquire equal status with the United States. Soviet-American congruence in role conceptions has, in turn, tended to reinforce and amplify those background factors which portend parallel behavior. In particular, historical, ideological and bureaucratic factors interact to produce similar foreign policy outlooks and groupings. These similarities notwithstanding, significant dissimilarities can be discerned in American and Soviet foreign policy which are associated with power asymmetries. Differences in capabilities and socioeconomic systems, in combination with differential impacts of changes in the international system, make for Soviet inferiority in comparison with the United States, with respect to potential leverage around the world. The power differentials have, in turn, contributed to the failure to establish any effective superpower condominium. (s. 222).

Jönssons framställning är klar, redig och logisk, och boken ger som helhet ett intryck av att vara ovanligt genomtänkt och finslipad. Författarens språk förtjänar en särskild eloge. Han skriver inte bara en oklanderlig engelska; han förmår dessutom förena stringens med ledighet och elegans. Boken är förvånansvärt fri från tungrodd statsvetenskaplig jargong utan att föredensskull göra alltför djupa bugningar åt populärvetenskapen. Att det komparativa statsvetenskapliga greppet förenas med ett makrohistoriskt perspektiv är vetenskapligt sett ett välkommet inslag samtidigt som det också bidrar till läsbarheten.

En rad frågetecken och kritiska anmärkningar kan dock antecknas i marginalen. När det gäller supermak-

ternas egna rolluppfattningar och andra staters uppfattningar om dem kan man fråga sig vad samstämmigheten egentligen är ett resultat av: är det frågan om "objektivt observerade" likheter i supermaktsbeteende eller en logisk verbal följd av själva blockrivaliteten? Med andra ord: blockrivaliteten gör att supermakterna och deras respektive "klienter" tillskriver sig själva en positiv roll och den motsatta supermakten en negativ roll. De gör detta dessutom med så stor energi att deras uttalanden blir utslagsgivande då de olika rollernas förekomst rangordnas. Nu kan det hända att denna misstanke är obefogad. Problemet är bara att Jönsson inte redogör närmare för det material hans beräkningar baserar sig på. Det skulle ha varit intressant att se om t. ex. ett material där blockanknutna staters uttalanden utelämnats ger en annan bild av verkligheten. För nog menar väl Jönsson med "supermaktsroll" någonting förmer än propagandistiskt munhuggeri mellan supermaktslägren?

Jag menar vidare att Jönsson på flera ställen gör alltför stor affär av allmänna likheter i supermaktsbeteendet. Jag fäste mig särskilt vid slutsatserna angående biståndrelationerna med tredje världen. Likheter reflekterar snarare erfarenheter som samtliga i-länder gjort i sin biståndspolitik än någonting *supermaktsspecifikt* som skulle kunna föras tillbaka på en gemensam rolluppfattning hos de två giganterna. Genomsyrades inte alla i-länder av en ganska blåögd utvecklingsoptimism under biståndspolitikens första år, en optimism som senare förbytts i en krassare syn där biståndsgivarnas egna ekonomiska nyttokalkyler börjat spela en allt centralare roll? Koncentreras inte huvuddelen av även många andra i-länders u-hjälp och militära bistånd till Mellanöstern och Asien? Mera generellt: vad förklaras av supermaktsrollen, vad är reflektioner av universella tendenser?

De empiriska analyserna omfattar endast sådana områden där supermakterna s.a.s. arbetar sida vid sida. Därför kan man se åtminstone en del av beteendet som responser – "motdrag" – på den andra supermaktens åtgärder. I sådana fall är det inte säkert att likheter i beteendet kan föras tillbaka på en gemensam supermaktsroll eller strukturella likheter mellan USA och Sovjetunionen; de faller i stället i första hand tillbaka på själva rivaliteten. Just därför skulle det ha varit intressant med en jämförelse av beteendet på sådana områden som supermakterna behärskar mer eller mindre suveränt. Beter sig USA likadant gentemot grannarna på sin centralamerikanska "bakgård" som Sovjetunionen mot sina östeuropeiska allierade?

Sistnämnda anmärkning föranleder ytterligare en kommentar. Nämligen: de som påstår att supermakterna betar sig lika kanske inte i lika hög grad som Jönsson fäster sig vid det konkreta *innehållet* i supermaktspoli-

ten; i stället menar många att supermakterna företräder en speciell *stil* i internationella sammanhang. Att efterlysa denna distinktion betyder kanske att man önskar tillföra diskussionen ytterligare ett svårdefinierbart begrepp. Det skulle hur som helst ha varit intressant med en analys av hur supermakterna väljer mellan *principiellt olika alternativa handlingslinjer* i de olika sammanhangen. Det är sådana dikotomier som konfrontation – samarbete, formalism – pragmatism, prestigepolitik – sakpolitik etc. som jag härvid har i tankarna.

Denna begreppsliga diskussion kunde möjligen ha ynglat av sig även mera allmänt vad gäller fallstudiernas genomförande. Nu är de empiriska avsnitten övervägande kronologiskt upplagda, och den verbala beskrivningen, som slutsatserna om likheter och skillnader baserar sig på, gör det en aning svårt för läsaren att avgöra hur substantiella likheterna/skillnaderna i själva verket är. Jag är säker på att den teoretiska litteraturen om internationalpolitiskt beteende skulle kunnat tillhandahålla en mera stringent systematisering av det "beteende" som studeras. Axplock ur litteraturen om inflytande och sanktioner skulle säkert kunnat resultera i en *variabilisering* av "beteende", något som kunnat användas som en grund för fallstudiernas strukturering och som bidragit till stringensen.

Överdriven blygsamhet och försiktighet är ingen dygd i samhällsvetenskapliga framställningar. Det oaktat tycker jag Jönsson drar en aning för höga växlar på sitt empiriska material i sina sammanfattande slutsatser (se citatet ovan). Hans material tyder för all del på att hans sätt att resonera är i grundanslaget rimligt och allmänt fruktbart; entydiga slutsatser om det kausala förhållandet mellan "supermaktsroll" och beteende samt om direkt återkoppling till historiska, ideologiska och byråkratiska bakgrundsvariabler kan man på basis av hans material knappast dra.

Lauri Karvonen

HELLE KANGER: *Human Rights in the U.N. Declaration*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1984

### Inledning<sup>1</sup>

Det finns vissa idéer i mänsklighetens historia, som har den sällsamma egenskapen att ständigt pånyttfödas, trots att de gång på gång har dödförklarats av framstående tänkare. Naturrätten är en sådan idé. Denna doktrins kungstanke är antagandet att det existerar en *objektiv* rättsordning, som äger giltighet *oberoende* av mänsklig lag och mänsklig vilja. Grundvalen för denna rätts-

ordning skiftar mellan olika tänkare. Det kan vara gudars befallningar, tingens inneboende ordning eller den mänskliga naturen.<sup>2</sup>

Redan i antiken möter vi naturrättsliga föreställningar. I Sofokles drama *Antigone* upphöjer kung Kreon egenmäktigt sin vilja till tvingande lag. I en uppgörelse med kungen ger Antigone – efter att ha sett sig nödsakad trotsa dennes befallningar – uttryck för sin djupa övertygelse, att det finns moraliska bud som står över även de mäktigaste potentaters viljeyttringar:

Ej trodde jag en dödlig av ditt bud  
fick kraft att överskrida gudarnas  
oskrivna, oföränderliga lagar.  
Ej från idag, ej heller från igår  
bestå de, men av evighet, och ingen  
vet när de höga buden fingo liv.

Under 1600-talet sker två viktiga förändringar inom det naturrättsliga tänkandet. Den första förändringen består i framväxten av ett *sekulariserat* synsätt. Naturrättens giltighet kvarstår även om man – som Grotius formulerar det – gör det orimliga antagandet att Gud inte finns.<sup>3</sup> Den andra förändringen avser en förvandling av naturrätten i betydelsen den naturliga lagen till föreställningen om bestämda rättigheter, som tillkommer varje *individ*. I John Lockes berömda skrift "*Two Treatises of Government*" från 1690 återfinns vi den individuella rättighetstanken fullt utvecklad. Enligt denne upplysningsfilosofins centralgestalt har varje människa vissa oförbytterliga rättigheter: rätten till liv, frihet och egendom. Statens främsta uppgift är att skydda dessa rättigheter. Lockes tänkande kom att på ett avgörande sätt påverka vår historia. Detta manifesterar sig tydligt i de viktiga deklarationer om mänskliga rättigheter som proklamerades i samband med två av 1700-talets konsekvensrikaste tilldragelser; den amerikanska självständighetsförklaringen 1776 och den franska revolutionen 1789. Den förklaring om mänskliga rättigheter som FN:s generalförsamling antog i Paris 1948 – och som Helle Kanger analyserar i sin avhandling – har sina tydliga historiska förlagor i de dokument, som det sena 1700-talets revolutioner frambragte.

Kritiken mot naturrätten är nästan lika gammal som naturrätten själv. I Platons storslagna dialog *Staten* framträder sofisterna Trasymakos och förkunnar den kallhamrade doktrinen att makt är rätt. "Jag påstår, att rättvisa är inget annat än det, som är gagneligt för den starkare" (1923, s. 28). Hela det sokratiske skarpsinnet mobiliseras för att tillbakavisa denna för Platon vederstyggliga åsikt. Icke desto mindre har Trasymakos även i vårt århundrade, som så ofta tidigare, funnit mäktiga lärjungar. Vad den grekiske sofistens lära har gemensamt med mycken annan kritik av naturrätten är tanken,

att rättigheter är något exklusivt, som bara tillkommer ett litet fåtal förtjänta individer.<sup>4</sup> Det utmärkande för naturrätten – åtminstone i dess individualistiska tappning – är den rakt motsatta tanken, nämligen att människor just i sin egenskap av att vara människor har vissa okränkbara rättigheter.

Det är sannolikt korrekt att säga, att den allvarligaste kritiken mot hela det naturrättsliga tänkandet inte är någon politisk teori utan en metaetisk teori – värdeemotivismen. I Sverige har denna teori utvecklats av Axel Hägerström och har kommit att gå under namnet "värdenihilismen".<sup>5</sup> Enligt denna teori, som väl fortfarande får anses ingå i den statsvetenskapliga trosbekännelsen, är värdeomdömen känslouttryck, som saknar sanningsvärde. Om denna teori är sann är naturrätten grundlös. I och för sig är varje alternativ teori – som exempelvis den som Trasymakos förfäktar – lika orgrundad. När kritiken har hävdad, att värdenihilismen innebär ett försanthållande av doktriner som "Makt är rätt" eller "Allt är tillåtet" har de, som Hedenius övertygande visat, sakligt fel (Hedenius, 1941, s. 164–165). Men om värdenihilismen är sann, så kan det inte finnas någon objektiv måttstock för att bedöma giltigheten hos den positiva rätten. Detta tycks implicera, att endast makten och inte förnuft och saksakal kan etablera en rättsordning. I valet mellan två alternativa rättsordningar kan ju förnuftet inte vara till någon vägledning. Vad återstår då annat än att låta makten fälla utslaget?

Jag skall inte här försöka visa att naturrätten är en välgrundad teori. Jag nöjer mig att påpeka, att man om denna kan säga vad Gough sagt om samhällsfördragsteorierna. "It would indeed be surprising if a theory which had commanded such widespread support for so many centuries were wholly worthless" (Gough, 1957, s. 244).

I Helle Kangers avhandling berörs inte den idéhistoriska bakgrunden till FN:s deklaration om mänskliga rättigheter. Syftet är begränsat till en innehållslig analys av själva texten. Det finns dock skäl understryka, att denna deklaration uttrycker en förnyad tro på existensen av vissa grundläggande rättigheter, som tillkommer alla människor och som ingen regering får förgripa sig på. Det är uppenbart, att denna naturrättens renässans har sin bakgrund i den nazistiska ideologins föraktfulla förkastande av tanken på alla människors rättigheter och den monstruösa konsekvens med vilka denna ideologi omsattes i praktisk handling.<sup>6</sup>

## 2. Stig Kangers analys av rättighetsbegreppet

Den analysteknik, som Helle Kanger utnyttjar vid tolkningen av artiklarna i FN-förklaringen, har utvecklats av filosofiprofessorn Stig Kanger i en viktig uppsats från 1963. Det är lämpligt att inleda med en presentation av de centrala elementen i denna teknik.

Enligt Stig Kanger är utsagan "X har rättigheten så och så" elliptisk. En rättighet är en *relation* som en *part* X har gentemot en annan *part* Y och som avser ett visst *sakförhållande* S parterna emellan. Om – exempelvis – jag (X) lånar dig (Y) Conan DoYLES historier om Sherlock Holmes, så består min rättighet i att du ser till att jag i sinom tid får tillbaka dessa oundgängliga skrifter (S). Här utgörs alltså X:s rättighet av att Y ser till att S inträffar. (Detta fall exemplifierar Kangers "krav".)

Med hjälp av *enkla* rättighetstyper byggs ett stort antal komplexa rättighetstyper upp. De enkla typerna är åtta till antalet: krav, frihet, makt, immunitet, kontra-krav, kontra-frihet, kontra-makt och kontra-immunitet. De fyra första typerna ges följande definitioner:<sup>7</sup>

X har ett *krav* gentemot Y m.a.p. S = (def) Y skall orsaka S

X har en *frihet* gentemot Y m.a.p. S = (def) Det är inte så att X skall orsaka icke-S

X har en *makt* gentemot Y m.a.p. S = (def) X får orsaka S

X har en *immunitet* gentemot Y m.a.p. S = (def) Y får inte orsaka icke-S

Kontratyperna innebär att *motsatsen* av sakförhållandet S gäller mellan X och Y. Kontramakt, t. ex., innebär att X får orsaka icke-S. Och om – för att utnyttja det tidigare exemplet – min rättighet gentemot dig är kontrakt, så skall du se till att jag *inte* får tillbaka de utlånade Doyle-böckerna. (Det finns rättigheter som jag inte insisterar på att komma i åtnjutande av.)

Samtliga dessa enkla rättighetstyper kan *negeras*. Icke kontra-makt, exempelvis, innebär att X inte får orsaka icke-S. Och icke kontra-frihet betyder helt enkelt att X skall orsaka S. (eftersom dubbla negationer "tar ut varandra"). Osv.

Kombinerar vi enkla rättighetstyper och deras negationer erhålls 256 kombinationer. Lyckligtvis är, enligt Kanger, de flesta av dessa motsägelsefulla. Så hävdas det t. ex. att "krav" och "icke frihet" är oförenliga. Kombinationen "Y skall orsaka S" och "X skall orsaka icke-S" förkastas sålunda. Likaså avvisas elementen "krav" och "kontra-krav". Därmed utesluts konjunktionen av "Y skall orsaka S" och "Y skall orsaka icke-S". Kanger kommer fram till att det existerar 26 motsägelsefria (komplexa) rättighetstyper.<sup>8</sup>

Låt mig ta ett exempel för att förklara vad en komplex rättighetstyp innebär. Nr. 6 rymmer komponenterna (1) krav, (2) makt och (3) kontra-frihet. Konsulterar vi definitionerna finner vi följande:

(1) Y skall orsaka S

(2) X får orsaka S

(3) Det är inte så att X skall orsaka S

Om vi låter X avse en individ, Y staten och S en rättvis rättegång innebär således nr 6 att (1) staten *skall* tillse att en rättvis rättegång kommer till stånd, att (2) individen får tillse att så blir fallet, men att (3) någon förpliktelse för individen att åvägabringa detta sakläge inte föreligger.

Poängen med Stig Kangers analysapparat är att man kan ge en nyansrik bild av relationerna mellan olika parter. Ändå är strukturen mycket enkel. När man skall beskriva en viss rättighet ställer man helt enkelt ett antal frågor. Vilka är parterna? Vad får/får inte resp. skall/skall inte dessa parter göra (eller avstå från att göra)? Ibland kan man komma långt genom att ställa ett fåtal enkla frågor.

### 3. Helle Kangers metod

Vår avhandlingsförfattare går omsorgsfullt igenom samtliga artiklar i FN-deklarationen och försöker hitta vilken av de 26 komplexa rättighetstyperna, som mest träffande beskriver sakinnehållet i varje enskilt fall. De ovanstående frågorna ställs liksom frågan om det finns någon *restriktion* på parterna. Är det t. ex. så att vissa rättigheter bara gäller vuxna medborgare och inte, säg, invandrare och turister? Ofta kan hon visa, att olika typer av restriktioner faktiskt föreligger.

Eftersom juridiska texter, liksom många andra typer av texter, ofta är mångtydiga, dvs. tillåter flera olika tolkningar, måste en texttolkningsprincip utnyttjas. Den princip som Helle Kanger valt, men inte alltid konsekvent följer, är s. k. intentionstolkning. Denna innebär att om en text rent språkligt lånar sig till mer än en tolkning, så blir *avsikten* hos textens upphovsman avgörande. Om således satsen P kan tolkas på tre olika sätt – P<sub>1</sub>, P<sub>2</sub> och P<sub>3</sub> – studerar man vad den som yttrade P avsåg härmed. Avsågs betydelsen P<sub>2</sub>, så betyder P *ipso facto* detsamma som P<sub>2</sub>. Det är främst Robinsons och Verdoodts skrifter som utnyttjas som stöd i tolkningsprocessen (Robinson 1958, Verdoodt 1963).

Hur finner man då den för varje artikel tillämpliga rättighetstypen? Här är Helle Kangers s. k. induktiva förfarande både enkelt och elegant. Hon frågar först vilken egenskap hos den skärskådade paragrafen som är mest iögonfallande. Gäller det t. ex. ett rättvist rättegångsförfarande träder den statliga förpliktelsen omedelbart i blickpunkten. Vi erhåller härmed komponenten "krav". När detta är konstaterat tar man reda i vilka av de 26 rättighetstyperna denna komponent figurerar. I vårt exempel har vi tur. "Krav" ingår bara i nr 3, 6 och 7. Ingen av de övriga typerna kan då vara aktuell. Härfter sker ett uteslutningsförfarande som består i att studera om det bland de kvarvarande kandidaterna finns någon komponent, som inte är tillämplig. Är så fallet utesluts den eller de som detta gäller. Slutligen accepteras den



rättighetstyp som både fångar det väsentliga innehållet och som inte innehåller någon inadekvat komponent.

#### 4. Kritik av teori och tillämpning

Stig Kangers analys av rättighetsbegreppet är i flera viktiga avseenden klagörande. En av förtjänsterna med Helle Kangers avhandling är att hon genom sitt fallstudium visar att så är fallet. Emellertid ryms problem i såväl den förstnämndes analysmodell som i den senares applikation härav. Det kan vara lämpligt att inleda den kritiska diskussionen med att närmare granska analysmodellen.

4.1 Vilken teoretisk status har denna? Helle Kanger talar om "en filosofisk rättighetsteori" (s. 38). Detta är en överdrift. Av en filosofisk rättighetsteori bör man kräva, att *grundvalen* för olika typer av rättigheter klargörs. Hos John Locke, exempelvis, anges vad det är som förlämnar de olika rättigheterna deras giltighet. Här kan man med rätta tala om en filosofisk teori om rättigheter. Stig Kanger berör överhuvudtaget inte frågan om olika rättigheters giltighetsanspråk. Han tycks själv närmast se sitt bidrag som en form av begreppsanalys. Till stor del består arbetet i en logisk systematisering och vidareutveckling av den amerikanske rättsvetenskapsmannen Hohfelds analys av ett antal juridiska grundbegrepp (Hohfeld, 1964). Huvudkomponenter i den Kangerska analysen är, som jag ser det, följande: (1) En serie (stipulativa) definitioner, (2) ett angivande av de logiska relationerna mellan satsar där de definierade begreppen ingår samt (3) ett klassifikationsschema (= de 26 rättighetstyperna). Sammantaget bör (1)–(3) bäst beskrivas som ett *analysinstrument*.

Flera av Kangers definitioner – (1) – är besynnerliga. "Krav" definieras i termen av "skall". Om X har ett krav, så *skall* Y åstadkomma något. Här försummar man, menar jag, att skilja mellan (i) *resta* krav och (ii) *berättigade* krav. Endast (ii) synes vara förknippad med "skall". Att hävda att (i) automatiskt innebär en förpliktelse på en motpart är absurt. Dessutom kan krav, som Feinberg påpekar, vara mer eller mindre berättigade (Feinberg, 1973, s. 66). För domstolars agerande är dessa distinktioner betydelsefulla. Om X reser krav på Y, så beaktas detta krav av en domstol endast om X:s krav har *något* mått av berättigande. Ändå kan X förlora målet om t. ex. krav på X anses *mer* berättigat.

"Frihet" definieras så att man är fri att handla på ett visst sätt, om något krav på motsatt agerande inte föreligger. Denna definition får överraskande konsekvenser. Antag följande:

- (1) Y befäller X att orsaka S; alltså X skall orsaka S
- (2) Om X skall orsaka S, så är det inte så att X skall orsaka icke-S<sup>9</sup>

- (3) Om det inte är så att X skall orsaka icke-S, så har X en frihet m.a.p. S (följer av definitionen av "frihet")

Ur (1)–(3) följer logiskt:

- (4) X har en frihet m.a.p. S

Vi kan enkelt sammanfatta denna lilla exercis i logik: Det man måste – skall – göra är man fri att göra. Låt oss nu tänka oss en person, som varje morgon får en lista sig förelagd på allt som under dagens lopp måste utföras. Vid minsta olydnad får personen plikta med sitt liv. En sådan person skulle vi kalla slav. Likväl är dennes liv fyllt av friheter. *Slutsats: Slaveri är frihet.*

En frihetsdefinition med så olyckliga konsekvenser bör man nog överge. I rättvisans namn vill jag tillfoga, att Helle Kanger betraktar ovanstående definition som mycket "teknisk" och svag. Hon laborerar också med ett starkare och intuitivare frihetsbegrepp, som ser frihet som ett val mellan en handling *och* dess motsats.

Också till det tredje av de fyra grundbegreppen – "makt" – ställer jag mig något undrande. Att ha (en) makt innebär, enligt Kanger, att få orsaka ett visst sakläge. Hos Hohfeld, som Kanger bygger på, är makt ett strikt *legalt* begrepp. Det motsvaras då närmast av "legal kompetens". Men legal kompetens förutsätter förefintligheten av ett rättsligt maskineri. Har jag exempelvis laglig rätt att överklaga ett myndighetsbeslut så förutsätter denna min rätt (= legal kompetens) att det existerar instanser dit min klagoskrift kan sändas liksom rutiner för behandling av denna. Finns inga dylika instanser-rutiner finns heller ingen legal makt. Problemet med Kangers definition är att han inte begränsar maktbegreppet till den juridiska sfären. Vidgar vi betydelsen av maktbegreppet till att täcka också det "moraliska" området blir problemet att det här inte finns något "moraliskt maskineri", som motsvarar vad som finns på det rättsliga området. Men då blir också tyvärr betydelsen hos detta speciella maktbegrepp oklar.

När Stig Kanger lyckas reducera antalet komplexa rättighetstyper så kraftigt som från 256 till 26, så förutsätter denna operation att de icke överlevande typerna är logiskt motsägelsefulla. Här måste jag anmäla vissa tvivel. Flera av de utsagor som påstås strida emot varandra förefaller mig vara logiskt förenliga. Jag nöjer mig med ett exempel. Som vi tidigare sett hävdas det, att "krav" och "kontra-krav" är en omöjlig kombination. "Y skall orsaka S" och "Y skall orsaka icke-S" skulle därmed utgöra en motsägelse. Dett är inte sant. Vi har här ett fall om *pliktkollision*. Att man kan ha två motstridiga krav på sig är – tyvärr – en möjlighet, som logiken inte kan befria oss ifrån. Livet skulle förvisso vara lättare

att leva utan sådana krav, som inte samtidigt kan tillgodoses. När Kanger vill utesluta slika kombinationer, verkar det vara en *etisk* snarare än en logisk bedömning som görs. Att säga att "krav" och "kontra-krav" är logiskt oförenliga synes därför vara ett annat sätt att säga: Acceptera endast sådana etiska system där inga plikt-kollisioner förekommer!

Om det ovanstående resonemanget är riktigt, följer att antalet komplexa rättighetstyper måste utökas. Hur många – och vilka – kandidater som måste tillfogas vågar jag inte uttala mig om.

4.2 Den rättighetsanalys, som Helle Kanger tillämpar, har, som hon själv påpekar, sina idéhistoriska rötter hos de brittiska rättsfilosoferna Bentham och Austin. Att låta dessa tänkares rättspositivism ligga till grund för en analys av ett dokument av naturrättslig karaktär är emellertid inte alldeles lyckligt.<sup>10</sup> Enligt Bentham och Austin är nämligen lagar att betrakta som en *suverän makts befallningar* – något som FN-deklarationen uppenbart inte är. Redan i den första meningen i sin 1832 utgivna skrift slår Austin fast: "Laws proper, or properly so called, are commands" (Austin, 1971, s. 1). Och Austin lämnar oss inte i tveksamhet huruvida befallning och sanktion hänger samman. "If you cannot or will not harm me in case I comply not with your wish, the expression of your wish is not a command" (Ibid., s. 14). Kort sagt, påbud som inte är förknippade med ett sanktions-system är inga lagar. Enligt detta synsätt måste följaktligen utsagor om naturliga rättigheter, som ju antas gälla oberoende av en statsmakts ukaser, fränkännas lagkaraktär.<sup>11</sup> Hos Bentham är föraktet för antagandet om existensen av dylika rättigheter ohöjlt. "Natural rights is simply nonsense; natural and imprescriptible rights . . . rhetorical nonsense, nonsense upon stilts".<sup>12</sup>

Helle Kanger synes dela denna rättsfilosofiska grundsyn. När hon diskuterar, exempelvis, huruvida en individ har en viss skyldighet är hennes *testfråga*: Är det rimligt att straffa vederbörande om denne handlar i strid med den hypotetiska skyldigheten? Om svaret på denna fråga är nekande – som det oftast visar sig vara – drar hon raskt och utan betänkligheter slutsatsen, att någon skyldighet inte föreligger. Men denna sammankoppling av skyldigheter och straff är dock ingalunda självklar. För en naturrättsteoretiker, som till skillnad från Helle Kanger inte har den positiva rätten som modell för sitt tänkande, kan en skyldighet åvila en individ utan att straff bör utdömas om denne handlar i strid härmed. Ett *moraliskt* "skall" behöver således inte tolkas med utgångspunkt av ett *juridiskt* "skall". Vi kan för övrigt också konstatera, att denna testfråga inte har mycket att göra med intentionstolkningsmetoden, som ju skulle avgöra tveksamma fall.

Helle Kangers klassificeringar av artiklarna i FN-förklaringen är i majoriteten av fall rimliga och goda argument åberopas. Vissa av hennes val är dock bekymmersamma.

Artikel 4 stadgar: "Ingen må hållas i slaveri eller trældom; slaveri och slavhandel i alla dess former är förbjudna". Helle Kanger kommer fram till att denna artikel bäst motsvaras av rättighetstyp nr. 4. Här finner jag hennes resonemang föga övertygande och klassificeringen synnerligen kontra-intuitiv. Typ nr. 4 innebär nämligen att något *krav* på staten *inte* föreligger att förhindra slaveri. Staten får men måste inte tillse att slaveri inte förekommer. Två argument kan urskiljas för denna märkliga slutsats. (i) Staten skulle – givet en statlig förpliktelse – bryta emot en rättighetsregel om någon *annan* höll någon som slav. (ii) Det är inte önskvärt med ett samhälle "in which the state watches its citizens to the extent that they are guaranteed never to run any risk of being enslaved". Och det tillfogas: "To me, at least, it seems that such a state might well approach the situation in Orwell's '1984'" (s. 85). Det grundläggande felet med (i) och (ii) är att de vilar på en oreflekterad uppfattning om vad en *statlig förpliktelse* innebär. Sannolikt beror denna bristande reflexion på hennes olyckliga beslut att betrakta "skall" som ett odefinierat, primitivt begrepp (s. 65). Att hävda, att staten är skyldig att tillse att slaveri inte förekommer innebär inte automatiskt, att göra gällande att staten åsidosatt sin förpliktelse – brutit mot den rättighetsregel som tillförsäkrar alla frihet från slaveri – närhelst någon hålls i slaveri av någon annan än staten. Vad en statlig förpliktelse här innebär är, att ett statligt sanktions-system existerar sådant att slaveri är uttryckligen förbjudet i lag och att överträdelser mot förbudet blir föremål för kännbar bestraffning. Att dylika statliga förpliktelser måste medföra ett Orwellskt övervakningssamhälle kan jag inte inse. Följer man Kangers resonemang borde man också hävda, att staten inte har någon skyldighet att se till att mord inte förekommer! Enligt mitt sätt att argumentera skulle staten bryta mot sina förpliktelser om t. ex. slaveri förbjödes i lag men att de fall av slaveri som kommer till myndigheternas kännedom inte får några rättsliga påföljder eller om myndigheterna inte gitter utreda anmälningar om påstått slaveri.

Det förvånande med Kangers argumentation är att den inte har något med intentionstolkning att skaffa. Inga referenser görs till Robinsons och Verdoodts skrifter. Argumenten för tolkningen är hennes egna uppfinningar. Vi har här, menar jag, ett fall av uppenbar *felklassificering*. Rättighetstyp nr 6 fångar väl tankeinnehåll och intention. Enligt denna typ *skall* staten förhindra att slaveri förekommer.

Artikel 5 slår fast, att ingen må utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Kanger drar, på basis av samma ohållbara premisser som ovan, slutsatsen att staten *får* men *inte* måste förhindra tortyr etc. Denna slutsats måste väcka bestörtning inom Amnesty International. Om Kanger har rätt, rycks nämligen själva grundvalen för denna beundransvärda organisations verksamhet undan. Kritiken mot brutala regimer vilar ju på förutsättningen, att varje regim har skyldighet att tillse att tortyr inte äger rum. Givet Kangers tolkning skulle de ledande kretsarna i olika typer av terrorregimer kunna urskulda sig och hävda: "Vi ägnar oss inte åt att tortera folk. Att tortyr förekommer är uppenbart, men de utförs av sadistiska element inom poliskåren. Visserligen får vi ingripa mot dessa men någon skyldighet har vi inte. Vi vill ju inte heller medverka till ett Orwellskt mardrömssamhälle". Att vi inte hör sådana deklARATIONER måste bero på att inte ens de brutalaste regimer tror på denna tolkning. Man gör istället allt för att *dölja* att människor utsätts för omänsklig behandling. Som så ofta tidigare slås man av riktigheten i La Rochefoucaulds iakttagelse, att hyckleriet är lastens hyllning till dygden.

Även den femte artikeln motsvaras således av rättighetstyp nr 6. Samma felklassificering möter vi också vad gäller artiklarna 6 och 12.

När artikel 20:2 – som stadgar att ingen må tvingas tillhöra en sammanslutning – behandlas kommer Kanger in på två svenska företeelser, nämligen statskyrkan och kollektivanslutningen till ett visst parti. Hon argumenterar för att dessa *inte* låter sig förena med angivna artikel. Huvudargumentet för denna slutsats är den personliga känsla av obehag, som skulle bemäktiga sig vår författare om hon, utan egen förskyllan, fann sig vara medlem av en organisation (s. 126). Denna känsla sympatiserar jag varmt med, men som argument duger den tyvärr inte. För det första har dylika känslor inget med intentionstolkning att skaffa. För det andra är det väl uppenbart att man *inte* måste tillhöra en sammanslutning om man kan begära (och beviljas) sitt utträde. Eftersom såväl medlemmar av statskyrkan liksom kollektivanslutna socialdemokrater tillåts utträda ur dessa sammanslutningar, existerar ingen oförenlighet med artikel 20:2.

Vid analysen av artiklarna 24 och 25 – som väsentligen handlar om rätten till vila, fritid och en anständig levnadsnivå – får den använda analysmodellen karaktär av tvångströja. Eftersom det inte är rimligt att tvinga på någon ledighet och förmåner som vederbörande betackar sig för kan man, enligt Kanger, inte heller kräva att staten *skall* orsaka att dylika rättigheter faktiskt åtnjuts. Rättighetstyp nr 9 är därför tillämplig, hävdas det.<sup>13</sup> Att

som Kanger gör kalla detta för "service-rättigheter" verkar inte alldeles övertygande. Några statliga förpliktelser finns ju inte. Det intuitivt rimliga är, menar jag, att tolka dessa artiklar så, att staten har skyldighet – skall – erbjuda *möjligheter* till fritid och dylikt, men att enskilda individer kan avstå från att njuta av dessa, om de så önskar.<sup>14</sup> Problemet för analysmodellen är att denna kombination inte låter sig formuleras. Vi har nämligen vid denna tolkning inte ett och samma "S", som modellen förutsätter för att vara tillämplig. Staten skall orsaka *ett* tillstånd – att möjligheter finns – medan individerna får låta bli att orsaka ett *annat* tillstånd, nämligen att de möjligheter som erbjuds inte utnyttjas.

Helle Kangers avhandling har otvetydiga förtjänster. Framställningen är genomgående utomordentligt klar. Hon döljer inte, att det ibland kan vara smärtsamt att bestämma sig för en viss slutsats. Genom att redovisa olika alternativa slutsatser underlättar hon för läsaren att själv träffa ett rationellt val. Hon uppmärksammar med rätta, att den avgörande skillnad man ibland velat se mellan politiska och sociala rättigheter, inte är särskilt välgrundad. Avhandlingens främsta förtjänst är emellertid, att Helle Kanger övertygande visat, att den analysmetodik som kommit till användning är fruktbar. Att tekniken kan förfinas och tillämpas på flera olika områden är ställt utom tvivel. Den nyanserade bild av olika rättigheter som denna kan ge, får onekligen en del av den vidlyftiga rättighetsdiskussionen att framstå som en smula primitiv.

Gunnar Falkemark

#### Noter

- <sup>1</sup> Vad som här följer är en kondenserad version av min fakultetsopposition en vacker majdag i Uppsala 1984.
- <sup>2</sup> För goda översikter av det naturrättsliga tänkandet hänvisas till d'Entrèves (1951), Olivecrona (1971, s. 7–64) och Strzelewicz (1983, särskilt s. 57–75).
- <sup>3</sup> Ahlander (1952, s. 26).
- <sup>4</sup> En god överblick av kritiken mot naturrätten skänker Strzelewicz (Ibid., s. 142–182).
- <sup>5</sup> Se särskilt Hägerströms installationsföreläsning från 1911 "Om moraliska föreställningars sanning" i *Socialfilosofiska uppsatser* (1966).
- <sup>6</sup> Denna bakgrund har uppmärksamats av många, bl. a. av Danelius (1981, s. 7).
- <sup>7</sup> Jag har här tillgripit alla tillåtna förenklingar. "Får" ersätter "Icke: det skall vara fallet att inte".

- <sup>8</sup> Här ett litet urval:  
 Nr 4: makt, imm., kontra-frihet, icke kontra-imm.  
 Nr 5: makt, kontra-makt, imm., kontra-imm.  
 Nr 6: krav, makt, kontra-frihet  
 Nr 9: makt, kontra-makt, imm., icke kontra-imm.  
 Dessa fyra typer är de flitigast förekommande i Helle Kangers klassificering av FN-artiklarna.
- <sup>9</sup> Detta är en av Stig Kangers logiska principer (Kanger, 1963, s. 83).
- <sup>10</sup> För olika betydelser hos termen "rättspositivism", liksom för en bestämning i vilken mening Bentham och Austin var rättspositivister hänvisas läsaren till en instruktiv artikel av Hart (1977). Se särskilt not 1, s. 18.
- <sup>11</sup> Det följer också, vilket bl. a. Bull påpekat, att internationell lag inte kan ses som lag i sträng mening. (Bull, 1977, s. 129–130).
- <sup>12</sup> Citerat av Cranston (1973, s. 4).
- <sup>13</sup> Den viktigaste skillnaden mellan typerna nr 4 och 9 är att enligt nr 9, till skillnad från nr 4, får individen orsaka både S och icke-S.
- <sup>14</sup> Det är rimligt att relatera dessa skyldigheter till faktiska resurser så att skyldigheterna föreligger om – och i den utsträckning som – resurserna förslår.

#### Litteratur

- Ahlander, Björn: *Om rätt och rättstillämpning*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1952.
- Austin, John: *The Providence of Jurisprudence Determined*. London: Weidenfeld and Nicolson 1955 (1832).
- Bull, Hedley: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press 1977.
- Cranston, Maurice: "Are there Any Human Rights?" i *Daedalus* Nr 4, 1983.
- Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter*. Stockholm: Norstedts 1981.
- d'Entrèves, A. P.: *Natural Law*. London. Hutchinson 1951.
- Feinberg, Joel: *Social Philosophy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall 1973.
- Fyra grekiska dramer* (Översättning Hjalmar Gullberg). Stockholm: Norstedts 1960.
- Gough, J. W.: *The Social Contract*. London: Oxford University Press 1957.
- Hart, H. L. A: "Positivism and the Separation of Law and Morals" i R. M. Dworkin (ed.) *The Philosophy of Law*. London: Oxford University Press 1977.
- Hedenius, Ingemar: *Om rätt och moral*. Stockholm: Tidens förlag 1941.
- Hohfeld, W. N.: *Fundamental Legal Conceptions*. New Haven: Yale University Press 1964 (1919).
- Hägerström, Axel: *Socialfilosofiska uppsatser*. Stockholm: Bonniers 1966 (1939).
- Kanger, Stig: "Rättighetsbegreppet" i *Sju filosofiska studier tillägnade Anders Wedberg*. Stockholm 1963.
- Locke, John: *Two Treatises of Government*. New York: Hafner Publishing Company 1947 (1690).

Olivecrona, Karl: *Law as Fact*. London: Stevens & Sons 1971.

Platon: *Staten*. I tredje delen av *Platons Skrifter* tolkade av Claes Lindskog. Stockholm: Hugo Gebers förlag 1923.

Robinson, N.: *The Universal Declaration of Human Rights*. New York: Institute of Human Affairs 1958.

Srzelewicz, Willy: *De mänskliga rättigheternas historia*. Stockholm: Ordfronts förlag 1983.

Verdoodt, A.: *La Naissance et Signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. Louvain: Nauwelaerts, 1963.

#### Genmäle till Gunnar Falkemark

Med stort intresse har jag läst Gunnar Falkemarks recension av min avhandling "Human Rights in the U.N. Declaration" och återupplevt en klar, pedagogisk och elegant opposition för snart ett år sedan. Nu som då är vi eniga om mycket och oeniga om annat – det senare hör ju så att säga till sakens natur. Jag skall inte här gå in på samtliga tvistefrågor utan ta upp dem som ligger mig varmast om hjärtat.

Gunnar Falkemark riktar kritik mot flera grundläggande definitioner inom den analys som Stig Kanger gett av rättighetsbegreppet. I vissa stycken är jag böjd att hålla med honom men vill dock säga ifrån när han når den något demagogiska slutsatsen att "slaveri är frihet". Det förefaller mig här vara en fråga om terminologi snarare än om definition. Det intressanta med begreppsparet krav-frihet är ju att det hänger ihop så att ena partens krav gentemot den andra m.a.p. sakförhållandet S är det samma som den andra partens *brist på frihet* gentemot den första m.a.p. icke-S. Om vi tar Gunnar Falkemarks eget exempel från hans utmärkta referat av Stig Kangers analys så motsvaras Gunnars krav gentemot mig att jag återlämnar de historier av Conan Doyle som jag lånat av honom av att jag saknar frihet att behålla skrifterna. Jag är med andra ord "ofri" att ha dem kvar. Att sen motsatsen till "ofrihet" blir "frihet" i Stig Kangers terminologi är jag den första att beklaga. Jag vill återigen betona att "frihet" här enbart skall förstås i en rent teknisk bemärkelse som frånvaron av ett kontra-krav från motparten. Yttermera kallar jag denna "frihet" för "liberty" för att klart skilja den från "freedom". I detta senare begrepp lägger jag den mycket starkare och för individen positiva innebörden av "handlingsfrihet", dvs. ett val – utan hinder från något håll – mellan en handling och dess motsats. Det tycks mig vara det enda av de två begreppen som är värt namnet "frihet".

Också på en annan punkt känner jag mig manad att försvara begreppsapparaten. Gunnar Falkemark talar

om en *plikt-kollision* och anser att när Stig Kanger utesluter kombinationen "Y skall orsaka S" och "Y skall orsaka icke-S" såsom varande motsägelsefull, så "verkar det vara en etisk snarare än en logisk bedömning som görs". Jag misstänker att Gunnar här gör sig skyldig till just den elliptism som han omnämner i början av sitt referat av begreppsapparaten. Jag tror att han föreställer sig *olika* parters motstridiga krav på en och samma person. Stig Kanger, däremot, åsyftar att "X:s krav gentemot Y m.a.p.S" och X:s krav gentemot Y m.a.p.icke-S är oförenliga. Att så är fallet verkar inte orimligt. Åtminstone har jag svårt att se att t. ex. en domstol skulle tillgodose individen X i så måtto att den samtidigt skulle godta både hans (berättigade) krav gentemot Y att Y säljer sitt hus till Z och X:s (kanske lika berättigade) krav gentemot Y att Y *inte* säljer sitt hus till Z.

En invändning som rör mitt arbete mer direkt är den att jag "olyckligtvis" låter Benthams och Austins rättspositivism "ligga till grund för en analys av ett dokument av naturrättslig karaktär" och att jag tycks dela deras rättsfilosofiska grundsyn. Jag har länge funderat på om så verkligen är fallet men inte blivit mycket klokare. Att uppmärksamma de båda herrarnas distinktioner i fråga om rättighetstyper innebär för mig inte att jag måste acceptera en rättspositivistisk grundsyn. Mig veterligt resonerar jag i moraliska termer men hela tiden utifrån det antagandet att det finns ett samhälls- och rättsmaskineri som är rimligt utifrån gängse (västerländska) utgångspunkter. Jag vill ingalunda utesluta att ett straff för brott mot en rättighetsregel inte kan utdömas på juridisk väg utan måste vara av moralisk art. Lyckligtvis befinner jag mig dock i avhandlingen på en långt mer konkret nivå där det är frågan om att se huruvida ett visst, specificerat beteende skulle vara i överensstämmelse eller i motstrid med "rimliga" samhällsnormer.

På liknande common-sense sätt vill jag värja mig mot kritiken att jag inte konsekvent tillämpar intentionstolkningsmetoden för att skilja mellan olika rättighetstyper i kniviga fall. Svaret är ganska enkelt att det inte funnits några redovisade intentioner att tillgå vare sig i texten eller hos de båda kommentatorerna. I stället har jag fått lita till "egna uppfinningar" och fråga om "det är rimligt att...". Detta innebär att jag bemödat mig om att – förhoppningsvis öppet och konsekvent – redovisa valet av en rättighetstyp som är adekvat så till vida som den överensstämmer med allmän rättsuppfattning och förklaringsens anda. Och jag ser ingen tolkningsmetodik som härvidlag kunnat erbjuda någon effektiv hjälp.

Allvarligt uppeldad blir min opponent när han argumenterar mot min tolkning av artiklarna 4 (Ingen må hållas i

slaveri eller trälldom; slaveri och slavhandel i alla former är förbjudna) och 5 (Ingen må utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning). Med stor emfas förordar han den starkare kravrättigheten framför min svagare integritetsrättighet där tonvikten ligger på individens immunitet och båda parternas makt.

Givetvis vill jag på inget sätt "rycka undan grundvalen för Amnesty International" och mer eller mindre legitima tortyr. Detta är inte heller en nödvändig slutsats av min tolkning. Anledningen till att jag (efter mycket funderande och kval medger jag ärligt) stannat för rättighetstypen nr. 4 är bl. a. att den utgör ett tillräckligt starkt skydd för individen. Den till synes mer tilltalande typen krav är för stark och kan leda till konsekvenser av "Orwellskt" slag vilket får mig att förkasta den.

En enkel väg ur dilemmat vore förstås att omformulera sakförhållandet så att även motparten ingår i det. X skulle således ha ett krav gentemot Y, dvs. staten, m.a.p. att X inte förslavas av Y, och X skulle gentemot envar annan (Z) ha ett krav m.a.p. att X inte förslavas av Z. Självklart gäller det för var och en av oss att vi skall se till att vi inte förslavar någon annan. Samtidigt som denna tolkning är alldeles korrekt finner jag den ganska ointressant. Ej heller är det denna tolkning som Gunnar Falkemark förordar. I stället för detta snäva två-parts förhållande har jag velat se individen i ett samhälleligt sammanhang och fråga efter statens ansvar för att individen inte skadas av *någon*.

Hur ser då detta ansvar ut? Jo, låt mig citera Gunnar Falkemark: "Vad en statlig förpliktelse här innebär är, att ett statligt sanktionssystem existerar sådant att slaveri är uttryckligen förbjudet i lag och att överträdelsen mot förbudet blir föremål för kännbar bestraffning." Men detta är ju vad jag säger med mitt val av rättighetstypen nr 4! X:s immunitet gentemot Z (envar annan) innebär att Z skall låta bli att se till att X kidnappas; om Z bryter mot rättighetsregeln genom att se till att X kidnappas gör han sig därmed till föremål för bestraffning inom varje rimligt samhälleligt sanktionssystem.

Skulle vi däremot välja ett krav för X gentemot både Y och Z så innebär det för statens del att staten (Y) skall se till att X inte förslavas av någon. Y bryter mot regeln genom att inte se till att X inte förslavas av någon, dvs. Y bryter mot regeln genom att inte hindra eller omöjliggöra varje försök att förslava X.

För att summera: Immunitet innebär att det för statens vidkommande är frågan om att bestraffa den som brutit mot rättighetsregeln genom att förslava X. Vid ett krav rör det sig om att staten bryter mot regeln genom att inte hindra eller omöjliggöra varje försök av (sig själv eller) någon annan att förslava X. Detta tycks mig vara ett anspråk som det är svårt att ställa på staten för att inte

säga hart när omöjligt att efterleva. Ser vi saken på detta vis föreställer jag mig att meningsskiljaktigheten mellan Gunnar Falkemark och mig egentligen har försvunnit.

På annat ställe får jag en känga för mitt känslolösa sätt att argumentera. Det rör sig om artikel 20:s stadgande att ingen må tvingas tillhöra en sammanslutning. Låt mig kvittera med att Gunnar Falkemark här har missat poängen. Saken rör inte min rättighet att förbli medlem av någon organisation utan om huruvida det att någon annan, fackförening eller individ, ser till att jag blir medlem av en sammanslutning i sig är ett brott mot FN-förklaringen. Jag anser att så är fallet. Gunnar Falkemark gör det måhända inte.

Om min "känsla av obehag" inte räcker som argument, så låt mig stödja mig på ett uttalande av Daniel Tarschys. I artikeln "En tyst sekund på partikongressen" (DN 1984-09-26) skriver han att "ingen ens begärde votering om kollektivanslutningen". "Det här är en bitter besvikelse för oss som trodde att det även inom socialdemokratin fanns en känsla för den enskildes integritet", fortsätter han. Och den slutsats han drar av att kollektivanslutningen inte omprövats blir att endast lagstiftning återstår: "Vad som bör lagfästas – sannolikt grundlagfästas – är den enskildes rätt att själv kunna bestämma om medlemskap i ett politiskt parti." Kan det sägas mycket klarare?

Den sista punkt, som Gunnar Falkemark tar upp, rör tolkningen av artiklarna 24 och 25, dvs. rätten till vila, fritid och en rimlig levnadsstandard. Låt mig på en gång säga att vi här är så eniga man kan bli: analysmodellen har verkligen karaktär av tvångströja. När jag har förkastat ett krav är det främst med motiveringen att det inte är rimligt att staten skall förse mig med någonting som jag kanske inte vill ha. Det är inte säkert att statens idé om min välfärd alltid överensstämmer med min egen uppfattning om densamma. En annan sak som vi kan fundera på i sammanhanget är att ett krav kanske inte heller är realistiskt – hur gärna vi än skulle se en stark statlig förpliktelse. Jag har svårt att tro att de underskrivande staterna skulle ha gått med på en tolkning som innebär att de ständigt bryter mot en rättighetsregel. Ser t. ex. USA till att indianerna eller "migrant workers" har en rimlig levnadsstandard?

Att jag bedömer ett krav som varande för starkt innebär dock inte att jag med glädje accepterar den svagare servicerättighet av typen nr. 9. Tvärtom beslutar jag mig för den i brist på bättre; och för att den alls skall kunna fungera någorlunda tillfredsställande för individen är det helt nödvändigt att rättigheten förstärks genom ett starkt krav på staterna att förklaringens rättigheter förverkligas. Om detta stadgas i artiklarna 22 och 28.

Egentligen tror jag att detta är samma sak som Gunnar Falkemark anser med sin intuitivt rimliga tolkning att "staten har skyldighet – skall – erbjuda *möjligheter* till fritid och dylikt, men att enskilda individer kan avstå från att njuta av dessa om de så önskar". Ansvaret för ett samhälleligt tillstånd i vilket rättigheterna kan åtnjutas vilar på staterna, enskilda eller gemensamt.

För att kunna uttrycka ett sådant krav teoretiskt krävs det troligen ett starkare förverkligandebegrepp än vad som ges i sista kapitlet. Och ger man sig in på denna i mitt tycke nödvändiga revision skulle jag gärna se även några funderingar kring logiken för begreppsparet krav-frihet. Många av Gunnar Falkemarks och mina meningsskiljaktigheter har just kretsat kring frågan om krav. Kanske är detta inte alls vårt "fel". Ej heller är det kanske någon tillfällighet att Stig Kangers frihetsbegrepp är svagt – över gränsen till menlöshet. Det motsvaras ju av ett kravbegrepp som verkar vara alldeles för starkt för att motsvara en intuitiv uppfattning av vad ett krav innebär. Kanske finns det här ett område för nyfikna filosofer och andra att exploatera.

Helle Martved Kanger

#### Slutreplik

*Om plikt-kollision.* Min interlokutör föreställer sig, att när jag talar om plikt-kollisioner så menar jag "olika parters motstridiga krav på en och samma person". Jag vill å det bestämdaste bestrida att så skulle vara fallet. Det valda uttrycket vore i så fall inte särskilt adekvat – såvida man inte omfattar den filosofiskt tvivelaktiga doktrinen, att plikter inte är något annat än "internaliserade befallningar". Vad jag menar med plikt-kollision är istället förefintligheten av två motsatta *moraliska* krav, vilka består i skyldigheten att orsaka ett sakläge S och skyldigheten att (samtidigt) orsaka dess motsats, dvs. icke-S. Min huvudpoäng är nu att två sådana krav *faktiskt* kan föreligga samtidigt. Enligt min uppfattning är således utsagorna "Y skall orsaka S" och "Y skall orsaka icke-S" inte oförenliga i den mening som – exempelvis – de moraliska utsagorna "Alla människor har samma värde" och "Vissa människor är mindre värda än andra" är oförenliga. Jag tror att varje läsare med lite fantasi kan föreställa sig situationer där två motstridiga krav gör anspråk på beaktande, utan att detta har någonting med olika parters uttryckta krav att skaffa. Möjligheten av två dylika krav rubbas inte av det sorgliga förhållandet att båda inte på en och samma gång kan förverkligas. I själva verket är situationer av detta slag en viktig anledning till samvetskval. Logiken – eller semantisk lagstiftning – kan inte befria oss från de plågsamma konfliktsi-

tuationer där vi handlar orätt hur vi än handlar. Av här anförda resonemang följer, att Helle Kangers domstols-exempel är irrelevant.

*Om rättspositivism.* Helle Kanger gör gällande, att det är fullt möjligt att acceptera vissa av de distinktioner som Austin och Bentham har utarbetat, utan att för den skulle förskrika sig åt deras allmänna rättspositivism. Jag vill inte förneka att detta i princip är möjligt. Helle Kanger synes emellertid ha vissa svårigheter att upprätthålla denna rågång. Mitt främsta argument härför är hennes testfråga. Denna förutsätter följande postulat: En skyldighet (för en individ) att utföra en handling föreligger om, och endast om, det är rimligt att straffa (= utdöma fängelse eller bötfälla) vederbörande vid uraktlåtenhet att utföra handlingen. Att jag nu dristar mig att tillskriva Helle Kanger detta postulat, vilar på det odiskutabla förhållandet att hon genomgående utgår härifrån när det skall avgöras, om en viss skyldighet (för individen) föreligger eller ej. Jag kan inte komma på något exempel där hon resonerar på ett annat sätt. Hon säger visserligen i sitt genmäle, att hon inte vill "utesluta att ett straff för brott mot en rättighetsregel inte kan utdömas på juridisk väg utan måste vara av moralisk art". Men, som sagt, hennes faktiska förfaringsätt är annorlunda. Dessutom noterar man, att skyldigheter även i den citerade passagen knyts samman med *straff*, om än av icke-juridisk natur. Ur naturrättslig synpunkt – och själv ser jag mig som anhängare av denna ärevördiga doktrin – behöver inte finnas någon sammankoppling mellan skyldigheter och straff. För en rättspositivist däremot ligger det nära till hands, att tolka moralisk "skall" med utgångspunkt av ett juridiskt "skall". Jag tror inte att det är en ren tillfällighet, att Helle Kanger när hon tillbakavisar min tanke om plikt-kollisioners möjlighet – dvs. om en tänkbar konflikt mellan två moraliska "skall" – gör detta genom att välja ett *domstolsexempel*, alltså ett exempel av juridisk art.

*Om statliga skyldigheter visavi slaveri och tortyr.* Den avgörande oenigheten mellan Helle Kanger och mig gäller här huruvida staten – givet FN-deklarationen – har en *skyldighet*, att se till att slaveri respektive tortyr inte förekommer. Helle Kanger menar att någon sådan förpliktelse inte existerar, medan jag energiskt vill hävda motsatsen. Hon förfäktar åsikten att en *immunitet* visavi staten och andra individer är tillfyllest. Hennes ståndpunkt summeras på följande sätt: "Immunitet innebär att det för *statens* vidkommande är frågan om att *bestrafva* den som brutit mot rättighetsregeln . . ." (min kursivering). Denna ståndpunkt är överraskande. Här har plötsligt en statlig förpliktelse etablerats. Varifrån kommer denna? Något samband mellan immunitet och en dylik förpliktelse finns ju inte. Att individerna gentemot staten har en immunitet med avseende på slaveri/

tortyr betyder inget annat än att staten själv inte får orsaka slaveri/tortyr. Likaså betyder en immunitet visavi andra endast att dessa skall avhålla sig från att orsaka dylika gräsligheter. Ur dessa tvenne immuniteter följer emellertid *inte*, att brott mot den sistnämnda immuniteten ger upphov till en *statlig* förpliktelse. Kort sagt, immunitet ger ett alltför bräckligt skydd för individerna.

Helle Kangers slutsats strider uppenbarligen mot det sunda förnuftet, som hon i sitt genmäle åberopar som en supplementär tolkningsprincip. Jag vill betona, att hennes tolkning dock inte brister i logik. Det är lätt att förstå varför hon kommit fram till en så kontra-intuitiv slutsats. Ytterst beror detta på införandet av en *tredje* tolkningsprincip, nämligen den kangerska analysapparaten. Det är på grund av tillämpningen av dess stränga krav på "brott av en rättighetsregel" som slutsatsen, att staten får men inte måste tillse att slaveri/tortyr inte förekommer, vinnes (Stig Kanger 1963:94). En statlig förpliktelse kan inte existera, enligt Helle Kanger, utan att Storebrors vakande ögon ständigt följer våra minsta rörelser. Eftersom detta perspektiv är föga uppbyggligt – vilket jag gärna instämmer i – avskrivs den statliga förpliktelsen. Vad jag omöjlig kan förstå är varför så extrema krav på en statlig förpliktelse måste ställas. Min egen uppfattning om vad en statlig skyldighet inbegriper har jag redan formulerat. Såvitt jag kan förstå överensstämmer denna bättre med det sunda förnuftets krav på den statliga förpliktelsens innebörd.

*Om kollektivanslutning.* Helle Kanger skulle faktiskt – med utgångspunkt från sina officiella kommentarer – kunna argumentera för att FN-deklarationens artikel 20.2 inte låter sig förenas med kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till det socialdemokratiska partiet. Robinson påpekar nämligen, att syftet med nämnda artikel "is to forestall unwarranted pressure to join associations which are against the interests of the person involved" (Robinson 1958:131). Denna uppslagsända lämnas dock obeaktad. För att uppnå sitt syfte denna väg hade hon behövt visa, att medlemskap i det socialdemokratiska partiet strider emot de kollektivanslutna individernas intressen – eller åtminstone att detta gäller för vissa av dem. Detta gör hon emellertid *inte*. Vad hon kan sägas ha klargjort är att själva *formen* för anslutningen strider mot den personliga integriteten. Men att anslutningsformen är tvivelaktig är inte nödvändigtvis liktydigt med att själva *medlemskapet* är oförenligt med individernas intressen. Och det är, såvitt jag kan se, det sistnämnda som är det väsentligaste. Robinson och Verdoodt ger för övrigt ringa vägledning för att avgöra när ett medlemskap i en sammanslutning strider mot medlemmarnas intressen. Det enda som sägs är att s. k. closed shops och vissa yrkessammanslutningar (som advokatsamfund och liknande) inte kan antas ha

denna karaktär (Robinson 1958:130–31, Verdoodt 1963:191–199).

Helle Kanger finner, i likhet med Daniel Tarschys, att kollektivanslutningen innebär en kränkning av den personliga integriteten. Även utifrån mina personliga värderingar – som väl bäst torde kunna beskrivas som småborgerligt-individualistiska – är denna partivärningsform en styggelse. Men mitt argument för att denna likväl inte befinner sig i strid med FN:s deklaration om mänskliga rättigheter är att man även som kollektivanslutning medlem kan lämna det socialdemokratiska partiet. Kan man begära – och beviljas – utträde ur en sammanslutning, så föreligger inget *tvång* att tillhöra denna. Är det inte detta som, i sista hand, är avgörande?

Gunnar Falkemark

### Litteratur

- Kanger, Stig: "Rättighetsbegreppet" i *Sju filosofiska studier tillägnade Anders Wedberg*. Stockholm, 1963.  
 Robinson, N.: *The Universal Declaration of Human Rights*. New York: Institute of Human Affairs, 1958.  
 Verdoodt, A.: *La Naissance et Signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. Louvain: Nauwelaerts, 1963.

ANDERS WEIDUNG: *Det internationella beroendet*. Malmö: LiberFörlag, 1984

Under 1970-talet sköt debatten om det internationella beroendet fart. Från att i mycket ha gällt konstellationen i-land–u-land kom tyngdpunkten att förskjutas mot förhållandet mellan länder i allmänhet och kanske i-länder i synnerhet. Vokabulären förändrades: uttrycket interdependens myntades och kom att användas jämte det gamla (*dependence*).

Också i vårt land gick debattens vågor höga och forskningen var på språng. Flera stora projekt lanserades: vem minns inte t. ex. "Sveriges internationella villkor" i Framtidssekretariatets regi.

Åtskilligt har publicerats i ämnet. Likväl kvarstår litteraturbrister. Det saknas bl. a. verk som ger en samlad syn på beroendeproblematikens många och svårfångade delar, inte minst böcker för undervisningsbruk, t. ex. inom ämnena stats- och samhällskunskap.

En som gett sig i kast med att fylla ut luckan är Anders Weidung, doktorand i statskunskap vid institutionen i Uppsala. I sin studie föresätter han sig att ge "en systematisk introduktion i olika aspekter på det internatio-

nella beroendet, med viss tonvikt på det ekonomisk-politiska området".

Boken är uppdelad i två delar. I den första vill författaren ge "en analys och en beskrivning av olika sätt att betrakta beroendet". I den andra strävar han efter att "förklara dels synen på beroendet, dels centrala drag i den förda beroendepolitiken".

I del I granskar Weidung först några tankeskolor och den beroendesyn dessa skulle representera. Han tar upp geopolitiken, realismen och den s. k. funktionalismen (dvs. den analysriktning i vilken internationellt samarbete står i centrum). Särskilt vill han betona skillnaden mellan de sistnämnda två.

Därefter går han in på att teckna huvuddragen av det internationella beroendet i dagens värld. Här ligger väl också bokens tyngdpunkt. Han tar sig fram sakområde för sakområde – avhandlar kapital, bistånd, valuta osv. Störst vikt läggs vid handeln. Han uppehåller sig särskilt vid florin av handelshinder; kommer vidare in på förklaringar till varför internationell handel alls uppstår, berör olika makroekonomiska indikatorer som skall mäta beroende och diskuterar de drag i den internationella handeln som uppenbarats under relativt sen tid – sådant som u-ländernas påtryckningsmöjligheter, de internationella företagens internhandel och nyprotektionismen.

I anslutning till denna analys presenterar Weidung några allmänna utsagor om beroendets effekter. En tes är att vi fått en kris i den nationella suveräniteten; den politiska strukturen "visar sig inte ha möjlighet att styra utvecklingen hos produktionsstrukturen utan förmår endast att i efterhand sopa bort mindre skräp i dess kölvatten" (s. 75). Speciellt skulle denna oförmåga gälla styrningen av de multinationella företagens utveckling.

En annan tes gäller "Den uppkomna diskrepansen i relationen mellan de politiska strukturer och de reella processer genom vilka värden fördelas för samhället" (s. 77). Författaren tycks mena att de politiska och administrativa institutionerna inte längre kan påverka värdefördelningen. Han frågar (retoriskt?) om inte detta "fenomen" har vittgående konsekvenser för det "demokratiska systemet". Till saken hör också att "utvecklings-tendenser inom produktionsapparaten i våra dagar har en mera avgörande och mera definitiv karaktär än tidigare" (s. 78) (och det är väl underförstått att beroendet ligger bakom).

Författarens framställning är inte lätt att ta till sig. Mestadels serverar han allmångods ur vetenskaplig eller populärdiskussion men utan att inordna det i ett begrippligt beroendeperspektiv. Kanske är detta delvis ett resultat av framställningen. Men främst beror det nog på att han försummar att tala om vad som menas med beroen-



de. Det kan t. ex. vara så att längre resonemang förs där beroendetråden alldeles tycks ha tappats – t. ex. i ett avsnitt om det ”nya beroendet” i handeln. Å andra sidan, när beroendeperspektivet är framhävt, blir det i alla fall mestadels för otydligt för att läsaren skall förstå. Ett är dock säkert: många olika innebörder är i omlopp och författaren växlar mellan dem.

Beroende tycks, allt efter sammanhanget, kunna betyda relativ makt eller maktresurser, sårbarhet, behov eller något liknande, den internationella konjunkturens genomslag, förmågan att stimulera till bestående investeringar, in- och utrikespolitisk handlingsfrihet osv. Ibland syns det vara liktydigt med frihandel.

Detta gör att de mätare som nämns blir ointressanta eller diskutabla. Exempelvis sägs ett lands utvecklingsgrad kunna ange beroendets storlek; ett jordbruksland är mindre beroende än ett avancerat industriland. Tro det! Skulle en monokultur, en bananrepublik t. ex., vara mindre utlandsberoende än Sverige? Det strider nog mot en vanlig uppfattning men hänger förstås på definitionen.

Det gör också att analysen av tankeskolor får något egendomligt över sig. Varför alls efterfråga t. ex. realismens beroendeuppfattning? Dess skrifter, såsom Hans Morgenthau's ”Politics among Nations” och andra, brukar ju inte räknas till beroende-/interdependenslitteraturen. Weidung har naturligtvis rätt att betrakta dem i beroendeperspektiv i alla fall. Ja, det kan t.o.m. vara vällovligt att han gör det. Men då måste han stipulera vilket beroendeperspektivet är och det gör han inte (förän i ett helt annat sammanhang, till vilket jag återkommer nedan).

Det gör till sist att de teser Weidung framför hänger i luften. Men det gör de inte bara därför att definitioner saknas. Saknas gör också diskussioner av de empiriska beläggen. Det är över huvud taget en mycket kinkig uppgift att söka verifiera teser av typen: handlingsfriheten har minskat.<sup>1</sup> När man väl har de empiriska beläggen kan det mycket väl visa sig att bilden ser helt annorlunda ut än man antog i förstone, bl. a. genom att vara mångdimensionell.<sup>2</sup>

I ett avslutande kapitel i den första delen tar Weidung upp den debatt som förts i forskarkretsar om huruvida beroendet ökat eller inte i modern tid. Det har inte ökat, hävdar t. ex. Kenneth Waltz. Andra – Edvard Morse, Oran Young och många till – är av annan mening. Här får Weidung läsaren lättare med på noterna, men inte fullt ut ändå. Weidung framhåller inte tillräckligt vilka skillnader som finns mellan författarnas teoretiska perspektiv. Det är nämligen så att en stor del av debatten hämtat sin näring ur det att man definierat och mätt olika (eller inte alls). Bland annat är det synd att Weidung slarvar bort ”känslighet” som ändå fyller en nyckelroll i

sammanhanget. (Det är t. ex. huvudbegreppet i det kanske främsta verket i genren, Richard Coopers ”The Economics of Interdependence”.)

I bokens andra del har Weidung, som nämnts, siktet inställt på förklaring. I allt väsentligt vill han göra två saker. Det ena är att förklara skillnader i syn på beroende hos forskare och politiker. Så sker genom att han utvecklar en typologi över ”tankeskolor i studiet av beroende”. I de kategorier som urskiljs – realism, funktionalism, liberalism och strukturalism – ska olika enskilda föreställningar kunna inordnas. Typologin förmår emellertid inte ta hand om flera av de mest framstående beroendeforskarna, varibland Robert Keohane och Joseph Nye, vilka därför ges en egen presentation.

Tankeskolorna skiljer sig åt bl. a. i fråga om den hierarkiska ordning som råder i dem mellan begreppen makt/säkerhet, välfärd och fördelning. (Ordningen syftar, antar jag, på begreppens centralitet). Weidung formulerar med emfas en föreskrift för beroendeforskare (jämväl för politiker): de bör vara holister. Hierarkiseringen ska bort; vi ”måste vänja oss vid att betrakta dessa tre aspekter samtidigt”.

Det andra Weidung gör är att framlägga en modell för ”grundläggande rationalistisk förklaring av interdependenspolitik” (enkannerligen tendenser till nyprotektionism). Utgångspunkten är att när ett stort antal aktörer agerar, kommer det övergripande, kollektiva intresset i skymundan. För att analysera den situationen föreslår Weidung först att man samlar alla aktörer i tre huvudgrupper (fack, kapital och samhälle) och urskiljer tre nivåer (internationell, nationell och lokal/partiell) för deras agerande. Vidare använder man Leif Lewins kategorier vad gäller aktörskalkyler (deskriptiva/normativa vs. sak-/strategiinriktade) och låter kalkylerna avse vardera av de tre aspekterna nämnda tidigare (makt/säkerhet, välfärd, fördelning). Som ett tankeexperiment ger Weidung exempel på kalkyler för olika nivåer, aspekter och aktörer.

Analysproblemet blir så att foga ihop enskilda kalkyler till något helt. För att teckna det sammanfattande perspektivet tar författaren spelteori till hjälp. Han finner att totalsituationen – t. ex. två staters förhållande till varandra – liknar det välkända Fångens dilemma. Hans slutsats blir att idag väljer rationellt handlande aktörer, t. ex. stater, den s. k. maximinlösningen (dvs. ej den för kollektivet bästa) i detta spel; härav tendenserna till nyprotektionism.

Jag tycker författarens ansträngningar i den andra delen på det hela taget slår slint. Han vill ”förklara” skillnader i beroendesyn genom att hänföra deras företrädare till endera av fyra tankeskolor. Men på sin höjd blir detta en

beskrivning. Uppdelningen i skolor förstår jag mig inte på: angivna karaktäristika är för vaga och det är inte klart att kategorierna utesluter varandra (så att exempelvis en ekonom av den liberala skolan, eller strukturalistiska, inte samtidigt kan vara realist). Den beskrivning som kanske skulle vara möjlig med en stramare typologi vore väl för övrigt mindre intressant innan författaren klart definierat skilda beroendesyner (oberoende av tankekolorna) och sedan visar korrelationen.

Författarens holistiska recept finner jag förluget. Han tar de facto också tillbaka det, t.ex. som följer: "Den som eljest väljer att som forskare ta upp en fråga ur endast en aspekt, väljer alltså underförstått bort de andra och bör klart motivera detta" (s. 103). Att han alls formulerar det tror jag beror på en missuppfattning. Han påpekar nämligen att under "... det nya beroendet ... är inte längre en sådan hierarkisk ordning möjlig i sakfrågorna" (s. 102). Av detta (i och för sig diskutabla) påstående tycks han vilja dra den ogiltiga slutsatsen att hierarki inte heller vore möjlig i analysen.

Författarens modell över politiskt beslutsfattande är ej mer övertygande. Kanske är den utvecklingsbar: i varje fall ter sig anslaget originellt och stimulerande. Men som den nu står väcker den mest bara undran. Hur är det möjligt att snöra åt så många analysstrådar till en så nätt knut som Fångens dilemma? Hur det går till redovisas inte. Det gäller ju, efter vad jag förstår, att för varje aktör föra ihop 12 kalkyler (dvs. 4 kalkyler  $\times$  3 aspekter).

Problemets kärna är förstås att kalkyler går i olika riktning. Av ekonomiska skäl verkar Sverige för frihandel. Men som bekant har det företagit mängder av skyddsåtgärder av omsorg om rikets säkerhet. Hur väger man samman det i en enkel spelmatris och vad säger oss en sådan hopvägning egentligen? Ja, vad kan Fångens dilemma göra: beskriver det inte snarare än förklarar? Till sist: är inte hänvisningen till en osofistikerad tablå väl mager som förklaring/beskrivning? (för övrigt i strid med författarens pretentioner.)

Boken avslutas med ett konkluderande kapitel. Där för författaren fram en egen definition av beroende. Den är vag och cirkulär och tydligen utgår han ej från den begreppsdiskussion som ändå finns i litteraturen. Att över huvud taget stipulera en definition på det stadiet ter sig besynnerligt: den används ju inte som analysinstrument.

Weidung låter till sist tanken sväva fritt kring några möjligheter att organisera det internationella ekonomiska systemet. Han är inte nöjd med den nuvarande ordningen eller den som gällde till 1970-talets början. Han vill ha en ny, där långtgående internationella avtal om ekonomin slutits. Någon tror sig kanske läsa fel men än att klart inse att ett visst mått av nationell handlingsfrihet, ett visst mått av frihet att manipulera marknaden inom ett land endast är en stöld från framtiden: handlingsfriheten är kortsiktig och illusorisk" (s. 133).

Tillåt mig så en avslutande kommentar. "Det internationella beroendet" bär vittnesbörd om sin upphovsmans stora beläsenhet på området. Han kunde dock gett sig bättre tid att smälta materialet. När det skrivs en bok i detta ämne (vare sig ett självständigt forskningsbidrag eller något mer summerande) syns det extra viktigt med redigheten med tanke på att hela genrens värde har allvarligt ifrågasatts – just p.g.a. förekommande vaghet och långtgående, obestyrkta påståenden.<sup>3</sup>

Bertil Dunér

#### Noter

- <sup>1</sup> Detta finns diskuterat i Bertil Dunér, *Autonomi: skiss till teoretisk referensram och illustration av dess tillämpning*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet, forskningsrapport UI-77-3. 1977.
- <sup>2</sup> Det kan ju t. ex. visa sig att handlingsfriheten ökar i ett avseende samtidigt som den minskar i ett annat. Jfr *ibid.*, särskilt kap. 7, och Bertil Dunér, "Autonomy: What Do We Mean and What Do We Know?" I Kjell Goldmann och Gunnar Sjöstedt, (red.) *Power, Capabilities, Interdependence. Problems in the Study of International Influence*. London and Beverly Hills: Sage, 1979. ss. 193–208.
- <sup>3</sup> Till de strängaste kritikerna hör Philip Reynolds och Robert McKinlay; jfr. deras litteraturgenomgång "The Concept of Interdependence: its Uses and Misuses". I Goldmann och Sjöstedt. *op. cit.* ss. 141–166.

## Litteraturnotiser

### **Internationella Ombudsmannabiblioteket i Stockholm i nya lokaler**

Internationella Ombudsmannabiblioteket, som är en privaträttslig stiftelse, har alltsedan 1978 samlat material rörande de numera cirka 70 ombudsmännen (JO) i världen jämte vissa närbesläktade institutioner. Samlingarna omfattar 150–200 böcker, drygt 100 löpande periodiska skrifter (mest ämbetsberättelser), ett flertal tidnings- och tidskriftsartiklar samt lagtexter och broschyrer. Biblioteket var under de första åren inhyst i JO-ämbetets lokaler men samlingarna har numera överförts till Riksdagsbiblioteket där de katalogiserats och uppställts separat för sig.

Samlingarna tillhandahålles privatpersoner för läsning i Riksdagsbibliotekets läsesal. Myndigheter och institutioner kan få handlingar till låns genom Riksdagsbibliotekets expedition.

Styrelsen för Ombudsmannabiblioteket utgörs av f. d. JO Ulf Lundvik, överbibliotekarien vid Riksdagsbiblioteket, Bengt Alexanderson och kanslichefen hos JO Ulf Hagström.

*Ulf Lundvik*

## Abstracts

*Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science)* normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)* and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Johan P. Olsen: *Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen (The New Institutionalism and Political Science)*. Since World War II there has been a significant shift in the theoretical base of mainstream political science. The institutional approach which claimed that political life could best be understood on the basis of knowledge about formal rules and the formal organization of government, was replaced by the behavioral approach. But this revolution did not lead political science to "an intellectual unification of all its elements", as predicted by V.O. Key in 1968. Rather, the state of the discipline is one of fragmentation; and many of the central concerns of classical political theory have receded into the background. Specifically, the old vision of a political order as basic for organized societal life has not been given much attention. Contemporary theories of politics tend to portray politics as a reflection of society, political phenomena as aggregate consequences of individual behavior, action as the result of choices based on calculated self-interest, history as efficient in reaching unique and appropriate outcomes, and decision making and allocation of resources as the central foci of political life.

Recently there has been a modest revival of an institutional approach which blends elements of these theoretical styles with a concern for the classical ideas of a political order based on institutions. The new institutionalism is a collection of ideas emphasizing the importance of how political life is organized, and this article outlines some of the implications of those ideas in terms of focus of analysis, level of analysis, concepts of political man, institutions, political effects, and processes of change. The new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions; the need to take into account that political man may act on the basis of a variety of logics and identifications; the need to consider physical, demographic, temporal, historical, normative,

cognitive, and symbolic aspects of institutional structures; the importance of political processes as *effects* of political decisions; the significance of symbolic action to an understanding of politics; and the possibilities for inefficiency in history.

Ragnar Waldahl: *Masskommunikasjon og deltagerdemokrati (Political Communication and Participatory Democracy)*. This article discusses, with starting point in the ancient, but still continuing debate over the nature of democratic theory and praxis between the "elitist" and "participatory" theoreticians, the relationship between political involvement, political discussion and exposure for politics in the mass media. The data sets used were collected under auspices of the Norwegian electoral research program, and analyzed by cross-lagged path analysis.

The results show a reciprocal influence between these variables over time: at the same time as political participation stimulates political involvement, political involvement stimulates political participation. But the reciprocity is *not* symmetrical: the influence is stronger from participation in political communication to political involvement, than the other way around.

The main trends in the data give in other words support to the participatory theories of democracy, and indicate that political communication works as an introductory activity in the political field, and may stimulate more important and more demanding forms of political participation.

Margareta Bertilsson: *Om rätt och moral; synpunkter på Max Webers rättslära (On Law and Morals, remarks on the legal theory of Max Weber)*. The author is an assis-

tant professor in the Department of Sociology at the University of Lund. The article discusses legal rationalization with regard to the formal and the material aspects of law. The development of law in the West, Weber remarks, is characterized by the increase in formal rather than material rationality. Modern positive law is according to him the result of an academization of legal education which provides law with a 'scientific, abstract and logical character'. The result of such rationalization is that law loses its perspicuity, it no longer becomes understandable to the laymen. Modern law, Weber suggests, is comprehended as an external force with a calculable degree of intervention, executed by a specially trained staff. The 'jurists' law' becomes a self-regulating symbol-system, it loses its 'oppositional tendencies' and disregards extra-legal considerations. A tension is

then revealed between the formal rationality of legal experts and the formal (value)rationality of the lay community. Weber's theory of law does not reconcile the tension between the two levels but sees it rather as a generic feature of modern societies. However, Weber does recognize that the tension can become a source of instability, thus opening the susceptibility of charismatic 'law prophets'. The article reviews various criticisms of Weber's legal theory and concludes with a discussion of the current efforts of Schluchter and Habermas to reconstruct the rationality of the legal value-sphere which Weber's sociology of law had denounced. It is argued that these reconstructive efforts are particularly valuable in understanding the rationality of welfare legislation in modern society.

### Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

*Johan P Olsen* är professor i offentlig förvaltning och organisationsteori i Bergen.  
*Fil dr Ragnar Waldahl* är verksam vid Institutt for presseforskning i Oslo.  
*Fil dr Margareta Bertilsson* är forskarasistent vid sociologiska institutionen i Lund.  
*Sten Berglund* är professor i statskunskap i Helsingfors.  
*Olof Ruin* är professor i statskunskap i Stockholm.  
*Docent Mats Bergquist* är anställd inom utrikesdepartementet.  
*Fil dr Olof Wennås* är biträdande skoldirektör i Göteborg.  
*Docent Tom Bryder* är universitetslektor i Luleå.  
*Christer Jönsson* är docent i statskunskap i Lund.  
*Fil dr Karl-Hugo Wirén* är forskningsassistent vid historiska institutionen i Stockholm.  
*Lauri Karvonen* är docent i statskunskap vid Åbo Akademi.  
*Fil dr Gunnar Falkemark* är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.  
*Docent Bertil Dunér* är verksam vid Utrikespolitiska institutet och statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

### Till redaktionen insända skrifter

Dag Anckar, *Political Science in the Nordic Countries: An Overview*. Meddelande från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.  
Dag Anckar & Erkki Berndtsson, *Essays on Democratic Theory*. Finnish Political Science Association. Tampere.  
Niels Arbøl, *Kristendemokraterne i Verden. Kontrast*. København.  
Eskil Block, *Teknik behöver vi alla. Världspolitikens dagsfrågor 1985:1*.  
Gunnar Boalt, *The Political Process*. Almqvist & Wiksell. Stockholm.  
Gunnar Boalt, *Competing Belief Systems*. Almqvist & Wiksell. Stockholm.  
Göran von Bonsdorff, *100 frågor om freden. Finlands fredsförbund*, Helsinki.  
Ulf Brunfelter, *Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken*. Byggnadsnämndens rapport R 37:1984.  
Bulletin de la Commission Royale d'Histoire, CXLIX och CL. Bruxelles.  
Jacob A Buksti, *Organisationernes folk*. Politica, Aarhus.  
Kalle Bäck, *Bondeopposition och bondeinflytande under frihetstiden*. Lt:s förlag, Stockholm.  
Erik Damgaard, red, *Dansk demokrati under förändring*. Schultz, Aarhus.  
Morten Egeberg, *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug, Otta.  
Ulla Ehrlemark, *Sistem*. Timbro, Södertälje.  
Martin Eide, "Etter det vi forstår på politisk hold ..." *Politikere og Massmedia*. Universitetsforlaget, Bergen.  
Einar Eriksson, *Klassisk demokratiteori*. Statens Institut för Byggnadsforskning, Gävle.  
Lars-Gunnar Eriksson, *En värld på flykt. Världspolitikens dagsfrågor 1984:12*.  
Peter Gorpe, *Driver statens styrning upp kommunernas kostnader? Stat-kommunberedningen och Statskontoret*, Stockholm.  
Agne Gustafsson, *Kommun och landsting idag*. Liber, Stockholm.  
Björn Gustavsen & Åke Sandberg, *Förändringsprogram i arbetslivet*. Arbetslivscentrum, Göteborg.  
Axel Hadenius & Roger Henning & Barry Holmström, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Almqvist & Wiksell, Uppsala.  
Barbara Harff, *Genocide and Human Rights: International Legal and Political Issues*. Denver, Colorado.  
Jan-Arvid Hellström, *Spelet om morgonandakterna 1978-1981*. Religio, Lund.  
Ingemund Hägg & Finn Wiedersheim-Paul, *Att arbeta med modeller inom företagsekonomi*. Liber, Stockholm.  
Bengt Jakobsson, *Hur styrs förvaltningen? Studentlitteratur*, Lund.  
Terje Johansen, *Byutvikling. Sosiale sider ved utbyggingsmønsteret*. Universitetsforlaget, Stavanger.  
Rune Larsson, *De religiösa magasinsprogrammen och Riksradios programpolicy*. Sveriges Radio, Publik- och programforskning.  
Leif Lewin, *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts, Stockholm.  
*Liberal ideologi och politik. Folk och Samhälle*, Falköping.  
John Lundstøl, *Mellom sannhet og makt*. Universitetsforlaget, Oslo.

- Carola Löf, Medborgaren och det kommunala beslutsfattandet. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.
- Ulla Nordlöf-Lagerkranz, Det splittrade Storbritannien, Världspolitikens dagsfrågor 1985:2.
- Gorm Rye Olsen m fl, Stat Statskundskab Statsteori. Politica, Aarhus.
- Heikki Paloheimo, Politics in the Era of Corporatism and Planning, Finnish Political Science Association, Tampere.
- Sune Persson, Palestinakonflikten, Studentlitteratur, Lund.
- Viveca Ramstedt-Silén, SDP:s Sociala Problemkarta 1966–81. Kontinuitet eller förändring. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.
- Søren Riishøj, Sovjetunionen og Vesteuropæisk økonomisk integration, Sydjysk universitetsforlag, Esbjerg.
- Åke Sandberg, red, Framtidsfrågor på arbetsplatsen. Arbetslivscentrum, Göteborg.
- Elisabeth Sandlund, Svenska Dagbladets historia del III. Svenska Dagbladets förlag, Stockholm.
- Joachim Schäfer, Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Stefan Sjöblom, Kommuninvånarens kravartikulering och dess effekter. Medborgarinitiativ i Åbo stad åren 1977–1979. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.
- Alf Sjöström, Modellbyte i arbetsmarknadspolitik. Timbro, Stockholm.
- Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl, The New Swedish Communes. A Summary of Local Government Research. Liber, Göteborg.
- Allan Svensson, Vad skall vi göra åt studiemedlen? UHÅ Projekt rapport 1984:3.
- Sven Tägil, ed, Regions in Upheaval. Esselte Studium, Kristianstad.
- Cato Wadel, Det skjulte arbeid. Universitetsforlaget, Stavanger.
- Yearbook of Nordic Statistics 1984. Nordiska rådet, Stockholm.

---

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1985!

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65–6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-  
onerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring  
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund