

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Jörgen Hermansson: Demokrati i västerländsk mening
Dag Anckar: En fotnot om demokrati
Gunnar Falkemark: Demokrati ur ett konfliktperspektiv
Palle Svensson: Demokratiet og dets forudsætninger
Jörgen Hermansson: Svar till mina kritiker

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Tankar om åsikter. Av *Håkan Strömberg*
Demokrati och rättssäkerhet – ett problematiskt släktskapsförhållande. Av *Torbjörn Vallinder*
En presentation av några radikaldemokratiska böcker från 80-talet. Av *Torben Grage*
Sakkunnigutlåtande rörande långtidsvikariat som e professor i öststatsstudier

LITTERATURGRANSKNINGAR

Boel Flodgren: Det lokala facket och medbestämmandet. Anm av Roger Molin
Bengt Lundell: Kommunerna och MBL. Anm av Casten von Otter
Michele Micheletti: Organizing Interest and Organized Protest. Anm av Nils Elvander
Tommy Nilsson: Från kamratföreningar till facklig rörelse. Anm av Casten von Otter
Björn Odin – Knut Åhs: Den dolda styrningen. Anm av Anders Sannerstedt
Bo Rothstein: Den socialdemokratiska staten. Anm av Bo Lindensjö
Replikskifte

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

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 2795 65-6)

Prenumerationspriset för 1987 är 120 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

Expeditionens 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 1986

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Jörgen Hermansson: Demokrati i västerländsk mening</i>	253
<i>Dag Anckar: En fotnot om demokrati</i>	265
<i>Gunnar Falkemark: Demokrati ur ett konfliktperspektiv</i>	269
<i>Palle Svensson: Demokratiet og dets forudsætninger</i>	275
<i>Jörgen Hermansson: Svar till mina kritiker</i>	279

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Tankar om åsikter. Av <i>Håkan Strömberg</i>	283
Demokrati och rättssäkerhet – ett problematiskt släktskapsförhållande. Av <i>Torbjörn Vallinder</i>	294
En presentation av några radikaldemokratiska böcker från 80-talet. Av <i>Torben Grage</i>	303
Sakkunnigutlåtande rörande långtidsvikariat som e professor i öststatsstudier	308

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Boel Flodgren: Det lokala facket och medbestämmandet. Anm av Roger Molin</i>	315
<i>Bengt Lundell: Kommunerna och MBL. Anm av Casten von Otter</i>	318
<i>Michele Micheletti: Organizing Interest and Organized Protest. Anm av Nils Elvander</i>	320
<i>Tommy Nilsson: Från kamratföreningar till facklig rörelse. Anm av Casten von Otter</i>	324
<i>Björn Odín – Knut Åhs: Den dolda styrningen. Anm av Anders Sannerstedt</i>	326
<i>Bo Rothstein: Den socialdemokratiska staten. Anm av Bo Lindensjö. Replikskifte</i>	332

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

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

Demokrati i västerländsk mening

AV JÖRGEN HERMANSSON

Ett av demokratins problem

I dagligt tal vållar "demokrati" inga större problem. Dess huvudsakliga innebörd har vi i västerlandet ganska lätt att komma överens om. Alla har vi i åtanke en definition som innefattar principen en man – en röst, beslut enligt majoritetsregeln och ett antal medborgerliga fri- och rättigheter. Historiskt sett är detta ett relativt sent påfund. Som praktiskt beprövad styrelseform har demokratin ungefär hundra år på nacken. Men idag är uppslutningen bakom den demokratiska idén i det närmaste total.

Västerlandets demokratisering har varit ett mycket framgångsrikt projekt. Alla säger numera att de är för demokrati. Nästan oavsett ideologisk hemvist är det ett politiskt honnörsord. Få argument är så gångbara som en hänvisning till demokratins principer. Men det har inte alltid varit så. Ännu i början av detta århundrade vände sig de konservativa mot kraven på politisk demokrati. Demokratins förkämpar borde således vara nöjda; deras idé har segrat.

Min uppgift i det följande är att peka på att idyllen har vissa skönhetsfläckar; jag vill hävda att den gängse föreställningen om demokratins innebörd lider av oklarhet, och att demokratins advokater snarast har ägnat sig åt att dölja detta. Min ambition är också att i någon mån råda bot på denna brist; jag ämnar presentera en alternativ begreppsram, som förhoppningsvis skall sprida nytt ljus över demokratins idéer. I sammanhanget kommer jag att visa att den rådande enigheten är begränsad. Det vi idag uppfattar som demokratins

idéer är vid närmare betraktande en syntes av flera olika, men för den skull inte oförenliga idéer. De har en gemensam kärna, som förklarar att vi alla gemensamt kan ställa oss bakom demokratin. Men dessa idéer rymmer mycket olika tendenser, vilket möjliggör att skilda ideologier ger dem olika betoning. Det rådande samförståndet, som väsentligen har en politisk historisk förklaring, kan således visa sig vara tillfälligt.

För att förtydliga, det är således enbart ett av demokratins problem som skall analyseras. Det är ett begreppslikt problem, men inte frågan om vad vi bör mena med demokrati. Demokratibegreppet tas för givet. Det är den gängse västerländska uppfattningen om demokrati, som är utgångspunkten. Frågan gäller hur vi bäst karakteriserar detta demokratibegrepp.¹ Det betyder – det skall direkt erkännas – att problemet inte är det mest centrala. Det finns en hel rad empiriska och normativa demokratiproblem – exempelvis frågorna om varför en del länder är mer demokratiska än andra och varför vi över huvud taget bör ha demokrati – som utan tvekan är mer angelägna att besvara.

Men dessa mer centrala demokratiproblem förutsätter att vi först anger vad vi menar med demokrati. Detta i sin tur låter sig knappast göras på ett meningsfullt sätt utan kännedom om vad som vanligtvis brukar avses med demokrati.² Den föreliggande analysen kan således på sin höjd göra anspråk på att vara en förstudie till de centrala demokratiproblemen. Men som sådan är den icke desto mindre nödvändig.

Tingstens överideologi

Mer än någon annan har Herbert Tingsten präglat den svenska demokratidebatten. Först som vetenskapsman och sedan som chefredaktör på *Dagens Nyheter* ägnade han en stor del av sitt författarskap åt demokratins problem.³ Tingstens resone- mang om demokratin skall ses mot bakgrund av

Författaren arbetar inom projektet "Riksdagen och de organiserade intressena" som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. En preliminär version av uppsatsen har tidigare presenterats på ett seminarium om demokrati och folkrörelser i tredje världen, som anordnades av Arbetarrörelsens Internationella Centrum i maj 1985.

kommunismens och fascismens framträdande under mellankrigstiden. I vissa avseenden var han en föregångsman, men hans funderingar över demokratis innebörd var internationellt sett föga originella. Hans huvudtes, att demokratin anger *hur* men *inte vad* man beslutar och att den demokratiska åskådningen därmed går att förena med såväl socialism som liberalism och konservatism, förfäktades också av en rad andra samhällstänkare.⁴

Tron på demokratin är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi, i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.⁵

Tingsten ägnade liten möda åt att själv definiera demokratibegreppet. Men han anslöt sig i allt väsentligt till den definition, som här betecknas som den traditionellt västerländska. Han var främst intresserad av att kritisera andras idéer. Angrepen riktades mot dem som bröt mot regeln, att demokratin var en fråga om beslutsfattandets och maktutövningens former, en metod eller teknik, och att den inte sade något om innehållet.

I Tingstens efterföljd har svenska statsvetare ägnat sig åt att försvara denna demokratisyn. Mästarens ord från mitten av fyrtioalet har därvid varit den självklara utgångspunkten och den yttersta auktoritet man hänvisat till.⁶ Frånsett en mindre debatt i spåren av den sk IB-affären i början av sjuttioalet, har den statsvetenskapliga doktrinen också stått oemotsagd.⁷

Från politisk synpunkt kan detta måhända bedömas som en framgångsrik verksamhet. Tingstens tanke om demokratin som en överideologi som inte berör politikens innehåll, kan uppfattas som en väsentlig ingrediens i den komponent av samförstånd som ingår i den svenska modellen.⁸ Ur vetenskaplig synvinkel är emellertid den statsvetenskapliga apologetiken till förmån för Tingstens demokratisyn att betrakta som mindre lyckosam. Detta av två skäl: Där Tingsten förde nyanserade resonemang medveten om problemens komplexitet,⁹ har de sentida eftersägarna fört fram otillbörliga förenklingar och ibland rena förvanskningar av urkunden. Och för det andra, Tingstens egna resonemang innehåller i sig en oklarhet som förtar den polemiska udden i kritiken av det innehållsiga demokratibegreppet. Jag

skall kort utveckla dessa båda synpunkter.¹⁰

Den första synpunkten handlar om att flertalet debattörer har blandat samman begreppsparen form—innehåll och formell—reell.¹¹ Det sägs ibland av motståndare att Tingsten förfäktade en formell definition av demokrati, dvs en definition som tar fasta på de formella bestämmelser som reglerar beslutsprocessen, men att demokratin i stället bör uppfattas som något reellt, som en fråga om hur det faktiskt förhåller sig. Från det andra hållet kan det sägas att en definition av demokrati bör avgränsa sig från det innehållsiga, dvs det som beslut och maktutövning handlar om, och enbart innefatta det formella regelverket.¹² Som beskrivning av Tingstens resonemang innehåller båda dessa påståenden ett korn av sanning, men de är ändå felaktiga.¹³ Tingstens tes var att demokratin handlade om formen, dvs om hur man fattade beslut, och inte om innehållet. Han hade däremot inget emot att man därvid anlade ett realistiskt perspektiv. Det var givetvis inte tillfyllest med ett demokratiskt regelverk om detta inte efterlevdes.

Om vi förutom form och innehåll även urskiljar en kategori som kan benämnas beslutsfattandets förutsättningar, kan dessa distinktioner åskådliggöras enligt nedanstående figur.¹⁴

Figur 1: Sex aspekter på beslutsfattande

	FORMELL	REELL
FÖRUTSÄTTNINGAR	A	B
FORM	C	D
INNEHÅLL	E	F

Ovanstående tablå, som har lånats från Axel Hadenius, är ursprungligen avsedd att urskilja olika sätt att studera beslutsfattande. Man kan undersöka sådana faktorer som är att anse som förutsättningar för ett demokratiskt beslutsfattande. Och inriktningen kan då vara formell, varvid man väljer att analysera de lagar och regler som inte direkt rör beslutsformen men ändå kan tänkas vara av betydelse (A). Studier av de lagar som reglerar tryckfriheten och mötesfriheten hör till denna kategori.¹⁵ Men man kan också anlägga ett reellt perspektiv. Man kan vara intresserad av hur

olika grupper faktiskt utnyttjar mötesfriheten, eller man kan vilja studera andra faktorer, såsom inkomstfördelning eller skillnader i utbildning, som sannolikt har betydelse för hur beslutsfattandet går till (B). Vad gäller beslutsformen, det som enligt Tingsten i begreppslig mening är demokrati-frågan, har skiljelinjen mellan den formella (C) och den reella (D) ansatsen redan berörts. I fråga om beslutens innehåll, slutligen, är det vanligt att skilja mellan beslutsfattandets "output" och "outcome". I det förra fallet är man intresserad av vad som beslutas (E) och i det senare av de faktiska resultaten av besluten (F).¹⁶

Ingen av dessa olika ansatser är i sig bättre än de andra, och de går utmärkt att kombinera. Men poängen är att de begreppsligt skall hållas isär. Vill man undersöka graden av demokrati ställer man sig en formfråga. Är man i stället intresserad av en förklaring till varför olika gruppers beslutsinflytande varierar, dvs vad avvikelserna från det demokratiska idealet beror på, så står det empiriska sambandet mellan förutsättningar och form i förgrunden. Och man kan till sist välja att undersöka betydelsen av ett demokratiskt beslutsfattande genom att studera det empiriska sambandet mellan beslutens form och innehåll.¹⁷

Enligt dessa här refererade tankegångar är det således inget grundläggande fel på Tingstens resonemang. Med viss komplettering och förfining kan hans begreppsapparat utgöra ett utmärkt hjälpmedel i det fortsatta meningsutbytet om demokratin.

Den andra synpunkten är mera allvarlig. Den går ut på att det är något i grunden fel på distinktionen mellan form och innehåll. Visst är det en skillnad mellan dessa båda kategorier. Form och innehåll är inte samma sak. Men, och detta är det avgörande i sammanhanget, kategorierna är inte varandra uteslutande.¹⁸ Det är således möjligt, och för den delen också mycket rimligt, att hävda att demokratins innebörd är en fråga om beslutsfattandets former och ändå inbegripa innehållsliga komponenter i definitionen.

I debatten har frågan i regel gällt om rättigheter rörande sociala och ekonomiska angelägenheter skall innefattas i begreppet demokrati, som många socialister och kommunister har hävdad. Tingsten uteslöt detta med hänvisning till att detta rörde politikens innehåll. Och Tingstens slutsats var utan tvekan riktig så till vida att rätt till utbildning, arbete, bostad och sjukvård är innehållsliga frågor. De anger ju vissa riktlinjer för vad man skall och får besluta om. Men problemet är att den

definition som Tingsten och hans efterföljare, och därmed de flesta av oss, gör sig till tolk för också innehåller ett antal rättigheter. Rättigheterna blir inte mindre innehållsliga för att de rör sådant som press, organisationer och politiskt deltagande i stället för arbete och bostad. Argumentet mot ett "socialistiskt" demokratibegrepp, att det är innehållsligt, är således obrukbart, för så vitt man inte själv är beredd att ålägga sig samma restriktion.

Det finns i och för sig rättigheter som reglerar formfrågor i snäv bemärkelse, exempelvis den allmänna och lika rösträtten, men detta lillustrerar bara det faktum att form och innehåll inte är varandra uteslutande kategorier. Och egentligen är det en självklarhet, att beslutens innehåll kan riktas mot formfrågor.¹⁹

Vad kan man då dra för slutsatser av att även den traditionella demokratidefinitionen inbegriper innehållsliga komponenter? Ja, man kan givetvis välja att ändå hålla fast vid den, och då försöka utforma andra skäl för just en sådan definition. Tankegången bör då vara att demokrati är en beslutsmetod, men att därtill skall läggas sådana rättigheter som utgör en garanti för beslutsmetodens fortbestånd. Det är då möjligt att finna en skiljelinje mellan olika typer av rättigheter. Om man t ex utgår från att demokrati bör avse folkligt deltagande i det politiska beslutsfattandet, och med detta menar sådant som deltagande i debatten som föregår besluten, torde det vara möjligt att hitta en skiljelinje mellan de sk opinionsfriheterna, som man vill inbegripa i demokratibegreppet, och övriga rättigheter.²⁰

Men det är också möjligt att dra andra slutsatser och i stället söka efter alternativen till ovannämnda demokratibegrepp. Man kan exempelvis välja en definition, som enbart befattar sig med bestämningar av icke-innehållslig karaktär. Inga som helst rättigheter tillåts då ingå i själva demokratibegreppet. Detta låter sig göras på i huvudsak två sätt. Endera utformar man någon sorts idealtypsdefinition, t ex att demokrati är det samma som politisk jämlikhet. Inget annat läggs in i definitionen; det blir en empirisk fråga huruvida den ena eller den andra rättigheten medför en ökad demokrati, dvs ett ökat mått av politisk jämlikhet.²¹ Eller också låter man demokrati avse förekomsten av vissa beslutsprocedurer, t ex majoritetsregeln. I båda dessa fall får man ett precist och avgränsat demokratibegrepp, som i princip ter sig vetenskapligt fruktbart. Nackdelen är att man samtidigt avlägsnat sig ganska långt från det normala språkbruket. I det första fallet tenderar begreppet att bli

ointressant därför att man inte vet om nästan alla eller nästan inga skall räknas som demokrater, nämligen om det räcker att omfatta politisk jämlikhet som ett av flera värden eller om det skall vara det enda eller i alla lägen det överordnade värdet. I det andra fallet får man ett meningslöst demokratibegrepp därför att i stort sett alla politiska institutioner blir demokratiska. Kravet på vad en demokrati skall uppfylla sätts alltför lågt.

Den motsatta slutsatsen, som tycks ha varit många kommunisters och socialisters, är att när nu vissa rättigheter innefattas i demokratibegreppet, så kan väl också några ytterligare få slinka med. Med argumentet att inte bara negativa rättigheter utan även positiva utgör centrala förutsättningar för att demokratin skall fungera, låter man demokratibegreppet omfatta allt fler egenskaper. Oaktat att det kan finnas andra skäl för ett sådant demokratibegrepp, anses detta sätt att resonera ofruktbart från vetenskaplig synpunkt. Regeln bör vara att lägga in så litet som möjligt i själva definitionen, för att i stället låta samband mellan företeelser bli resultatet av empiriska undersökningar.²² Påståendet att ekonomisk ojämlikhet har att göra med den politiska demokratin blir inte mindre utan mera intressant, om det framgår av en empirisk undersökning i stället för begreppslig analys.²³

Här är vi emellertid främst intresserade av att klargöra innehållet i det demokratibegrepp som i västerlandet är det förhärskande. Syftet är inte att själva stipulera vad som bör ingå i en definition. Den viktiga slutsatsen är då, att den begreppsapparatur som bygger på paret form – innehåll, vilken har sin härkomst från Herbert Tingstens författarskap, inte är särskilt fruktbar. Den lyckas helt enkelt inte fånga in de skiljelinjer mellan olika synsätt på demokratin, som vi uppfattar som centrala. Den västerländska demokratiuppfattningen låter sig inte fogas in i enbart den ena av dessa kategorier.

Demokratibegreppets historiska rötter

Ett helt annat sätt att fånga in demokratins innebörd är att anlägga ett idéhistoriskt perspektiv. Två liknande betraktelsesätt har lanserats av engelsmannen Thomas Humphrey Marshall och tysk-amerikanen Carl Friedrich.²⁴ Med utgångspunkt från deras författarskap om hur rättigheter knutna till medborgarskapet har utvecklats, skall vi härleda en föreställning om vilka idéer som fogats samman till demokrati i västerländsk mening. Tanken är i korthet, att demokratins fram-

växt kan delas upp i tre steg. Historiskt sett gällde striden först den civila demokratin. Därefter följde en kamp om politisk demokrati. Och under vårt sekel har så frågan rests om social och ekonomisk demokrati.

Teoretiskt sett bygger både Marshall och Friedrich sitt etapptänkande på en typologi med tre olika slag av rättigheter. De *civila* rättigheterna är knutna till domstolarnas behandling av medborgarna. Alla, oavsett ställning, skall behandlas lika inför lagen. De *politiska* rättigheterna handlar om medborgarnas position gentemot riksdagen och andra parlamentariska församlingar. Principen är en man – en röst och att alla har lika möjlighet att kandidera vid val. *Sociala* rättigheter motsvaras av att det upprättas en tredje typ av offentliga institutioner. Staten ikläder sig rollen av socialstat och garanterar med hjälp av ett system för social service att medborgarna blir lika behandlade även med avseende på arbete, bostad, utbildning och sjukvård.

Sverker Gustavsson har sammanfattat tankegången på följande sätt:

I form av en historisk tillbakablick på den politiska utvecklingen från 1700-talet och framåt lanserade Thomas Humphrey Marshall år 1950 sin sedermera så berömda idé om ett medborgarskap i tre skikt, vilka gradvis läggs ovanpå varandra.

Det första som hände, menade Marshall, när ståndssamhället började falla sönder, var att invånarna blev likställda i *civilt* hänseende. Alla fick samma rätt att svara och kära inför domstol. Ingen egendom och inget yrke fick längre förbehållas någon särskild del av befolkningen. Var och en fick sluta de avtal som han eller hon önskade och förmodde. Under 1800-talet tillkom en *politisk* komponent. Medborgarskapet utsträcktes till att även avse full och lika del i landets styrelse. Rätten att delta i allmänna val fördelades enligt principen en man en röst, och ingen kunde uteslutas som förtroendevald. Under 1900-talet gäller frågan, vad medborgarskapet skall anses innehålla därutöver. Räcker det med jämlikhet och integration i civilt och politiskt hänseende? Eller bör medborgarskapet även innehålla full och lika tillgång till sådana *sociala* nyttigheter som utbildning, sjukvård och bostäder? Det tänkbara omfånget av dessa senare rättigheter sträcker sig, ansåg Marshall, alltifrån rätten till en viss grundläggande ekonomisk trygghet till rätten till full delaktighet i de framsteg som görs inom centrala livsområden.²⁵

Det historiska betraktelsesättet påminner starkt om socialdemokraters och kommunisters sätt att skildra demokratins framväxt. De senare ger emellertid sina framställningar ett drag, som antyder att historien skulle ha ett inneboende mål;

samhället är obönhörligt på väg mot sin fulländning, och demokratins tre stadier utgör steg på vägen. Ett demokratibegrepp, som är idéhistoriskt förankrat, behöver dock inte förenas med en historicism av detta slag.²⁶

Hos kommunisterna, eller rättare sagt marxisterna, är tankegången också sammankopplad med en teori om sambandet mellan demokratins utveckling och skilda samhällsformer och om statens kapacitet att garantera medborgarna olika typer av rättigheter. Den politiska demokratin representerar demokratins höjdpunkt under kapitalismen. Under kapitalistiska förhållanden är staten helt enkelt inte förmögen att garantera medborgarna sociala rättigheter. Detta förutsätter en planmässighet som kapitalismens anarkiska produktionsförhållanden inte kan tillgodose. Det är kontentan av den marxistiska teorin om demokratins utveckling.²⁷

Men även om vi inte godtar tanken på en ödesbestämd utveckling, infinder sig frågan, vad som är den röda tråden i Marshalls och Friedrichs idéhistoriska scheman. Finns det historiskt sett någon gemensam princip, som kampen för demokrati ständigt har handlat om? Eller är det möjligt att som forskare i efterhand härleda något sådant kännetecken?

Det gemensamma kännetecknet

I Sverker Gustavssons diskussion om medborgarskapets innehåll och om hur detta har analyserats av olika tänkare, är det en tanke som framstår som samlande: *personlighetsprincipen*, dvs idén att varje individ skall behandlas likvärdigt oavsett samhällsställning.

Personlighetsprincipens innebörd framstår som tydligast om man observerar att rättigheter inte bara inskränker domänen för det kollektiva beslutsfattandet. Det är ju annars så man är van att uppfatta en rättighet. Den utgör ett värn för individen gentemot majoriteten. En rättighet innebär också att vissa annars tänkbara marknadstransaktioner blir förhindrade. Inför vi en rättighet, är det någon angelägenhet som undandras majoritetsbeslutens men också marknadens avgöranden.

Inom vissa områden uppfattar vi personlighetsprincipen som självklar:

Det är förbjudet att sälja sig som slav. Det är förbjudet att handla med röstkort och inkallelseorder. Domare får inte mutas. En man kan inte köpa sig rätten att ha två fruar, och en kvinna kan inte köpa sig rätten att ha två äkta män. Ämbeten är inte till salu. Allt detta är själv-

klart i den meningen, att ungefär samma transaktioner är blockerade i samhällen som i övrigt är jämförbara.²⁸

En del rättigheter av civil karaktär tas till och med som givna av ekonomerna. Teorin om marknaden tar som utgångspunkt en fungerande rättsordning. Men redan den politiska demokratin, förstådd som allmän och lika rösträtt, är tveksam från ekonomisk effektivitetssynpunkt.²⁹ Inte ens den mest ivrige anhängare av marknaden föreslår idag att vi skulle ges möjlighet att handla med röstkort. Den rättsliga kompetens vi har som väljare skall gälla alla och den skall vara lika fördelad. Den skall vara en rättighet knuten till medborgarskapet.

Det finns emellertid områden där personlighetsprincipen inte tas som lika given. Vi kan till och med vara anhängare av likvärdighet i socialt avseende, utan att för den skull acceptera att personlighetsprincipen skall få vägleda fördelningen av sådant som bostäder, utbildning och sjukvård. Vi kan i stället förorda en generell utjämning och hävda att individen själv skall få fälla avgörandet inom varje särskilt område.

Det är inte heller självklart vad personlighetsprincipen skall innebära inom områden som bostäder, utbildning och sjukvård. Den kan uppenbarligen inte innebära en jämn fördelning av dessa nyttigheter. Fördelningsprincipen kan således inte vara lika delar i strikt mening. Lika behandling måste på något sätt kvalificeras med utgångspunkt i vad som skall fördelas. Inom vissa områden, exempelvis vården, kanske detta innebär fördelning efter behov, medan andra områden ges fördelningsprinciper av mindre renodlat slag. Jag har i åtanke utbildning, där en blandning av behov och förmåga tycks motsvara vad den demokratiska skolan tar sikte på.³⁰

Slutsatsen blir att personlighetsprincipen måhända kan ses som ett gemensamt kännetecken för den civila, politiska och sociala demokratin, men – och det är en viktig invändning – det är i så fall en mycket tunn tråd som vi har att följa. Det faktum att civila, politiska och sociala rättigheter, historiskt sett har lagrats på varandra, och att de i vår egen självförståelse smälts samman till en enda harmoniserande tanke, är inte skäl nog att se dem som uttryck för en enda bakomliggande idé.

Men även om det nu är möjligt att analytiskt urskilja en sådan gemensam princip, och för den civila och den politiska demokratin är detta inget problem, är det inte säkert att det också är fruktbart. Kanske ger det en större insikt i det västerländska demokratibegreppets egenart, om vi i

stället väljer att uppfatta demokratiseringens tre stadier som uttryck för olika idéer?

Olika idéer

Med nationalstaten aktualiserades ett nytt principiellt problem, det om *förhållandet mellan samhälle och stat*. Det kungliga enväldet utgör ett första och, kan man kanske säga, primitivt sätt att hantera nationalstatens problem.³¹ Den politiska idéhistorien vittnar om att det ingalunda var någon okomplicerad lösning när politiken så småningom gradvis började sekulariseras.³² Det betyder nu inte att folkvälde eller demokrati pockade på som alternativ. Möjligen fanns det en ansats därtill i sådana idéer som härledde furstens legitimitet ur folkets samtycke.

Som den norske historikern Francis Sejersted har påpekat var det en annan lösning på nationalstatens problem, som idéhistoriskt utgjorde det primära alternativet.³³ Mot idén om enväldet ställdes först tanken på den bundna statsmakten eller *rättsstaten*.³⁴

Rättsstatsidén innebär . . . att lagen binder statsorganen – även de högsta bland dem – på samma sätt som den binder medborgarna i gemen. Mellan härskare och folk består inte bara ett maktförhållande, där den ene befälger den andre, utan också ett rättsförhållande, där båda parter har sina bestämda plikter och rättigheter. Till härskarens rättigheter hör att befälla undersåtarna, men om hans befallningar går utöver hans rättsliga kompetens saknar de bindande kraft, och ofta återkommande rättskränkningar från hans sida kan göra att det rättsband som består mellan honom och undersåtarna slites, av och att folket löses från sin lydnessplikt.³⁵

Det mest väsentliga i rättsstatsidén är föreställningen om en förutsägbar statsmakt. I dess idealbild kommer den politiska verksamheten nära administration och rättstillämpning. Det är lagarna snarare än regenten som styr samhället. Inslaget av skapande verksamhet i politiken skall vara litet. Politik bör ha karaktär av rutinpolitik. Historiskt kom denna idé till uttryck i framväxten av konstitutionella monarkier i början av 1800-talet.³⁶

Många anhängare av rättsstaten har ansett det som naturligt att staten också är liten och begränsad. Den liberala ideologins nattvaktarstat brukar ges en beskrivning som står nära idealen för rättsstaten.³⁷ Och från praktisk synpunkt ter det sig inte heller orimligt, att förutsägbarheten och bundenheten är lättare att åstadkomma och kan drivas längre om statens ansvarsområde reduceras.

Men rent principiellt är det viktigt att framhålla, att idén om den bundna statsmakten inte i sig innebär någon begränsning av statens verksamhetsområde.

Sammanblandningen av dessa båda idéer – den bundna och den begränsade statsmakten – har emellertid en ur historisk synvinkel betydelsefull idémässig grund. De har, som föregående citat antyder, mycket ofta reducerats till en enda tanke, den om medborgerliga fri- och rättigheter. Vi behöver bara erinra oss John Locke, Benjamin Constant och Alexis de Tocqueville,³⁸ för att inse att detta varit brukligt inom den liberala idétraditionen. Men detta har samtidigt inneburit att idén om fri- och rättigheter har begränsats till vissa områden. Dessa äldre liberala tänkare hade främst i åtanke de rättigheter som här givits benämningen civila. De förordade att alla skulle ha vissa rättigheter inför domstol – rättsväsendets agerande skulle vara förutsägbart – och de hävdade att ägandet skulle omges med rättskydd.

En tid senare lanserades en annan lösning på nationalstatens problem, nämligen demokratin eller, som jag föredrar att kalla den, *folksuveräniteten*. Tanken är här att samhället bemäktigar sig staten. Statsmakten skall kontrolleras av dem som styrs av den. Detta synsätt är uppenbart mera öppet för aktivism inom politiken än rättsstatsidealet. Genom tankegången att staten binds av lagar som har sin grund i folkets vilja, kan idéerna om rättsstat och folksuveränitet mycket väl förenas. Men poängen med folksuveränitetsidealet ligger inte i att staten skall vara bunden, utan i att dess agerande skall reflektera folkviljan.³⁹

Under tiden för den politiska demokratin framväxt ställdes idén om rättsstaten upp mot folksuveräniteten. Demokratin förknippades med massornas välde, med pöbelns nyckfulla och villkorliga styre, vilket stred mot det måttfulla och förutsägbara agerande som rättsstaten stod för.⁴⁰ Jag vill nu hävda att vår nuvarande mening med demokrati bäst klagörs mot bakgrund av denna idékonflikt mellan rättsstat och folksuveräniteten. Det betyder i detta fall, att vi inte har mycket hjälp av det obestridliga faktum att det var de besuttna som bekämpade demokratiseringen och att de gjorde detta av egenintresse. Vad som än var deras motiv, bör vi för att reda ut de begreppsliga problemen begrunda deras principiella argumentering.

Vad som sedan hände var att folksuveränitetstanken segrade. Men – och häri ligger det västerländska demokratibegreppets egenart – detta

kunde ske utan att rättsstatsidéen därmed förlora-
de.⁴¹ När demokratin under mellankrigstiden an-
greps av fascismen och kommunismen, visade det
sig nämligen att folksuveräniteten var ett värn för
rättsstaten. Men även rättsstaten har använts för
att bygga under folksuveräniteten. Idén om med-
borgerliga fri- och rättigheter frigjordes, som
Marshall och Friedrich har visat, från begräns-
ningen till den civila sfären och utsträcktes till att
gälla även politiken. De politiska rättigheterna
kan ses som resultatet av föreningen mellan rätts-
statsidealet och folksuveränitetstanken. Vår de-
mokratiska överideologi formades av historiska
omständigheter genom en syntes av dessa båda
olikartade idéer.

Den västerländska demokratisynen kan således
bäst förstås med att *rättsstatsidéen och folksuverä-
nitetstanken har lagrats på varandra*. De båda
idealen är inte helt harmonierande. Folksuveräni-
teten kan mycket väl anpassas till tanken om en
lagbunden statsmakt – här ligger kärnan i konsti-
tutionalismen – men det uppstår en konflikt om
rättsstatsidealet renodlas så att kravet på förutsäg-
barhet och bundenhet får innebära att staten helst
inte bör förändras.⁴² Syntesen innebär att delvis
motstridiga element förs samman och vägs mot
varandra, men de går att förena så länge som
ingendera av komponenterna betonas ensidigt på
den andras bekostnad.⁴³

Idéerna om rättsstaten och folksuveräniteten
motsvarar historiskt sett den civila respektive den
politiska demokratin i den tidigare skisserade ty-
pologin. Det är emellertid inte fråga om identiska
idéer, eftersom den politiska demokratin tolkat
som en uppsättning politiska rättigheter kan ses
som ett sätt att förena folksuveränitet och rätts-
stat. Parallellen behöver inte heller drivas längre
– det tredje stadiet i Marshalls schema har än så
länge inte till fullo integrerats med den väster-
ländska demokratisynen – men det är heller inte
svårt att se på vad sätt nationalstatens problem
ställs idag. Den lösning som debatteras, förfäktas
och ifrågasätts gäller hur staten skall ikläda sig
rollen av *socialstat*.⁴⁴ Tanken är således inte den,
att vi gemensamt skall ta ansvar för varandras
sociala situation; den kan nämligen mycket väl
komma till uttryck förutan en socialstat. Det frå-
gan i stället gäller är om och i vilken utsträckning
detta är uppgifter för staten.

Idén om socialstaten kan uppfattas som en vida-
reutveckling av det politiskt aktivistiska inslaget i
folksuveränitetstanken. Att idémässigt införliva
den med den demokratiska överideologin inne-

bär, att det på ett begreppsligt plan något spända
förhållandet mellan folksuveränitetstanken och
rättsstatsidealet drivs fram i ljuset. Där socialsta-
ten betonar inslaget av skapande politik och gärna
ser att statsmakten tänjer på gränsen för vad som
kan åstadkommas med givna lagar, där önskar
anhängare av rättsstaten mer av rutinpolitik och
en återhållsamhet inom ramen för snäva och pre-
cisa regler.⁴⁵ Å andra sidan kan föreställningen
om sociala rättigheter – i analogi med resone-
manget om de politiska rättigheterna – ses som
ett sätt att kombinera socialstatens ideal med
rättsstatens. Idén om välfärdsstaten – den moder-
na varianten av socialstat – står således inte i
något motsatsförhållande till rättsstaten, men de
kan inte heller ingå i ett alltigenom harmoniskt
förhållande.

Motståndet mot socialstaten har i Sverige gjort
bruk av en rättighetsargumentering. Men detta
bör snarast uppfattas som en strategi från den
potentiella förloraren, att fränkänna majoriteten
rätten att fatta ett politiskt avgörande i frågan.⁴⁶
Rättighetsargumentering är ett sätt att ge tyngd åt
plädningen för rättsstatsidealet, men som fram-
går av Marshalls typologi kan rättighetsmetoden
också användas till förmån för folksuveränitets-
tanken eller socialstatsidéen. Med utgångspunkt i
det positivrättsliga betraktelsesättet kan rättig-
hetsmetoden sägas stå neutral till dessa tre idéer.
Rättigheter kan användas som skydd för såväl den
civila som den politiska och den sociala demokra-
tin.⁴⁷ Idéhistoriskt är dock rättighetstanken
främst förknippad med rättsstatens beskydd av
medborgarnas negativa frihet.

Det västerländska demokratibegreppet

Det demokratibegrepp som är tämligen allmänt
accepterat i västerlandet är ett utmärkt exempel
på det som begreppsanalytiker kallar ett "essenti-
ally contested concept". Det står för något som vi
alla anser vara önskvärt. Det är i allra högsta grad
mångdimensionellt, och det kännetecknas av att
vi bara delvis är ense om hur det skall användas.

When the concept involved is *appraisive* in that the state
of affairs it describes is a valued achievement, when the
practice described is *internally complex* in that its charac-
terization involves reference to several dimensions, and
when the agreed and contested rules of application are
relatively *open*, enabling parties to interpret even those
shared rules differently as new and unforeseen situations
arise, then the concept in question is an 'essentially
contested concept'.⁴⁸

Ett av demokratibegreppets mest väsentliga kännetecken är personlighetsprincipen, tanken att alla oavsett samhällsställning skall behandlas likvärdigt. Närmast som ett korollarium följer därav idén om universalism. Demokratin gäller alla, något annat vore närmast en självmotsägelse. Här om råder stor enighet, så min invändning mot personlighetsprincipen gäller inte dess relevans för demokratibegreppet. Invändningen mot personlighetsprincipen är inte heller i första hand att dess innebörd är något oklar vid tillämpningen på sociala angelägenheter. Min poäng är helt enkelt att denna idé inte lyckas belysa det som är egenartat med det *västerländska* demokratibegreppet. Personlighetsprincipen och universalismen är idéer som återfinns i varje slags föreställning om demokrati.

I stället har jag valt att lyfta fram två andra idéer, folksuveräniteten och rättsstaten, och min huvudsynpunkt är, att *vår* demokratisyn bäst karakteriseras av att dessa idéer har avvägts mot varandra så att de harmonierar. Den finländske statsvetaren Jan-Magnus Jansson har apropå en utläggning av rättsstatsidén formulerat det på följande sätt:

Denna idé, som har haft en så utomordentlig betydelse för den västerländska kulturen, står inte i något omedelbart logiskt samband med den demokratiska folksuveränitetsidén. De båda idékretsarna har emellertid stått i en så intim historisk förbindelse med varandra, att de helt genomsyrat varandra.⁴⁹

Demokratis genombrott innebar en seger för folksuveränitetstanken. Men segern riktades inte mot rättsstatsidén. Dåtidens politiska vänster, socialdemokrater och liberaler, anammade även centrala element i rättsstatsidealet. Mest väsentligt var, att den folkmakt man kämpade för skulle utövas inom konstitutionella former.

Ideologiska skiljelinjer

Den västerländska demokratisynens speciella kännetecken är således dess förening av två delvis motstridiga element, rättsstatsidén och folksuveränitetstanken. Gemensamt för anhängare av den demokratiska överideologin är att de gör en avvägning mellan de båda idealen. Båda anammas, åtminstone i någon utsträckning, och ingetdera betonas i full utsträckning. Men inom ramen för denna samsyn kan avvägningen göras olika. Och hos de politiska ideologierna finns en tydlig tendens att förlägga tyngdpunkten olika.

Spontant tänker vi oss att folksuveräniteten är

den politiska vänsterns idé, medan rättsstatsidén ges en koppling till motståndet mot demokratiseringssträvandena. Från historisk synpunkt är emellertid detta en aning närsynt. Det är inte så enkelt, att den ena idén är uttryck för radikalism och den andra ett vapen för de som värnar om det bestående.

Tanken om en bunden statsmakt kan representere noe dypt konservativt. Den kan være bundet til naturretten eller den kan være bundet til idéen om det tradisjonelle samfunn . . . Tanken om en bunden statsmakt kan imidlertid også opptre som en revolusjonær teori der idéen ikke er at statsmakten er bundet, men at den *skal bindes*. Dette er konstitusjonalismens prinsipp slik dette gleder inn som et element i liberalismen.⁵⁰

Att precisera hur de politiska ideologierna väger samman rättsstatsidén och folksuveränitetstanken kan också sägas vara ett omdömeslöst företag. I synnerhet vad gäller konservatism och liberalism kan det nämligen konstateras att de genom historien har förändrats. Både konservatism och liberalism är levande ideologier än idag, därför att de ständigt har anpassats för nya samhällsförhållanden. Och de uppträder idag i ett flertal olika nyanser. Lägg därtill att forskningen om modern författningsspolitik än så länge är mycket fragmentarisk. De avslutande sidorna bör således läsas med en viss reservation. Resonemanget får med nödvändighet karaktären av en delvis utforskad hypotes.

Om vi begränsar blickfältet till innevarande århundrade, kan vi göra en rangordning med avseende på hur mycket folksuveränitetstanken betonas på bekostnad av rättsstatsidén. Den författningsspolitiska debatten visar att socialdemokrater ger högre prioritet åt folksuveräniteten än de borgerliga. Både liberaler och konservativa åberopar i vissa angelägenheter rättsstatsidealet mot att majoritetens vilja skall slå igenom. Socialdemokraternas högsta instans i författningsspolitiska frågor är folkviljan som den kommer till uttryck vid de allmänna valen. De borgerliga är mer benägna att binda folkviljan vid rådande grundlag. Vad gäller betoningen av folksuveräniteten är rangordningen socialdemokrati-liberalism-konservatism relativt okontroversiell. Den omvända rangordningen för hur ideologierna betonar rättsstaten kan dock möjligen ifrågasättas. Ordningsföljden mellan liberaler och konservativa är här inte lika självklar. Det har funnits folkpartister, exempelvis Per Ahlmark, med ett mycket starkt patos för rättsstatsidealerna, samtidigt som vissa konser-

vativa var förhållandevis beredvilliga att tumma på rättsstatens idéer under det senaste världskriget.⁵¹

Inplaceringen av kommunisterna utgör ett speciellt problem. Under senare tid kan det synas som att de samtidigt lagt maximal tonvikt på båda idéerna. Å andra sidan finns i deras argumentering inslag som ger vid handen att idealen framhävs därför att de gagnar det arbetande folkets intressen, inte därför att idealen hyllas i sig. Folksuveräniteten betonas för att majoriteten tänkes förorda radikala förändringar, och rättsstaten förs fram som ett värn mot reaktionära tendenser inom byråkratin och parlamentet.⁵²

Historiskt sett karakteriseras emellertid kommunismen av att rättsstatsidéen helt har negligerats. I de klassiska skildringarna av proletariatets diktatur är det folksuveränitetstanken som ensidigt betonas, och poängen är att "folkviljan" inte är bunden av några som helst regler som ärvt från kapitalismen. Mest renodlat kommer det till uttryck i följande passage från en föreläsning av Stalin, som i sin tur citerar Lenins *Staten och revolutionen*:

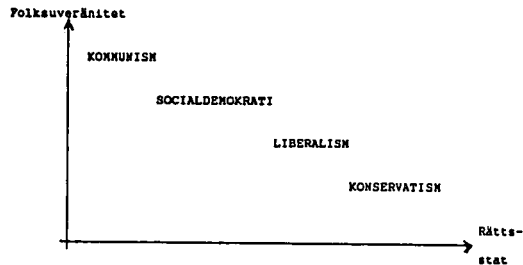
Kort sagt: *proletariatets diktatur är proletariatets av ingen lag begränsade och på våld baserade herravälde över bourgeoisin, vilket åtnjuter de arbetande och utsugna massornas sympati och understöd.*⁵³

Liknande, fastän inte fullt så burdust formulerade, tankegångar har i senare tiders demokratidebatt förts fram av Torbjörn Tännjö.⁵⁴ Det svenska kommunistpartiets officiella ställningstaganden har inte varit fullt så extrema, men när avvägningen mellan rättsstat och folksuveränitet någon entstaka gång har ställts på sin spets, är tendensen otvivelaktigt densamma. Tonvikten läggs på folksuveränitetstanken.⁵⁵ Men även kommunismen – åtminstone i dess svenska tappning – ryms idag inom den demokratiska familjen.⁵⁶

De ideologiska skiljelinjerna i fråga om avvägningen mellan rättsstatsidéen och folksuveränitetstanken skulle således kunna sammanfattas i nedanstående figur:⁵⁷

Några av dessa ideologier har verksamt bidragit till att forma vår uppfattning om demokratin. Hur den omformas i framtiden låter sig inte sägas. Frågan är närmast om och på vad sätt idéerna om socialstaten införlivas och sammansmälts med de tidigare idealen. Vad gäller den nutida utformningen kan dock konstateras att samtliga dessa ideologier framgångsrikt har anpassats till den västerländska demokratisynen. Den politiska hö-

Figur 2: Ideologiernas avvägning mellan demokratin idéer



gern, konservatismens fanbärare, erövrade sin demokratiska trovärdighet genom att acceptera folksuveränitetstanken som komplement till rättsstatsidéen. För kommunisterna har inträdet bland demokratin anhängare följt ett annat mönster. Knäckfrågan var för dem att anamma ett visst mått av rättsstatens ideal.

Noter

¹ Jag kommer att pröva tre olika modeller. De första, som förknippas med Tingsten, är den som länge har dominerat i svensk debatt. Den andra modellen utgör därvidlag dess enda tänkbare konkurrent. Den kan uppfattas som en renodling och uppstramning av ett tänkande som har förankring i den socialistiska idésfären. Den tredje modellen, slutligen, saknar företrädare i den svenska debatten. Den utgör en konstruktion som visserligen har idéhistorisk förankring, men den bakomliggande idéen har lånats från den norska demokratidebatten.

Modellerna prövas på sedvanligt begreppsanalytiskt manér. Det betyder att de utsätts för ett slags konsistentest. Implicit i framställningen finns emellertid också ett annat kriterium. Modellerna har valts, därför att de på olika sätt fångar in den partipolitiska spänning som då och då kommer till uttryck i svensk demokratidebatt. Avslutningsvis lanseras också, i anslutning till den tredje modellen, en hypotes om vad som är de ideologiska skiljelinjerna rörande demokratibegreppet.

² Se Oppenheim, Felix. *Political Concepts. A Reconstruction* (Oxford: Basil Blackwell, 1981), som menar att forskaren bör ta det vanliga språkbruket som utgångspunkt för att rekonstruera ett begrepp som blir vetenskapligt användbart. Ett helt annorlunda synsätt förfäktas av Connolly, William E. i *The Terms of Political Discourse. Second edition* (Oxford: Martin Robertson, 1983, 1974). Enligt Connolly är det inte meningsfullt eller ens princi-

- piellt möjligt att konstruera analysneutrala begrepp.
- ³ Tingstens mest berömda framställning av ämnet heter just *Demokratiens problem*. Det var egentligen en serie populärvetenskapliga föreläsningar som publicerades i bokform första gången 1945.
 - ⁴ Mest känd i Sverige var kanske dansken Alf Ross, vars *Varför demokrati?* publicerades på svenska 1946. Av större betydelse, internationellt sett, var Schumpeters *Capitalism, socialism and democracy* (1943). Se även Hessler, Carl-Arvid. *Demokrati i västeuropeisk mening och i rysk*. Installationsföreläsning vid tillträdet av den skytteanska professuren i Uppsala den 8 november 1947. (Stockholm: Norstedts, 1948) och Jansson, Jan-Magnus. *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin* (Helsingfors: Söderströms, 1952).
 - ⁵ Tingsten a a, s 57.
 - ⁶ Per-Erik Backs kritik av Tingsten i "Liberalism och demokrati", *Insikt och handling*, utgiven av Hans Larsson samfundet, Lund 1964, utgör ett undantag. Back invänder gentemot Tingsten att termen "ekonomisk demokrati" mycket väl låter sig införlivas med en demokratisyn av det slag som Tingsten själv förfäktar. Ekonomisk demokrati bör då avse att man tillämpar den demokratiska beslutsmetoden – i en eller annan bemärkelse – i frågor som rör det ekonomiska livet.
 - ⁷ Sjuttioalets debatt finns sammanställd av Nils Elvander i *Demokrati och socialism* (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1975).
 - ⁸ Denna synpunkt kan formuleras mer generellt. Poängen med Tingstens demokratisyn var idépolitiskt sett att demokratin gjordes till en överideologi. Vissa frågor placerades vid sidan av det politiska stridsområdet. Den i sammanhanget brukade distinktionen form-innehåll är då av mindre intresse. Tesen om demokratin som en överideologi har analyserats av Nils Elvander i "Demokratin som överideologi", *Svensk tidskrift*, Årg 69, 1982, nr 5, s 235–242.
 - ⁹ Detta gäller i högre grad Alf Ross.
 - ¹⁰ En utförlig analys återfinns i min avhandling, *Kommunism på svenska? SKPI/VPK:s idéutveckling efter Komintern* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1984), speciellt s 18, 24–28, 85–87, 137–147 och 322–325.
 - ¹¹ Axel Hadenius har på ett förtjänstfullt sätt gjort reda för dessa begreppsliga distinktioner i sin *Medbestämmandereformen* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1983). Snarlika resonemang förs också i Lundquist, Lennart. "Demokratins idéer" i Back, Pär-Erik & Gustafsson, Agne, red. *Modern demokrati. Problem och debattfrågor* (Lund: Liber, 1976) s 21–60.
 - ¹² Teserna utgör rekonstruktioner, men de saknar inte grund och de är inga karikatyrer av faktiskt framförda ståndpunkter. Detta framgår av flera inlägg i debattantologin *Demokrati och socialism*.
 - ¹³ Det bör dock påpekas att inte heller Tingsten var helt entydig i sitt språkbruk alla gånger. Min framställning bygger således på en välvillig tolkning av Tingsten.
 - ¹⁴ Hadenius a a, s 11.
 - ¹⁵ Det bör understrykas att "formell" inte skall ges någon biton av betydelselös. Huruvida olika formella och reella förutsättningar har stor betydelse eller ej får avgöras på empirisk väg.
 - ¹⁶ Resonemanget som hittills följt Hadenius 1983 innehåller en terminologisk – och som det visar sig nedan även begreppslig – oklarhet. Det talas omväxlande om beslut och beslutsfattande. Hadenius själv använder dessutom termen inflytande, som det tycks synonymt med beslutsfattande.
 - ¹⁷ Det förekommer också att man urskiljer en fjärde kategori vid sidan av förutsättningar, form och innehåll. Man uppmärksammar då även demokratis omfattning eller utbredning, dvs inom vilka områden den demokratiska beslutsformen tillämpas.
 - ¹⁸ Min kritik liknar den invändning Michael Walzer riktar mot försöken att knyta analysen av demokrati-begreppet till paret "procedural and substantive justice". Se dennes "Philosophy and Democracy", *Political Theory* Vol 9, No 3/August 1981, s 386.
 - ¹⁹ På ett mycket elegant sätt har detta problem uttryckts av Amartya Sen i "The Impossibility of a Paretian Liberal", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982). Sen visar, att redan från liberal synpunkt mycket svaga rättigheter är logiskt oförenliga med en beslutsform där individernas önskemål och därmed beslutens innehåll inte åläggs några som helst restriktioner.
 - ²⁰ Robert Dahls försvar av demokratin som procedur är av detta slag. Hans utgångspunkt är en karakteristik av den sant demokratiska beslutsprocessen. Till definitionen fogas sedan ett antal rättigheter, som är nödvändiga för att upprätthålla denna process. Se s 22–31 i *A Preface to Economic Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1985). Jfr även resonemanget i Hermansson a a, s 142 ff, speciellt noterna 234 och 235.
 - ²¹ Detta är i princip tillvägagångssättet i Lively, Jack. *Democracy* (Oxford: Basil Blackwell, 1980). Problemet med detta förfaringsätt är givetvis att avgränsa vad som bör inberäknas i det politiska, samt när detta begreppsliga problem är löst att operationalisera politisk jämlikhet.
 - ²² Synpunkten kan givetvis även riktas mot det västerländska demokratibegreppet, som inte heller det är något minimalt begrepp. I praktiken måste denna regel vägas mot önskemålet att anknyta till det vanliga språkbruket.
 - ²³ Jfr Popper, Karl R. *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. 4th edition. (London: Routledge & Kegan Paul, 1972).
 - ²⁴ Marshall, Thomas Humphrey. "Citizenship and Social Class" i Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* (Cambridge, 1950) och Friedrich, Carl J. *En introduktion till den politiska teorin. Sex centrala problemställningar* (Stockholm, 1969). Jfr

- också Bendix, Reinhard & Rokkan, Stein. "The Extension of Citizenship to the Lower Classes" i Bendix, *Nation-Building and Citizenship* (New York, 1964). Själv följer jag i stor utsträckning presentationen i Sverker Gustavssons "Medborgarskapets innehåll" i *Kungliga Vetenskapssamhällets i Uppsala årsbok 25/1983–1984*.
- Det bör emellertid noteras, att dessa författare för egen del har ett något annorlunda syfte än att karakterisera demokratibegreppet. De försöker i stället precisera det som kännetecknar den process som kan benämnas västerlandets demokratisering.
- ²⁵ Gustavsson a a, s 98.
- ²⁶ Se vidare Kuhnle, Stein. *Velferdsstatens utveckling. Norge i komparativt perspektiv* (Oslo: Universitetsforlaget, 1983), s 89 f och Campbell, Tom. *The Left and Rights. A Conceptual Analysis of the Idea of Socialist Rights* (London: Routledge & Kegan Paul, 1983).
- ²⁷ Hermansson a a, speciellt s 137 ff.
- ²⁸ Gustavsson a a, s 105.
- ²⁹ Gustavsson hänvisar till James Tobins "On Limiting the Domain of Inequality", *Journal of Law and Economics* 16 (1970), men temat finns också utvecklat i Okun, Arthur M. *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1975).
- ³⁰ Jfr Walzer, Michael. *Spheres of Justice* (New York: Basic Books, 1983). För en kritisk diskussion av Walzers resonemang, se Barry, Brian. "Intimations of justice", *Columbia Law Review* Volume 84, No. 3 (April 1984).
- ³¹ Jansson a a och Herlitz, Nils. *Grunddragen av det svenska statskicketts historia*. Sjätte upplagan. (Stockholm: Svenska bokförlaget/Norstedts, 1964) beskriver den faktiska författningsutvecklingen, som självfallet var mer mångfacetterad än vad som här antyds. De principer eller idéer som här omtalas förekom sällan eller aldrig i renodlad form. Varken i Sverige eller England slog exempelvis det kungliga enväldet igenom på samma sätt som i övriga Europa.
- ³² Se del III i Sabine, George H & Thorson, Thomas L. *A History of Political Theory*. Fourth edition. (Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1973).
- ³³ Min framställning i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Francis Sejersteds *Demokrati og rettsstat* (Oslo: Universitetsforlaget, 1984). Dennes resonemang går ut på att "demokrati" och "rättsstat" är skilda, delvis motstridiga idéer, som ständigt har brutits mot varandra i norsk politik. Hos Sejersted får "demokrati" stå för det som här kommer att rubriceras "folksuveränitetstanken". Och detta är helt korrekt, om man ser till vad "demokrati" till en början åsyftade. Men uppgiften är här att karakterisera den idag förhärskande föreställningen om demokrati, och poängen är därvid att en viss tolkning av rättsstatsidéen har infogats som en del i den västerländska demokratisynen.
- ³⁴ Begreppet rättsstat rymmer en hel del problem. Själva termen är av tyskt ursprung och dess historiska innebörd har ändrats i takt med Tysklands skiftande öden. (Jfr Seip, Jens Arup. "'Rettsstaten'. En studie i begrepsanalyse og begrepsforvirring", *Nytt Norsk Tidsskrift* 1 årgång, 2/1984, s 78–99.) Men det faktum att den historiska innebörden av begreppet är oklar, innebär inte att det idag skulle vara ofruktbart att som Sejersted göra en idealtypsbestämning av rättsstatsbegreppet. Här anknyts till det som jurister kallar det formella rättssäkerhetsbegreppet. (Se Bengtsson, Bertil. "Om lagrådsgranskningens gränser", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, Årgång 47, 4–6/1984, s 188–212, för en klargörande analys av skillnaden mellan det formella och det materiella rättssäkerhetsbegreppet.) Ett problem kan det dock föra med sig att utnyttja en term, som på detta sätt är historiskt belastad. Man riskerar att hamna i ändlösa och trötliga diskussioner om rena termfrågor.
- ³⁵ Jansson a a, s 31.
- ³⁶ Anderson, Perry. *Den absoluta statens utveckling* (Lund: Cavefors, 1978), s 15–43, analyserar de ansatser till rättsstat – främst anammandet av den romerska civilrätten, samt framväxten av en centraliserad byråkrati och ett enhetligt skattesystem – som framträdde redan under renässansens absoluta monarkier. Max Webers analyser utgör dock fortfarande den självklara utgångspunkten för ett mer inträngande studium. Se exempelvis sidorna 105–157 i *Makt og byråkrati* (Oslo: Gyldendal, 1971), en samlingsvolym med utdrag ur centrala texter av Weber.
- Konstitutionalismens idéer och historia skildras i Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*. 4th edition. (Waltham, Mass: Blaisdell, 1968) och Skinner, Quentin. *The Foundations of Modern Political Thought. Volume Two: The Age of Reformation* (Cambridge University Press, 1978), s 113–184.
- ³⁷ Jfr Theodore Lowis funderingar under etiketten "Juridical Democracy" i *The End of Liberalism*. 2nd edition. (New York: Norton, 1979). Idén om administrativ formalism utgör kännetecknet, men läsaren anar att Lowis uppsåt är att åstadkomma en begränsad statsmakt. Ett mer näralliggande exempel på sammankopplingen av idéerna om statsmaktens bundenhet och begränsning är Peter Steins "Offentlig sektor, skatter och grundlagar" ingående i antologin Segerstedt, Torgny T m fl. *Rättssäkerhet och demokrati* (Stockholm: Ratio, 1985). Stig Strömholms "Demokrati och juridik" i samma antologi kan dock läsas med stor behållning givet det problem som här ställs i fokus.
- ³⁸ Se John Lockes *Two Treatises of Government* och Tocquevilles *Democracy in America*. Vad gäller Constant kan jag själv enbart hänvisa till sekundärlitteraturen, Stephen Holmes *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism* (New Haven: Yale University Press, 1984).

- ³⁹ Rousseaus *Du Contrat Social* är den klassiska referensen. Teorin om allmänviljan innebär dock en precisering av begreppet folkvilja, som gör det tveksamt om Rousseau verkligen är ett bra exempel på en renodlad folksuveränitetsteoretiker. Se Hermansson, Jörgen "Modern rationalistisk teoribildning och Rousseaus teori om allmänviljan", *Statsvetenskaplig tidskrift* 4/1984.
- ⁴⁰ Se Alexis de Tocquevilles *Democracy in America* för en än idag läsvärd analys av "majoritetens tyranni".
- ⁴¹ Det framträder mycket tydligt i den leninistiska synen på demokrati – se hänvisningarna till Lenin och Stalin längre fram i denna uppsats – att folksuveränitetstanken riktas mot rättsstatsidealet. Kanske kan man hävda att detta är något gemensamt för en populistisk demokratisyn.
- ⁴² Denna konflikt framträder tydligt i länder med någon form av författningsdomstol. En analys anpassad efter amerikanska förhållanden görs av Michael Walzer i "Philosophy and Democracy", *Political Theory* Vol 9, No 3/August 1981, s 387–393.
- ⁴³ Detta är blott en variant av det gängse sättet att analysera demokratibegreppet i termer av en avvägning mellan motstridiga tankeelement. Se tex Pennock, J Roland. *Democratic Political Theory* (Princeton University Press, 1979), där paren kollektivism-individualism och jämlikhet-frihet ställs mot varandra.
- Vad gäller paret jämlikhet-frihet finns det ett avgörande skäl till att inte blanda in det i detta sammanhang. Det bör i stället reserveras för analysen av de normativa och empiriska demokratiproblemen. Om vi vill ställa normativa frågor om demokratiska mål och empiriska frågor om demokratins effekter i termer av jämlikhet och frihet, är det en poäng att dessa begrepp inte redan ingår i själva definitionen av demokrati.
- ⁴⁴ Idén om en välfärdsstat – ett mer positivt värdeord uttryckt än socialstat – är nog i och för sig allmänt accepterad, åtminstone i svensk politik. Man kan således hävda att välfärdsstaten ingår som element i en för svensk politik gemensam överideologi. Jag vill däremot hävda att det inte råder enighet om att också infoga välfärdsstaten som en del i själva demokratidefinitionen.
- ⁴⁵ Nyström, Per "Välfärdsstaten och dess styrningsmekanismer", *I folkets tjänst* (Stockholm: Ordfront, 1983), s 221–234, tecknar konflikten från ett praktiskt politiskt perspektiv med hjälp av två typer av styrningsmekanismer, den "byråkratiska" respektive den "kommunala linjen".
- ⁴⁶ Se redogörelsen för PHM-kampanjens argument mot "Arbetarrörelsens efterkrigsprogram" i Lewin, Leif. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år* (Stockholm: Norstedts, 1984).
- ⁴⁷ Att kombinationen folksuveränitet och rättigheter ger upphov till samma slags logiska problem som kategorierna form och innehåll är en annan sak. Om folkmajoriteten inför en viss rättighet innebär det ju att den ålägger sig själv vissa restriktioner för framtiden.
- ⁴⁸ Connolly a a, s 10.
- ⁴⁹ Jansson a a, s 31.
- ⁵⁰ Sejersted a a, s 53.
- ⁵¹ Jag grundar detta på resultaten från Karl-Göran Algotssons forskning rörande debatten om de medborgerliga fri- och rättigheternas grundlagsskydd.
- ⁵² Allra tydligast framträder detta under partiets "modernistiska" period i mitten av sextioalet. Se exempelvis partiprogrammet, *Socialistiskt alternativ*, från 1967.
- ⁵³ Stalin, Josef. *Om leninismens grunder* (Stockholm: Oktober, 1984, 1924), s 48.
- ⁵⁴ Tännjö, Torbjörn. *Demokrati och proletär revolution* (Lund: Doxa, 1977), s 94–147, och "Bör vi frukta arbetarklassens stat?" i *Att tillämpa Marx* (Stockholm: Arbetarkultur, 1979), s 368–376.
- ⁵⁵ Jörn Svensson med sin *Du skall ta ledningen och makten* (Stockholm: Arbetarkultur, 1975) är den inom partiet som diskuterat frågorna mest utförligt. Det mest avancerade försöket – i den mening att frågeställningen är teoretiskt tillspetsad – från partiets sida att bringa reda i den problematik som här behandlas återfinns emellertid i en artikel av Lars Herlitz, "Vad är uppfattningen inom SKP om minoritetens rätt i en demokrati?", *Ny Dag* 22–28/1 1965. Se Hermansson a a, s 257–260, för en analys.
- ⁵⁶ Hermansson a a, speciellt s 257 ff.
- ⁵⁷ Hypotesen, som sammanfattas i figuren, säger dels att ideologierna innehåller en avvägning mellan de två principerna, dvs ingen ideologi förordar att de skall ordnas lexikaliskt, dels att ideologierna kan rangordnas med avseende på hur mycket de betonar de två idéerna. I det senare fallet hävdas således ingenting om vare sig avstånd eller absolut nivå.

En fotnot om demokrati

AV DAG ANCKAR

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion har bett mig inkomma med en kommentar till Jörgen Hermanssons intressanta och synpunktsrika uppsats "Demokrati i västerländsk mening". Jag skall gärna efterkomma denna anmodan, och försöka anlägga ett par synpunkter på den problematik Hermansson gör till sin. Utförlig skall jag dock inte vara; min ambition för dagen sträcker sig inte längre än till en någorlunda utarbetad fotnot.

Hermansson levererar, enligt egen utsago, en förstudie till centrala demokratiproblem, sådana som frågorna varför vissa länder är mer demokratiska än andra, och varför vi över huvud taget bör ha demokrati. För att kunna studera dessa problem måste vi, säger han, först ange vad vi menar med demokrati. Onekligen är det lätt att hålla med om detta. Det är kanske svårare att följa honom när han säger att vi knappast på ett meningsfullt sätt kan ange vad vi menar med demokrati om vi inte har kännedom om vad som vanligtvis brukar avses med demokrati – jag kan nog inte riktigt inse varför ett sådant villkor måste gälla. Alltnog, Hermanssons syfte, så som jag förstår det, är att bidra till vår kännedom om uppfattningar i modern tid av den västerländska demokratin; bli vill han visa att den gängse föreställningen om demokratis innebörd lider av oklarhet och att den rådande enigheten om denna innebörd är begränsad. Alldeles glasklar är väl inte Hermanssons introduktion. Läsaren stannar nog undrande inför vissa uttrycksätt och formuleringar. Denna undran gäller bli frågan om en rådande enighet verkligen kan vara begränsad, och Hermanssons förklaring att det gängse västerländska demokratibegreppet, inkluderande principen en man-en röst, beslut enligt majoritetsregeln och ett antal medborgerliga fri- och rättigheter, tas för givet i hans uppsats. Så är ju inte fallet – uppsatsen går uttryckligen in i detta begrepp och problematiserar det i olika riktningar. Sålunda beskrivs det som en syntes av flera olika idéer som rymmer mycket olika tendenser. På ett ställe heter det ännu att uppsatsen vill besvara frågan hur vi bäst

karaktäriserar det vanliga västerländska demokratibegreppet – jag tror inte att jag har riktigt klart för mig vad man egentligen gör när man "karaktäriserar" ett begrepp. Men jag skall inte förlora mig i detaljer, utan gå till saken.

I sin diskussion av den västerländska demokratisynen tar Hermansson en utgångspunkt i *Herbert Tingstens* föreställning om demokrati som en besluts metod. Enligt Tingsten var demokrati ju en fråga om beslutsfattandets och maktutövningens former, en fråga om metod och teknik men inte en fråga om politikens innehåll. Beslut var enligt Tingsten demokratiska om de fattades på ett visst sätt; beslutens innehåll eller innebörd var i sammanhanget ointressanta. Kännetecknet på ett demokratiskt sinnelag blir då en beredskap att acceptera dåliga beslut så länge de fattas på rätt sätt, dvs demokratiskt. En demokrat måste, har Tingsten skrivit, "ständigt vara beredd på en situation, i vilken han förklarar, å ena sidan, att ett visst beslut bör genomföras, å andra sidan, att det enligt hans övertygelse är olämpligt".¹ Synsättet har, såsom Hermansson påpekar, varit dominerande i svensk och varför inte också nordisk statskunskap. Ett exempel finner vi i *Leif Lewins* i och för sig normativt laddade definition av demokrati som "en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som det uppstår växelverkan elit-massa i den politiska beslutsprocessen".² Ett annat exempel ger *Nils Elvander*, som hävdar att demokratin är "en metod för beslutsfattande enligt vilken majoritetsprincipen är grundläggande och där ett system av regler garanterar att besluten fattas efter fri debatt och fri åsiktsbildning". När Elvander sedan gör tillägget att majoriteten i en demokrati skall "ta hänsyn till minoritetens uppfattning genom kompromiss, så att besluten baseras på bredast möjliga opinion",³ gör han emellertid sig skyldig till en självmotsägelse. Till kraven på form lägger han plötsligt ett krav på innehåll, ett krav att majoriteten skall beakta vad minoriteten vill.

Hermansson förefaller mena att dylika själv-

motsägelser i själva verket är mer eller mindre oundvikliga. Han hävdar to m att det synes vara "något i grunden fel på distinktionen mellan form och innehåll". Han säger visserligen att form och innehåll inte är samma sak. Men han menar att kategorierna inte är varandra uteslutande. Problemet är, säger han, att den definition som Tingsten och dennes efterföljare gör sig till tolk för innehåller ett antal rättigheter och därmed blir innehållslig. Hans argument är, jag hoppas jag förstått honom rätt, att beslut i en demokrati i västerländsk mening inte får kränka vissa för demokratins fortbestånd väsentliga rättigheter, såsom yttrandefrihet, rätt till politisk organisering, m m. Besluten, tagna i en viss form, får inte innehållsligt innebära formens undergång. Om detta gäller, här har vi kärnan i Hermanssons argument, formuleras krav av innehållslig natur, och distinktionen mellan form och innehåll faller i och med detta. Den traditionella demokratidefinitionen, den som Tingsten och andra förfäktat, utesluter de krav på tex social och ekonomisk jämlikhet som vänsterkantens demokratiteoretiker gärna vill inskriva i sina definitioner av demokrati. Men den innesluter andra krav, och dessa blir inte icke-innehållsliga därför att de är andra.

Hermansson sätter här onekligen fingret på en om punkt i det traditionella sättet att uppfatta demokrati som enbart form. Uttalad eller underförstådd i detta sätt är en fortlevnadsgaranti. Detta är ju dock inte en nödvändighet. Det finns inget som tvingar till ett inskrivande av sådana garantier i en definition av demokrati och därmed till ett övergivande av distinktionen mellan form och innehåll: kategorierna kan vara varandra uteslutande. Relationen mellan dem blir då också empirisk i stället för logisk eller begreppslig. Själv vill jag gärna definiera demokrati innehållsligt, nämligen som överensstämmelse mellan styrelseakter och rationella preferenser hos berörda personer⁴ – förutom att en sådan definition skiljer vad jag uppfattar vara demokratins väsen från demokratins förutsättningar, indikatorer, sidoprodukter och förtjänster, lämnar den frågan om relationen mellan de två kategorierna öppen, öppen att besvaras empiriskt. Detta är en viktig fördel och något som talar för att kategorierna borde definieras rena – Hermansson har en argumentering enligt samma linje.

Emellertid är det inte skäl att här mycket uppehålla sig vid distinktionen mellan form och innehåll. Det är nämligen inte Tingstens och hans efterföljares oklarhet som får Hermansson att vända

sig mot distinktionen. Han menar att den som sådan är otillräcklig för att fånga in den västerländska demokratisynen, som inte låter sig fogas in i enbart den ena av de två kategorierna. Häre har han onekligen rätt. Att särhålla form och innehåll kan ha goda forskningsmässiga konsekvenser, men särhållandet tjänar inte alldeles väl syftet att beskriva den västerländska demokratisynens mångfald. Sätten att uppfatta demokrati varierar – vi kunde kanske systematisera florán på tex det enkla sätt som anges i Figur 1, där vi korsat form och innehåll utgående från om kategorierna enligt något överenskommet kriterium är demokratiska eller inte. Odemokratisk form kopplad till odemokratiskt innehåll ger odemokrati (D). Men i övrigt kan vi nog tala om demokrati över hela linjen. Det finns de som finner kravet på form tillräckligt och anser demokrati föreligga i situation A likväl som situation C; det finns de som till krav på form lägger krav på innehåll och följaktligen vill acceptera endast A; det finns ännu de som menar att innehåll är den styrande komponenten och att vi har demokrati i A likväl som B. Konfronterad med en sådan brokighet överger Hermansson den traditionella demokratidefinitionen och skisserar ett helt annorlunda sätt att fånga in den västerländska demokratins innebörd; jag skall här försöka anlägga ett finsk perspektiv på detta sätt.

Figur 1. Demokrati som form och innehåll: fyra konfigurationer.

	Demokratiskt innehåll	Odemokratiskt innehåll
Demokratisk form	A	C
Odemokratisk form	B	D

Hermansson vill, kort sagt, beteckna den västerländska demokratisynen som en syntes av två idéer med historiskt sett olika betoningar: rättsstatsidén å ena sidan, folksuveränitetsidén å den andra. Det ligger, tror jag, en hel del i en konceptualisering av detta slag. När Finland år 1919 fick sin nuvarande regeringsform, skedde detta efter en slitsam författningskamp, där just dessa två idéer – eller i varje fall varianter av dem – brottades med varandra.⁵ Mot varandra stod högern och vänstern med skarpt avvikande författningsideal – för vänstern var riksdagens ställning av högsta statsorgan och folkviljans uttolkare en oeftergivlig kärnpunkt; för högern var behovet av en stark

verkställande makt, ägnad att uppväga och neutralisera ett ryckigt och okontrollerbart folkvälde, en likaså oeftergivlig kärnpunkt. Mycket i Finlands författningsliv, inte minst presidentmaktens utformning, skall ses mot bakgrunden av denna kollision mellan två synsätt och de kompromisser, initierade och verkställda av den politiska centern, som kollisionen nödvändiggjorde. Praxis har väl visat att båda falangerna hade fel i sina förutsägelser om vad motpartens alternativ skulle komma att innebära och att idéerna har kunnat anpassas till varandra. Men i ett utgångsläge var konstellationerna som sagt andra, mer renodlade och i överensstämmelse med Hermanssons tes. Vänstern tryckte på folkets suveränitet, högern på ett rättsstatsideal.

Å andra sidan är iakttagelser från Finland även ägnade att ifrågasätta, åtminstone på vissa punkter, allmängiltigheten i de resonemang Hermansson för. Han gör ett försök att precisera dagens ideologiska skiljelinjer beträffande betoningar på rättsstatsidén och folksuveränitetstanken, och han kommer, beträffande folksuveräniteten, till att rangordningen socialdemokrati-liberalism-konservatism är relativt okontroversiell i Sverige. Kanske är det så. I Finland är läget nog mer kontroversiellt. Dels saknas där en ordentlig partioperationalisering av begreppet liberalism. Och dels har i senare tiders författningsdebatt funnits en större förståelse i konservativa kretsar än i socialdemokratiska och kommunistiska för att det representativa systemet borde fördes med korrektiv av direktdemokratisk innebörd, såsom folkomröstningar, direkta valmetoder, m m. Tendensen var synlig i den författningsutredning som utan att avsätta konkreta resultat pågick i Finland under 1970-talets förra hälft,⁶ och den har senare snarast förstärkts. Här är väl delvis fråga därom att "folket" har blivit ett mera tilltalande konglomerat i borgerliga ögon än det var vid författningens tillkomst: Finland är, jag har inte kontrollerat detta men jag tror att jag har rätt, det land i Västeuropa som redovisar den lägsta andelen vänsterröstande. Samma omständighet har väl också bidragit till att vänsterns misstro mot författningens olika stadganden om minoritetsskydd och om trygghet för majoritetsdiktatur har blivit mindre uttalad och övertygad. Jag tror, för att sammanfatta, att Hermanssons bild av dagens Sverige inte i alla stycken kan överföras på förhållandena i Finland.

Skillnaden blir faktiskt än tydligare om vi går tillbaka ungefär femtio år i tiden. Föreställningen om konservatismens dragning till ett rättsstatstän-

kande och motsvarande distans till principen om folksuveränitet är sålunda inte förenlig med det skede i Finlands politiska närhistoria som utspelades under 1930-talet och kännetecknades av existensen av fascistiskt färgade och orienterade grupperingar av politisk betydenhet, grupperingar som i sin agitation mot kommunister och annat vänsterfolk vände sig mot det parlamentariska förfarandet och de demokratiska spelreglerna och i stället pläderade för och även vidgick direkta aktioner, som sades uttrycka den genuina och verkliga folkviljan. Folksuveräniteten var i det konservativa högsätet, inte rättsstatsidén. Man kan kanske resa invändningen att dessa fascistiskt orienterade grupperingar egentligen inte skall föras till det konservativa lägret – låt oss notera att deras verksamhet småningom, i takt med att den upptrappades, kom att väcka reaktioner och avståndstaganden från grupperingar och politiker på högerflygeln, avståndstaganden som uttryckligen åberopade laglighets- och rättsargument. "Lagligheten betydde mera för en majoritet av folket än rörelsen räknat med", har en kännare av området påpekat.⁷ (Att så blev fallet skall, vi kan i förbigående notera detta, delvis ses som en följd av tidigare skeden i landets historia, då laglighetsprincipen och värnet om rätten och grundlagen var ett vapen i kampen mot förryskningssträvandena i slutet av förra århundradet och början av detta århundrade). Men Finlands 1930-tal visar hur som helst att det minsann kan vara "en aning närsynt", för att citera Hermansson, att spontant identifiera folksuveräniteten med den politiska vänstern.

Man kunde naturligtvis fortsätta ganska länge med att räkna upp enskilda episoder och fall som inte är ägnade att underbygga den skiss Hermansson ger av dagens och gårdagens ideologiska skiljelinjer. Man kunde t ex peka på den i Finlands parlamentariska historia mycket uppmärksammade riksdagsupplösning som president Ståhlberg företog år 1924 i anledning av att de kommunistiska riksdagsmännen häktats för landsförrädisk verksamhet – Ståhlberg menade att riksdagens sammansättning inte efter detta svarade mot folkets i val uttalade vilja. Åtgärden rönste ringa förståelse på agrart och konservativt håll, där respekten för folkmaktens konstitutionella former denna gång inte var överhövan stor. I enskilda fall är det väl också ofta så att betoningar på folksuveränitet och rättsstatstanken lätt blir avhängiga det som det egna intresset i respektive fall utpekar. På ett allmännare plan är det, tror jag, ändå rimligt att mena att Hermanssons idé fungerar. Jag är väl

inte så villig som han att inräkna kommunisterna i den demokratiska västerländska familjen – när de talar om "folksuveränitet" menar de något annat än socialdemokrater, liberaler och konservativa. Men i övrigt vill jag instämma med Hermansson. På det hela taget är det så att demokratin i västerländsk mening är en förening, en sammansmältning av rättsstatsidén och folksuveränitetstanken.

Det låter sig kanske sägas att den idé Hermansson framlägger sist och slutligen inte tillför vår uppfattning av den västerländska demokratisynen något väsentligt nytt. Att rättsstatsidén och folksuveränitetsprincipen har kunnat förenas, "har lagrats på varandra", som Hermansson skriver, innebär väl, kunde man säga, föga mer än att enighet kunnat nås därom att majoriteten skall bestämma men inte får bestämma vad som helst. Jag måste medge att känslor av detta slag i någon mån beledsagat min läsning av Hermanssons uppsats. Samtidigt finner jag dock att den ger infallsvinklar för forskning som ter sig tänkvärda och inspirerande. Anknypningen till de centrala demokrati-problem om vilka Hermansson talar skulle väl ligga däri att vi borde beflita oss om sådan forskning som skulle visa hur de två idéerna sammansmält eller varför de gjort det på olika sätt och med olika betoningar i olika västerländska samhällen; även att vi borde fundera över om sammansmältningen varit önskvärd och över vilka kriterier som kan komma till användning vid en bedömning av denna fråga. Om dessa ting vet vi säkert alldeles för litet; det skall också sägas att infallsvinkeln på

ett spännande sätt inbjuder till komparativt upplagd forskning. Denna gäller då enligt Hermansson demokrati i västerländsk mening, och för honom kvarstår uppgiften att säga vad demokrati egentligen är. Har begreppet en västerländsk variant har det tydligen även andra, och en definition måste innesluta alla.

Referenser

- ¹ Herbert Tingsten, *Demokratiens problem*, Bokförlaget Aldus/Bonniers, Stockholm, 1964, ss 42–43.
- ² Leif Lewin, *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1970, s 228.
- ³ Nils Elvander, Dags för en seriös debatt om demokratiens problem, i Nils Elvander, red.: *Demokrati och socialism*, Rabén & Sjögren, Stockholm, 1975, s 19.
- ⁴ Definitionen analyseras och motiveras i Dag Anckar, *Folket och presidenten. En författningpolitisk studie*, Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk, H. 132, Finska Vetenskaps-Societeten, Helsingfors, 1984, ss. 61–78.
- ⁵ En tämligen utförlig redogörelse härför lämnas på svenska i Sven Lindman, *Från storfurstendöme till republik*, Ekenäs TryckeriAktiebolags Förlag, Ekenäs, 1969.
- ⁶ Utredningsarbetets resultat redovisas på svenska i *Statsförfattningsskommitténs delbetänkande 1974*, Kommittébetänkande 1974:27, Helsingfors.
- ⁷ Lauri Karvonen, *Lapporörelsen och IKL. Finländska varianter på mellankrigstidens fascistiska strömningar*, Medd. från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:216, Åbo, 1985, s. 17.

Demokrati ur ett konfliktperspektiv

AV GUNNAR FALKEMARK

Inledning

Ur Hermanssons artikel kan ett antal teser vaskas fram. Först möter vi en tes av metodologiskt slag:

Tes 1: Vid definition av demokratibegreppet skall beaktas (a) det normala språkbruket och (b) kravet på så kallade minimaldefinitioner.

Till denna tes kan fogas en uppsättning teser av mer s.a.s. substantiell natur:

Tes 2: Det finns ett västerländskt demokratibegrepp.

Tes 3: Detta demokratibegrepp har genomgått historiska förändringar. Slutresultatet av dessa förändringar utgör ett komplex av flera olika idéer.

Tes 4: Komplexet av dessa idéer – särskilt idéerna om folksuveränitet och rättsstat – utgör en harmonisk helhet.

Mitt syfte är att kritiskt granska dessa teser.

Kritik av Tes 1

Vad gäller Tes 1 så är, menar jag, såväl (a) som (b) illa underbyggda. Om vetenskapligt fruktbara begrepp eftersträvas, så finns ingen anledning fästa vikt vid det "normala" språkbruket, vilket (a) förutsätter. I naturvetenskapliga sammanhang är detta alldeles uppenbart. (Att kräva att – exempelvis – den etablerade definitionen av "guld" som ett grundämne med atomnumret 79 ersätts med en definition som ligger det vardagliga språkbruket närmre, vore föga välbetänkt). Jag kan inte se att situationen i samhällsvetenskap är fundamentalt annorlunda beskaffad. Begreppsbestämningar måste i första hand avgöras på inomvetenskapliga grunder. Det är m.a.o. orimligt att utmönstra en demokratidefinition – exempelvis – à la Schumpeter, som Hermansson synes vilja

göra, enbart därför att en sådan definition "avlägsnar sig ganska långt från det normala språkbruket".¹ Skall Schumpeters definition av demokrati som en kamp mellan tävlande eliter om folkets röster avvisas måste – för att fullfölja exemplet – *andra* typer av argument åberopas. Ett möjligt angreppssätt i så fall vore att påvisa empiriska misstag i Schumpeters analys av folkflertalets kompetens och egenskaper. Det är analyser av dylikt slag som ligger bakom hans "realistiska" omdefinition av begreppet demokrati.

Det bör tillfogas, att *om* vänligt språkbruk skall vara riktninggivande i definitionsprocessen, måste man bestämma sig för *vems* språkbruk som skall beaktas. Är det folkmajoritetens språkbruk eller experternas eller politikernas eller ...? Hur denna fråga än besvaras måste – åtminstone om precision eftersträvas – något slags empirisk studie av språkvanor genomföras.

Kravet (b) åtnjuter i Uppsala en lika stor som omotiverad popularitet. Det finns inget som helst rimligt samband mellan, å ena sidan, vetenskaplig fruktbarhet och, å den andra sidan, "att lägga så litet som möjligt i själva definitionen". Argumenten för denna sanning har jag utvecklat i detalj i ett annat sammanhang. De skall inte här upprepas.² Vad betyder detta underkännande av (b) konkret i Hermanssons fall? Jo, att hans avvisande av socialisters och kommunisters insisterande på att så kallade positiva rättigheter skall inkorporeras i demokratibegreppet måste baseras på något *annat* än ett metodologiskt svärdshugg.

Kritik av Tes 2

Det finns knappast något skäl att betvivla, att Hermansson verkligen omfattar Tes 2. Återkommande uttryck som "vad som vanligen brukar avses med demokrati", "det västerländska demokratibegreppets egenart", "vår nuvarande mening om demokrati", "den idag förhärskande fö-

reställningen om demokrati" etc, utgör stöd härför.

I en viss mening har Hermansson rätt i att en betydande konsensus råder. Principer som "en person – en röst", majoritetsregeln vid beslutsfattande och ett antal rättigheter utgör centrala inslag i de flesta demokratidefinitioner.³

I en annan – och mer intressant – mening har han fel. Genom en överdriven koncentration på demokrati-definitioner, kamoufleras viktiga skillnader i västerländsk demokrati-syn. Det är min bestämda uppfattning, att fokus inte bör vara definitioner utan olika synsätt – eller bättre uttryckt – olika teorier om demokrati. Och vad gäller dessa storheter råder högst betydande åsiktsskillnader.

Det finns olika sätt att karakterisera och åtskilja olika demokratiteorier. Här följer ett litet urval av några försök att särskilja sådana teorier, som ger en föreställning om rådande spännvidd i uppfattning:

- (i) direkt, representativ och elitistisk demokrati
- (ii) liberal och totalitär demokrati
- (iii) borgerlig och proletär demokrati
- (iv) liberal och u-landsdemokrati. osv.

Vad som skiljer dessa (och andra) teorier om demokrati är inte så mycket definitionen av begreppet demokrati, som hela floran av antaganden som s.a.s. kringgärdar begreppet. Dessa antaganden utgörs av såväl empiriska föreställningar och värdeomdömen som av handlingsdirektiv (av generell art).

Huvudproblemet för Hermansson är hur vi bäst karakteriserar *begreppet* demokrati. Som framgått, vill jag lägga tonvikten på *teorier* om demokrati för att på detta sätt belysa verkliga åsiktsmotsättningar. I rättvisans namn bör påpekas, att Hermansson inte negligerar sistnämnda dimension. Hans tänkvärda klassificeringsförsök i Fig 2 – och beledsagande resonemang – vittnar härom. Men hans insisterande på att det är definitioner som skall undersökas, gör att hans teoretiska apparat för att särskilja olika demokratiuppfattningar förblir outvecklad.

En alternativ analysteknik

Jag skall här ange några av de komponenter, som enligt min mening, bör beaktas vid beskrivning av olika demokratiteorier så att väsentliga likheter och skillnader tydligt framträder. Den teknik som föreslås består av ett antal *analysfrågor*. (Någon

fullständighet gör jag, självfallet, inte anspråk på.) För varje analysfråga anges några olika ställningstaganden för att dokumentera åsiktsmotsättningsarnas djup och omfattning.

(1) Hur definieras begreppet demokrati?

Det existerar en mångfald olika definitioner. Som redan påpekats, har Hermansson rätt i att man vanligen tar fasta på de drag han uppmärksammar. Undantag finns emellertid. Den redan omnämnde Schumpeter utgör ett sådant undantag.⁴

(2) Vilken räckvidd tillerkänns den demokratiska beslutsmetoden?

Här berörs det fundamentalt betydelsefulla frågekomplexet på vilka *områden* de demokratiskt valda organen har rätt att fatta beslut. I vilken utsträckning föreligger rätt för dylika organ att – exempelvis – omfördela inkomst och förmögenhet, reglera (och upphäva) den fria marknaden eller ingripa i människors privatliv? Svaren på frågor som dessa uppvisar en enorm variationsbredd. Vad gäller relationen stat/marknad – för att ta upp en konfliktfylld dimension – står den nyliberale (dvs gammalliberalen i lätt uppräskad kostym) och den radikale socialisten mycket långt från varandra. En Milton Friedman och en Ernst Wigforss förordar radikalt olika samhällsmodeller; bägge är i en mening demokrater, men deras ideal företer få gemensamma drag.

De starkt divergerande ställningstaganden, som frågor av ovan angivet slag givit upphov till, är på ett intimt – ehuru ingalunda enkelt – sätt kopplade till olika rättighetsföreställningar. För att sådana föreställningar skall få den vikt de förtjänar vill jag behandla dem under en särskild punkt.

(3) Vilka rättigheter – om några – tillerkänns medborgare och enskilda individer?

De två motpolerna åsiktsmässigt sett är här, å ena sidan, att vissa *okränkbara* rättigheter existerar och, å andra sidan, att *inga* rättigheter alls existerar. Den första ståndpunkten har sina historiska rötter i naturrätten och försvaras med kraft av tänkare som John Locke och Thomas Paine. Den andra uppfattningen brukar vanligen grundas på en strikt empirism och en avsmak för allt som uppvisar de avlägsnaste likheter med "metafysik". I Sverige har objektiva rättighetsföreställningar utsatts för grov beskjutning av filosofen

Axel Hägerström och hans mäktiga lärjungar. Till den sistnämnda skaran hörde Vilhelm Lundstedt, juristprofessor och socialdemokratisk politiker. För Lundstedt utgjorde "s k rättigheter" vidskep- ligen vanföreställningar vilka på intet sätt lade hinder i vägen för en snabb omvandling av lagstift- ningen. Angående äganderätten yttrade han bl a: "... talet om att en ny lag skulle kunna kränka äganderätten är lika meningslöst som en papego- jas pladder".⁵ Onekligen en uppfriskande frispråk- ighet.

Mellan ovannämnda ytterpositioner är natur- ligtvis många mellanlägen möjliga. Olika uppsätt- ningar av rättigheter är tänkbara, liksom skilda rangordningar av rättigheter. Så anser t ex socia- lister vanligen att rätten till arbete, dvs statens skyldighet att se till att alla har någon form av sysselsättning, är viktigare än äganderätten. Libe- raler gör i allmänhet en motsatt bedömning.

Ytterligare en rättighetsaspekt måste framhål- las, nämligen synen på privatlivets helgd och på den personliga integriteten. Accepteras en privat sfär skyddad från intrång och insyn från statsmak- tens sida eller anses – för att uttrycka sig i 1960- talets speciella politiska idiom – "allt egentligen vara politik"? Om den sistnämnda synen godtas har politiska instanser rätt att – utan andra restriktioner än lämplighetsskäl och "sammällsnytta" – bestämma medborgarnas mål och livsformer.⁶

(4) Var och i vilka former skall det folkliga *delta- gandet* i beslutsfattandet äga rum?

En första grov indelning i svaren på denna fråga utgör den traditionella distinktionen mellan direkta och indirekta beslutsformer. Det är välbe- kant att även ett representativt system låter sig förenas med vissa direktdemokratiska inslag så- som beslutande folkomröstningar och folklig ini- tiativrätt. Ytterligare frågor som hänför sig till (4) gäller folkligt deltagande i förvaltning och rätts- maskineri. Till (4) hör också i vilken utsträckning offentliga ämbeten skall tillsättas genom utnäm- ning eller genom val. (I t ex USA utses domare på delstatlig och lokal nivå ofta i allmänna val).

(5) Vilken funktion skall folkets valda *represen- tanter* tillerkännas?

I olika demokratitraditioner möter vi radikalt olika synsätt. Så anser t ex Schumpeter att valda ombud under den löpande valperioden skall ges fullständig frihet i sina ställningstaganden.⁷ Alla

former av instruktioner från väljarens sida bannly- ses. Schumpeter går till och med så långt i sin plädering för representanternas självständighet att han hävdar: "... the practice of bombarding them with letters and telegrams for instance – ought to come under the same ban" (Schumpeter, 1976, s 295). Den diametralt motsatta åsikten för- fäktas av bl a Marx. I hans bok om Pariskommü- nen från 1871 skildras med uppenbart gillande hur Paris arbetare valde representanter, som förutom att de gavs arbetarlöner, var "ansvariga och kunde avsättas när som helst". (Marx, 1978, s 68). I ut- kastet till nationell organisation, som aldrig hann genomföras innan kommunardernas styre krossa- des med bl a preussisk hjälp, skisserades en enligt Marx förebildlig representationsform: "Ombuden skulle när som helst kunna ersättas och alltid vara bundna av sina väljares bestämda instruktioner" (Ibid, s 69).

(6) Hur ser man på *elites* roll i funktion?

Det är ett förvånansvärt drag i praktiskt taget all demokratiteori, såväl klassisk som modern, att eliter tilldelas uppgifter av utomordentlig bety- delse. Vid noggrann besiktning framträder, bakom skilda förklädnader, drag av Platons filoso- fiska elitstyre. Hos Rousseau – exempelvis – som ju brukar ses som en passionerad anhängare av direktdemokrati dyker elitismen upp i form (bl a) av en lagstiftare av mer ovanligt slag:

"Till att upptäcka de bästa och för varje nation lämp- ligaste samfundsprinciperna, krävs det en överlägsen intelligens, som såge alla människors lidelser, men själv icke erföre en enda; som vore helt främmande för vår natur, och likväl kände den i grunden; vars lycka vore helt oberoende av oss . . . Det behövdes förvisso gudar för att ge lagar åt människorna" (1919, s 49).

Hos ett annat kultföremål inom demokratitankens historia – John Stuart Mill – är elitismen än mer framträdande. För Mill – en utrerad intellektuell snobb – är det av största betydelse, att den poli- tiska makten placeras i händerna på en kultiverad kunskapselit. För att säkerställa ett dylikt maktin- nehav är Mill beredd att överge den (för oss) nat- urliga principen om "en person – en röst" (Mill, 1910, s 276–292). De bildade måste enligt Mills synsätt tillförsäkras *fler* röster än de obildade, för att de senares krassa klassintressen inte otillbörligen skall komma att prägla lagstiftningen. För Mill är demokratin (i hans något begränsade mening) snarare ett instrument för folkbildning än ett red-

skap för folkligt inflytande. Vanligt folk kan genom politiskt deltagande – främst på lokal nivå – erbjudas den oskattbara förmånen att komma i kontakt med överlägsna andar. Om dylika kontakter gäller, enligt Mill, att de "... in the ordinary course of life is altogether exceptional, and the want of which contributes more than anything else to keep the generality of mankind on one level of contented ignorance" (Ibid, s 351–352).

Ideologin inom svensk socialdemokrati – för att ta ett tredje exempel – rymmer påtagliga elitistiska drag. Socialdemokratin har varit den ledande ideologiska kraften i vårt land i ett drygt halvsekel. Den tyske författaren Hans Magnus Enzensberger gör den träffande iakttagelsen, att det socialdemokratiska partiet spelar en "hegemonisk" roll i det svenska samhället: "... det bestämmer vilka spelregler alla andra medspelare måste hålla sig till om de skall överleva politiskt" (1982, s 11). Tidigt betraktades inom "rörelsen" av ledande intellektuella (som t ex Gunnar Myrdal) en form av social ingenjörskonst som en vägledande princip i samhällsomvandlingen. Idéhistorikern Staffan Källström har givit en god beskrivning av denna princip och av dess elitistiska grundton:

"Den sociala ingenjörskonsten bygger på tanken att samhällsliga förhållanden är manipulerbara och detta utifrån en exakt kunskap om människan och om sociala relationer. Den om sociala förhållanden kunnige 'ingenjören' besitter denna överlägsna kunskap. Alltså är han bäst lämpad att svara för samhällsbygget" (1986, s 201).

Hos marxistisk demokratiteori – slutligen – är elitismen oförblommerad. Enligt Lenins inflytelserika partiteori – presenterad i *Vad bör göras?* – är arbetarklassen av egen kraft oförmögen att utveckla ett revolutionärt medvetande. Med hjälp står att finna. Likt Prometheus skänker en upplyst och skolad elit – med sina sociala rötter i de härskande klasserna – den revolutionära teorin till de förtryckta massorna.

Finns det då bland de olika demokratiuppfattningarna ingen verkligt antielitistisk riktning? Det är faktiskt inte så lätt att hitta någon sådan. Vi får i så fall söka oss till så pass (maktmässigt) perifera tankeströmningar som anarkismen.⁸ Det är notabelt, att vissa ytterlighetsbetonade former av nyliberalism kommer nära den anarkistiska ideologin.⁹

Det finns ytterligare analysfrågor, som måste ställas för att en allsidig bild av olika demokrati-teorier skall kunna ges. Låt mig helt kort nämna två sådana frågor. (7) Vilken syn på *gemene mans*

kompetens och på *personligt ansvar* föreligger? (8) Vilka föreställningar om *jämlikhet* hyllas? Svaren på (7) och (8) hänger nära samman med vilket slags idealsamhälle som förespråkas.

Kritik av Tes 3

Denna tes behandlar jag tämligen summariskt. Om vi istället för "demokratidefinitioner" talar om "demokratiteorier" har Hermansson delvis rätt. De teorier som omfattades för drygt hundra år sedan i tongivande intellektuella kretsar, skiljer sig väsentligen från dagens mest omhuldade teorier. Detsamma gäller naturligtvis också om vi utsträcker jämförelsen till att omfatta mäktiga politiska rörelser och partier. Men även här överbetonar, menar jag, Hermansson den konsensus som råder. Klaus von Beyme noterar: "Der Demokratiebegriff entwickelt mehr und mehr die Tendenz, synonym mit allem Guten, Schönen und Wahren in der Gesellschaft zu werden" (1980, s 189). Den *tendens* von Beyme talar om finner vi således i väl stor utsträckning i Hermanssons demokratianalys.

Kritik av Tes 4

Tes 4 har jag för avsikt att diskutera någorlunda utförligt. Min kritik kan sammanfattas i två punkter:

- (i) Hermansson framlägger inte skymten om bevis för Tes 4.
- (ii) Tes 4 är felaktig.

Tes 4 är en stark och uppseendeväckande hypotes. Hermansson är inte helt omedveten om att idéerna "rättstat" och "folksuveränitet" *kan* komma i konflikt med varandra. Icke desto mindre beslutar han sig för att någon konflikt (ännu) inte råder: "... min huvudsynpunkt är att *vår* demokratisyn bäst karakteriseras av att dessa idéer har avvägs mot varandra så att de harmonierar". Det är något oklart vad "vår" syftar på; låt oss för enkelhets skull avse den faktiska avvägningen i vårt fosterland.¹⁰ Oavsett om detta är en riktig tolkning eller ej, är det ställt utom tvivel, att några argument för Tes 4 *inte* framläggs. Dettå är en allvarlig brist.

Tes 4 är, vill jag hävda, felaktig. Detta sakförhållande är naturligtvis dystert. Hur angenämt vore det inte om starkt positivt värdeladdade företeelser gick att förena! För denoreflekterade optimismen är alla positiva värden samtidigt förenliga. Etablerar man bara en förnuftig samhällsordning,

så låter sig jämlikhet, rättvisa, frihet, solidaritet, trygghet m m motståndslöst sammanfogas till en harmonisk enhet. Emellertid står alla dessa värden i mer eller mindre komplicerade relationer till varandra. Frihet låter sig svårligen förenas med jämlikhet och trygghet. Osv. Kort sagt, *smärtsamma* avvägningar är ofrånkomliga. Detta gäller också de värden som intresserar Hermansson: folksuveränitet och rättstat.

Det finns starka skäl hävda, att folksuveränitetens utveckling i Sverige skett på rättstatens *be-kostnad*. Ett huvudinslag i en modern rättstat är förekomsten av fast förankrade medborgerliga fri- och rättigheter. I vårt land har aldrig någon stark medborgarrättstradition utvecklats. Under senare år har dessutom skyddet för medborgarrätten urholkats. Under förarbetet med den nya författningen ville man inom socialdemokratin – som Hermansson i hög grad förknippar med folksuveränitetstanken – inte ens grundlagstrygga de medborgerliga fri- och rättigheterna. Man tvingades vika sig här, men det slutgiltiga författningsförslaget var föga imponerande. Förslaget såg, för att citera författningsexperten Jörgen Westerståhl, ”ynkligt ut, men stod nära realiteterna” (1976, s 10).¹¹ Westerståhl finner emellertid intresset för de grundläggande rättigheterna märkligt. (Vad forskare finner förvånade vore värt ett särskilt studium). ”Det aktuella intresset för fri- och rättigheter är ur många synpunkter en märklig företeelse, eftersom det så uppenbart går stick i stäv mot åtskilliga andra aktuella utvecklingstendenser” (Ibid, s 10).

Tyvärr är detta en korrekt iakttagelse. Nämda intresse går verkligen stick i stäv mot aktuella utvecklingstendenser. Helt i linje med dessa tendenser uttalade sig däremot justitieminister Sten Wickbom 1985 inför en skara verkschefer:

”När en enskild står inför en myndighet eller en domstol är det inte fråga om denne skall få rätt gentemot myndigheten eller inte. Frågan gäller hur den enskildes intressen skall vägas mot andra ofta mera oprecisa intressen.”

Efter dessa olycksbådande förklaringar anlog statsrådet likväl en optimistisk ton. ”Myndigheterna är en garant för rättssäkerheten.”¹²

Sammanfattningsvis: En realistisk – och upply-sande – beskrivning om moderna föreställningar om demokrati måste uppmärksamma de högst vä-sentliga åsiktsmotsättningar, som faktiskt existerar. Först då möjliggörs rationell debatt och för-nuftiga ställningstaganden – som är av största

betydelse såväl för statsvetare som för vanliga medborgare.

Noter

- ¹ Schumpeters definition av demokrati presenteras och utvecklas i kap XXII i hans under det andra världskri- get skrivna arbete *Capitalism, Socialism and Democ- racy*. Det måste observeras, att i hans definition ingår *inte* något stadgande om allmän rösträtt eller dylika traditionella villkor.
- ² Kravet på s k minimaldefinitioner återfinns (bl a) i Giovanni Sartoris skrifter. Se – exempelvis – hans stora uppsats 'Guidelines for Concept Analysis' (Sar- tori, 1984). För min kritik av Sartoris metodologi hänvisas den intresserade till Falkemark (1985).
- ³ Av någon obegriplig anledning talar Hermansson konsekvent om principen ”en *man* – en röst”. Är det verkligen meningen att utesluta kvinnor?
- ⁴ Även om *alla* enades om en explicit definition av begreppet demokrati, betyder detta inte att begrep- pet för den skull hade en och samma mening. Me- ningen hos ett vetenskapligt begrepp påverkas inte bara av definitionen, utan också av hela den teore- tiska kontext i vilken begreppet är infogat.
- ⁵ Citerat i Jacob Sundberg (1984, s 102).
- ⁶ I Sverige har bl a LO-ekonomen Anna Hedborg for- mulerat idén om medborgaren som ett slags stats- egendom. I en herostratiskt ryktbar intervju i *Dagens Nyheter* 1982 likställdes deltidsarbete med skatte- flykt. Några nyckelfraser i intervjun bör noga begrun- das: ”Om man går ned på deltid undandrar man sam- hället värdet av sitt arbete. Man använder den gemensamma tiden för egna ändamål: bakar bröd, målar fönsterkarmar, kokar lingonsylt eller vad det nu kan vara.” Citerat i Jacob Sundberg (1984, s 108).
- ⁷ En likartad representationsteori omfattade den oför- liknelige konservative tänkaren och politikern Ed- mund Burke. Under några stormiga år på 1770-talet representerade Burke valkretsen Bristol. Hans maxim – när han, vilket ofta skedde, hamnade i skarp motsättning till sina valmän – var ”Jag försvarar Era intressen, mot Era åsikter”. Vid valet 1780 föredrog väljarna en kandidat, som delade deras åsikter och bortsåg från deras sanna intressen. (För en mycket läsvärd essay om Burkes mellanspel i Bristol, se Bar- ker, 1951, kap 6).
- ⁸ För en god översikt av både den anarkistiska ideologin och de anarkistiska rörelserna rekommenderas Woodcock (1962).
- ⁹ Se – exempelvis – Lepages beskrivning av libertaria- nism och ”anarkokapitalism”, 1980, s 47–53.
- ¹⁰ Jag talar här naturligtvis om den *empiriska* förenlighe- ten av angivna idéer. Med en smula semantisk finger- färdighet kan begreppen definieras så, att de logiskt sett befinner sig i harmoni. Jag *utgår* från att det inte är en dylik semantisk trivialitet Hermansson vill upp-

märksamma, utan att han uttalar sig om hur idéerna om rättstat och folksuveränitet faktiskt avvägs i förhållande till varandra.

- ¹¹ Från och med 1980 föreligger RF:s kapitel 2 – som behandlar grundläggande fri- och rättigheter – i utbyggd form, som innebär ett visst mått av ökat rättsskydd. Detta betyder *inte* att rättsskyddet är betryggande. Flertalet rättigheter är *relativa*, dvs de kan begränsas genom vanlig lag. Och även *absoluta* rättigheter som exempelvis religionsfriheten är föremål för tämligen godtyckliga begränsningar (Se Petrén/Ragnemalm, 1980, s 47).
- ¹² Justitieministern citeras i hovrättsrådets Brita Sundberg-Weitmans välargumenterade bok *Rättsstaten åter!* (1985, s 103). Att en hög jurist ser sig nödsakad välja en dylik boktitel – som för övrigt har täckning i framförda argument – ger anledning till oro. Uppenbarligen delas inte Hermanssons harmoniföreställningar av alla.

Bibliografi

- Barker, Ernest: *Essays on Government*. Oxford University Press, London 1951.
- von Beyme, Klaus: *Die politischen Theorien der Gegenwart*. R. Piper & Co Verlag, München 1980.
- Enzensberger, Hans Magnus: *Svensk höst*. Dagens Nyheter, Stockholm 1982.
- Falkemark, Gunnar: "Recension av Giovanni Sartori (ed): *Social Science Concepts*". *Scandinavian Political Studies*, 1985:1-2.
- Källström, Staffan: *Den gode nihilisten*, Raben & Sjögren, Stockholm 1986.
- Lenin, V. I.: *Vad bör göras?* Proletärkultur, Göteborg 1971.
- Lepage, Henri: *I morgon kapitalism*. Ratio, Stockholm 1980.
- Marx, Karl: *Pariskommunen*. Arbetarkultur, Lund 1978.
- Mill, John Stuart: *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*. Dent & Sons Ltd, London 1910.
- Petrén, Gustav och Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar*, Liber, Stockholm 1980.
- Rousseau, Jean Jacques: *Om samhällsfördraget eller statsrättens grunder*. Bonniers, Stockholm 1919.
- Sartori, Giovanni (ed): *Social Science Concepts*. Sage Publications, London 1984.
- Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen & Unwin, London 1976.
- Sundberg-Weitman, Brita: *Rättsstaten åter!* Norstedts Förlag, Stockholm, 1985.
- Sundberg, Jacob: "Om totalitär rättsuppfattning", *Svensk Juristtidning*, 1984:2.
- Westerståhl, Jörgen: "Författningsutredningen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1976:1.
- Woodcock, George: *Anarchism*. Meridian Books, New York, 1962.

Demokratiet og dets forudsætninger

AV PALLE SVENSSON

Indledning

Jörgen Hermansson tager i sin artikel fat på en række spørgsmål, der uden tvivl er relevante og væsentlige i demokratisk teori. Jeg synes også, at de trænger til fortsat drøftelse, idet jeg er enig i hans påstand om, at der bag den almindelige tilslutning til demokratiet skjuler sig en række uklarheder og konflikter. Den vestlige demokratiopfattelse er langt fra så entydig, som det ofte antages, og det er derfor anerkendelsesværdigt, men også temmelig ambitiøst, at ville kaste nyt lys herpå. Han tilkendegiver i denne forbindelse, at det er en begrebsafklaring, der er hans formål, derimod ikke en diskussion af det normative spørgsmål om, hvad demokrati bør være.¹ Artiklen indeholder tre hovedafsnit, som hver for sig er klagende og perspektivrige. Efter min opfattelse kan en del af hans konklusioner dog anfægtes ud fra hans egne præmisser, og han drager heller ikke fuldt ud konsekvenserne af den gennemførte analyse.

Nødvendige forudsætninger for demokratiet

I det første hovedafsnit i artiklen med overskriften "Tingstens överideologi" argumenterer Hermansson for det problematiske i den traditionelle sondring mellem demokratiets form og indhold. Hans hovedpointe, at Herbert Tingsten og Alf Ross ikke kan fastholde definitionen af demokratiet ved formen, beslutningsmetoden, alene, men også inddrager beslutningernes indhold, nemlig med hensyn til borgerrettighederne, er væsentlig og klagende i forhold til mange diskussioner om demokrati. Hans diskussion af de slutninger, som man kan drage heraf, er dog ikke fyldestgørende.

For det første nævner han kun kort den mulighed, at demokrati nok defineres som en beslutningsmetode, men at man dertil lægger sådanne rettigheder, som er nødvendige for eller udgør en garanti for denne metodes fortsatte beståen (s 255). Han henviser her i en note til Robert A.

Dahl, men diskuterer ikke nærmere denne mulighed, til trods for at den – som jeg skal vende tilbage til – netop rummer muligheder for at løse nogle af de problemer, som artiklen behandler.

For det andet synes hans konklusion på afsnittet (s 256) at rumme en uklarhed i problemstillingen. På den ene side har Hermansson gentagne gange understreget, at hans formål er at undersøge den demokratiopfattelse, der er fremherskende i de vestlige lande, men på den anden side afviser han så definitioner, der bygger på form-indhold tankegangen, som ufrugtbare, fordi de ikke indfanger de skillelinier mellem forskellige synsmåder på demokratiet, som vi (i de vestlige lande) opfatter som centrale. Man må her spørge: hvad er det så Hermansson vil? Vil han klargøre den fremherskende og dominerende demokratiopfattelse, eller vil han analysere de centrale måder, hvorpå dette demokrati ansues? Er det den brede og dominerende konsensus eller de konflikter, der trods alt findes omkring den dominerende demokratiopfattelse, der interesserer ham? Måske vil han begge dele, fordi han har en teori om, at den vestlige demokratiopfattelse indeholder nogle modstridende elementer, som gennem deres forening rummer en dynamik, som tenderer mod at ændre den rådende demokratiopfattelse i de vestlige lande? Hermed kommer der imidlertid et cirkulært element ind i hans analyse. Han tilkendegiver således indledningsvis, at han ønsker at vise, at den rådende enlighed er begrænset, og at den vestlige demokratiopfattelse er en syntese af flere forskellige, men ikke uforenelige ideer, samtidig med at han senere afviser en definition, fordi den ikke indfanger de forskellige synsvinkler, som han mener er centrale, og som han ønsker at påvise. Jeg tror, at det ville være mere klagende, hvis man arbejdede med en tredeling mellem demokratiets ideal, dets konkrete udformning i de vestlige lande, og forudsætningerne for dets fortsatte eksistens og en større realisering af idealet.²

Retsstaten, folkeviljen og markedet

I det andet hovedafsnit med overskriften "Demokratibegreppets historiska rötter" argumenterer Hermansson for, at der næppe er tale om ét bagvedliggende princip for de civile, politiske og sociale rettigheder, som efterhånden har lagret sig over hinanden, og som er smeltet sammen til den vestlige demokratiopfattelse. Meget taler for, at der netop er tale om, at forskellige ideer historisk er føjet sammen, og jeg finder Hermanssons hovedtese om, at vores nuværende mening med demokrati rummer en forening – men også en konflikt – mellem ideerne om retsstaten og folkesuveræniteten (s 258), klagende og perspektivrig. Jeg mener imidlertid ikke, at Hermansson her drager den fulde konsekvens af sin analyse.

Demokrati var frem til slutningen af 1700-tallet i de førende politiske og intellektuelle kredse noget negativt. Det var forbundet med direkte styre og de fattiges styre i deres egen interesse. Det var også forbundet med det klassiske athenske demokrati, som hverken var anset som noget positivt eller virkede synderlig inspirerende for den politiske udvikling.³ Først med den store franske revolution og med etableringen og udviklingen af styreformen i De Forende Amerikanske Stater begynder demokrati-begrebet efterhånden at blive opfattet mere positivt, samtidig med at det gradvis ændrer indhold. Demokrati forenes med ideen om repræsentativt styre, og de fattiges styre i egen interesse afløses af forestillingen om et styre i alles interesse og sluttelig af forestillingen om en beskyttelse af mindretallets rettigheder. Efter erfaringerne i 1848 kan borgerskabet tage demokratiet til sig, medens tabet af demokratiens radikale indhold får Marx til at opgive det nu borgerliggjorte demokrati.⁴

Når borgerskabet og de liberale kan tage demokratiet til sig, er baggrunden uden tvivl, som Hermanssons beskriver det (inspireret af Francis Sejersted), at retsstatsideen kombineres med tanken om folkeviljen. Borgerskabet og dets liberale teoretikere vendte sig netop mod enevældens vilkårlige styre. Over for enevældens privilegier og tilfældighed stillede man ideen om retsstaten med dens lighed for loven og dens binding af magtens udøvelse, så magtudøvelsen blev forudsigelig for borgerne. Hermansson har imidlertid ret i, at borgerskabet og de liberale ikke alene ønskede at binde staten, men også at begrænse den. Han har desuden ret i, at sammenblandingen af disse to ideer – den bundne og den begrænsede stat – har en betydningsfuld baggrund set ud fra en historisk

synsvinkel (s 258). Min pointe er her, at Hermansson straks glemmer denne vigtige sondring. Når han således (s 259) siger, at ideen som socialstaten trækker "det på ett begrepsligt plan något spända förhållandet mellem folksuveränitetstanken och rättsstatsidealen" frem i lyset, så går hans argumenter om rutinepolitik og snævere og præcise rammer mere på den *begrænsede* stat end på den *bundne* stat. Argumenterne for, at staten skal være bundet – det være sig af retsstatens regler eller af folkeviljen – siger intet om, at staten også skal være begrænset. Det er netop liberalisterne som ud fra deres tro på det frie marked kombinerer tanken om den bundne og den begrænsede stat.

Når Hermansson taler om det vestlige demokratibegreb og om, at to ideer, folkesuveræniteten og retsstaten, er kombineret heri, så taler han i virkeligheden om den liberalistiske opfattelse af det vestlige demokrati. Jeg mener derimod, at der er tale om tre ideer, nemlig foruden folkesuveræniteten og retsstaten også markedet og den dermed forbundne tanke om den begrænsede stat. Hermansson drager her ikke den fulde konsekvens af den analyse, som han gennemfører, og det medfører efter min opfattelse en misfortolkning af de ideologiske konflikter om demokratiet.

Demokrati, kapitalisme og socialisme

I det tredje hovedafsnit om "Ideologiske skiljeliner" forsøger Hermansson at vise, at den konflikt mellem retsstatsideen og folkesuverænitætstanken, som danner grundlaget for de forskellige synspunkter på velfærds- eller socialstaten. Dette afsnit er efter min opfattelse det svageste i artiklen. Det er ikke ganske klart, hvor Hermansson vil hen med det, han skriver i dette afsnit, og grundlæggende rammer han ved siden af det centrale problem. Imidlertid mener jeg, at hans egen begrebsdannelse rigtigt anvendt er i stand til at karakterisere problematikken på en præcis måde.

Som udgangspunkt er det nok rigtigt, at ideerne om retsstaten og folkesuveræniteten kan komme i konflikt med hinanden. Samtidig må det dog fremhæves, at de meget langt ikke blot kan forenes, men også supplerer hinanden. Ideen om, at alle er lige for loven, og at myndighederne skal være bundet af gældende love, siger jo ikke i sig selv noget om, hvordan lovene bør tilvejebringes. Det gør folkesuverænitætteorien derimod. På den anden side er der intet i denne teori, som forhindrer, at lovene skal anvendes på en ligelig og forudseelig

måde. Tværtimod kan folkeviljen kun slå igennem, når de love, som den finder udtryk i, gennemføres konsekvent og upartisk. Konflikten mellem disse ideer opstår først omkring borgernes mere grundlæggende rettigheder. Kan alle rettigheder tages fra borgerne, fordi folkeviljen kræver det? Eller er en række rettigheder en forudsætning for, at folkeviljen i det hele taget kan finde udtryk? Og i givet fald hvilke? Hvad er nødvendige forudsætninger for folkesuveranitetens herredømme, eller anderledes formuleret, hvordan skal folkesuveraniteten bindes, for at den skal være i stand til at fungere?

Jeg skal ikke i denne sammenhæng forsøge at give svar på disse grundlæggende spørgsmål. Min pointe er imidlertid, at de forskellige ideologiske anskuelser omkring borgernes sociale og økonomiske rettigheder ikke først og fremmest sker ud fra en afvejning mellem hensynet til folkeviljen eller til retsstaten – sådan som Hermansson fremstiller det – konflikten står derimod omkring statens begrænsning.

Liberalistisk orienterede teoretikere og politikere benytter her retsstatsideerne om den bundne stat til at begrænse statens aktivitetsområde og til at sikre civile og politiske rettigheder over for staten. Ønsket om at begrænse staten hviler så videre på en påstand om, at kapitalismen, markedet og den private ejendomsret er nødvendige forudsætninger for demokratiet. Selv om Herbert Tingsten betegnede demokratiet som en overideologi, og Hermansson læser ham på den måde, at demokrati lader sig forene med både socialisme, liberalisme og konservatisme (s 260), så efterlader Tingstens diskussion af forholdet mellem demokrati og socialisme hos mig det indtryk, at han mener, at de ikke lader sig forene, eller at det i hvert fald kun kan ske med store farer for demokratiet.⁵

Socialistisk orienterede teoretikere og politikere benytter heroverfor folkeviljens udtalte krav eller påstande om nødvendige forudsætninger for folkeviljens gennemslag som argumenter for statens udvidelse og sikringen af sociale og økonomiske borgerrettigheder over for markedet. Denne opfattelse finder ikke blot udtryk hos socialdemokratiske og socialistiske politikere, men også blandt teoretikere. For eksempel argumenterer Robert A. Dahl for det nødvendige i at reducere "the adverse effects on democracy and political equality that result when economic liberty produces great inequality in the distribution of resources and thus, directly and indirectly, of power."⁶

Den ideologiske uenighed mellem liberalister og socialister består derfor dybest set ikke i en uenighed om, om staten bør bindes af love og grundlæggende borgerrettigheder. Den ideologiske konflikt er dybest set heller ikke udtryk for en uenighed om, hvor stærk denne binding skal være. Det er ikke således, at liberalister altid og om alle spørgsmål mener, at borgerrettigheder er vigtigere end folkesuveraniteten. Det er let at finde eksempler på, at liberalister mener, at velerhvervede rettigheder må vige for en udtalt folkevilje eller for vigtige politiske mål, som er besluttet af folkets valgte repræsentanter. Dette er typisk tilfældet for sociale og økonomiske borgerrettigheder. Lad mig blot nævne liberalisternes krav om indskrænkninger i det offentlige velfærdsforanstaltninger under de senste års økonomiske lavkonjunktur. Modsat vil socialister kræve velerhvervede sociale og økonomiske rettigheder fastholdt over for en folkevilje, der er affødt af øjeblikkelige økonomiske konjunkturer, som for eksempel de danske socialdemokraters krav om "social genopretning" over for den borgerlige regering. Uenigheden står med andre ord ikke om bindingens karakter, men om de områder, hvorpå den bør finde anvendelse. Det er med andre ord mere statsmagtens begrænsning end dens binding, der danner grundlag for uenigheden mellem liberalister og socialister.

Kommunisterne står derimod uden for denne debat. Lenin var således enig med de konservative og liberale i, at det vestlige – han taler om det borgerlige – demokrati ikke kan adskilles fra det kapitalistiske samfund. Med udgangspunkt i folkeviljens krav mener Lenin og kommunisterne, at staten hverken skal være bundet eller begrænset. Deres ideal er ikke et samfund med en styreform, der realiserer princippet om politisk lighed, men derimod et samfund uden nogen stat og politisk styreform, det kommunistiske samfund. Under realiseringen af dette ideal vil kommunisterne være folkets/proletariatets fortrop, men hverken lade sig binde eller begrænse af civile, politiske, sociale eller økonomiske borgerrettigheder.

De ideologiske hovedpositioner – såvel de aktuelle som de historiske – lader sig derfor ikke sammenfatte på så entydig måde som i Hermanssons figur 2. Alle de tre dimensioner, folkesuveranitet, retsstat og marked må inddrages, for eksempel som angivet her i tabel 1.

Tabel 1. Ideologiske hovedpositioner

		Staten bundet: + retsstat	Staten ubundet - retsstat
Staten begrænset: Marked	- Folkesuverænitet	Konstitutionalisme	Oplyst enevælde: Fysiokraterne
	+ Folkesuverænitet	Liberalt demokrati	Fascisme Autoritarisme
Staten ubegrænset: Planlægning	- Folkesuverænitet	Wilhelmske kejserrige	Absolut monarki Tyranni
	+ Folkesuverænitet	Socialistisk demokrati	Kommunisme Totalitarisme

Konklusion

Jørgen Hermanssons analyse er som sagt klagende og tankevækkende, men ikke konsekvent gennemført. Han er efter min opfattelse for hurtig til at opgive definitionen af det vestlige demokrati som en styreform, der i praksis søger at tilnærme sig demokratiets ideal under forudsætninger, som i større eller mindre grad kan sikre dets fortsatte eksistens og realisering af idealet. Det vestlige demokrati karakteriseres udmærket – som Hermansson foreslår – ved en kombination af ideerne om retsstaten og folkesuveræniteten, men de forskellige ideologiske holdninger til dette demokrati hviler ikke på en afvejning af disse to ideer over for hinanden, men derimod på forskellige opfattelser af, hvilke forudsætninger der er nødvendige eller fremmende for demokratiets fortsatte eksistens og udvikling. Disse opfattelser vedrører især spørgsmålet om statens begrænsning, eller med andre ord synet på marked over for planlægning, økonomisk frihed over for økonomisk sikkerhed, privat ejendomsret over for kollektiv/statlig ejendomsret, kort sagt kapitalisme over for socialisme.

Noter

- ¹ Ud fra denne problemstilling kunne man forvente, at det materiale, som Hermansson ville analysere, består af udtalelser af ledende politikere, hensigtserklæringer i centrale former for lovgivning, partiernes principprogrammer, formålsparagraffer i vigtige organisationer og andre udtryk for den dominerende ideologi og selvforståelse i de vestlige samfund. Det er imidlertid ikke tilfældet. Hermansson bygger alene på, hvad teoretikere i fortid og nutid har sagt om demokratiet, og han anlægger i virkeligheden ganske vage kriterier for, hvad der er "normal sprogbrug", og hvad det er meningsfuldt at kalde for "demokratisk" (p. 19).
- ² Det er netop det, Robert A. Dahl gør i sine seneste bøger. I *Dilemmas of Pluralist Democracy* (New Ha-

ven: Yale University Press, 1982) omtaler han således først demokratiet som et ideal (pp. 5-7) og derefter som aktuelle regimer i store samfund (pp. 7-11). Han siger eksplicit, at den afstand, der er mellem demokratiets ideal og dets realiteter skyldes faktorer, som er under menneskelig kontrol, og som derfor i princippet kan ændres gennem menneskelige handlinger, selv om demokrati i så stort omfang som i et helt land møder visse indbyggede grænser (p. 11). I bogen diskuterer han så, hvorfor relativt uafhængige organisationer er ønskelige i store demokratier, hvilke problemer de skaber for en yderligere realisering af det demokratiske ideal, og hvad man kan gøre ved dette. Desuden diskuterer han kapitalisme og socialisme – herunder fordelingen af økonomiske ressourcer – som forudsætninger for demokratiet. Og dette tema udvikler han så videre i sin bog om *A Preface to Economic Democracy* (Oxford: Polity Press, 1985).

- ³ Se Jens A. Christophersen i Arne Naess, *Democracy, Ideology and Objectivity* (Oslo: University Press, 1956), pp. 77-138. For en nyere analyse, specielt af det athenske demokrati og dets betydning, se Rudi Thomssen (red.), *Det athenske demokrati i samtidens og eftertidens syn* (Århus: Forlaget Sfinx, 1986).
- ⁴ Curt Sørensen, "Marx' og Engels' demokratiteori", *Politica*, 11. årg., nr. 2, 1979, pp. 40-91.
- ⁵ Se Herbert Tingsten, *Demokratiets problem* (Stockholm: Bokförlaget Aldus/Bonniers, 2. udg., 1960), pp. 110-136, navnlig p. 133. (OBS: Jeg henviser nok her til en anden udgave af Tingsten end Hermansson, jfr. hans note 5, der er til Tingsten p. 57, medens det i min udgave står p. 42.) En nyere argumentation for, at kapitalismen er nødvendig for demokratiets overlevelse findes i Dan Usher, *The Economic Prerequisite to Democracy* (Oxford: Basil Blackwell, 1981). En kritik heraf findes hos Elias Berg, "The Proof of Capitalism: Usher's Celebration of the Status Quo", *Political Studies*, vol. 34, 1986, pp. 99-119. En kortfattet oversigt over forholdet mellem demokrati, kapitalisme og socialisme findes i den indledning, som jeg har skrevet sammen med Niels Chr. Sidenius, til *Politica*'s temanummer om demokrati og socialisme, *Politica*, 17. årg., nr. 1, 1985.
- ⁶ *A Preface to Economic Democracy* (Oxford: Political Press, 1985), p. 51.

Svar till mina kritiker

AV JÖRGEN HERMANSSON

Språkbruket i Sverige och i västerlandet för övrigt har förändrats. Historiskt sett förknippades det demokratiska styrelseskicket främst med idén om folkets suveränitet, men idag tänker vi också in element som kan härledas från idén om en rättsstat. En hel del av den politiska retoriken, exempelvis talet om demokratin som en överideologi, ger intryck av att dessa demokratins båda idéer bildar en harmonisk enhet. I långa stycken går det också utmärkt att förena dessa idéer – vår historia bär vittnesmål om detta – men en stark betoning av endera avslöjar också att de rymmer motstridande ideal. Så ungefär vill jag själv sammanfatta budskapet i min artikel "Demokrati i västerländsk mening".

För egen del har jag undrat om denna min huvudidé håller för en uppsats som skall publiceras. Det framgår tydligt av min text att jag inte alls gör anspråk på att lansera något helt nytt och originellt rörande demokratins innebörd. Men jag stannade till slut inför bedömningen att uppsatsen möjligen kan bidra till att gjuta liv i den avsonnade debatten statsvetare emellan och att varje sådant försök är att välkomna. Det tycks som om åtminstone redaktionen har delat den bedömningen.

När uppsatsen i dess ursprungliga och i stort sett oförändrade form var färdigskriven, våren 1985, var jag tämligen nöjd med slutresultatet. Så är det väl med de flesta författare, ty i annat fall borde man ju vidta de förändringar man anser vara av nöden. Men med tiden har jag blivit varse en del oklara tankegångar och mindre lyckade formuleringar. De korrigeringar jag vidtagit inför publiceringen har uppenbarligen inte varit tillräckliga. På flera punkter är jag således ense med mina tre kommentatorer. Det är om inte annat ett tecken på att allt inte står väl till när tre kunniga statsvetare gör så pass olika tolkningar av vad jag har försökt att säga.

Det är inte möjligt att ställa allt till rätta och att

bemöta varje invändning som för mig framstår som oberättigad. I denna slutkommentar skall jag därför begränsa mig till några av de synpunkter som förs fram av Anckar, Falkemark och Svensson. Jag känner ett behov av att påtala vad jag uppfattar som uppenbara feltolkningar av min uppsats. Men i första hand vill jag ta fasta på de synpunkter som vidgar diskussionen till mer intressanta områden än det jag själv åtog mig inledningsvis.

I min uppsats tar jag en viss föreställning om demokrati som utgångspunkt; den preciseras med en konventionell uppräkningslista av dess kännetecken. Redan i det allra första stycket påstår jag att det är den i västerlandet gängse. Detta utgör således närmast ett postulat och inte en tes som följs av argument. Ganska snart är läsaren klar över att mitt syfte är att begreppsligt karakterisera denna västerländska föreställning om demokrati. Och även om man kan läsa in någon oklarhet i denna syftesformulering, så torde det ändå framgå av min inledning att jag varken vill analysera något empiriskt eller normativt demokratiproblem. Jag är inte heller ute efter att lansera någon alternativ definition. Att jag i avsnittet om den tingstenska konceptionen "förlöper mig" och även diskuterar för- och nackdelar med olika förslag till definitioner, borde inte bereda några större bekymmer. Detsamma gäller det faktum att jag avslutningsvis lanserar en empirisk hypotes i syfte att belysa förtjänsten med den alternativa begreppsram som jag presenterat.

Problemen med mitt tillvägagångssätt är i stället av annat slag: 1) Min resonemang är endast av begränsat intresse, om det skulle förhålla sig så att demokratiföreställningen ifråga inte alls omfattas i den utsträckning jag inledningsvis antar. Ingenting av det som anförts får mig dock att tro att så är fallet. 2) Jag är mer bekymrad över det faktum att de modeller jag prövar har plockats *ad hoc* och att

urvalet ter sig en aning provinsialt. Det kan i och för sig förhålla sig så att den nordiska diskussionen är tillräcklig för att fånga in de mest intressanta resonemangen rörande västerländsk demokrati, men jag håller det för sannolikt att en hel del av relevans har gått mig förbi.

Men tills dess att någon övertygar mig om motsatsen vill jag dock hålla fast vid att konceptionen folksuveränitet-rättsstat, med vissa modifieringar, är den mest fruktbara. Det av Svensson föreslagna schemat kan möjligen vara användbart för att precisera och särskilja olika typer av styrelseskicks-ideologier. Men det förhållande att socialdemokrati och liberalism endast diskriminerar med avseende på dimensionen plan/marknad visar att schemat är alltför översiktligt för mitt syfte. Den uppräknings av analysfrågor som Falkemark bistår med lider av den motsatta svagheten. Åtminstone till att börja med är det värt att pröva om inte flertalet av dessa kan reduceras till de två analysdimensioner jag föreslagit.¹

I likhet med Svensson och – förmodar jag – Anckar, men möjligen till skillnad från Falkemark, hävdar jag att både socialdemokrati och liberalism (av exempelvis svenskt slag) kännetecknas av ett förordande av såväl folksuveränitet som rättsstat. Skiljelinjen har sannolikt sin grund i att Falkemark inte beaktar att diskussionen utgår från vad som med ett juridiskt språkbruk kan kallas det formella rättsstatsbegreppet. En rättsstat karakteriseras av *normbundenhet* och poängen sett från medborgarens synpunkt är att dess aktivitet är *förutsägbar*.² Eftersom detta bland annat innebär att medborgarna inte skall drabbas av retroaktiv lagstiftning, är det uppenbart att benämningen formell rättsstat inte antyder att dess ideal i praktiken skulle sakna betydelse. En annan sak är att anhängare av vissa bestämda fri- och rättigheter inte nödvändigtvis får sina önskemål uppfyllda. Det väsentliga i sammanhanget är insikten om att rättigheter bör ses som en social teknik som bland annat har till syfte att garantera ett förutsägbart agerande från statsmaktens sida. Men det finns även andra typer av institutionella arrangemang som kan bidra till en sådan förutsägbarhet, exempelvis det slags byråkratiska rationalitet som förknippas med Weber och konstitutionella regler som skapar tröghet i lagstiftningsprocessen.

Det är vidare fullt tillräckligt att laborera med ett rent formellt rättsstatsbegrepp, för att ådagalägga att kombinationen folksuveränitet-rättsstat rymmer en spänning. En konstitution, vad den än

föreskriver i fråga om fri- och rättigheter, innebär ett mått av bundenhet i statens agerande. Har författningen tillkommit i enlighet med folksuveränitetens ideal betyder det att folket har bundit sig självt. Svenssons invändning på denna punkt slår in öppna dörrar. Han upprepar vad som redan står i min uppsats: Den konstitutionella demokratin innebär ett förverkligande av ett betydande mått av såväl folksuveränitetens som rättsstatens ideal. Svensson vill inte tillstå de motstridande tendenser som ryms inom dessa ideal och därmed även behovet av avvägning dem emellan. Han tycks därför inte heller se det som någon poäng att särskilja socialdemokrati och liberalism med avseende på hur starkt de prioriterar det ena på bekostnad av det andra.

Här tror jag att Svensson tänker fel. Det är nämligen uppenbart att den åsyftade konflikten har satt prägel på svensk författningsdebatt. Det senaste exemplet är den diskussion som fördes rörande lagrådets ställning med anledning av den sk engångsskatten. För vidare empiriska exempel vill jag ånyo hänvisa till Karl-Göran Algotssons kommande arbete om grundlagsskyddet av olika fri- och rättigheter.

Min invändning mot Svensson på denna punkt innebär inte att jag är ense med Falkemark. Det finns inte alls några starka empiriska belägg som talar för, "att folksuveränitetens utveckling i Sverige skett på rättsstatens *bekostnad*". Det är förvisso så att vår nya grundlag i första hand ger uttryck för folksuveränitetens idé. Detta betyder emellertid inte att skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter, vilket är det som Falkemark identifierar med en rättsstat, har "urholkats". De rättigheter som omnämns i vår regeringsform ges ett i juridiskt avseende mycket svagt skydd. Riksdagen kan inskränka på dem med vanlig lagstiftning, vilket motiveras med hänvisning till folksuveränitet. Men dessa fakta kan inte tas som intäkt för någon urholkning av "medborgarrätten". I jämförelse med den gamla regeringsformens paragraf sexton är det nämligen inte alls fråga om någon försämring. Det hela blir givetvis mer komplicerat om man istället vill jämföra tidigare praxis med nuvarande, men det är ändå ytterst tveksamt om Falkemark har fog för sin tes.³

Svensson tänker också fel på ett helt annat plan. När han demonstrerar hur jag borde ha gjort för att fullfölja min egen analys utvecklar han ett resonemang, som i metodiskt avseende liknar Falkemarks. De har båda en tendens att låta demokrati-

syn innefatta betydande sjok av allmänideologiska föreställningar. Min egen ambition var den motsatta. Jag sökte en begreppsapparat som gav möjlighet att inom ett smalt område diskriminera mellan demokratiföreställningar som vanligen klumpas samman under en enda etikett, västerländsk demokrati. Poängen med detta skulle vara, vilket jag inte alls utvecklar i min uppsats, att jag då hade preciserat min beroende variabel så att fortsatta idéanalytiska studier rörande sambandet mellan demokratisyn och andra ideologiska föreställningar tedde sig fruktbara. Det finns en varians i den beroende variabeln (skilda avvägningar mellan folksuveränitet och rättsstat) och en rad andra väsentliga ideologiska variabler (exempelvis avvägningen mellan plan och marknad eller andra frågor som vanligen förknippas med den sk höger-vänsterdimensionen) som inte på rent logiska grunder kan sägas ha ett samband med demokratisynen.⁴

Som jag ser det, är det genom en sådan analysdesign, som man på ett vetenskapligt intressant sätt får möjlighet att pröva hållbarheten av Tingstens idylliska föreställning om demokratin som en gemensam överideologi för såväl konservativa som liberala och socialister. Med Svenssons förslag till precisering av "ideologiske hovedpositioner" reduceras Tingstens tes till något som rent definitionsmässigt är felaktigt. Min egen hypotes, som formuleras i och kring min figur 2, innebär också den att Tingsten hade fel. Han drev sin tes för långt, dels genom att överskatta samsynen hos dem som bekände sig till den västerländska demokratin, dels genom att negligera sambandet mellan demokratisyn och andra ideologiska föreställningar. Det är precis detta som åsyftas när jag i inledningen till min uppsats (tredje stycket) talar om att "idyllen har vissa skönhetsfläckar" och att "den rådande enigheten är begränsad". Kanske kan man invända att den senare formuleringen är elliptisk, men jag har ändå svårt att förstå vad det är som Anckar ställer sig undrande till i detta fall.

För egen del är det ett par andra invändningar mot konceptionen folksuveränitet-rättsstat, som jag finner vara av principiellt intresse. Den ena går ut på att begreppet rättsstat är alltför juridiskt i sin orientering och att det bör ses som ett specialfall av det mer generella begreppet *normstat*.⁵ Den andra invändningen går ut på att begreppen folksuveränitet och rättsstat behöver kompletteras med ett tredje begrepp, som skall fånga in föreställningar om och betoning av statens handlingskraft och förmåga att bedriva en konsekvent politik.⁶

Enligt den första invändningen, den om normstaten, är den delvis kompletterande och delvis motstridande kombinationen folksuveränitet-rättsstat endast ett specialfall av den problematik som gör sig gällande i en demokrati på varje område där statsmakten tar expertis till hjälp vid genomförande av den offentliga politiken. Läkarvetenskapens ställning inom sjukvården kan tjäna som exempel. De anställda inom sjukvården är underställda två skilda normsystem. De skall bidra till att förverkliga majoritetens mening om vad som bör förstås med god sjukvård, men de skall också agera i överensstämmelse med medicinsk vetenskap och etablerad läkekonst.

I linje med denna tankegång kan man tänka sig en teori om den offentliga sektorn, som indikerar tillämpligheten av ramlagstiftning. Kriteriet skulle vara att ramlagar kan brukas inom förvaltningsområden, som likt sjukvården präglas av hög grad av professionalism. Problemet med vissa av våra ramlagar, socialvården brukar anföras som exempel, skulle i så fall var att de berörda tjänstemännen inte är tillräckligt professionella. Normstatens ideal kan då endast förverkligas med hjälp av detaljerade lagar och regler i kombination med en traditionell byråkrati.

Jag nämner denna idé om normstaten, fast den är outvecklad och i allra högsta grad tentativ, därför att jag tror att den möjligen kan bidra till våra försök att resonera stringent om staten och den offentliga sektorn. Jag är däremot skeptisk till tanken om att idén i fråga hjälper oss att förstå vad som kännetecknar demokrati i västerländsk mening. Konceptionen folksuveränitet-rättsstat har måhända en juridisk slagsida, men från historisk synpunkt tror jag inte att detta är obefogat.

Den andra invändningen, den om *effektivitet* som en nödvändig tredje komponent, har kommit till mig i form av en empiriskt grundad invändning mot den hypotes jag lanserar avslutningsvis i min uppsats. De svenska partiernas syn på folkomröstningsinstitutet stämmer inte med den bild jag ger av hur höger respektive vänster avväger mellan folksuveränitet och rättsstat. I modern tid har nämligen de borgerliga partierna uppträtt som betydligt större anhängare av folkomröstningar, vilket rimligen bör ses som ett uttryck för folksuveränitetsidealet, än det i regeringsställning sittande socialdemokratiska partiet.

För de borgerliga partiernas del är det emellertid möjligt att hävda, att folkomröstningsinstitutet snarast ingår som en del i en maktindelningstanke; det är tänkt som ett instrument för att balansera parlamentets makt och inte som ett genuint ut-

tryck för folksuveränitetens ideal. Man kan möjligtvis också argumentera för att den åsyftade "anomalin" inte speglar partiernas "verkliga" ideologi, utan beror av deras taktiska agerande. Men jag tror inte att den senare argumentationslinjen är särskilt hållbar. Socialdemokratins motvilja mot folkomröstningsinstitutet har sin grund i betoningen av handlingskraftiga regeringar och av en effektiv statsmakt.

Med viss tvekan – jag har inte hunnit begrunda detta – vill jag ändå hålla fast vid att min ursprungliga konception är den mest relevanta, om syftet är att klarlägga skilda föreställningar om vad som kännetecknar en demokrati. Utformningen av styrelseskicket handlar emellertid inte enbart om demokrati, dvs om att i görligaste mån förverkliga såväl folksuveränitetens som rättsstatens ideal. I praktiken är det alltid också nödvändigt att ta hänsyn till effektivitetsaspekter. Partiernas inställning till folkomröstningsinstitutet belyser just detta. Socialdemokratins allmänna föreställning om ett väl fungerande styrelseskick får, mer än hos de borgerliga partierna, sin prägel av ett sådant effektivitetstänkande. Men skilljelinjen i fråga om demokratin går vill jag hävda mellan skilda avvägningar mellan folksuveränitet och rättsstat.

Noter

¹ Självklart betyder det att en del nyanser går förlorade, men det behöver inte nödvändigtvis enbart vara av ondo. Rent forskningsmässigt erbjuder de sk analysfrågorna ändå ett bra uppslag för hur man empiriskt skall kunna faställa var olika styrelseskicksideologier skall placeras på de skalor som bör konstrueras för att ange graden av uppslutning bakom folksuveränitetens respektive rättsstatens ideal.

För övrigt är min enda invändning mot Falkemarks resonemang i anslutning till analysfrågorna, att han behandlar Rousseau en aning vårdslöst. Varken det lösryckta citatet eller Falkemarks egna kommentarer upplyser läsaren om att Rousseaus benämning "lagstiftare" egentligen är en smula missvisande. "Lagstiftare" är den eller de som faktiskt framlägger ett lagförs-

lag inför folket, som sedan fattar beslutet om att anta eller förkasta. Rousseau har, som jag ser det, två huvudpoänger i det aktuella kapitlet av *Du Contrat Social* (läs styckena 4 och 6-7 i det sjunde kapitlet av bok II). Han vill för det första påvisa att förslagsställandet är en mycket central uppgift i lagstiftningsprocessen, men att det samtidigt är en svår konst att formulera förslag som har förutsättning att vinna allmän uppslutning. Det är en uppgift för gudar snarare än människor. När detta är sagt, slår Rousseau fast, att de som besitter denna gudagivna gåva inte skall tilldelas någon speciell maktposition. Rousseaus tankegång i det aktuella kapitlet är uttryck för en långtgående realism, som syftar till att precisera vad som krävs av den konstitution som skall förverkliga folksuveräniteten.

² Måhända finns det skäl att, likt Olof Petersson och Donald Söderlind, tilldela rättsstaten ytterligare ett par kännetecken. Förutom förutsägbarhet talar de om objektivitet och likabehandling. Se s. 23 i deras *Svensk förvaltningspolitik* (Uppsala: Diskurs, 1986).

³ Vad jag kan förstå skulle Falkemark vinna på att ansluta sig till ett mer juridiskt rättsstatsbegrepp, som inte definitionsmässigt införlivar en rad fri- och rättigheter. Att döma av den allmänna debatt som förs, torde det nämligen finnas vissa skäl som talar för att en tilltagande användning av ramlagar och generalklausuler skulle ha ökat inslaget av skönsmässighet i myndigheters handlande. Enligt denna tes, som jag dock aldrig sett några systematiskt insamlade empiriska belägg för, skulle således urholkningen gälla värden som förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling (se föregående not), men inte för den skull några fri- och rättigheter (med undantag för den medborgerliga rättighet som ligger i själva det formella rättsstatsbegreppet).

⁴ I detta sammanhang bör jag nämna, att jag endast är beredd att försvara den metodologiska tes, som Falkemark tillskriver mig, i en modifierad och mindre drastiskt formulerad version. De ord han citerar samt den not (22) varur han hämtar sitt bränsl rymmer några mindre lyckade men också alltför vaga formuleringar för att tjäna som underlag för någon tes.

⁵ Denna tankegång har förts fram samtalsvis av Sverker Gustavsson.

⁶ Vi skulle då få en typologi – folksuveränitet, rättsstat, effektivitet – som är snarlikt den som Olof Petersson och Donald Söderlind laborerar med i *Svensk förvaltningspolitik* (Se speciellt s. 23 och not 25).

Översikter och meddelanden

Tankar om åsikter

Om man under ett antal år har följt den offentliga debatten, börjar man så småningom fundera över det man iakttar. Vad är det egentligen som sker, när åsikter förs till torgs och bryts mot varandra? Vad är en åsikt, och hur fungerar åsikter i den mänskliga sammanlevnaden?

De funderingar som här skall presenteras är var för sig inte särskilt märkliga. Många har säkert tänkt det samma. Men området är svårt att överblicka, och iakttagelserna blir i allmänhet spridda och oordnade. Vad jag har försökt göra är att sammanfoga tankefragmenten till en helhetsbild. Jag hoppas att denna kartläggning skall göra det lättare för andra att tänka vidare.

1. Vad är en åsikt?

Det finns åsikter om det mesta: vilket politiskt system som är det bästa, hur landets ekonomi bör skötas, hur man bör bekämpa brottsligheten, hur barn bör uppfostras, vad man bör äta och dricka, hur man skall klä sig, vilket slags musik man bör lyssna till och så vidare.

Vi matas dagligen med åsikter genom tidningar, radio och TV, och vi utbyter åsikter man och man emellan. Åsikter luftas genom debatter och demonstrationer, genom insändare och intervjuer. Åsikterna präglar hela samhällsklimatet. I förbindelserna människor emellan intar de minst lika stor plats som förmedlingen av kunskaper, och de blandas ofta samman med denna.

Åsikter kan förena människor och lägga grunden till gemenskap och fruktbart samarbete. Men åsikter kan också splittra och skapa fiendskap. Människor har följts, fängslats, torterats och avrättats för sina åsikters skull.

Om åsikter spelar så stor roll i den mänskliga sammanlevnaden, finns det goda skäl att undersöka vad en åsikt är och hur den fungerar.

Åsikterna bygger ytterst på naturliga mänskliga behov och önsknings. Vi önskar oss alla hälsa, välfärd, trivsel, frihet och mycket annat. Åsikterna gäller sådana mål och olika medel att nå dem. De framställer vissa beteenden, handlingar eller beslut som önskvärda eller motsatta. Så långt är det inget märkvärdigt med åsikterna.

Det egendomliga är att åsikterna framträder med an-

språk på allmängiltighet och "riktighet", kanske rentav "sanning", och detta trots att de ofta strider mot varandra och trots att de innefattar praktiska värderingar. Den konservative anser sina åsikter "riktiga", lika väl som hans radikale motståndare är övertygad om sina åsikters "riktighet". Finns det någon objektiv måttstock, efter vilken man kan bedöma en åsikts "riktighet"? Eller är föreställningen härom en illusion? Hur skall man i så fall förklara uppkomsten av en sådan illusion?

Åsikternas anspråk på allmängiltighet och "riktighet" sammanhänger med att de är ett socialt fenomen. De framföres på en mängd olika "arenor", från frukostbordet därhemma till massmedia. Avsikten är att påverka mottagarna av budskapet. Förutsättningen är att det finns en gemensam plattform, som möjliggör förståelse. Vi har, i stort sett, ett gemensamt språk och en gemensam uppfattning av den yttre verkligheten. Men det räcker inte. När man framför en åsikt föreställer man sig att den kan förankras i värderingar som egentligen är gemensamma, även om åhörarna kanske inte alltid inser detta. Denna föreställning är naturligtvis ofta en illusion, men den kan åtminstone till en del förklara åsikternas anspråk på allmängiltighet och "riktighet".

I vår sekulariserade tid, som anses ha befriat sig från äldre tiders övertro och vidskepelse, inbillar vi oss kanske att våra åsikter är "rationella", alltså grundade enbart på förnuftet. Detta är en illusion. I och med att vi tillerkänner en värdering egenskapen "riktighet", ger vi uttryck åt en tro. De politiska åskådningarna är trosläror lika väl som de kulturella "ismerna". Kampen mellan åsikter följer ännu i mycket samma mönster som äldre tiders religionsstrider. Även om åsiktsbrytningarna inte längre gäller övernaturliga ting, är de lika fullt trosstrider, eftersom de inte gäller fakta utan värderingars riktighet.

2. Verklighetsbildens begränsning

Ett drag som tycks vara gemensamt för alla åsikter är, att de bygger på en ofullständig uppfattning om verkligheten. Kanske kan detta förhållande bidra till att förklara både åsiktssplittringen och föreställningen om åsikters "riktighet".

Vår vardagliga verklighetsbild är betydligt mera inskränkt och närsynt än den som vetenskapen skulle kunna ge oss, om vi ansträngde oss att ta del av dess resultat. (Härmed inte sagt att det finns någon fullständig vetenskaplig världsbild!) Sedd ur kosmiskt perspektiv är vår tillvaro något oändligt smått, och ingen – knappast ens en astronom – skulle uthärda att i sitt vardagsliv ha detta perspektiv i tankarna. Likadant är det med tidsperspektivet. Vi tänker inte gärna på att den mänskliga civilisationen är en liten episod under de senaste minuterna av jordens historia. Och vi vill inte heller tänka på nästa istid eller på solsystemets slutliga kollaps. Allt detta må vara oss förlåtet.

Värre är det att vår verklighetsbild även ur ett rent mänskligt perspektiv är ganska begränsad. Vi är inriktade på att leva här och nu, och våra kunskaper om gångna tider och om främmande länder och folk är ganska bristfälliga. Och strängt taget vet vi ganska litet om hur det samhälle, som vi just nu lever i, egentligen fungerar.

Verklighetsbildens begränsning är i och för sig något ganska naturligt. Begränsningen är en av den mänskliga kunskapens grundläggande egenskaper. Vad som intresserar i detta sammanhang är, att begränsningen varierar. Därigenom kommer också åsikterna att variera.

Varje individ har sina egna erfarenheter, och ingen har en fullständig överblick över alla sammanhang i samhällslivet. Var och en ser bara en liten del av det hela, och det är i mycket stor utsträckning olika delar vi ser. Är det märkvärdigt om industriarbetaren har en annan verklighetsbild än företagsledaren? Eller om den arbetslöse ynglingen har en annan syn på samhället än den stressade, högutbildade, höglönlade och högbeskattade överläkaren?

Individens verklighetsbild bygger inte bara på egna erfarenheter. Perspektivet kan vidgas genom information utifrån, t.ex. genom massmedia eller genom studier. Detta hindrar inte att verklighetsbilden fortfarande är begränsad. Informationsflödet är inte allsidigt utan redan från början gallrat och sorterat. Och det är inte säkert att individen låter sin verklighetsbild och sina åsikter påverkas. Kanske tar han bara till sig den information som bekräftar hans redan utbildade värderingar, medan resten lämnar honom likgiltig.

En begränsning av verklighetsbilden kan också framkallas medvetet. Isolering är ett klassiskt hjälpmedel vid indoktrinering. Klosterlivet skyddar invånarna mot störande intryck från yttvärlden. Genom militärlivets isolering från den normala tillvaron kommer soldaten så småningom att befrias från civila värderingar. I länder, där polisen utgör en stat i staten, anses det viktigt att poliskåren hålles avskild från den övriga befolkningen. Även under mera idylliska förhållanden fungerar isole-

ringen som ett skydd mot störande inflytelser. På läger och internatkurser kan avskildheten vara lika viktig som det man får lära sig.

Samma resultat kan nås genom utmattning. Om det är tillräckligt mödosamt att tränga in i ett visst tankesystem, får man inga krafter över till kritik eller vidare vyer. Den som länge har studerat t.ex. teologi eller marxistisk teori får svårt att sätta in det han lärt sig i ett större sammanhang. Själva mödan begränsar perspektivet och underlättar därigenom indoktrineringen.

Med de erfarenheter och den information, som tillsammans bygger upp den enskildes begränsade verklighetsbild, följer vissa värderingar. Man får en uppfattning om behov som bör tillgodoses, om missförhållanden som bör rättas till. Den enskildes sätt att reagera på allt detta beror väl i någon mån på hans personliga läggning och på värderingar som han fått genom uppfostran och annan påverkan. Men till stor del är reaktionssätten allmänmänskliga. Variationerna i åsikter beror inte bara på individens reaktionssätt utan minst lika mycket på olikheter i verklighetsuppfattningen.

Man brukar säga att våra värderingar är uttryck för känslor, som "projiceras" på verkligheten. Vi ser tillvaron genom färgade glasögon. Men värderingarna betingas lika mycket av varierande begränsningar i verklighetsbilden. Vi bär både färgade glasögon och skygg-lappar.

Om man vill förstå en åsikt bör man känna till dess bakgrund. Man bör veta vilka erfarenheter och kunskaper som ligger till grund för åsikten. Men lika viktigt är att känna till begränsningarna hos den verklighetsbild på vilken åsikten bygger. Vad är det som åsiktens anhängare inte känner till eller som de blundar för?

Oftast är man omedveten om begränsningen av sin egen verklighetsbild. Denna omedvetenhet bidrar till att värderingarna kommer att framstå som självklara. Om den verklighetsuppfattning, som givit upphov till värderingarna, i och för sig är riktig – något som ju i princip bör kunna kontrolleras – så är det lätt att därav dra slutsatsen att även värderingarna är riktiga. Om man kan bevisa att verklighetsbilden är sann, tror man sig därmed också kunna bevisa att de åtföljande värderingarna är "sanna". Svagheten med denna tankegång är att verklighetsuppfattningen, även om den i och för sig är riktig, kan vara ofullständig och ensidig, och att en fullständigare och allsidigare verklighetsbild kanske skulle leda till andra värderingar. Men härom brukar man som sagt inte vara medveten.

Att verklighetsbilden kan kompletteras genom ny information behöver inte rubba övertygelsen att man har rätt. Man kan ju välja i informationsflödet. Pessimisten har ingen svårighet att få sin livssyn bekräftad, när han läser tidningarna. Något svårare är det för optimisten,

men med någon ansträngning kan också han finna stöd för sin syn på livet. Genom ett passande urval av information kan man få ytterligare stöd för sina åsikter, vilka på så sätt kan bli självbekräftande.

Om verklighetsbildens begränsning har stor betydelse för åsiktsbildningen, så följer härav också att det är svårt att ha åsikter om sådant som ligger utanför ens horisont. Man kan inte begära att var och en skall kunna prestera en åsikt om sådant som dödsbegreppet, den elektroniska musiken eller rätta sättet att lätta u-ländernas skuldbörda. Det finns stora tomrum i individens åsiktsarsenal.

Den som blir utsatt för en opinionsundersökning kan därför komma i ett ganska pinsamt läge. Undersökningen bygger troligen på antagandet att varje tillfrågad har en färdig åsikt, som lätt kan markeras med ett kryss på formuläret. Men vad skall man göra om man inte har någon åsikt och skäms för att svara "vet inte"? Skall man i all hast tillverka en illa underbyggd åsikt? Eller skall man driva med undersökningen genom att hitta på en åsikt som man absolut inte har? I vilket fall som helst kommer undersökningens resultat delvis att vila på ett minst sagt bräckligt underlag.

3. Åsiktsspridning och åsiktsbrytningar

I det föregående har åsikterna behandlats som utslag av individens begränsade verklighetsuppfattning. Men de ingår också i ett socialt sammanhang. Åsikter blir torgförda och spridda med skiftande framgång, och olika åsikter bryts mot varandra. Under dessa processer är uppmärksamheten framförallt inriktad på åsikternas innehåll, och man är inte alltid medveten om deras sociala funktion.

Det är naturligt att man vill dela med sig av sin syn på tillvaron och kanske också trycka på andra de åsikter som man upplever som riktiga. En författare av en "bekännelseroman" vill ge andra del av sina livserfarenheter och vinna förståelse för sin livssyn, kanske rentav propagera för denna livssyn som den enda riktiga. En teaterpjäs kan ha samma syfte. Och en konstnär, som intensivt har upplevt ett stycke av verkligheten ur ett högst personligt perspektiv, vill ge andra del av sin upplevelse och hoppas på förståelse, hur besynnerligt hans perspektiv än kan förefalla vanliga människor.

Det finns också åsikter som man inte har kommit fram till på egen hand utan som man har övertagit av andra och accepterat, därför att de stämmer ganska väl med ens egna erfarenheter. Så är det ofta med exempelvis religiösa och politiska åsikter. Den som har gripits av en sådan åsikt vill gärna föra den vidare genom propaganda.

Den som för fram en åsikt till andra hoppas givetvis, att han skall bli förstörd och att han skall lyckas övertyga mottagarna. Om han inte hoppades på detta, skulle hans

ansträngningar te sig ganska meningslösa. Men han har ingen klar uppfattning om vilket mottagande hans förkunnele verkligen kommer att få, eftersom hans tanke främst är inriktad på åsiktens innehåll.

Normalt sett måste man räkna med att ett budskap får ett blandat mottagande. Somliga låter sig övertygas, andra är likgiltiga, andra åter är kritiska. Graden av framgång skulle kunna beskrivas med statistiska metoder, om det vore någon mening med detta.

Ett budskaps genomslagskraft beror av flera faktorer. Först och främst adressaternas varierande mottaglighet för suggestion. Somliga är inställda på att inte bara förstå utan också acceptera vad de får höra. Av dem krävs en kraftansträngning för att tycka annorlunda än den man lyssnar till. Andra är mera hårdhudade och misstänksamma. De har lätt att komma med invändningar och är svåra att övertyga.

Av betydelse är också, i vad mån budskapet stämmer med mottagarens egna erfarenheter. Kanske möter förkunnele ett behov hos mottagaren, och kanske kastar den plötsligt ett ljus över problem som har plågat honom. Men det kan också tänkas att propagandan strider mot åhörarens egen syn på verkligheten och att den därför framstår som falsk.

Ofta når propagandan inte den "målgrupp", som man helst skulle vilja övertyga. En predikan i kyrkan avlyssnas av en i stort sett välartad församling men når sällan dem som verkligen skulle behöva bättra sig. Nykterhetspropagandan når fram till nykterister och en och annan måttlighetsbrukare men knappast till de verkliga missbrukarna. Politisk propaganda går hem främst hos dem som vill ha sina åsikter bekräftade men gör föga intryck på motståndarna.

Om propagandan slår fel, behöver detta inte nödvändigtvis bero på dess innehåll. Budskapet skulle kanske kunna nå fram, om det inte stördes av annat. En skränig demonstration för en god sak kan stöta bort människor, som kanske kunde ha vunnits för saken med diskretare metoder. Sakfrågan kommer då att undanskymmas av ett uppträdande som väcker avsmak. Att en åsikt framförs av en person som man ogillar eller avundas kan ibland vara tillräckligt för att man skall ta avstånd från åsikten. Det kan också tänkas att propaganda för ett ädelt mål – t ex fred – får minskad genomslagskraft till följd av misstankar att den utnyttjas för dunkla politiska syften.

Försöken att sprida åsikter leder lätt till kollisioner mellan olika åsiktsriktningar. Detta betyder att två eller flera var på sitt sätt begränsade verklighetsbilder konfronteras med varandra. De olika åsikterna har skilda bakgrunder. Hur mycket av detta förhållande står klart för motståndarna?

Två personer diskuterar sexualmoral. Den ene är mo-

ralist, den andre avskyr moralism. Den förres inställning grundar sig på erfarenheter och iakttagelser av i och för sig obestridliga missförhållanden: spridning av könssjukdomar, oönskade barn och brustna familjeband. Den andre bygger i stället på erfarenheter av lika påtagliga tråkigheter: ofördragsamhet, glädjelöshet och förtal. Men förstår de varandras bakgrunder? Knappast. De ser motståndarens åsikt isolerad från dess underlag. Den kommer därmed att framstå som obegriplig och frånstötande. I diskussionen kommer visserligen de olika erfarenheterna att dras fram som argument. Men det är inte säkert att detta ökar förståelsen. Var och en väljer sina argument och blundar helst för motståndarens. Oförståelsen leder till en känsla av främlingskap, som i sin tur gör det lättare att polemisera.

Men ändå är meningsmotståndarna på sätt och vis beroende av varandra. De påverkar, utan att veta om det, varandras beteende. Om man tycker att motparten är aggressiv, betraktar man gärna aggressiviteten enbart som en egenskap hos honom. Men det kan tänkas att aggressiviteten är betingad av ens eget beteende. Hur man själv uppträder i en debatt och hur ens uppträdande ter sig utifrån är man ofta lyckligt omedveten om. Men i motpartens beteende kan man ibland finna en spegelbild av sitt eget uppträdande.

På motsvarande sätt blir man själv präglad av motståndaren. Även om man betraktar sin egen ståndpunkt som fritt vald, skulle man kanske inte ha valt den om man inte hade stött på dess motsats. Den som kämpar för en åsikt är beroende av motståndarna såtillvida att hans kamp förutsätter att det finns motståndare. Vad vore moralismen utan omoralen – och omvänt?

4. Kollektiva och dominerande åsikter

4.1 Åsikter på ett överindividuellt plan

Den enskildes åsikter är inte alltid hans egen skapelse. Ofta är de övertagna från andra genom fritt val eller genom indoktrinering. Det finns inom samhället ett stort förråd av färdiga åsikter, som är gemensamma för många människor. Låt oss kalla dem "kollektiva" åsikter. I ett samhälle som tolererar skilda meningsriktningar kan den enskilde välja den åsikt som stämmer bäst med hans erfarenheter och hans verklighetsbild. Men det kan också tänkas att en kollektiv åsikt kommer att inta en dominerande ställning inom ett visst samhälle eller en viss grupp av människor. Individens förhållande till en sådan dominerande åsikt blir mera komplicerat.

Hur en åsikt kan komma att dominera är en besvärlig fråga, som här inte kan utredas närmare. Det får räcka med några antydningar. Bakgrunden kan vara kollektiva erfarenheter, men åsikterna kan också vara formulerade av profeter eller tänkare, som lyckats vinna gehör för

sina läror. Ibland, men ingalunda alltid, har våld och tvång medverkat till åsikternas dominans.

Det är lätt att finna exempel på dominerande religiösa läror. I vårt land var den rena evangeliska läran länge den tro, som varje svensk måste bekänna sig till. Den katolska kyrkan har fortfarande en stark ställning i många länder. Det för närvarande mest slående exemplet på religionens dominans är islams fasta grepp om det iranska samhället.

Även politiska läror kan dominera på motsvarande sätt. Detta visar sig tydligast i enpartistater, där endast en politisk tro är tillåten. Men även i länder, där olika politiska åsikter är tillåtna, kan man iakttaga en gemensam "överideologi" som dominerar. Hit hör främst demokratiens ideal och idén om alla människors lika värde, liksom tron på sådana grundläggande mänskliga rättigheter som exempelvis åsiktsfrihet och yttrandefrihet.

Också inom andra områden kan man iakttaga mer eller mindre dominerande ideologier, som ofta skiftar mellan olika länder och under olika tider. Idéhistoriker talar om exempelvis upplysningstiden och liberalismens tidevarv. Inom litteratur och konst har den ena "ismen" avlöst den andra. Även modets skiftningar är exempel på tillfälligt dominerande åsikter.

När en ideologi väl har fått en dominerande ställning, får den ett drag av självklarhet och behöver ingen motivering. Den kommer att ingå i livsmiljön på samma sätt som den luft vi andas. De flesta religioner är nedärva: man föds till kristen, muslim eller buddhist, och för anhängarna är fädernas tro självfallet den enda rätta. Även en politisk ideologi kan vara så fast rotad att den framstår som självklart riktig. Och en moderiktning behöver inget annat stöd än att den är "inne".

4.2 Vad betyder en åsikts dominans?

Hur djupt tränger egentligen en dominerande ideologi? Omfattas den med verklig övertygelse av alla dem som förefaller att vara anhängare? Det finns flera skäl att betvivla detta.

Först och främst kan en ideologi vara svårbegriplig för det stora flertalet. Detta gäller t ex kulturella moderiktningar. De bäres upp av ett tunt elitiskt, medan de flesta människor är mer eller mindre oförstående eller likgiltiga eller har en ytlig och förgrovd uppfattning om läran.

Vidare kan det finnas många, som ansluter sig till en härskande lära utan någon djupare eftertanke, helt enkelt därför att de vill "vara med" och vara som alla andra.

Hos andra kan det vara frågan om läpparnas bekänneelse. Det kan av skilda skäl vara fördelaktigt att bekänna sig till en viss lära. Opportunism och hyckleri förekommer tyvärr inte så sällan.

Andra åter kan vara skrämnda till tystnad. Detta behöver inte nödvändigtvis bero på att man riskerar att bli fångslad eller avrättad om man uttalar en avvikande åsikt. Det kan räcka med att det anses opassande att ha en annan uppfattning än den rådande. Man skäms helt enkelt för att uttala en avvikande mening. Hur dominerande en ideologi än är, finns det alltid en undertryckt och därför tiggande – eller möjligen viskande – opposition.

Allt detta hindrar inte att ideologin uppfattas som dominerande. Det är just därför som hyckleriet flourerar och oppositionen går under jorden.

Att en ideologi dominerar behöver alltså inte betyda att den är allmänt omfattad. Strängt taget betyder det inte mer än att flertalet människor uppfattar den som just – dominerande.

Med en tillspetsad formulering skulle man kunna säga, att en dominerande ideologi lever sitt eget liv. Vad som här avses är inte att ideologin skulle existera för sig på ett övernaturligt plan. Den lever naturligtvis i människornas medvetanden. Men individernas förhållande till ideologin kan inte beskrivas enbart med ordet "övertygelse". Förhållandet varierar längs en bred skala: från övertygelse över likgiltighet, opportunistisk eller hyckleri till undertryckt opposition.

Teoretiskt skulle man kunna tänka sig att en dominerande ideologi fungerar på samma sätt som "kejsarens nya kläder": alla tror att alla andra tror på den, och innerst inne är det ingen som tror på den. Men om en sådan humbug existerar, lär den vara mycket svår att avslöja.

4.3 Åsikters livslängd

Sedda i ett tidsperspektiv uppvisar de kollektiva åsikterna (eller ideologierna) en varierande livslängd. Det finns ideologier som har bestått genom långa tider. Hit hör främst de stora religionerna, som har levt vidare genom århundraden och rentav årtusenden, även om deras innehåll kan ha förskjutits något. Men många ideologier är mera kortlivade. Tidsandan skiftar och det andliga klimatet förändras. Särskilt påfallande är detta i fråga om sådana kulturella yttringar som litteratur, konst, arkitektur och musik. Ännu snabbare växlingar visar modet.

En tänkbar orsak till sådana växlingar kan vara att en dominerande ideologi undertrycker motsatta behov och värderingar. Så småningom blir trycket outhärdligt, och det kommer en reaktion. Med en något äventyrlig liknelse skulle man kunna säga att varje härskande ideologi inom sig bär fröet till sin motsats.

En annan orsak kan vara förslitningen. Man tröttnar helt enkelt på den dominerande ideologin och vill ha något friskt och nytt. En förkunnelse som upprepas

måste med tiden förlora något av sin genomslagskraft. Men förslitningen tycks verka mycket olika på olika slags ideologier.

En anmärkningsvärd motståndskraft har de stora religionerna visat. Det kristna budskapet måste, när det först framfördes, ha tätt sig betydligt mer omskakande än nu efter snart tvåtusen års upprepning. Ändå är det levande för många människor. Men för många andra har religionen blivit en tom tradition, och somliga söker sig till nya trosåskådningar som verkar mera spännande. Även politiska ideologier kan ha en seg livskraft. Exempelvis har marxismen nått en ganska vördnadsvärd ålder, men den tycks ingalunda vara förbrukad.

Förslitningen spelar sannolikt en stor roll som drivkraft bakom konstens utveckling. En konstnär kan inte vara nöjd med att gå i sina föregångares fotspår, hur duktiga dessa än har varit. Han vill skapa något nytt, friskt och levande, gärna chockerande. Därigenom hoppas han vinna uppmärksamhet och erkännande. Detta leder lätt till originalitetsjakt. Det tråkiga är att varje ny "ism" snart blir försliten. Jakten måste därför gå vidare, och utvecklingen leder lätt till absurditeter. Publiken får svårt att hänga med och blir så småningom avtrubbad och likgiltig. Det uppstår ett kulturgap mellan konstnärernas elitism och vanliga människors enkla smak. Även inom andra områden, t ex skönlitteratur, film, musik och mode – ja t o m inom vetenskapen – kan förslitningen leda till originalitetsjakt och överdrifter. För att väcka upseende nödgas man tillgripa allt starkare effekter. När alla andra möjligheter är uttömda, återstår bara en utväg för den som vill vara originell, nämligen enkelhet och naturlighet.

4.4 Åsikters utnyttjande

En åsikts övertygande kraft beror i hög grad av att den betraktas som riktig i och för sig. Men ibland utnyttjas en dominerande åsikt som medel för t ex politisk makt eller ekonomisk vinning. För åsikts genomslagskraft är det viktigt att sådana syften inte avslöjas.

I enpartistater är den rätta lärans dominans nödvändig för den politiska maktens enhet och bestånd. Men detta förhållande beslöjas: läran är naturligtvis riktig i och för sig, helt oberoende av dess nytta för de makthavande.

Åsikter kan utnyttjas även för att tillfredsställa personlig maktlystnad. Den som lyckas rida på en framgångsrik opinionsvåg kan nå maktens höjder, särskilt om han ikläder sig rollen som osjälvisk representant för folket. Men givetvis är det åsikts, inte sin egen dominans han eftersträvar.

Även underordnade funktionärer i ett dominerande system kan dra nytta av att ha de rätta åsikterna. I ett samhälle, som behärskas av en viss politisk eller religiös lära, är det viktigt för alla lägre funktionärer att bekänna

sigt till den rätta tron. Därigenom kan man få sin försörjning, och därigenom kan man komma åt sina ovänner. Men detta är fördelar som man håller tyst om. Givetvis ansluter man sig till den offentliga läran enbart för att den är den enda riktiga.

Det händer också att åsikter utnyttjas för ekonomisk vinnings skull. Drastiska exempel härpå kan man finna i de läror, som erbjuder vilsna människor religionssurrogat mot rundlig betalning. Genom avgiftsbelagda kurser kan man vinna allt högre – och allt dyrare – grader av visdom. Var pengarna hamnar är en fråga av underordnad betydelse för den som fångats av förkunnelsen.

Även på en världsligare nivå driver vinningslystnaden sitt spel. Musikindustrin anpassar sig smidigt efter ungdomens antagna behov och gör stora pengar därav. Sammalunda gör textilindustrin. Med kall beräkning skapas "trender" så inriktade att man kan räkna med att konsumenterna motståndslöst skall följa dem. Detta gäller också vuxenmodet. Hur man bör klä sig och klippa sitt hår och hur man (om man är kvinna) bör färglägga sitt ansikte dikteras ytterst av kommersiella krafter. Men för att hela detta system skall fungera förutsätts att offren är ovetande om de verkliga sammanhangen.

Man skulle kunna tro att konstens utveckling bestäms enbart av kostnärerna själva och av omutliga konstrecensenter. Men även här verkar de kommersiella krafterna. Den internationella konsthandeln utnyttjar den köpstarka publikens investeringsvilja och blåser upp vissa "ismer" eller namn till något stort och betydelsefullt, som det är värt att satsa pengar på.

5. Åsikternas förankring

Den som söker övertyga andra om riktigheten av en åsikt söker gärna stöd för åsikten i något som han anser höjt över diskussion. Han söker härleda åsikten ur en källa, vars giltighet framstår som självklar och inte kan ifrågasättas. Några huvudtyper av sådana källor är auktoriteter, läror, ideal och mentaliteter. En mera speciell typ av källor är de politiska partiernas program.

5.1 Auktoriteter och läror

För många får en åsikt en särskild tyngd, om den kan härledas ur uttalanden av en person med obestridd auktoritet. Det kan gälla en religionsstiftare, som anses ha handlat under gudomlig inspiration, eller profeter eller kyrkofäder som anses ha haft en särskild förmåga att tolka den rätta läran. Det kan också gälla grundare av politiska läror. För en troende socialist är Marx' och eventuellt även Lenins uttalanden oantastliga visdomskällor.

I den allmänna kultur- och samhällsdebatten vimlar det av mindre profeter, även om deras auktoritet sällan är obestridd. En debattör söker ofta imponera genom

svepande hänvisningar till tänkare på modet, som åhörarna eller läsarna i bästa fall har hört talas om men inte vet något närmare om.

Ofta har den person, vars auktoritet man åberopar, byggt upp ett tankesystem, en lära, som innehåller både påståenden om verkligheten och direktiv för mänskligt beteende. En religion brukar innehålla både en världsförklaring och moraliska bud. Och en politisk lära brukar omfatta både en teori om hur samhället fungerar och ett program. Ofta är läran nedtecknad i en skrift, som tillmätts särskild auktoritet, tex Bibeln, Koranen eller Das Kapital.

En sådan lära är sällan uttömmande eller otvetydig. Den ger inte utan vidare svar på alla frågor utan kan behöva tolkas och kompletteras. Detta medför att de slutsatser som man vill dra ur en lära ibland kan stå i ett ganska löst samband med själva läran.

Det kan tänkas att olika läror leder till samma resultat. De moraliska principer som kan härledas ur olika religioner sammanfaller till stor del, även om variationer naturligtvis förekommer. Och det finns anmärkningsvärda likheter mellan "den socialistiska moralen" och en äldre tids kristet borgerliga moral. Kanske är moralen uttryck för allmänmänskliga behov, och kanske betyder dess förankring i en viss lära bara att man lägger in i läran vad man vill få ut av den?

Vidare kan samma lära komma att tolkas på skiftande sätt. Genom väl valda citat ur skrifterna kan man få fram flera varianter av den rätta läran. Välbekant är att kristendomen har splittrats i en mängd olika kyrkor och sekter. Även islam har delats upp i olika trosriktningar. Samma öde har drabbat socialismen. Lärorerna anpassas efter olika tiders, samhällens och gruppers behov. Men varje trosriktning utger sig för att representera den rätta tolkningen av den rätta läran.

5.2 Ideal

Åsikter kan också härledas ur ideal, som kanske har sitt ursprung i auktoriteter eller läror men som har kommit att leva sitt eget liv. Man vill gärna föreställa sig att det finns ideal, som alla människor borde kunna enas om. Vem vill inte instämma med Esaias Tegnér, när han i dikten "Det eviga" besjunger det sanna, det rätta och det sköna? Men dessa ideal är abstrakta på gränsen till innehållslöshet, och de åberopas sällan i sitt renodlade skick.

De ideal, som man brukar vädja till i den allmänna debatten, ligger på ett något lägre och konkretare plan. Men de är ändå tillräckligt obestämda för att bli allmänt accepterade, samtidigt som de ger utrymme åt skilda tolkningar. Några av de mera gångbara idealen är demokrati, frihet, jämlikhet, rättvisa, allmännytt och framsteg.

Demokratins ideal är för de flesta människor höjt över all diskussion och åberopas gärna som stöd för åsikter i mera konkreta samhällsfrågor. Men meningarna går isär i fråga om begreppets innebörd. Somliga menar med demokrati folkstyrelse förverkligad genom allmän och lika-rösträtt. Andra vill lägga in något mera i begreppet: delaktighet i den ekonomiska makten och jämn fördelning av välfärden. Somliga menar med demokrati att makten bör utövas direkt av folket, medan för andra demokratins viktigaste egenskap är att den är indirekt, dvs att makten tillkommer valda representanter för folket. Det finns rentav de som anser att "verklig" demokrati är detsamma som centralstyrning eller "demokratisk centralism". Demokratibegreppet är alltså ganska formbart och därför också användbart som stöd för åsikter av skilda slag.

Frihet är, som redan biskop Thomas konstaterade, "det bästa ting". Och det finns situationer i vilka frihetsidealet framstår som enkelt och självklart. När ett land befrias från en diktatur eller en ockupation, kan folket gripas av en känsla av total frihet. Själva luften känns frisk och ren att andas. Men snart nog börjar vardagen, och då visar det sig att frihetens problem inte är så enkelt.

Total frihet kan inte finnas i något samhälle. Den enes frihet begränsar den andres frihet, och kompromisser är nödvändiga. Frihet från tyranni må vara ett enkelt och entydigt ideal, men frihet inom ramen för ett normalt samhällsliv är en mera komplicerad sak. Det är meningslöst att kräva frihet i största allmänhet. Frihetsbegreppet måste preciseras, och detta kan ske på många olika sätt. Somliga lägger huvudvikten vid den andliga friheten: åsiktsfrihet och yttrandefrihet. För andra är friheten att driva företag och tjäna pengar viktigast. Andra åter menar att individens frihet förutsätter en trygghet, som inte kan nås utan statliga regleringar. Alla bekänner sig till frihetens höga ideal, men de lägger in helt olika betydelser i frihetsbegreppet.

Även *jämlikheten* är ett ideal, vars giltighet få vågar bestrida. Jämlikhetens princip innebär att alla människor (men inte djur!) skall behandlas lika oavsett sådana olikheter som ras, kön eller samhällsställning. Men det finns ändå skillnader som anses motivera en i någon mån olika behandling, t ex ålder och prestationsförmåga. För att principen skall få en bestämd innebörd måste man alltså kunna skilja mellan sådana olikheter som inte får läggas till grund för särbehandling och sådana som berättigar särbehandling. Kräver jämlikheten t ex lika lön åt alla eller lika lön för lika arbete? Själva jämlikhetsprincipen ger inget svar på den frågan.

Även om man bestämt sig för att en viss olikhet inte får motivera särbehandling, kan jämlikhetsprincipens praktiska konsekvenser te sig osäkra. Den som vill att invand-

rare skall vara jämställda med svenskar, kanske förordar att de helt assimileras i det svenska samhället. Men lika väl skulle han kunna kräva att invandrarnas kulturella särart respekteras. Vilket är jämlikast?

Den som kämpar för kvinnans jämställdhet med mannen hävdar kanske att det inte finns några psykiska skillnader mellan män och kvinnor och att kvinnor därför kan sköta traditionellt manliga arbeten likadant och lika bra som män. Men lika väl skulle man kunna hävda att kvinnorna tack vare sin särskilda läggning och sina särskilda livserfarenheter kan berika arbetslivet på sitt eget sätt. Båda ståndpunkterna kan motiveras utifrån jämlikhetsprincipen, men inbördes går de knappast ihop.

Om man vill utjämna klasskillnaderna i samhället gäller det bland annat att komma tillrätta med det förhållandet, att "finkulturen" traditionellt är förbehållen de välutbildade. Man kan då kämpa för att kulturen skall spridas till folket: att vetenskapens resultat skall göras kända i lättfattlig form, att god skönlitteratur skall bli tillgänglig till lågt pris, att teatrar och konserthus skall välkomna de "vanliga" människorna. Men en och annan resignerar kanske inför denna uppgift och vill i stället åstadkomma jämställdhet mellan olika kulturformer: deckare, serietidningar och populärmusik skall erkännas som kulturyttringar fullt likvärdiga med finkulturen. Båda ståndpunkterna kan försvaras utifrån jämlikhetens princip.

Närbesläktat med jämlikhetsprincipen är *rättvisans* ideal. Det är en utbredd föreställning att det finns en naturlig och evig rättvisa, vars krav var och en kan inse, bara han känner efter. Rättvisan åberopas ofta som argument i den politiska debatten, t ex när man diskuterar vilket skattesystem som är rättvisast. Somliga menar att det rådande skattesystemet drabbar dem orättvist och därför måste ändras. Andra betraktar varje ändring i skattesystemet som orättvis, om den drabbar dem själva. Men gemensam är tron på en högre rättvisa.

Även *allmännyttan* är ett till synes självklart ideal, som gärna åberopas som stöd för politiska åsikter. Utilitarismens princip "största möjliga lycka åt största möjliga antal" kan vid ytligt betraktande ge intrycket, att allmännyttan skulle kunna bestämmas med matematiska metoder. Men vi saknar ett mått att mäta de mänskliga behoven med, och därmed blir räknestycket en omöjlighet. Behoven måste rangordnas för att man skall kunna komma fram till en bestämd uppfattning om hur de knappa resurserna skall fördelas. Och själva prioriteringen förutsätter värderingar, som inte kan härledas ur allmännyttans begrepp och som därför kan skilja sig åt ganska avsevärt.

Att man bör sträva efter *framsteg* är väl för de flesta något självklart. Framstegstron hänger samman med ut-

vecklingsläran. Naturvetenskapen har lärt oss att växter och djur under årmiljonernas lopp har utvecklats till allt "högre" livsformer. På samma sätt har den mänskliga civilisationen utvecklats till allt "högre" stadier. Utvecklingen tycks vara något naturnödvändigt och oemotståndligt. Och utvecklingen går hela tiden i en bestämd riktning, nämligen framåt.

Om framstegen är oundvikliga, skulle man ju kunna nöja sig med åskådarens passiva roll. Men till framstegstron hör att utvecklingens nödvändighet samtidigt har en förpliktande kraft. Man bör "följa med i utvecklingen" och därmed främja framstegen. Om man exempelvis anser att en revolution är oundviklig, bör man just därför arbeta för revolutionen. Detta sätt att resonera är ju inte särskilt logiskt men har ändå en stor suggestiv kraft.

Men utvecklingstanken har sina svagheter. Är det så säkert att oundvikliga förändringar också innebär framsteg i betydelsen förbättringar? Teknikens fortsatta utveckling förefaller oundviklig, men är den entydigt till välsignelse för mänskligheten? Tron på utvecklingen har börjat svikta, och det har blivit allt svårare att urskilja vad som är "framsteg" och vad som bara är förändringar.

Om man vill utnyttja framstegstanken i en debatt, gäller det att veta åt vilket håll utvecklingen pekar. Den som lyckas förutsäga en "trend" kan därmed skaffa sig ett övertag. Men sådana förutsägelser är ofta uttryck för önsketänkande. Det är frestande att framställa det man önskar som en nödvändig följd av "utvecklingen". Det är också lätt att misstaga sig om vad som skall komma. Framtidens frön groor ofta i det fördolda, och det som utropas som morgondagens sanningar är kanske bara gårdagens banaliteter.

5.3 Mentaliteter

Åsikter uppfattas ofta som uttryck för ett visst sinnelag, en viss mentalitet hos anhängarna. Om det ena eller andra sinnelaget betraktas som i och för sig värdefullt, kommer också de åtföljande åsikterna att framstå som värdefulla.

Som exempel på sådana mentaliteter kan nämnas frihetskärlek, auktoritetstro, solidaritet, individualism, elitism, progressivitet och konservatism.

Dessa begrepp anknyter till allmänna känsloriktningar, som har sin grund i individernas medfödda läggning eller livserfarenheter eller i påverkan utifrån.

Det märkliga är nu, att den ena mentaliteten av sina bärare anses finare än den andra. Exempelvis anser somliga det självklart att man skall "satsa på sig själv", medan solidariteten med medmänniskorna är lika självklar för andra. Med tidsandans skiftningar kan ibland det ena ledet få övertaget, ibland det andra.

Mentaliteternas kamp leder lätt till försök att indela människorna i två kategorier: värdefulla och mindervär-

diga. För somliga är den öppna, frimodiga och generösa människotypen den värdefulla, medan den slutna, reserverade och rigida människan betraktas som mindervärdig. Sedd från andra sidan kommer distinktionen att gälla den slarviga och lättsinniga människan kontra den ordentliga och ansvarskännande. Från båda sidorna tillämpas alltså en mycket grov psykologi. Variationerna i individernas känsloriktning är alltför komplicerade för att låta sig fångas genom en så enkel kategoriindelning. Dessutom är det orimligt att betrakta kanske halva befolkningen som mindervärdig på grund av en antagen mentalitet.

Kategoriindelningens äventyrlighet visar sig också däri, att det är mycket svårt att ge en viss mentalitet en stabil och enhetlig innebörd. Det låter sig kanske sägas att den radikale hyllar frihet, jämlikhet och broderskap, medan den konservative har motsatta ideal. Men det är fullt möjligt att den radikale är elitist och den konservative frihetsvän. Variationsmöjligheterna är många, och mentaliteterna låter sig inte ordnas utmed en endimensionell skala.

Trots detta frodas föreställningen att det finns en enhetlig "kärna" hos olika mentaliteter. Denna kärna kan vara god eller ond, och även om den kan vara svår att urskilja finns den där alltid innerst inne. Den som håller på lag och ordning är till sitt väsen "borgare" (oavsett sitt yrke), och är han inte fascist så är han åtminstone "fascistoid". Och den som vill förändra samhället är, även om han förnekar det, innerst inne "kommunist" och syftar därför till ett ohejdat skräckvälde. Föreställningen om enhetliga mentaliteter kan alltså leda till en verklighetsfrämmande polarisering.

5.4 Partiprogram

De politiska partiernas program måste omfatta åsikter i alla viktigare samhällsfrågor samtidigt som de skall ge uttryck åt en enhetlig grundsyn på samhället. Ett parti måste ta ställning till exempelvis försvaret, skattesystemet, socialpolitiken, utbildningen, sysselsättningen, energiförsörjningen och miljövården. Inom vart och ett av dessa områden måste partiprogrammet uttrycka bestämda åsikter. Det kan därför betecknas som ett "åsiktskonglomerat".

Programmet skall samtidigt bäras upp av en enhetlig grundsyn, från vilken åsikterna inom de olika specialområdena skall kunna härledas. Men programmet påverkas inte bara av denna grundsyn utan också av taktiska hänsyn. Partiet skall representera vissa intressegrupper, och det vill gärna locka till sig nya väljarkategorier. Det är därför inte så säkert att åsikterna inom de olika områdena står i ett nödvändigt samband med den föregivna grundsynen eller med varandra. Det finns kanske väljare som skulle önska sig en annan kombination av åsikter

rörande tex försvarspolitiken, socialpolitiken och kulturpolitiken. En och annan skulle kanske rentav vilja lägga alla åsikterna i en ask och skaka om dem för att få fram nya och intressanta kombinationer. Om man anordnade folkomröstning i varje fråga, som nu behandlas i riksdagen, skulle resultatet troligen bli ganska överraskande. Men tanken är naturligtvis orealistisk.

Av praktiska skäl är de politiska åsiktskonglomeraten outhärliga. Men det är en fiktion att de alltigenom är uttryck för en enhetlig grundsyn. Och det är en grov förenkling när man försöker ordna in de politiska partierna längs en endimensionell skala, vars poler betecknas med sådana i och för sig innehållslösa ord som höger och vänster, blått och rött.

6. Litet argumentationsteknik

Detta avsnitt kommer att ägnas åt en granskning av olika argumentationsmetoder och knep, som brukar användas i debatter. Avsikten är inte att lära ut argumentationsteknik utan att underlätta genomskådandet av den samma.

6.1 Att välja argument

Argumenteringen för en åsikt bygger ofta på en ofullständig verklighetsuppfattning. Åsikterna kan gälla mycket invecklade sociala sammanhang, som det är svårt att få en fullständig bild av. Man väljer då ut de argument som passar för ens åsikt och blundar medvetet eller omedvetet för tänkbara motargument.

Som exempel kan vi ta en diskussion om dödsstraffets berättigande. A hävdar att vissa brott, tex bestialiska mord eller massmord, är så avskyvärda att gärningsmannen har förverkat sitt liv; att avrätta honom med humana metoder är i själva verket ett alltför lindrigt straff. B hävdar att staten inte har rätt att ta någon människas liv, och att det i varje fall är inhumant och ovärdigt att samhället dödar någon. Han tillägger att det inte går att rätta till misstaget, om fel person avrättas.

Det är tydligt att A och B talar förbi varandra. Deras argument gäller helt olika sidor av problemet. Men det är lättare för A att hävda sin ståndpunkt, om han bortser från det motbudande i en avrättning och från risken för justitiemord. Likaså underlättar det B:s argumentation, om han inte tänker på offren för de fasansfulla brott som gärningsmannen kan ha begått.

Det blir svårare för dem som skall fatta ett avgörande beslut i frågan. En justitieminister, som skall ta ställning till dödsstraffets vara eller icke vara, måste beakta alla sidor av problemet. Om han stannar för att föreslå dödsstraffets avskaffande, har han kvar bekymret hur man skall kunna förebygga de grövsta brotten. Vill han behålla eller återinföra dödsstraffet, tvingas han acceptera åtgärdens osmaklighet och risken för misstag.

Man kan också tänka sig en diskussion om abortfrågan. C utmålar alla de lidanden som kan drabba en kvinna till följd av en oönskad graviditet, medan D helt kort påpekar att abort är utsläckande av liv. Det är svårt och tungt att tänka på båda aspekterna samtidigt, och därför blundar C och D för varandras argument. På det sättet blir det lättare att hävda sin ståndpunkt. Men de som skall besluta om saken bör helst beakta båda sidorna av problemet, hur plågsamt det än är.

Det ensidiga valet av argument och blundandet för motargument tycks vara ett genomgående drag hos de flesta diskussioner, kanske rentav ett livsvillkor för meningsutbytet. Dessförutan skulle mången debatt avstanna. Men när det kommer till ett avgörande blir situationen en annan. Varje handling är i viss mån ett steg ut i det okända. Den kommer att få inte bara (i bästa fall) den åsyftade effekten utan också andra verkningar. Man kan möta de oönskade verkningarna med öppna ögon eller blunda för dem, men man kommer inte undan dem.

6.2 Att väga argument

En åtminstone skenbart mindre primitiv metod än att blunda för obehagliga motargument är att visserligen "beakta" dem men tillmäta dem ringa betydelse. Man uppskattar de olika argumentens inbördes "vikt" och finner att det ena argumentet "väger tyngre" än det andra. Men vilken måttstock har man då använt? Har man bara "känt efter" och "tyckt till", eller är argumentens olika vikt något som kan fastställas objektivt?

Låt oss anta att en motorväg skall dras fram genom en naturskön trakt. Den planerade sträckningen skulle förstöra stora naturvärden. Man kan här anlägga två inbördes oförenliga synsätt. Naturvårdens intressen kräver att vägen får en annan sträckning. Trafikintresset (och kanske också statens finanser) kräver att vägen dras fram som planerat. Om man nu vill "väga" dessa intressen mot varandra, blir utgången olika beroende på vem som verkställer intresseavvägningen. Troligen anser myndigheterna att trafikintresset "väger tyngst", medan naturvännerna har motsatt uppfattning. Men är det överhuvudtaget möjligt att "väga" de olika intressena mot varandra? Är inte myndigheternas "avvägning" helt enkelt ett uttryck för att man från början har valt att se frågan endast ur trafikintressets perspektiv, eftersom detta intresse är politiskt starkast?

I diskussioner om etik tar man gärna som exempel tillspetsade valsituationer, i vilka det gäller att avgöra vilket av två mycket starka intressen som skall offras, och man väntar sig att etiska principer skall kunna lösa problemet. Man tänker sig tex en komplicerad förlösning, vid vilken antingen moderns eller barnets liv måste offras. Läkaren måste i den tänkta situationen välja mellan två alternativ, vilka strängt taget båda är oetiska.

Man kan argumentera för att det ena människolivet är mera värt än det andra, trots att en sådan avvägning egentligen är en orimlighet. Lyckas man framställa det ena alternativet som etiskt överlägset, tror man sig därmed kunna maskera dess oetiska sida. Den enkla etiska principen "du skall icke döda" mår inte bra av att tänjas på detta sätt.

Är inte vägandet av argument mot varandra en skenmanöver, som döljer redan gjorda ställningstaganden?

6.3 Att generalisera

Ett bra sätt att få fart på en diskussion är att generalisera de missförhållanden man vill kritisera. En cyklist, som blivit påkörd av en bil, klagar i en insändare över "bilisters" hänsynslöshet. Han får till svar att "cyklister" struntar i trafikreglerna. Snart har ett allmänt gräl mellan cyklister och bilister utbrutit. En "debatt" har kommit igång. Men den leder ingenstans, eftersom den skjuter över målet.

Om man vill svartmåla en hel kategori av människor, t ex män eller kvinnor, svenskar eller invandrare, gäller det att först finna exempel på personer med dåliga egenskaper. Detta brukar inte vara så svårt, det är bara att välja. De konstaterade egenskaperna påstås sedan vara uttryck för hela kategorins "natur", vilken alltid finns där men kan framträda mer eller mindre tydligt. Man kommer då fram till sådana slutsatser som att "män" är aggressiva och despotiska osv. Genom sådana generaliseringar får man fram en förenklad och förgrovd bild av en egentligen mycket nyansrik verklighet, en bild som med fördel kan användas av den som är på krigsstigen.

6.4 Att förutsätta – inte påstå

När man argumenterar för en åsikt, brukar man utgå från vissa förutsättningar som man anser självklara, t ex att en viss lära är riktig, att ett visst ideal är höjt över diskussion eller att en viss mentalitet är den enda anständiga. Man bör då akta sig för att *påstå* det man förutsätter. Det som påstås kan ju alltid ifrågasättas. Om man påstår att marxismen är riktig, kan man bli avkrävd bevis för att det förhåller sig så. Det är säkrare att *förutsätta* detta som självklart. Motparten kan då bli generad över att han har kunnat tänka annorlunda. Det krävs en kraftansträngning för att ifrågasätta det förutsatta.

Denna argumentationsmetod är mycket vanlig, men för att den skall ha framgång krävs att motparten inte är alltför hårdhudad.

6.5 Att flyta ovanpå

En debatt kan föras på jämställd fot, även om man anser att motståndaren har alldeles fel. Man kan nöja sig med en argumentering som gäller saken men inte motstånda-

rens person. Men man kan också försöka att skaffa sig ett övertag genom att "sätta sig" på motståndaren och framställa honom som mindre vetande.

Särskilt vanligt är detta i kulturdebatten. I vissa kretsar tycks det höra till god ton att utmåla motståndaren som intellektuellt underlägsen, okunnig, naiv, "aningslös" osv. Till tekniken hör att man måste göra sig själv oåtkomlig, vilket kräver att man inte uttrycker sig alltför tydligt. Man måste vara vag, svårbegriplig, undflyende och bara lätt antyda det man anser självklart. På det sättet kan man markera sin intellektuella överlägsenhet.

Den mest mördande attityden är den farbroderligt överseende. Den anstår bäst pensionerade kulturgiganter.

Är inte en sådan arrogans uttryck för ett övermod, som i längden måste hämna sig? Ingen är så intellektuellt överlägsen att han inte kan tänkas ha sin överman.

6.6 Att föregripa motståndarens argumentering

Ett vanligt debattknep är att i förväg redogöra för väntade motargument. Låt oss anta att en nykterist propagerar för spritransonering. Sedan han utvecklat förslaget fördelar tillägger han hånfullt: "Jag vet precis vilka invändningar ni kommer att göra. Det blir det gamla tjatet om risk för ökad smuggling, langning och hembränning." Därmed tror han sig ha vridit vapnen ur händerna på sina motståndare. Men har han verkligen det? Han har skaffat sig ett taktiskt övertag, eftersom det inte kan vara särskilt roligt för motståndarna att säga just det som han har förutsagt att de skulle säga. Men i sak har han inte vunnit något. Motargumenten kan vara lika hållbara, även om han har berövat dem nyhetens behag.

6.7 Att vränga begrepp

Ibland kan det vara frestande för en debattör att utnyttja värdeladdningen hos ett begrepp som används av motståndaren, samtidigt som man ger begreppet en annan innebörd än den vanliga. Man tror sig därmed kunna slå motståndaren med hans egna vapen.

Tekniken innebär att man skiljer mellan två betydelser hos det utnyttjade begreppet: den vanliga betydelsen, som betraktas som "ytlig" eller "formell", och en djupare betydelse, som man utger för att vara den "egentliga" eller "verkliga".

Man gör t ex gällande att "verklig" demokrati utövas till folkets bästa, och att den maktavande eliten klarast inser vad som är folkets bästa. Eller man hävdar att kvinnan vinner "verklig" jämställdhet, dvs likvärdighet med mannen, genom att fylla sina traditionella uppgifter i hemmet.

Även begrepp med negativ värdeladdning kan utnyttjas på motsvarande sätt. Det "verkliga" våldet utövas

inte av slagskämpar och ligister utan av polisen, som försöker upprätthålla ordningen. Och den "verkliga" terrorn utövas inte av terrorister, som dödar oskyldiga människor, utan av de förtryckande regimer som man försöker bekämpa på detta indirekta sätt.

6.8 Att förskjuta tyngdpunkten i en diskussion

Om man diskuterar ett socialt missförhållande, skulle det i och för sig vara möjligt att hålla sig till själva ämnet. Man skulle t ex kunna diskutera, om våldsbrottsligheten verkligen har ökat eller inte. Men ofta sträcker sig meningsmotsättningarna ett stycke längre. Den ena sidan beklagar sig över det ökande våldet, medan den andra sidan riktar in sig på motpartens reaktioner och utslungar anklagelser för överdrifter och hysteri, för att i sin tur mötas med beskyllningar för överslätning och lättsinne. Tyngdpunkten i diskussionen kan på detta sätt komma att förskjutas från våldsbrottsligheten till sättet att reagera på densamma.

Det är lätt att finna fler exempel på en sådan förskjutning. Det värsta problemet är inte knarkmissbruket utan knarkhysterin. Det är inte pornografin som är förkastlig utan kraven på censuringrepp mot pornografin. Det mest omoraliska är inte omoralen utan moraliserandet. (Sistnämnda påstående är intressant ur den synpunkten, att det i och för sig innebär ett moraliserande och sålunda drabbar sig självt.)

Tekniken innebär att man väljer motangrepp i stället för försvar. Därigenom söker man dra uppmärksamheten bort från det centrala ämnet, vilket kanske ibland kan vara en fördel.

6.9 Att välja försvar

Den som blir angräpn i en debatt vill naturligtvis försvara sig. Ibland erbjuder sig alternativa försvarsmetoder, och då gäller det att välja. Om man är förblindad av viljan att försvara sig, kan det hända att man samtidigt använder två vart för sig goda men inbördes oförenliga argument. Det gör inget gott intryck.

Om en debattör blir beskylld för att ljuga, kan han antingen bestrida detta eller utsäka sig med att det finns tillfällen då en lögn är berättigad. Om han säger båda sakerna samtidigt, har han gjort bort sig.

Den som blir beskylld för att vara konservativ bör inte samtidigt bestrida detta och framhålla att det inte är något fel att vara konservativ. Bägge argumenten uttrycker samma försvarsattityd, men de går inte ihop. Det hade varit bättre att välja en tredje utväg, nämligen att be motståndaren att precisera vad han menar med det suddiga begreppet "konservativ" och först därefter välja försvarsteknik.

6.10 Att svara bredvid

Det är ett känt faktum att politiker sällan ger raka svar på raka frågor. De svarar gärna, men svaren har en märklig förmåga att hamna vid sidan av frågan. Kanske har de bara ett begränsat antal väl intränade svar att välja på, och så väljer de ett svar som ligger någorlunda i närheten av frågan. Men avvikelsen från frågan kan också vara avsiktlig. Tekniken är då följande. För att kunna svara på frågan måste man först teckna en bakgrund. Denna bakgrund ger möjlighet att leda resonemanget åt olika håll. Man väljer en tankelinje som för bort från frågan, och när man har pratat tillräckligt länge är den ursprungliga frågan glömd. Man har gett ett utförligt och i bästa fall intressant svar, och så är man redo för nästa fråga.

6.11 Att misstänkliggöra motpartens motiv

Om man inte kan bemöta motståndarens åsikt i sak, kan man alltid beskylla honom för orena motiv. Hans åsikt är kanske bara ett uttryck för hans önskan att bli professor eller kommunalråd. Eller han är kanske köpt av storfinsansen eller mutad av en främmande makt. Kanske drivs han av hat och illvilja. Lyckas man påvisa sådana motiv, menar man sig därmed ha ryckt undan grundvalen för motståndarens åsikt. Och då behöver man inte bemöta den i sak, vilket ju kan vara en lättnad.

6.12 Att anmärka på betydelselösa fel

Det enklaste knepet, om man vill få en diskussion att spåra ur, är att märka ord. Man kan t ex påpeka att "cc" i "acceptera" skall uttalas "ks" och inte "ss", eller att "aggression" betyder "angrepp" och inte "stridslystnad". Men på det sättet når man i regel bara ett kortare avbrott i diskussionen.

Något större effekt kan det ha att anmärka på felaktiga sakuppgifter, som saknar betydelse i sammanhanget. Om en talare hävdar att en politiker inte i onödan bör blottställa sig för angrepp och som exempel på dumdristighet nämner Karl XII:s uppträdande i slaget vid Lützen, kan detta ge anledning till en stunds historiska utläggningar. Men kritiken drabbar inte det som talaren egentligen ville ha sagt. Både Gustaf II Adolf vid Lützen och Karl XII vid Fredrikshald tog ju onödiga risker, och att den stackars talaren har blandat ihop de båda kungarna gör inte exemplet sämre. Vad kritikern har vunnit är bara att han har lyckats störa diskussionen för en stund. I bästa fall kan han göra talaren så förvirrad att denne tappar tråden.

6.13 Att länka in en diskussion på sidospår

Det är ett välkänt faktum att de flesta diskussioner spårar ur. Ofta hakar man upp sig på en detaljfråga i utkan-

ten av ämnet, och de centrala frågorna blir försummade. Detta sker i regel utan avsikt.

Men en urspårning kan också framkallas genom rent sabotage. Det finns människor som har fått ett visst problem på hjärnan och som griper varje tillfälle att vrida en diskussion till att gälla just det problemet. En person, som anser sig ha blivit felaktigt taxerad, kan lätt förrycka en diskussion om rättssäkerheten i vårt land genom att prata vitt och brett om sitt eget fall. En annan person är gripen av själavandringsläran och söker efter tillfällen att få lufta sina tankar. Han hemsöker föredrag om t ex arternas utveckling, sinnessjuka konstnärer eller utgrävningar av ruinstäder i Peru. Med några snabba tankesprång kan han lätt komma in på sitt älsklingsämne och därmed förstöra den frågestund som föredragshållaren varit enfaldig nog att utlysa.

6.14 Att göra ett klot av en snöboll

Om man rullar en snöboll nedför en snöklädd sluttning kan man, om man har tur, se hur snöbollen växer till ett klot. Bara de senaste ytlagren är synliga, och den ursprungliga snöbollen ser man inte mer.

Något liknande kan inträffa i den offentliga debatten. En diskussion som från början har gällt en sakfråga, t ex inom utrikespolitiken, kan spåra ur genom följdepisoder som drar uppmärksamheten till sig. Det kan gälla t ex försummad diarieföring av en ömtålig skrivelse, förstöring av viktiga dokument, försök att tysta ner en skandal, brott mot tystnadsplikt, otillåten efterforskning av källor, felaktiga referat av muntliga uttalanden, beskyllningar för lögn och förtal osv. Av den ursprungliga sakfrågan blir en "affär", och debatten inriktas mer och mer på följdföreteelser som egentligen har mycket litet med sakfrågan att göra. Själva snöbollen ser man inte längre.

7. Slutord

I det föregående har åsikter av skilda slag utsatts för en ganska omild granskning. Betyder detta att författaren anser att åsikter är av ondo och kan undvaras? Det är inte så säkert. Fysiologen, som undersöker hur människokroppen fungerar, behöver inte hysa någon önskan att ingripa i det system som han undersöker.

Vad som är betänkligt är åsikternas ensidighet och anspråk på allmängiltighet, som leder till att andra behov och önskningsar än de, som ligger till grund för en åsikt, kan bli glömda eller rentav undertryckta. Detta är särskilt ödesdigert om en viss åsikt är dominerande. Men även om olika åsikter får bryta sig mot varandra, finns det alltid behov som inte kommer till uttryck, eftersom de saknar tillräckligt högröstade talesmän.

Det är därför önskvärt att åsikternas blockerande ver-

kan kan brytas. Det är viktigt att alla mänskliga behov och önskningsar får komma till uttryck och bli kända utan att hämmas av ideologier. Detta borde kunna leda till ökad förståelse och minskat främlingskap mellan olika grupper av människor, kanske också till ett bredare underlag för ställningstaganden i samhällsfrågor.

Men följer härav också att alla behov och önskningsar har samma anspråk på att bli beaktade? Kan sadistens behov att plåga andra människor eller vandalens behov att förstöra göra anspråk på respekt? Och är maktlystnad, vinningslystnad och nöjeslystnad under alla förhållanden värda att uppmuntras? Tyvärr finns det mänskliga drifter som måste bekämpas. Och för att urskilja dem behövs värderingar, eller med andra ord åsikter, och åsikter som gör anspråk på att vara riktigare än andra åsikter.

Vidare är det omöjligt att tillgodose alla legitima behov, eftersom de konkurrerar inbördes. Vilket är viktigast: att ge ungdomen förströelse på fritiden eller att ge långtidssjuka gamla en mänsklig vård? Hur skall man kunna förena miljöskyddets och sysselsättningens krav? För att man skall komma fram till praktiska resultat krävs prioriteringar och kompromisser. I denna process är åsikterna ett oundgängligt led.

Åsikter är nödvändiga och kommer alltid att finnas. Det beklagliga är att de ofta är förenade med blindhet och fanatism. Dessa avigsidor skulle dock kunna mildras genom ökad insikt om hur åsikter uppkommer och fungerar. Insikten härom skulle kunna leda till större ödmjukhet, vidgad tolerans och ökad motståndskraft mot suggestion.

Håkan Strömberg

Demokrati och rättssäkerhet — ett problematiskt släktskapsförhållande

Inledning

Förhållandet mellan demokrati och rättssäkerhet kan förefalla enkelt och okomplicerat, men — som det heter i den gamla anekdoten — vänta bara tills jag har fått förklara mig närmare.

Demokrati betyder folkstyre. "Folkviljan" skall alltså bestämma innehållet i de politiska besluten.

Denna grundläggande beskrivning av demokratibegreppet måste nyanseras i två avseenden. Eftersom det normalt inte råder enighet inom folket i politiska frågor, måste folkviljan av praktiska skäl bli liktydig med majoritetens vilja. Vidare: om denna vilja — folkets eller

majoritetens – skall få möjlighet att bestämma politikens innehåll, måste den kunna komma till uttryck fritt.

Majoritetsstyre i förening med politisk frihet – så lyder följaktligen den vanliga handboksdefinitionen av demokrati (se t ex H Tingsten 1945 s 21, jfr B O Birgersson – J Westerståhl 1982 kap 1).

Enligt Svensk uppslagsboks andra upplaga kännetecknas rättssäkerhet av

– att det finns fasta regler för enskildas och myndigheters handlingsätt,

– att man med hjälp av dessa regler kan förutse vad som är tillåtet och vad som är straffbart,

– att det finns en fast egendomsfördelning, som inte kan rubbas annat än i lagbestämd ordning,

– att myndigheterna tillämpar gällande regler noggrant och kraftfullt,

– att även medborgarna i det stora hela följer gällande regler.

En mera resonerande, ideologiskt präglad beskrivning av det beslätade begreppet rättsstat finns i ett betänkande (nr 17) av konstitutionsutskottet vid 1948 års riksdag. Det heter där så här:

”Det svenska rättssamhällets grundprincip består i omsorgen om människornas rätt och frihet. Denna omsorg visar sig redan i grundsatsen att ingrepp däri endast få äga rum med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gälla för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och våld. Den visar sig också däri, att sådana regler, försåvitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion. Och icke nog med detta: det står fast, att ett visst mått av frihet räknas såsom människorna tillförsäkrat på ett sådant sätt, att icke ens Konung och riksdag kunna förgripa sig därpå. Det är i kraft av dessa grundsatser som Sverige förtjänar kallas en rättsstat” (jfr B Sundberg-Weitman 1985 s 18 ff).

Rättssäkerhet är inte detsamma som politisk frihet, men de båda begreppen har klara beröringspunkter. Om rättssäkerheten sätts ur spel – exempelvis genom godtyckliga ingripanden mot de styrandes politiska motståndare – råkar också den politiska friheten i fara.

Demokratin kräver alltså ett visst mått av rättssäkerhet för att fungera väl – i denna mening är förhållandet mellan de båda begreppen enkelt. Härav följer dock ingalunda, att förhållandet mellan dem skulle vara alltigenom okomplicerat.

Demokratibegreppet rymmer en spänning mellan det majoritära elementet och det frihetliga eller liberala. Denna spänning kan illustreras på olika sätt. Med tanke på demokratin i det gamla Aten – som inte fullt ut var en demokrati i ovan angiven mening – fälde den engelske 1800-talsliberalen lord Acton det berömda yttrandet: ”It is bad to be oppressed by a minority, but it is worse to be oppressed by a majority” (Lord Acton 1955 s 63). Andra illustrationer kan hämtas från europeisk historia under de senaste hundra åren. I Weimar-Tyskland visade det sig exempelvis, att demokratiska val gav upphov till en riksdagsmajoritet – bestående av nazister och kommunister – som var fientlig mot den politiska friheten. ”Folkstyrelse är icke med nödvändighet den styrelse folket önskar” (H Tingsten 1945 s 100 f).

På liknande sätt kan det uppstå en spänning mellan demokrati och rättssäkerhet. Detta problem belyses i nedanstående schematiska uppställning (jfr t ex *Den judiciella . . . beslutsprocessen* 1976).

Uppställningen återger närmast ett slags idealtyp, vilket är ägnat att framhäva olikheterna och komplikationerna i sammanhanget. Det är fullt möjligt att nyantera den på ett sådant sätt, att även vissas likheter skulle framträda. Utan tvivel finner man sålunda också i domstolssammanhang slutna förhandlingar, präglade av

	<i>demokrati</i>	<i>rättssäkerhet</i>
typiska organ	folkrepresentation	domstolar
aktörer	flera partier	två parter + tredje man (domare)
arbetsmetoder	förhandlingar (ofta slutna) kompromisser kohandel	öppen diskussion vägning av argument enl. vissa regler
grundläggande beslutsregel	majoritets- principen	beslut av opartisk tredje man (domare)
slutprodukt	generella regler (lagar, budget) policy-making	avgörande av enskilda fall, jfr dock prejudikat, lagprövning; ”gouvernement des juges”
innebörd	fördelning av värden (ofta ekonomiska) ”det politiskt möjliga”	fastställande av fakta (vad som har skett) och av relevant lagregel (vad som skall tillämpas) ”den enda rätta lösningen”

kompromisser och kohandel. Ett känt exempel är sk plea bargaining, som i Förenta staterna och numera även i England förekommer i stor skala (se T Vallinder 1985 för en populär beskrivning av fenomenet).

Även efter sådana nyanseringar kvarstår ofrånkomliga viktiga olikheter i arbetsmetoder och beslutsregler, olikheter som bäddar för motsättningar mellan demokrati och rättssäkerhet.

Folkrepresentationen kan genom skapandet av nya generella regler, dvs genom lagstiftning, ingripa i domstolarnas arbete på ett sådant sätt, att rättssäkerheten råkar i fara. Det kan exempelvis ske genom att man – generellt eller i vissa typer av mål – förändrar bevisprövningsreglerna till den tilltalades nackdel.

Domstolarna kan i sin tur genom en mängd prejudikat och genom ett flitigt utnyttjande av sin eventuella lagprövningsrätt i realiteten beröva folkrepresentationen en del av dess befogenhet att stifta och upphäva lagar. *Le gouvernement des juges* är den betecknande titeln på en bok från mellankrigstiden av en fransk jurist (E Lambert 1921). Som den fullständiga titeln antyder (se Referenser), rymmer detta arbete en kritisk genomgång av den amerikanska högsta domstolens kamp mot den moderna sociallagstiftningens framväxt i USA. *Government by Judiciary* är titeln på ett modernt amerikanskt arbete med samma allmänna tendens (R Berger 1977). Boktitlarna pekar på risken, att folkstyret kan få ett alltför stort inslag av domarstyre.

Det förefaller alltså klart, att förhållandet mellan demokrati och rättssäkerhet kan vara problematiskt. Problemen är ingalunda nya; tvärtom – de har rötter långt tillbaka i tiden.

Den som gillar flotta idéhistoriska perspektiv och dessutom nöjer sig med att hålla sig på ett allmänt plan skulle kunna hävda, att problematiken kan föras tillbaka till den stoiska filosofiskolan ca 300 f.Kr. Då kom det första naturrättsliga genombrottet: stoikerna drev idéerna om den enskildes oförytterliga fri- och rättigheter gentemot kollektivet. Att det då inte fanns några demokratiska kollektiv i vår mening är en annan sak.

Ett andra naturrättsligt genombrott kom under 1600- och 1700-talen. Det avsatte en rad dokument, som alltså på olika sätt spelar en roll i det politiska och rättsliga livet. Den amerikanska Declaration of Independence 1776 och franska revolutionens Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789 var just deklARATIONER, dvs icke bindande uttalanden, omöjliga att med framgång åberopa inför domstol. Motsatsen gäller om den amerikanska Bill of Rights 1791. Den omfattar de första tio tilläggen (amendments) till författningen av 1787 och skyddar exempelvis yttrandefriheten, pressfriheten och säkerheten till liv och lem liksom äganderätten. Inte

minst i domstolssammanhang har Bill of Rights varit en hörnsten i det amerikanska rättighetsskyddet och är så alltså jämt.

I anslutning till dessa dokument fördes det under senare hälften av 1700-talet en högtstående debatt kring möjligheter och metoder att skydda fri- och rättigheterna. Särskilt i USA avhandlades därvid domstolarnas kontrollmöjligheter, vad som på engelska kallas *judicial review*. Detta institut innefattar domstolskontroll dels över folkrepresentationen (= lagprövningsrätt), dels över exekutivorganet, dvs presidenten, jämte andra offentliga tjänstemän.

De amerikanska grundlagsfäderna torde ha förutsatt, att judicial review skulle finnas, men institutet har aldrig blivit inskrivet i konstitutionen. Det bygger följaktligen enbart på praxis; början gjordes med det berömda målet Marbury-Madison 1803.

Ett tredje naturrättsligt genombrott har vi i viss mån fått efter andra världskriget; bakgrunden är de totalitära regimernas omfattande övergrepp på fri- och rättigheterna. I långt högre grad än på 1700-talet har dock detta genombrott fått genomslag i gällande rätt, både i enskilda länder och på ett övernationellt plan.

I det första avseendet är Västtyskland ett utpräglat exempel med ett starkt, konstitutionellt rättighetsskydd, som övervakas av en med lagprövningsrätt utrustad författningsdomstol. Man bör vidare nämna, att lagprövningen under senare år allmänt har befunnit sig på frammarsch (M Cappelletti 1971 särsk s 97 ff). Sverige är här ett exempel: sedan 1979 är lagprövningsrätten inskriven i regeringsformen (RF 11:14).

I det andra avseendet bör man främst nämna Europa-konventionen om mänskliga rättigheter, med tillhörande domstol i Strasbourg. Konventionen har under senare år börjat avsätta resultat i flera anslutna länder, däribland Sverige (se t ex J W F Sundberg 1984, särsk Gustaf Petrén's bidrag, och J W F Sundberg 1985).

I alla de nordiska länderna har man på senare år kunnat märka ett stigande intresse för förhållandet mellan demokrati och rättssäkerhet. I Norge har man haft en långvarig debatt kring historikern Francis Sejersted's rättsstatsteori. I Sverige har det kommit en rad skrifter, som berör det angivna temat. Ett par av dessa inlägg har omnämnts i det föregående, andra tas upp mera utförligt i det följande. Inte i något fall blir det dock fråga om en regelrätt recension.

Francis Sejersted's rättsstatsteori

Osloprofessorn Francis Sejersted är specialist på Norges historia efter 1814. Hans senaste större arbete är del 3 i *Høyres historie*, ett imponerande fyra bandsverk, utgivet till partiets hundraårsjubileum 1984. På senare år har

Sejersted också skrivit en rad tidskriftsartiklar, som nu föreligger samlade i en bok med titeln *Demokrati og rettsstat* (F Sejersted 1984; sidhänvisningarna i detta avsnitt avser den boken, om inte annat anges). I förordet heter det:

”Artiklene er skrevet parallelt med mitt arbeid med Høyres historie. I noen grad representerer de refleksjoner over dette arbeid – forsøk på å klargjøre mulige infallsvinkler til studiet av politisk historie.”

Kärnan i Sejersteds artiklar och därmed i den nu föreliggande boken kan sägas vara ett försök att med hjälp av begreppen demokrati och rättsstat lägga fram en nytolkning av Norges historia sedan 1814 och särskilt av systemskiftet 1884. Mera skissartat drar Sejersted sedan ut linjerna hundra år till, ända fram till Alta-striden i början av 1980-talet.

De yttre dragen i denna utveckling är välkända och oomstridda. 1814 var ju grundlovsåret: Norge gjorde sig fritt från Danmark, skaffade sig en egen, fri författning – och tvingades med militärmakt in i en union med Sverige.

1884 markerade slutet på vad som brukar kallas vetostriden och statsrådssaken. Det parlamentariskt sinnade venstrepartiet ville ge statsråden tillträde till stortinget. Unionskungen, Oscar II, som ogillade alla parlamentariska tendenser – i Norge såväl som i Sverige – spjärnade emot. Han hävdade, att han i grundlagsfrågor hade ett absolut veto mot stortingets beslut. Venstre däremot menade, att kungen här – som i ”vanliga” lagfrågor – endast hade ett suspensivt veto. I linje härmed fattade stortinget tre gånger i följd beslut om att ge statsråden tillträde. När den sittande höyreregeringen ändå tillstyrkte, att kungen skulle vägra sanktion på beslutet, fälldes den av riksätten och tvingades avgå.

Då måste Oscar II äntligen böja sig. En ny regering med venstreledaren Johan Sverdrup som statsminister tog över, och statsråden fick tillträde till stortinget. Parlamentarismen var ett faktum i Norge, och vägen till demokratin låg öppen: 1898 infördes allmän rösträtt för män, 1913 också för kvinnor.

Vad innebär då nytolkningen? Vad skedde enligt Sejersted 1814 och 1884?

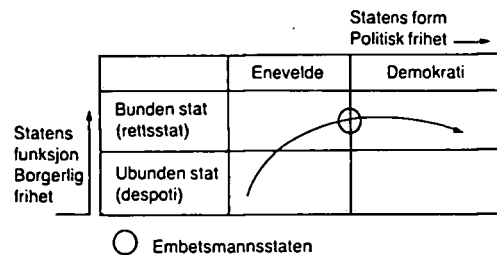
”Det som skjedde rundt 1814 var at borgerskapet på grunnlag av den folkesuverenitetstanke som hadde utviklet seg på 1700-tallet, og i siste instans ved hjelp av halvdemokratiske former, bandt statsmakten til generelle normer, først og fremst til en grunnlov. Dette var essensen i konstitusjonalismen. Ved å ta utgangspunkt i folkesuvereniteten oppnådde altså borgerskapet to ting, å binde staten og lansere demokratiet som styreform (foreløpig bare som et ved demokratiske elementer innskrenket monarki). Tar vi et langt blick fremover, ser vi

at seiren ikke var endelig. Gjennom demokratiet hadde man åpnet veien til makten for andre grupper og – og det er det viktigste i vår sammenheng – for en fornyet trussel mot statsmaktens begrensede kompetanse (bl a i 1884).

Ingen av de to styreformerna, det gamle eneveldet og demokratiet, var entydig bundet till noen spesiell funksjon for staten i samfunnet. Liksom begge kunne legitimeres ved folkesuvereniteten, kunne begge forenes med en begrenset statsmakt, men i begge lå også en trussel mot den samme begrensning. I den historiske prosess der disse elementer forenes på forskjellig måte, representerer embedsmannsstaten høydepunktet for statsmaktens begrensede kompetanse. I demokratiseringsprosessen representerer embedsmannsstaten derimot bare et trinn på stigen. Liksom den i sin endelige utforming var skapt av demokratiet, skulle den i tidens fylde bli knust av demokratiet. Det våpen det i eiendomsbesiddende borgerskap hadde smidd for å binde statsmakten – de demokratiska former (som element i et konstitusjonelt regime) – ble i neste omgang vendt mot dem selv” (s 15 f).

Denna Norges utveckling genom 300 år illustrerar Sejersted med hjälp av en pil genom en fyrfältstabell:

Norges politiske utvikling gjennom 300 år.



Med en viss oro lägger man här (s 16) märke till att pilen pekar en aning neråt, mot despotin.

Det har i den historiska utvecklingen funnits en tendens till motsättning mellan demokrati och förutsebarhet, alltså mellan demokrati och den relativt långt utvecklade rättsstaten, fortsätter Sejersted:

”Motsetningen er ikke nødvendig, men det har vært en klar tilbøyelighet til å betegne de demokratiske, politiske organers tendens til å anse seg ubundet av tidligere beslutninger som en spesielt demokratisk tendens. Den forutberegnlige rutinepolitikk er gjerne blitt betraktet som udemokratisk. Begrepets historiske røtter er, som man forstår, ikke i 1814, men i 1884, og i 1931 da man forlot gullstandarden. Dette er tidspunkter da arven fra

fortiden ble for tung å bære, da situasjonen krevet en repolitisering. I vårt demokratibegrep bærer vi bl a denne arven med oss. 1814-tradisjonen med bindingen av makten som hovedhensyn, er tilsvarende bleknet.

Det er ut fra dette spesielle demokratibegrep det har oppstått en motsetning mellom demokrati og rettsstat idet de er blitt bundet til de to forskjellige former for frihet – den borgerlige og den politiske eller den ”negative” og den ”positive”. Motsetningen er altså ikke nødvendig, den er heller ikke, slik den har utviklet seg i praksis, absolutt (jeg har erfart at det er nødvendig å understreke dette). De to goder utelukker ikke hverandre i noen absolutt forstand. Fra 1814 til i dag har vi hatt en kombinasjon av rettsstat og demokrati i den nevnte forstand. Et kompromiss mellom bindingen av staten og mulighet for å gripe inn er nødvendig. Ingen vil benekte det. Det man har slåss om i Norges historie fra 1814 til i dag er blandingens styrke, eller kanskje fremfor alt – utviklingens retning. I denne kamp har overtaket skiftet” (s 22 f).

Nå, vad var det då som skedde rent konkret 1884?

”Tar vi skrittet frem til 1884, ser vi situasjonen, med sine nye problemer, klart. Det blir gjerne sagt at Høyre kjempet mot den demokratiske utvikling i 1884. Hvis vi derimot spør en av dem som selv deltok i kampen, TH Aschehoug, så ville han sannsynligvis ikke si at han kjempet mot demokratiet, men mot *despotiet*. Aschehoug talte i tradisjonen fra de gamle konstitusjonalister som Kant. Her er det igjen motsetningen mellom demokratiet og rettsstaten eller den begrensede statskompetanse som trer i forgrunnen. I en spesiell mening blir det riktig å si at en mann som Aschehoug kjempet mot både demokratiet og despotiet. Eller, legger man først hovedvekten på dimensjonen bunden/ubunden stat (rettsstat/despoti), så blir det fundamentalt sett den samme kamp grunnlovsfedrene førte i 1814 som Aschehoug førte i 1884, bare at i 1814 kjempet man oppover, mens man i 1884 kjempet ”nedover” (Seip). Denne grunnleggende kontinuitet kommer klart frem i innledningen til den statsforfatning Aschehoug utga i 1885: Han nevner først læren om ”Statens ubegrensede Magt og Ret, der tjente til Grundlag og Forsvar for Enevældet med alle dets Misbrug.” – Og han fortsetter lenger nede: ”Læren har imidlertid ogsaa fundet Bifald fra den modsatte Side, kun med det Forbehold, at denne uinskrenkede Souverenitet alene kan tilkomme det hele Folk . . . Selv i denne Skikkelse er Læren ikke rigtig.” Det er en historiens ironi i det forhold at rettsstatstradisjonenes bærere selv hadde gitt fienden det våpen i hende som de ble slått ned med i 1884 – folkesuvereniteten og de demokratiske former” (s 56 f).

Vilka ”hot” mot rettsstaten låg då förborgade i venstres program 1884? Enligt Sejersted var ”hotet” allvarligare än vad som framgick av de omedelbart aktuella programpunkterna: jurykrav, folkskolereform, lensmanns-

lov. Det skulle visa sig, att den nya regimen av 1884 snart sände ut nya signaler i socialpolitiken genom att på initiativ av Sverdrup tillsättas den stora ”arbejderkommissionen”: staten skulle överta ledningen av understödssystemet till fördel för del obemedlade i samhället. Om själva kommissionen förelåg det enighet i stortinget. Detta illustrerar just min poäng, fortsätter Sejersted:

”Full tilslutning i den konkrete sak viser at almeninteressen krevet reformer. Men nettopp fordi reformer – eller redistribusjon – var så påtrengende nødvendig, kunne det være farlig å åpne for et system uten sikkerhetsventiler eller garantier. Mange tenkte seg nok en paternalistisk sosialstat som en mulig løsning. Det man fryktet var en redistributiv sosialstat styrt nedenfra. Den kunne true eiendomsmennenes interesser, men også selve det rettsstatlige prinsipp, eller et annet alment hensyn” (s 73 f).

I detta perspektiv framstår inte venstreledaren Sverdrup utan høyremannen Aschehoug som den verkligt liberale förkämpan för frihet och rätt 1884.

Med raska penndrag drar Sejersted sedan ut linjerna till vår egen tid. Slutpunkten är Alta-striden, kampen om den stora kraftverksutbyggnaden i Nordnorge. I detta sammanhang förekom det nog från yttersta vänstern åtskillig argumentation och aktion, som hade föga med rättsstatliga normer att göra. Men, heter det vidare, här blev också enligt god liberal tradition minoritetens rätt ställd mot majoritetens makt – med en argumentation, som kunde ha varit tagen direkt från Aschehoug. Avslutningsvis fyrar Sejersted därför av den här retoriska frågan: ”Så var Aschehougs liberale frykt ikke så ugrunnet allikevel?” (s 135 f).

Sejersteds försök att med hjälp av begreppen demokrati och rättsstat åstadkomma en nytolkning av Norges historia sedan 1814 är både originellt och intressant. Är tolkningen dessutom riktig?

Bristfälliga kunskaper i norsk historia hindrar mig från att ge ett heltäckande svar på den frågan. Jag får här nöja mig med att dels – i anslutning till ett par historikers kommentarer – föra fram några allmänna synpunkter, dels säga något om systemskiftet 1884.

Som inledningsvis har antytts är förhållandet mellan demokrati och rättssäkerhet ett generellt problem. Mot den bakgrunden är det egendomligt, att Sejersted i sin bok har så litet av material och debatt från andra länder än Norge.

Denna synpunkt har tidigare anförts av två norska historiker, Per Maurseth och Jens Arup Seip, och av deras svenske kollega Rolf Torstendahl (se Referenser). Med stöd av en grundlig litteraturgenomgång har Seip visat hur ordet *Rechtsstaat* uppkom och utvecklades i

Tyskland (JA Seip 1984). Sejersted invänder i sin bok (s 7), att denna genomgång bara marginellt berör det som var substansen i den tidigare diskussionen om hans rättsstatsteori. Formellt är detta kanske riktigt, men Seips uppsats är inte desto mindre tänkvärd.

Vad är *rule of law*? frågar Torstendahl. Det är en berättigad fråga, och det finns här anledning att pressa Sejersted hårdare än vad Torstendahl har gjort. Sejersted använder uttrycket ganska ofta – inemot tio gånger, om jag har räknat rätt – och det spelar en inte obetydlig roll i hans framställning. I grova drag kan det översättas med rättssäkerhet, men innebörden skiftar en smula i boken, förefaller det mig. En regelrätt definition hade varit på sin plats.

Engelska och amerikanska jurister av olika årgångar kan här stå till tjänst. Harvardprofessorn Roscoe Pound skrev för 50 år sedan så här i en uppslagsboksartikel:

”RULE OF LAW, also frequently called the supremacy of law, is a characteristic doctrine of the common law that the judiciary, in ordinary legal proceedings, may pronounce upon the legal validity of the acts of the king’s ministers and servants and hence, in the United States, upon the validity of administrative, executive and legislative action with reference to the constitution and, in the case of administrative and executive action, the statutes governing such action. Along with the doctrine of judicial precedent and trial by jury it is one of the three distinctive institutions of the Anglo-American legal system . . . It became definitely established in the common law as a result of the contests between the courts and the crown in the sixteenth and seventeenth centuries” (R Pound 1934 s 463).

En utförligare, mera speciell och mycket omdiskuterad definition finns i Oxfordprofessorn A V Diceys berömda arbete *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, utgivet 1885; lagom till hundraårsjubileet kom den tionde upplagan:

”... ‘rule of law’ . . . has three meanings, or may be regarded from three different points of view.

It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power . . .

It means, again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts . . .

The ‘rule of law’, lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form the part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts . . .” (A V Dicey 1985 s 202 f).

Enligt min mening skulle Sejersted haft nytta av att fundera en smula över den brittiska debatten i dessa frågor under de senaste hundra åren. Han skulle då ha lagt märke till att briter har lyckats bevara the rule of law, trots att de har haft ett parlamentariskt system långt före norrmännen – 50 till 150 år tidigare, beroende på hur strikt definition, som man vill tillämpa. Sejersted skulle vidare ha haft en bättre beredskap, när han i samband med systemskiftet 1884 stötte på ett förslag om trial by jury.

Enligt Sejersted om hotet mot den norska rättsstaten på 1880-talet från venstres strävan att bygga upp en stark statsmakt. Till att börja med var det, som nyss har nämnts, fråga om tre reformer: jurykrav, folkskolereform, lensmannslov.

Det är svårt att se, att en reformering av folkskolan eller länsmanorganisationen skulle innebära någon riskabel ökning av statens makt. Hur förhöll det sig då med juryn?

I auktoritära samhällen – exempelvis Napoleon I:s Frankrike – har myndigheterna ibland lyckats utnyttja jurysystemet för att stärka statens makt och kringskära medborgerliga fri- och rättigheter. I det demokratiskt präglade bondesamhälle, som Norge utgjorde på 1880-talet, borde en sådan utveckling ha varit utesluten från början. Tvärtom måste jurysystemet snarast försvaga statens makt: det innebar ju, att domsrätten delvis fördes över från statsanställda yrkesdomare till oberoende lekmannadomare, jurymännen.

Något år efter den norska jurylagens ikraftträdande gav en formellt anonym svensk jurist ut en broschyr i ämnet. Han beskrev den slående kontrasten mellan den inkvisitoriska svenska brottmålsprocessen och den ackusatoriska processordning, som den norska lagen hade bäddat för. I hans sammanfattning hette det:

”Sådan är i korthet sagt den norska jurylagens från svensk rätt och sed så ytterst skiljaktiga uppfattning i förevarande avseende. Och jag tvekar icke att beteckna denna lagligen föreskrivna humanitet i behandlingen av den tilltalade, detta lagens omsorgsfulla bevarande av domstolens värdighet, som ett av de mest utmärkande, anslående och upphöjda dragen i den norska brottmåls-proceduren” (K Staaff 1891 s 37).

Den anonyme svenska juristens namn var alltså Karl Staaff, känd brottmålsadvokat, senare liberal partiledare och statsminister.

Det är lätt att vara efterklok: i efterhand är det ofta lätt att avläsa följderna av en politisk reform. Vad den norska jurylagen beträffar bör det ha varit fullt möjligt att i förväg avgöra, att lagen i varje fall inte skulle öka statsmaktens inflytande eller eljest hota rättsstaten.

Vid sidan av de tre omedelbart aktuella reformkraven yrkade venstre efter segern 1884 på en utbyggd socialpolitik. I den konkreta frågan om en arbetarkommitté rådde det dock enighet i stortinget. Enligt Sejersted blev härigenom hotet mot rättsstatsprincipen snarast större.

Det argumentet står väl så bra på huvudet som på fötterna: om høyre var med på saken, kan hotet mot rättsstaten inte ha varit särskilt påtagligt.

Sammanfattningsvis kan jag inte finna, att systemskiftet 1884 skulle vara särskilt väl ägnat att illustrera Sejersteds i och för sig rimliga teori om en motsättning mellan demokrati och rättsstat. Ibland verkar Sejersted själv vara inne på samma uppfattning; på ett ställe skriver han så här:

”I tillbakelikt kan vi kanskje forbauses over den betydning man tillä striden i 1884. Man fryktet det store nye Leviathan, – vilkårligheten i maktutøvelsen. I praksis viste det sig imidlertid at bruddet ikke var voldsomt. Det rettsstatlige innslag var i praksis fremdeles meget sterkt. 1884 er viktig ved at det representerte en tendens – en utviklingsretning som har holdt sig siden” (s 59).

Något senare tillägger Sejersted:

”Vårt poeng har bare vært å problematisere forholdet mellom demokrati og rettsstat – og få forholdet historisk belyst” (s 61).

Bara det? Fan tro't, sa Relling!

Strömholm om demokrati och juridik

Förlaget Ratio har på senare år gett ut två böcker, som rymmer flera artiklar på temat demokrati och rättssäkerhet, T T Segerstedt (1984) och T T Segerstedt (1985). Ur den sistnämnda boken skall jag här ta upp ett bidrag av Stig Strömholm och ett av Dag Anckar.

Stig Strömholm är professor i civilrätt i Uppsala, och rubriken på hans uppsats är ”Demokrati och juridik. Kontaktytor och problem”. Syftet med framställningen är, säger han, att inventera ett antal problem i förhållandet mellan å ena sidan den politiska demokratins ideal och beslutsmodeller och å den andra rättsliga idéer och modeller:

”Rubriken antyder en fråga, nämligen om det på vissa områden kommit att äga rum ett slags 'flykt' från de förra till de senare. Den frågan kommer inte att få ett entydigt svar. Syftet med artikeln förverkligas om jag lyckas att i någon mån övertyga läsaren om att den överhuvudtaget förtjänar att övervägas” (S Strömholm i T T Segerstedt 1985 s 11; sidhänvisningarna i detta avsnitt avser den boken, om inte annat anges).

Efter en del inledande resonemang går Strömholm in på en idéhistorisk översikt. Där skriver han till en början:

”Från Platon till Karl Staaff – för att ta ett svenskt exempel i tidsangivande syfte – bestod västerländsk konstitutionell diskussion i mycket stor utsträckning av sinnrika och ofta mycket invecklade försök att konstruera mänskliga samhällen såsom konstur, vilka alltid gick rätt. Man utportionerade därvid makt och inflytande åt olika klasser och grupper efter varierande principer, allt i syfte att tillförsäkra beslutsprocesserna den exakta dosering av högre visdom, ekonomisk erfarenhet, diplomatisk och militär kompetens, folklig förankring osv som var möjlig och önskvärd i det ifrågavarande samhället. Ser man på detta förlopp med utgångspunkt i en radikal demokratisk inställning, kan man otvivelaktigt helt kort avfärda den – och så har många gånger skett – som ett fortlöpande försök att lura de breda folklagren på det politiska inflytande som de i kraft av sitt röstetal har anspråk på. Detta var ett klart och öppet uttalande (varför ordet ”lura” ej bör nyttjas) syfte med åtskilliga konstitutionella förslag särskilt från 1800-talet och framåt, därom kan ingen tvekan råda. Överallt i Europa diskuterades hur den vidgade och till slut allmänna rösträtten skulle mötas med ”konservativa garantier” och dylikt. Denna debatt fortsatte i regel fram till det första världskrigets slut; den demokratiska stormvåg som då bröt fram gjorde slut på samtalet om de konservativa garantierna. Den totala demokratin stod som segrade (s 17 f).

Denna beskrivning av konstitutionell debatt under 2 400 år är milt talat egendomlig.

Så småningom kommer Strömholm in på den naturrättsliga renässansen efter andra världskriget. Fullt riktigt drar han de idéhistoriska linjerna tillbaka till olika dokument från andra hälften av 1700-talet, varvid han dock råkar kalla den amerikanska Declaration of Independence 1776 för Declaration of Rights. Om den fortsatta utvecklingen i USA skriver Strömholm så här:

”Naturrättsliga rättighetskataloger under 1700-talet hade vunnit insteg och kommit att få såväl utomordentlig prestige som stor reell betydelse i en helt annan del av världen, nämligen i Nordamerika (Sydamerika torde ha goda anspråk på ledning, när det gäller fantasi och verbal prakt, medan effektiviteten är mindre framträdande). Den amerikanska federala konstitutionens naturrättsliga rättighetstänkande kom att bli den bas på vilken under 1800-talets första årtionden unionens högsta domstol etablerade sig som lagprövande organ, en funktion som den sedermera behållit och vetat att omge med stort anseende” (s 26).

Denna beskrivning av hur judicial review växte fram i USA är på flera punkter skev och missvisande. Uttrycket ”konstitutionens naturrättsliga rättighetstänkande”

är ägnat att dölja det enkla faktum, att rättighetsförklaringen av 1791 (Bill of Rights) är en del av konstitutionen, alltså av positiv rätt, låt vara en naturrättsligt inspirerad del. Dessutom är lagprövning en ofullständig översättning av judicial review. Det rätta ordet är, som inledningsvis har framhållits, domstolskontroll – över representationsorganet (= lagprövning) respektive exekutivorganet plus administrationen.

Det är vidare föga klagörande att säga, att den amerikanska högsta domstolen etablerade lagprövningsrätten under 1800-talets första årtionden. Under första hälften av 1800-talet förekom endast ett fall, det tidigare nämnda Marbury-Madison 1803. Före inbördeskriget (1861–65) avgjordes därutöver endast ett enda fall, det beryktade Dred-Scott-målet 1857.

I själva verket skedde etableringen av judicial review i stor skala först efter inbördeskrigets slut. Allt detta är enkla fakta, lätt tillgängliga i handböcker av olika slag (tex H Abraham 1975 s286).

I den konkreta beskrivningen av naturrättsrenässansen efter andra världskriget pekar Strömholm särskilt på den västtyska utvecklingen:

”Denna tyska naturrättsreaktion kan nog idag sägas ha klingat ut. Men den har efterlämnat ett utomordentligt betydelsefullt monument, den västtyska grundlagen av 1949, i vilken det tyska folket ’inför Gud och människor bekänner sig till’ en rättsordning till vars främsta drag hör en omfattande, noggrant definierad och effektivt övervakad katalog över mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter” (s25 f).

Här hade det varit lämpligt att framhålla, att vår tids naturrättsliga genombrott i långt större utsträckning än tidigare motsvarigheter har slagit igenom i den konstitutionella lagstiftningen, alltså i positiv rätt. Av den italienske juristen Mauro Cappelletti har utvecklingen träffande beskrivits så här:

”The theme of modern constitutionalism is the embodiment of ’natural law’ principles in the positive law of the state. While classical antiquity and medieval Europe had at times affirmed the theoretical right of the citizen to disobey the unjust law, the right remained theory only. It was left to times nearer our own to seek an instrument to protect principles considered fundamental” (M Cappelletti 1971 s97).

Vad innebär då den av Strömholm antydda flykten till juridiken? Vad är det till att börja med man vill fly från?

Först och främst vill man, menar Strömholm, komma bort ifrån ”det genomförda demokratiska samhällets svärbemästrade dilemma: *majoritetsförtryck*”. Detta gäller även den moderna välfärdsstaten. Strömholm fortsätter:

”I enstaka mer udda fall kan flykten avse mer påtagliga tillkortakommanden: *irrationalitet, inkompetens* och *godtycklighet* i maktutövningen. Vad man i samtliga fall är ute efter, är rationella, kunniga, rättvisa och *ojäviga* beslutsfattare. Ty detta är en väsentlig och ofta förbisedd skillnad mellan juridiskt och politiskt demokratiskt beslutande. I det förra fallet gäller, att beslutsfattaren måste vara ojävig. Saken får inte direkt eller indirekt beröra hans intressen” (s35).

Vad innebär då den juridik, som man skall fly till? På den frågan ger Strömholm minst två svar. Ett lyder så här:

”Om man skalar av historiska tillfälligheter, felslagna utväxter, omgivningens fördomar och ser till de nakna elementa i något slags ’idealjuridik’, är det tre ting som förefaller mig utgöra de avgörande kännetecknen: för det första, förekomsten och användningen av en uppsättning generella regler, som i princip skall tillämpas likformigt och konsekvent på alla de enskilda konkreta situationer vilka i en normalspråklig beskrivning faller under reglernas likaså normalspråkliga användningsområde; för det andra, en någorlunda specialiserad och någorlunda oberoende organisation för reglernas tillämpning; för det tredje – och kanske viktigaste – en rationell argumentationsteknik, frivilligt accepterad av och således gemensam för dem som tillämpar reglerna och dem som försöker förmå dessa att tillämpa dem i en bestämd riktning” (s 28 f).

Ett andra svar lyder så här:

”Det första karakteristiska draget är att ’juridiken’ upprätthåller eller åtminstone bidrar till att upprätthålla samhällsfriden genom att *isolera* vissa bland de konflikter som ständigt dyker upp i samhället och underkasta dessa konflikter en särskild, formaliserad och högt utvecklad beslutsprocedur . . . Ett andra karakteristiskt drag är den juridiska beslutsmodellens *auktoritära* prägel . . . Det tredje draget hos juridiken som metod för att isolera och avgöra tvister har att göra med systemets *relativa öppenhet* . . .” (s 37 ff).

Det mest karakteristiska uttrycket för ”flykten till juridiken” i modern konstitutionell och politisk debatt är enligt Strömholm införandet av lagprövningsrätt för domstolarna i olika länder under senare år. ”I svensk rätt var traditionen för en dylik judiciell prövning synnerligen svag och kan i själva verket knappast anses ha djupare rötter än i det tidiga 1900-talet” (s 32).

Den beskrivningen av den svenska utvecklingen är milt talat ofullständig. Som Jörgen Westerståhl har påvisat, togs frågan om domstolarnas lagprövningsrätt upp redan vid 1828–30 års riksdag. Lagutskottet hävdade då, att det var möjligt att underkänna en lag, som innehållsligt stred mot grundlagen. Frågan aktualiserades på

nytt på 1840-talet, nu genom justitieombudsmannen S L Theorell. Vid 1853–54 års riksdag uttalade sig en knapp majoritet inom lagutskottet mot att tillerkänna domstolarna en allmän, obegränsad prövningsrätt (J Westerstål 1941 s 117 f, N Stjernberg 1936 s 179). I varje fall på idé- och debattplanet har alltså den svenska lagprövningsrätten vissa rötter tillbaka till första hälften av 1800-talet.

Avslutningsvis slår Strömholm fast, "att någon *total flykt till juridiken*" i betydelsen överlämnande av samhälleligt beslutsfattande i stor skala från politiska till judiciella procedurer *inte är möjlig*" (s 44). På den punkten lär han inte bli motsagd.

Finns det då en motsättning mellan politik och juridik, mellan demokrati och rättssäkerhet? Strömholms svar lyder så här:

"Rättsstaten och den politiska demokratin är kusiner, om de inte är syskon. Ingendera har, enligt vad historien kan upplysa om, länge kunnat trivas långt borta från den andra, även om det blott är elementära rättvisa att konstatera att rättsstatliga former visat sig möjliga att uppnå och bibehålla även på andra legitimitetsgrunder än den demokratiska, medan politisk demokrati utan ett minimum av rättsstatlighet veterligen aldrig visat sig livsduglig. I så måtto är otvivelaktigt rättsstaten den äldre och kanske den segare av de två.

— — —

Demokratin har genomgått minst en stor internationell seger och en internationell kris. Därutöver har den levat farligt på det lokala planet i otaliga länder och otaliga gånger. Rättsstaten är också prekär. Den tål inte vad som helst. Båda har mycket starka skäl att gemensamt reflektera över förutsättningarna för säker överlevnad" (s 44 f).

Som inledningsvis anfördes, har Strömholms grundläggande syfte varit att övertyga läsaren om att det är värt att ställa frågan om det föreligger en flykt till juridiken eller ej. Detta ganska blygsamma mål har han väl i och för sig uppnått. Inte desto mindre gör uppsatsen ett alldeles för vagt och undanlidande intryck.

Vad innebär det exempelvis, att rättsstaten och demokratin är "kusiner"? Vad gäller här? "O, hur ljuvt, när kusiner samsas" eller "Släkten är värst"? Ett utförligare och framför allt klarare besked på den punkten från Strömholms sida hade behövts för att göra uppsatsen verkligt intressant.

Dag Anckar om demokrati och rättssäkerhet

Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo akademi; hans uppsats – som är mycket kortare än Strömholms – heter "Demokrati och rättssäkerhet".

Anckars utgångspunkt är välfärdsstatens kris. Denna kris handlar, heter det, framför allt om en nedgång i politisk legitimitet. Anckar går därefter ett steg vidare och hävdar, att krisen i mycket gäller ett spänningstillstånd mellan demokrati och rättssäkerhet.

- Rättssäkerhet innebär framför allt,
- att systemets normer tillämpas och
 - att förutsebarhet existerar (s 52).

Demokrati innebär

- medborgardeltagande
- majoritetsbeslut (s 53 ff).

Efter att ha spikat dessa definitioner ger Anckar en beskrivning av några drag i välfärdsstatens kris. Han pekar på att partierna har närmat sig varandra och därigenom "förlorat delar av sin alternativbjudande funktion" (s 58).

Vidare: "Makten har gradvis förflyttat sig, dels från de folkvalda parlamenten till regeringarna, dels från dem vidare till förvaltning och byråkrati och till de kontaktytor dessa upprätthåller med t ex representanter för de organiserade samhällsintressena" (s 59). På detta sätt har ett mer eller mindre korporativt system växt fram.

Ett besvärligt inslag i denna välfärdsstatens kris är de svårigheter, som den reser för ansvarsutkrävandet:

"Till rättssäkerheten i en representativ demokrati hör naturligtvis att de som representeras skall kunna ställa dem som representerar till ansvar för det sätt varpå dessa handhaft representation. Finns inte en sådan rätt, förlorar begrepp som inflytande och majoritetsstyre snabbt sin innebörd. Inflytande utövar man genom sina representanter och kan man inte tillrättvisa dem kan man inte bevaka det inflytandemandat man gett; ej heller kan man hindra att folkets majoritet omvandlas till representanternas kanske annorlunda tänkande majoritet. Rätt till ansvarsutkrävning ges förvisso medborgarna. Val, i princip öppna för alla, är det instrument varmed rättssäkerheten skall tillgodoses" (s 61).

Avslutningsvis menar Anckar, att det gäller att söka lämpliga korrektiv mot det representativa systemets kris. Utan att gå närmare in på tänkbare recept förklarar han, "att man är berättigad att tro på rättssamhällets seger när man betraktar rättssamhällets kris" (s 64 f).

Anckars framställning är tänkvärd men knappast invändningsfri. En första invändning gäller beskrivningen av partisystemets utveckling. Det är i varje fall inte generellt så, att partierna har närmat sig varandra under senare år; i Storbritannien och Sverige – för att ta två exempel – gäller snarare motsatsen (se t ex D Kavanagh 1985 s 541 ff).

En andra invändning gäller användningen av begreppen förutsebarhet och rättssäkerhet. Anckar beaktar inte tillräckligt, att dessa begrepp i första hand är knutna

till domstolarna, en typ av organ som han inte ens nämner i uppsatsen. I och för sig kan man naturligtvis hävda, att även partierna bör kännetecknas av ett visst mått av förutsebarhet; de bör exempelvis i princip hålla fast vid sina vallöften. Inte desto mindre är politiken mera föränderlig än juridiken – och måste vara det.

Enligt min mening är det vidare föga klargörande att säga, att rättssäkerheten skall tillgodoses genom demokratiska val. Föralldel, folkets kommande "dom" vid valurnorna bidrar säkert till att hålla ansvarskänslan levande hos dem som sitter vid makten, men med rättssäkerhet i vanlig mening har den saken inte direkt att skaffa.

Annorlunda uttryckt: Anckars uppsats handlar mera om demokrati och korporatism än om demokrati och rättssäkerhet.

Torbjörn Vallinder

Referenser

- H Abraham (1975), *The Judicial Process*, Third ed, New York: Oxford Univ Press
- Lord Acton (1955), *Essays on Freedom and Power*, New York: Meridian Books
- R Berger (1977), *Government by Judiciary*, Cambridge, Mass: Harvard Univ Press
- B O Birgersson – J Westerståhl (1982), *Den svenska folkstyrelsen*, Stockholm: Liber
- M Cappelletti (1971), *Judicial Review in the Contemporary World*, New York: Bobbs-Merrill
- Den judiciella, administrativa och privata beslutsprocessen* (1976), Symposium på Hässelby slott den 12–14 januari 1976. Statens råd för samhällsforskning. Uppsala: Almqvist & Wiksell
- A V Dicey (1985), *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth ed, London: Macmillan
- D Kavanagh (1985), "Whatever Happened to Consensus Politics?", *Political Studies* Vol XXXIII s 529–546
- E Lambert (1921), *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, Paris: Giard
- P Maurseth (1981), "Embetsstat og rettsstat", (Norsk) *Historisk Tidsskrift* Vol 60 s 160–179
- R Pound (1934), "Rule of law", *Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol XIII
- T T Segerstedt (1984), red, *1984 – och sedan?* Stockholm: Ratio
- T T Segerstedt (1985), red, *Rättssäkerhet och demokrati*, Stockholm: Ratio
- J A Seip (1984), "'Rettsstaten'. En studie i begrepsanalys og begrepsforvirring", *Nytt Norsk Tidsskrift* Vol 1 s 78–99
- F Sejersted (1984), *Demokrati og rettsstat*, Oslo: Universitetsforlaget

- [K Staaff] (1891), *Den norske juryen. Studiebref af RIP*, Stockholm: Bonniers
- N Stjernberg (1936), *Ur staternas liv*, Uppsala och Stockholm: Almqvist & Wiksell
- J W F Sundberg (1984), red, *Lagar, rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Stockholm: Institutet för offentlig och internationell rätt
- J W F Sundberg (1985), *Human Rights in Sweden*, Stockholm: Institutet för offentlig och internationell rätt
- B Sundberg-Weitman (1985), *Rättsstaten åter!*, Stockholm: Norstedts
- H Tingsten (1945), *Demokratiens problem*, Stockholm: Norstedts
- R Torstendahl (1985), "Sejersted, rettsstaten och demokratin", (Norsk) *Historisk Tidsskrift* Vol 64 s 447–455
- T Vallinder (1985), "Jury och den engelska friheten", *Tvärsnitt* Vol 7 nr 1 s 26–31
- J Westerståhl (1941), "Frågan om domstolarnas judiciella lagprövningsrätt i Sverige", *Statens offentliga utredningar* 1941:20 s 114–128

Synpunkter på en tidigare version har lämnats av bland andra Per Olof Bolding, Sten Sparre Nilson, Mats Sjölin och Lars-Göran Stenelo.

En presentation av några radikal-demokratiska böcker från 80-talet

Den radikal-demokratiska riktningen har sedan Rousseau och Thomas Paine betraktat sig som den sanna demokratiska traditionens budbärare och vidareutvecklare. Det var från den, som nytänkningen skulle komma och nya djärva mål sättas. Denna riktning kan utan tvekan sägas ha starka element av utopi i sig – utopi här förstått som föreställningar om det perfekta och harmoniska samhället – där folket som sådant har makten (emedan det samtidigt måste konstateras att knappast någon utopi har varit demokratisk, vare sig radikal eller annan, om man inte med demokratisk menar först och främst socialistisk). Andra demokrati-orienteringar, t ex liberala, polyarkiska, "realistiska", minimalistiska o l har av denna tradition ansetts vara avarter av eller utvecklade former för demokrati, ofta uttänkta som skydd för snäva och speciella grupp- och klassintressen.

Jag skall i denna presentation av några radikal-demokratiska författare från 1980-talet först och främst intressera mig för följande frågor: hur ser man i dag på det liberal-demokratiska samhället, och hur fördelar man vikten mellan den utopiska respektive praktisk-konstruktiva aspekten i sina teoriansatser?

Det urval jag har gjort här är självklart blott ett litet plock ur en synnerligen rikhaltig produktion. Jag finner, att de valda verken hör till de mest intresseväckande och i egentlig mening radikalt frågande – och det är vad vi verkligen kan behöva på detta känslomässigt laddade område, där våra samhällsvetenskapligt sett förhållandevis svagt utvecklade intellektuella resurser skall försöka hantera förhållandet mellan teori och praxis, moral och politik, ideal och handling, nutid och framtid, ingrepp och följd.

En av de bästa böckerna med radikal-demokratiska synpunkter från de senaste åren menar jag är den av *Graeme Duncan* redigerade "Democratic theory and practice" (Cambridge Un. Press, 1983, 296 sidor), där briter, amerikaner, australiensare och en kanadensare reflekterar över en rad centrala demokratiska problemställningar. Boken innehåller 16 kapitel uppdelade på 4 huvudavsnitt: bakgrund, klassiska teorier, revisioner och kritiker, och möjliga framtidsperspektiv. Alla essäerna finner jag ytterst läsvärda. Men eftersom detta inte är avsett att vara en komplett recension, skall jag i detta sammanhang välja ut några enligt min uppfattning fundamentala aspekter som är av avgörande betydelse för den vidare utbyggnaden av radikala demokratiska teorier.

Boken är sannerligen inte just präglad av optimism, den har inget av den närmast euforiska stämning, som karakteriserade den radikal-demokratiska, "kritiska", och participatoriska litteraturen på 60- och 70-talet. Redaktören inleder med orden: "Democratic practice throws a dark light on democratic theory . . . The authors are all conscious of the deficiencies of liberal democratic and other ostensibly democratic states, and of the shortcomings of rightly honoured democratic thinkers. Democracy is a rare and desirable political form, vulnerable in theory and practice and always incomplete in certain respects." (s 3)

Paul Corcoran är i det följande kapitlet: "The limits of democratic theory" inte mer uppmuntrande: "I. Attempting to 'define' democracy as an ideal form of political constitution is fundamentally untenable as a theoretical effort. – II. It is a fruitless effort to attempt to construct democratic 'models' for political society. – III. The association between democracy and utopian thought, rarely intended but often implied by democratic theorists, is an especially revealing solecism." (s 16) Till grund för dessa påståenden ligger en tolkning av demokratiernas framväxt: den atenska demokratin, det engelska inbördeskriget och den amerikanska revolutionen var politiska strider, som uppstod ur breda kulturella motsättningar, olikartade intressen och maktkonstellationer. Verkliga, historiska demokratiska konstitutioner är djärva moraliska och teoretiska kompromisser (s 21)

"Democracy, then, whether as a revolutionary movement or a competitive struggle for the people's vote, is essentially a form of political action. It is a means of achieving aims of a utilitarian sort (at most) by attacking narrow interests with less narrow ones. The question must then arise whether democracy is the legitimate province of the theorist or philosopher. Perhaps this is the difficulty underlying the failure to discover a widely accepted 'classical' democratic theory, while the failure itself has evolved into several classical critiques of democracy." (s 22)

Detta är ett mycket utmanande utspel. Själv finner jag det mycket väl motiverat. Tyvärr är det ingen av de efterföljande essäerna, som direkt kommenterar dessa inte minst för radikal-demokrater närmast hädiska postulat. Men implicit tycks flertalet av dem erkänna, att det demokratiteoretiska projektet är ett ganska så våghalsigt och självsvidigt företag, där den moraliska – för att inte säga moralistiska – och psykologiska subjektivismen blott alltför lätt kan ta makten från det kritiska förnuftet och det historiska medvetandet.

De klassiska grekerna – 'uppfinnarna' av en demokratisk praxis – efterlämnade ingen i egentlig mening demokratisk teori. Vi känner ju i stort sett på den teoretiska nivån från antiken bara demokrati-kritikernas bidrag. Var de, som de fullfjädrade exemplar av arten 'zoon politikon' de var, för kloka för att ge sig in på det, utifrån en djupare förståelse av det mycket speciella praktisk-moraliska företag, som politik är, och med deras välutvecklade sinne för såväl de rationella som också de irrationella elementen? Har vi fallit offer för rationalistiska och konstruktivistiska böjelser, för en uppfattning om förhållandet mellan teori och praxis, som de klassiska grekerna skulle ha betraktat som hybris?

Även om ingen av de efterföljande författarna uttrycker sig lika skarpt och förödande som *Corcoran* beträffande demokrati-teorins status och möjligheter, är den kritiska distansen som redan antytts genomgående, även om den goda viljan till att försöka nå vidare i både teori och praxis inte desto mindre är det som driver verket. *Michael Margolis* konstaterar, att även om kritikerna av den pluralistiska elit-modellen kunde utpeka en rad punkter, där dennas utläggning av amerikansk politisk praxis kränker för många demokratiska principer, så har kritikerna varit ur stånd att utveckla alternativ, som samtidigt med att de förblir trofasta gentemot de demokratiska principerna också är funktionsdugliga i praxis. (s 132) *David Miller* i sin essä: "The competitive model of democracy" föreslår en kompromiss mellan den demokratiska konkurrens-modellen, där befolkningen är uppdelad i en liten grupp av politiska ledare och en stor massa vanliga medborgare, med kanske en mellangrupp av mera aktiva personer som överför krav

och information mellan massan och ledarna, och folkvilje-modellen, där folket tar de politiska initiativen, och ledarna på sin höjd är de kanaler, genom vilka folkviljan uttrycks. Folkvilje-modellen har tre huvudvarianter: folkförsamlings-demokrati, referendums-demokrati, och delegat-demokrati. Utifrån Millers demokratiuppfattning härskar inget tvivel om, att folkvilje-modellen är att föredraga: den är inte blott instrumentell i den meningen, att den överför folkets önskemål till praktisk politik – det kan konkurrens-modellen också utmärkt väl göra – utan den har några inneboende värden: demokrati är önskvärdt därför att politiskt deltagare är en i sig själv värdefull aktivitet eller därför att det utvecklar och främjar karaktärsegenskaper – moraliska egenskaper, till exempel – som är värdefulla på andra av livets områden.

Miller är spontant för den senare modellen. Men han erkänner också, att det finns mer som talar till fördel för konkurrens-modellen, än man vanligen medger i litteraturen om demokratisk teori. Dess instrumentella fördelar måste erkännas fördoms- och lidelsefritt: den ger sannolikt i det stora hela bättre resultat än ett system, som försöker att genomföra folkviljan direkt i politiska beslut. Millers konklusion är, att en kompromiss är att rekommendera: konkurrens-demokrati på det nationella planet, folkvilje- eller participations-demokrati på det lokala planet och inom industrin (där företagen överlämnas till arbetarkontroll. (s 154)

Graeme Duncan har visserligen för avsikt med sitt kapitel om "Human nature and radical democratic theory" att bemöta det argument, som ofta framförs av pessimistiska demokrater, att en fullständigare demokrati måste stöta på grund och slås sönder på den mänskliga naturens klippor. Han finner inte några tvingande bevis för, att det skulle finnas några bestämda och fastlagda gränser i den mänskliga naturen, när det gäller potential för eller visioner om radikala samhällsmässiga förändringar. Men han medger samtidigt, att det är en vanlig svaghet i radikal social teori, att den underlåter att visa relevansen av en ideal standard, utifrån vilken en penetrerande och konstruktiv kritik kan utformas. Och han menar inte, att den sociala fantasin bör sväva helt fritt och nöja sig med att djärvt och entusiastiskt proklamera vad som borde vara möjligt, utan den bör vara realistisk och erkänna hinder och nödvändiga förutsättningar. (s 202).

Duncan tar för givet, att det är mest sannolikt att demokratin kan överleva och blomstra, om massan av medborgare är demokrater. Men vägen från denna observation till den maximala utvecklingen av mänskliga – inklusive politiska – egenskaper är svår och förrädisk. Slutorden är: "The valued potentialities may require preconditions which do not yet exist, or which are not

available for everybody, or which presuppose more drastic – and unpredictable – change than have been contemplated here." (s 203)

De ovan återgivna passagerarna är, menar jag, ganska representativa för essäsamlingen. Där finns inga spår av en svepande kritik av den liberal-demokratiska demokratimodellen – på det sätt som var obligatoriskt en lång tid i den radikala demokrati-litteraturen. Och inga lättillkomna skisser över eller postulat om lättrealiserbara radikala demokrati-alternativ.

Ett intressant försök på att från marxistisk-socialistiskt håll tänka i nya banor rörande demokrati-frågorna är engelsmannen *John Dunns* "The politics of socialism" (Cambridge Un. Press, 1983, 107 sidor). Först bör nämnas, att John Dunn framhäver, att socialismen hämtar sin näring i kapitalismens motbudande moraliska och estetiska aspekter. "... it is on the capacity to give convincing political form to this cultural revulsion – to the sense that these are not a set of terms on which human beings ought to be expected to have to live – that its future prospects mainly depend." (s 63) Och vidare: "The essence of True Socialism is the presumption that culture can rule, that economic and political structures can be transposed into purely social relations, undistorted by arbitrary coercion or conflict of real interests." (s 77) Men författaren understryker, att eftersom socialismen strävar efter att inordna all institutionell verksamhet under vidare kulturella värden, är den nödsakad att förlita sig på effektivt rättighetskyddande politiska institutioner i högre grad än vad som är fallet i de flesta kapitalistiska samhällen (s 80). Han har vidare allvarliga reservationer beträffande den Sanna Socialismens ekonomi, som han menar f n närmar sig en övning i ren magi (s 82). Visserligen anser han inte, att socialistisk ekonomisk planering entydligt är underlägsen den kapitalistiska produktionsformen, när det gäller att tillfredsställa mänskliga behov och önskemål, men han betraktar det som klart konstaterat, att socialistisk produktion är förknippad med lika intrikata och svårhanterliga problem med tanke på den mänskliga välfärden som kapitalistisk produktion (s 85).

Medan den ekonomiska organisationen av ett socialistiskt samhälle är den första grundläggande svårigheten, så är den andra den politiska organisationen, formen för och utövningen av samt kontrollen av politisk makt. John Dunn framhåller här, att det numera är tämligen allmänt erkänt, att den i strikt mening politiska komponenten – alltså maktfrågan – i socialistisk teori har varit en smula ytlig (s 92). För John Dunn är emellertid detta en källa till djup oro, eftersom hans uppfattning är att: "Socialist government is a more extreme and a more hazardous political project than capitalist government

... This is why their need for political democracy and for effective institutional guaranties of political liberty is so absolute ... a necessary complement to the policies of its impossibility good intentions." (s 69)

John Dunn är inte vidare detaljerad och specifik beträffande det socialistiska samhällets politiska organisation, men jag finner det intressant, att han understryker nödvändigheten för socialistisk politik "... to imbibe the lessons of the political tradition of power-diffusing institutional design which go back to the European Ancien Regime: the emphasis on constitutionalism, the rule of laws rather than men and the mechanisms for ensuring governmental accountability which were explored in the writings of Montesquieu, Hume, Madison and de Tocqueville." (s 81) Det är inte bara en fråga om att avskaffa korrupta kapitalistiska institutioner och inte heller blott att bekämpa mänsklig egoism med en permanent hög grad av offentlig moralisk upphetsning. Politik är i sig själv en potentiellt farlig och korrumpierande verksamhet. Socialisten John Dunn anslår i dessa passager klart liberal-demokratiska strängar.

Detsamma sker i en bok av den amerikanske radikale demokraten *Benjamin Barbers* "Strong Democracy" (Un. of Calif. Press, 1984, 320 sidor). Den är det första större arbete på många år, som oreserverat förespråkar en participatorisk demokrati. Sedan 70-talet har participations-litteraturen överhuvudtaget krympt in. Barber är visserligen mycket kritisk mot den liberala demokratin, "thin democracy" som han karakteriserar den, inte minst för dess misstro mot politik och politisk makt, mot politisering av samhällsfrågor, dess inriktning på individen, dess underskattning av folkets, de vanliga medborgarnas, politiska förmåga.

Benjamin Barbers uppfattning av politikens grundval och karaktär är djärv: "Politics assumes the autonomy of practice ... Politics does not rest on justice and freedom; it is what makes them possible" (s 64). "Instead of focusing on the prepolitical status of conceptions of freedom or law or right or justice in the abstract, strong democracy regards these terms as rudimentary symbols for competing ideas and perspectives, as encapsulations of normative paradoxes that are continually being adjudicated, challenged, modified ... and transformed in accordance with the historical circumstances and evolving needs of concrete political communities" (s 156). I motsats till den "tunna" eller "svaga" liberala demokratin är den "starka" demokratin "politics in the participatory mode where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate selflegislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and pri-

vate interests into public goods" (s 132). För enligt Barber uppstår behovet för politiska lösningar, när en eller annan handling med offentliga följder blir nödvändig, och följaktligen ett offentligt val måste träffas som förefaller rimligt, då man annars står inför en konflikt, och måste träffas trots frånvaron av oavhängiga bedömningsgrunder.

Benjamin Barbers uppfattning är otvivelaktigt Rousseau-inspirerad, men denna inspiration är tempererad via Jefferson. För medan hans syfte är "to associate democracy with a civic culture nearer to the themes of participation, citizenship, and political activity that are democracy's central virtues", så ger han samtidigt en kraftig varning, att detta måste ske utan att vi faller offer för vare sig den nostalgi för antikens småskaliga republiker som har fått så många gemenskapsteorier att framstå som irrelevanta för vår tid eller förkärleken för monolitisk kollektivism, som kan förvandla direkt demokrati i stor skala till folkomröstningstyran (s 25). Han erkänner alltså risken för en rousseauansk "unitär demokrati", där individuell autonomi är utplånad till fördel för total integration i ett broderskap.

Vad som skall vara det essentiella elementet i den starka demokratin och säkra dess existens och utveckling är samtalen medborgarna emellan, och det skall vara empatiskt lyssnande samtal med gemensamt handlande som mål. "I will listen' means to the strong democrat not that I will scan my adversary's position for weaknesses and potential trade-offs ... It means, rather, 'I will put myself in his place, I will try to understand, I will strain to hear what makes us alike, I will listen for a common rhetoric evocative of a common purpose or common good'" (s 175). Man hör ekon från det klassiska Grekland, Rousseau, J S Mill, H Arendt, Habermas o a. Det är den renodlade sk developmentala demokrati-modellen, demokratin uppfattad och uppskattad inte minst som en uppfostrande, personlighetsutvecklande ständigt pågående process.

Men Barber är, i motsats till de flesta andra förespråkare för en sådan typ av demokrati mycket detaljerad och specifik i sina förslag i fråga om de institutionella reformer och nyskapelser, som han anser för nödvändiga. De omfattar bl a: lokalförsamlingar på upp till 5000 medborgare, med i första hand debatterande befogenheter, och senare lagstiftande funktioner; folkomröstningar; elektroniska omröstningsmaskiner; lokalsamhällsbaserade telekommunikationssystem, som skall underlätta debatten och tillförseln av information; lekmanndomstolar på lokalplan; och arbetsplatsdemokrati.

Det bör understrykas, att detta program är tänkt att genomföras gradvis, och att det inte siktar mot att ersätta politiska organ på nationell eller federal nivå. Det skall

utgöra ett komplement. Och eftersom Barbers diskussion först och främst sker med tanke på USA, står förutom federalismen också maktodelningsprinciperna och de oavhängiga domstolarna orörda kvar. "The objective is to reorient liberal democracy toward civic engagement and political community, not to raze it – destroying its virtues along with its defects". (s 308)

Rent bortsett från frågor om det praktiskt genomförbara i detta program, funktionsdugligheten, tidsdimensionen osv reser det mera fundamentala frågor rörande riskerna för utveckling av inskränkt sockentalitet, när beslutsfattandet i vid utsträckning läggs ut på lokalnivån. Kommer så mycket av medborgarnas uppmärksamhet då inte att tas i anspråk av lokala frågor, att de nationella – för att inte tala om de internationella frågorna – lätt kommer i skymundan och man därvid faktiskt frånskriver sig inflytande på de stora och principella frågorna?

Och vilka blir konsekvenserna av den politisering av samhällslivet, som en genomförd partipolitisk demokrati med närmast konstant mobilisering helt ned till lokalplanet måste komma att betyda? I vilken utsträckning har genomsnittsmedborgaren lust, tid, och resurser – informationsmässiga och psykiska – för att delta i detta? Vill det inte lätt kunna falla ut till fördel för vissa kategorier av människor?

Jag vill i denna förbindelse omnämna en ny dansk undersökning "Politisk Opbrud. De Nye Mellemlags Græsrodsdeltagelse" (Politica, 1986, 400 sidor) av *Palle Svensson och Lise Togeby*. Författarna skriver, att "Ud fra den problemstilling, der ligger til grund for denne bog – og for øvrigt også ud fra den radikale opfattelse af demokratiet, som vi har stor sympati for – er det den uddannende funktion, der kommer i fokus i analysen" (s 44). Det är alltså här tal om den "klassiska" modellen, den JS Milliska, ett expressivt politiskt deltagande, där politiskt deltagande är ett mål i sig själv, där man får den möjlighet för att uttrycka sig som ligger i språket, kommunikationen och samverkan med andra människor. Författarna har givetvis rätt i sitt påpekande, att vi vet mycket litet om politikdeltagandets utbildande och utvecklande funktioner (s 47).

De "nya mellanlagren" består enligt förf:s definition av dem med högre utbildning, dvs personer med ca 3 eller fler års utbildning efter studentexamen eller liknande. De finns först och främst inom undervisnings-, social- och hälsovårdssektorerna. Denna grupp har vuxit mycket starkt de senaste åren och utgör nu omkring en femtedel av den förvärvsaktiva befolkningen i Danmark. (s 26) För alla deltagandeformer gäller det, att de är präglade av mobiliseringen av de nya mellanlagren:

deras fackliga och partipolitiska aktivitet samt valdeltagande ligger över genomsnittet. Men i ingen annan aktivitetsform är de nya mellanlagren så dominerande som i græsrotsaktiviteterna (s 368). Och man får ju här hålla sig för öga, att de traditionella politiska aktivitetsformerna i de politiska partiernas regi har förlorat terräng både relativt och absolut sett. 1953 hade de danska partierna tillsammans 600 000 medlemmar, 1984 hade de mindre än 300 000. (s 15)

Författarnas konklusion är intressant och mycket tankeväckande inom ramen för en diskussion av radikala partipolitiska demokrati-teorier: "Til trods for at der altså er forhold, der peger i retning af en større lighed, må hovedkonklusionen nok være, at græsrodsdeltagelsen, i det omfang den fører til politisk indflydelse, snarere øger end minsker den eksisterende ulighed. Mens den kollektive mobilisering af arbejderklassen kompenserer for få individuelle ressourcer, fører den kollektive mobilisering af de nye mellemlag til en akkumuleret ulighed. I samme omfang som græsrodsdeltagelsen fører til politisk indflydelse, sker der en udhulning af den demokratiske lighedspræmis. I samme omfang som græsrodsdeltagelsen fører til en udvikling af deltagernes personlighed gennem den uddannende funktion, udvikles de ressourcesterke gruppers livskvalitet, mens andre gruppers livskvalitet stagnerer." (s 379)

Jag skall inte dra vidare konklusioner från denna undersökning. Men nog illustrerar den utmärkt cost-benefit problematiken vid de olika direkta och indirekta demokratiformerna.

Jag har med det ovanstående velat peka på några tankegångar, som förefaller mig vara markant starkare representerade i den nyare än i den tidigare radikal-demokratiska litteraturen: en mycket större beredvillighet att se de positiva sidorna av den liberal-demokratiska traditionen och 'den faktiskt existerande demokratin'. Detta innebär några omkostnader för radikal-demokratisk teori. Som Philip Green uttrycker det i en anmälan av CP Macphersons bok "The Rise and Fall of Economic Justice, and Other Essays": "Contemporary democratic theorists have achieved a more sophisticated understanding of what constitutes "science", but at the cost of being left with a much cloudier and much less compelling vision of how progressive social change might come about." (Am. Pol. Sc. Rev. June 1986:657). Philip Green understryker de problem det ger för den historiska och teoretiska analysen, när man som Macpherson blandar olikartade eller till och med motsatta element, nämligen marxistiska och liberal-demokratiska. Men i sitt eget arbete "Retrieving Democracy: In Search of Civic Equality" (1985), där han ställer upp en socialt och ekonomiskt revolutionerande agenda av marxistisk inspirerat

socialistisk karaktär för att göra den amerikanska "pseudodemokratin" till en verklig demokrati, förblir grundvalen, konstitutionen och de politiska institutionerna liberal-demokratiska.

De konstitutionella och inte minst de därmed förbundna vidare rättsliga system-aspekterna är för övrigt något, som också har fått betydligt mera positiv uppskattning från radikal-demokratisk sida än som vanligen har varit fallet. Lag och rätt ses inte längre ensont som korrumperade instrument för förtryck i "den härskande klassens" händer. Rättssystem tilldelas oftare och oftare en autonom roll. Ett exempel är Timothy O'Hagans "The End of Law?" (1984). Även från marxistisk sida dyker flera sådana kätterska tankegångar upp, således t ex Bob Fines "Democracy and the Rule of Law: Liberal Ideals and Marxist Critiques" (1984).

Det förefaller, som det hos förespråkarna för den reella demokratin har skett en om- och uppvärdering av det som något nedvärderande kallas den formella eller procedurala demokratin. Denna demokratiuppfattning har ju varit i centrum för den liberal-demokratiska traditionen, motiverad av denna orienterings starka misstro till den politiska maktutövningen. Hos radikal-demokrater, helt över till den marxistisk-socialistiska flygeln, tycks man i växande utsträckning ha uppmärksammat möjligheterna för och riskerna vid en autonom politisk makt, som inte nog så stora ekonomiska och sociala omvälvningar kan gardera medborgaren emot. Återupptäckten av vad den formella demokratin har att bjuda på hänger samman med denna historiska erfarenhet från senare tid.

Torben W. Grage

Utlåtande avseende långtidsvikariatet som professor i öststatsstudier

Det utlysta långtidsvikariatet som professor i öststatsforskning (halvtid) har sökts av docenterna Jan-Åke Dellenbrant, Anders Fogelklou och Lars Nord. Vi har av fakultetsnämnden fått i uppdrag att som sakkunniga granska de handlingar som de sökande förebragt. Efter slutförd granskning ber vi härmed att få avge följande utlåtande.

Jan-Åke Dellenbrant är född 1946. Han har avlagt filosofie doktorsexamen 1972 och förordnades 1978 till docent i statskunskap, särskilt öststatsforskning. Han är universitetslektor (fr o m 1 juli 1986 högskolelektor) vid

institutionen för öststatsstudier vid Uppsala universitet och har tjänstgjort som tf professor och föreståndare vid avdelningen för öststatsforskning vid Uppsala universitet samt som professor vid Naval Postgraduate School (USA). Han har också upprätthållit tjänster som forskarassistent och docent i statskunskap.

Dellenbrants doktorsavhandling heter *Reformists and Traditionalists: A Study of Soviet Discussions about Economic Reform, 1960-1965*. Undersökningens syfte är att studera den diskussion som föregick 1965 års ekonomiska reform, som enligt författaren "may have constituted the greatest changes in the economy of the Soviet Union since the introduction of the five-year plans" (s 133). Källmaterialet utgörs i första hand av artiklar i dagspressen samt sådana tidskrifter som *Kommunist*, *Planovoe khozjajstvo* och *Voprosy ekonomiki*. Dellenbrant ställer sig uppgiften att studera de förslag om ekonomiska reformer som framfördes under 60-talets första hälft: vilka teorier utgick man från, vilka visioner av det framtida samhället hade man, hur påverkade debatten den sovjetiska politiken? Han söker också pröva den tes som lanserades i den sk konvergensdebatten om att östekonomierna och västekonomierna gradvis närmade sig varandra.

I avhandlingen urskiljs fyra olika skolor i den sovjetiska debatten som ges namnen "administrativa planerare", "den matematiska skolan", "vinstskolan" och "traditionalisterna". De främsta kriterier som skiljer dessa åsiktsgrupper åt är synen på prissättningsmetoder, avvägningen mellan kvantitativa och kvalitativa planindikatorer, avvägningen mellan moraliska och materiella incitament samt metoderna för återrapportering. Dellenbrant uppehåller sig särskilt vid den diskussion som i väst blev känd efter sin upphovsman Evsej Liberman.

"Reformists and Traditionalists" är en lättläst och överskådlig avhandling, där grupperingen av de olika debatttagarna i olika skolor ger en god föreställning om huvudlinjerna i det offentliga sovjetiska meningsutbytet. Att författaren tar avstamp i konvergensteorin innebär samtidigt en viss trivialisering av undersökningen. Ingen av de sovjetiska ekonomer som deltog i debatten var ute efter att införa marknadsekonomi av västerländskt snitt, vilket också några av dem (bl a Liberman) avdelades att klargöra när den ytligare västliga rapporteringen av den sovjetiska debatten blev alltför påträngande. Genom avhandlingens inriktning på några få, "skolskiljande" frågor försvinner många nyanser i den sovjetiska debatten ur sikte och de olika grupperingarna kommer därigenom att framstå som mer pregnanta och outrerade än de i själva verket var. Jämför man Dellenbrants analys med andra västerländska framställningar av samma eller näraliggande kontroverser (t ex Ellman eller Schroeder) kan man nog fastställa att enkel-

heten och översiktligheten har sitt pris i form av en viss utslätning och nyanslöshet. Subtila avvägningar i den sovjetiska debatten försvinner ur blickfältet; i debatten om kvantitativa resp kvalitativa indikatorer har det ju t ex inte från någon sida varit fråga om ett antingen- eller utan snarare om den rätta avvägningen, det rätta antalet, den rätta detaljeringsgraden och den rätta utformningen av de olika planmålen.

Huvudföremålet för Dellenbrants undersökning är de professionella ekonomernas inlägg. Med denna begränsning försvinner en del andra bakgrundsfaktorer till 1965 års reform ur sikte, t ex de strävanden till recentralisering efter det urspårade sovmarkhoz-experimentet som kan ha förefunnits inom olika branscher av näringslivet. Med tanke på att det rör sig om en avhandling i statskunskap är det med viss saknad som man konstaterar att kopplingen mellan den professionella eliten och de politiska beslutsfattarna knappast problematiseras i studien. Till sist tål det att ifrågasättas om inte Dellenbrant som så många andra avhandlingförfattare tillmäter den studerade reformen en något överdriven betydelse. Det inledande citatet om att detta var den viktigaste förändringen sedan införandet av femårsplanerna kan jämföras med Alec Noves karakteristik av 1965 års omläggning av den ekonomiska politiken som "the reform that never was".

I Dellenbrants senare forskning intar *regionalpolitik* och *regionala differenser* en framskjuten ställning. Här märks först och främst "Soviet Regional Policy: A Quantitative Inquiry into the Social and Political Development of the Soviet Republics". Detta arbete handlar inte som man kanske skulle vänta av titeln om regionalpolitik utan snarare om regional jämlikhet och ojämlikhet i Sovjetunionen. Med stöd av statistik framför allt från den statistiska årsskriften *Narodnoe Khozjajstvo* studerar författaren hur de femton delrepublikerna skiljer sig åt i ett antal olika hänseenden. Han kopplar samman ekonomiska och sociala variabler med politiska och konstruerar på basis härav en regressionsmodell för social mobilisering. De kalkyler som genomförs leder fram till slutsatsen att någon fortskridande regional utjämning knappast skett i Sovjetunionen.

En andra bok (under publicering) kring samma frågekomplex har fått titeln *The Soviet Regional Dilemma: Planning, People, and Natural Resources*. Denna undersökning rör i högre grad än den tidigare nämnda just regionalpolitiken, och Dellenbrant kopplar här sina rön angående regionala differenser med frågor som gäller politiskt och ekonomiskt beslutsfattande. Han redogör översiktligt för sovjetisk lokaliseringsteori och visar med några fallstudier hur regionala politiker agerar som påtryckare för att säkra resurser till den egna republiken. Här finns också något som saknades i avhandlingen,

nämligen en diskussion av samspelet mellan akademiker och "policyintellektuella" å ena sidan och politiska aktörer å den andra.

Båda dessa arbeten inger respekt. I det första demonstrerar författaren metodisk finess i hanteringen av ett tidigare underutnyttjat statistiskt material. I den senare ges en intressant punktbelysning av ett område av sovjetisk politik som tidigare ägnats sparsamt intresse. Ett huvudproblem som Dellenbrant i växande grad visar sig medveten om är att "regionalpolitik" är ett svårhanterligt och på flera sätt motspänstigt studieobjekt. Han noterar själv att uttrycket "regional'naja politika" sällan förekommer i sovjetisk litteratur, och detta är helt riktigt; men ämnen som behandlas desto mer flitigt är "kompleksnoe razvitie" och "sbalansirovannost", och häri ryms i varje fall en hel del av vad man i väst vanligen avser med regionalpolitik och strävan efter balanserad regional utveckling. I det andra arbetet förefaller Dellenbrant också mer införstådd med att regionala "resultater" inte kan likställas med effekter av regionalpolitiska intentioner; med andra ord att regioners utveckling i stor utsträckning är biprodukter av ekonomiska och andra avgöranden som fattats helt oberoende av territorialekonomiska överväganden. Framväxten av ett regionalekonomiskt och regionalpolitiskt betraktelsesätt i länder som Sverige är nära kopplat till den politiska och administrativa emancipation som länen undergått genom införande av länsplanering, starkare befogenheter åt landsting och kommuner etc; processen påminner i viss mån om hur nationalekonomi utvecklades i nära anslutning till nationalstatens konsolidering. I vilken utsträckning som ett liknande synsätt kan göra sig gällande i Sovjetunionen är på motsvarande sätt nära kopplat till de republikanska och regionala administrativa nivåernas relativa autonomi.

Regionala frågor behandlas även i några uppsatser samt i två forskningsprojekt som Dellenbrant engagerat sig. Vad gäller det tillsammans med Sten Berglund bedrivna arbetet kring regionala skillnader i de svenska politiska partiernas väljarstöd m m – ett "valgeografiskt" projekt i André Siegfrieds anda, med lätt polemisk udd mot den grasserande surveyvurmen i senare tiders valsociologi – förefaller Dellenbrants insatser mest falla inom planeringsdelen. Undersökningen av utrikespolitikens regionala rötter är ett större, men hittills endast påbörjat företag. Det framstår på detta stadium som en djärv satsning med något oviss utdelning.

Ett annat tyngdpunktsområde i Dellenbrants produktion är *svensk Kooperation*. Den fråga han här har specialiserat sig på är förhållandet mellan medlemsdemokrati och företagsdemokrati – olika aspekter av detta tema är ämnet för flera uppsatser liksom för några förtjänstfulla rapporter till kooperationsutredningen. Det tyngst vä-

gande arbetet är Kooperativ demokrati, som är en empirisk studie av styrelseformer och medlemsdeltagande i några kooperativa föreningar. Här behandlas bl a koncentrationsprocessens inverkan på medlemsaktiviteten och de förtroendevaldas attityder till medlemsdeltagande.

Utöver de huvudområden som här har behandlats har Dellenbrant gjort snabbare nedslag på ett antal olika fält: energipolitik, teknologisk utveckling, säkerhetspolitik etc. I några bidrag avhandlas polska förhållanden. Dellenbrant har vidare skrivit en användbar lärobok om sovjetisk politik. I denna liksom i flera uppsatser är sökanden en av flera författare; ett sådant samarbete skapar i ansökningssammanhang alltid vissa problem eftersom det är svårt att veta hur arbetet fördelats mellan olika upphovsmän. Ett större översiktsarbete om teknologi i Sovjetunionen, som Dellenbrant framställt tillsammans med Adam Perłowski förefaller emellertid huvudsakligen böra gottskrivas den senare.

Till Dellenbrants förtjänster hör en påtagligt internationell forskarprofil. Samtliga böcker om Sovjetunionen och ett flertal uppsatser och artiklar är skrivna på engelska. Dellenbrant har vidare varit aktiv i nordiskt och internationellt forskningssamarbete och bl a tillhört styrelsen för Nordiska kommittén för öststatsforskning.

Vid en sammanfattande bedömning står det klart att Dellenbrant är en effektiv forskare med betydande bredd i såväl ämnesmässigt som metodiskt hänseende. Han skriver klart och pedagogiskt. Utöver avhandlingen har han fullbordat flera större vetenskapliga arbeten.

Anders Fogelklou är född 1943. Han har avlagt fil kand-examen och jur kand-examen vid Stockholms universitet och blev 1978 juris doktor vid Uppsala universitet, där han också sedan 1982 är docent. Fogelklou innehar en halvtidstjänst som universitetslektor (fr o m 1 juli 1986 högskolelektor) vid institutionen för öststatsstudier vid Uppsala universitet och är även forskarassistent vid universitetets juridiska institution. Han upprätthåller fn på halvtid vikariatet som professor i öststatsforskning.

Fogelklous främsta merit är doktorsavhandlingen Den orättfärdiga rätten (1978), med undertiteln En studie över Hegels rättfärdigande och marxismens kritik av den moderna rättsordningen". En av oss, Daniel Tarschys, var fakultetens opponent vid Fogelklous disputation och sammanfattade senare sina synpunkter på den i en anmälan i Svensk Juristtidning. Härur återges vissa avsnitt:

"Anders Fogelklou har valt ett stort och svårt ämne för sin doktorsavhandling (. . .) --- Studien spänner över ett drygt århundrades rättsliga tänkande i två olika men sammanbundna kulturer, den tyska och den ryska. Under den tid som förflöt mellan professor Hegels föreläs-

ningar i Jena och Berlin och biträdande justitiekommisariens Pasjukanis' ansträngningar att formulera en allmän marxistisk rättsteori konsoliderades juridiken till en systematisk vetenskap. Det är inte någon överdrift att påstå att den akademiska rättsfilosofin konstituerades under denna epok; vad som tidigare prästerats hade knappast karaktären av sammanhållen doktrin. Men under 1800-talets senare del sköt den vetenskapliga utvecklingen fart och debatten i rättsliga frågor vitaliserades. Ur myllret av tyska professorer växte det fram grundsatser, principer och begrepp. ---

Den idéanalytiska ambitionen är (snarast) av innehållslig karaktär. Författaren vill fastställa substansen i olika rättsteorier. Här och var glider han över i betygsättning och giltighetsprövning av de granskade satserna, men i huvudsak håller han fast vid sin strävan att blottlägga en rättsteoretisk tradition. I inledningen anges "jämförelse av Pasjukanis' rättsteori med Marx" och "tolkningen av enskilda texter" som bokens två genomgående huvudproblem. Parallellställningen av dessa syften förväntar något, eftersom den skulle kunna tyda på att tolkning uppfattas som något annat än ett medel att nå förståelse. Symptom på en sådan "målförskjutning" kan spåras här och var i framställningen.

Avhandlingens centrala begrepp kan sägas vara "rättskritik". Författaren vill undersöka hur den marxistiska kritiken av rättsordningen är beskaffad. Han skiljer därvid mellan tre motsattpar: kunskapskritik och verklighetskritik, total och partiell kritik samt intern och extern kritik. Marxismen förenar, menar han, ett ifrågasättande av olika teorier om rättsordningen med en kritik av konkreta strukturer inom rättsordningen som anses strida mot mänskliga behov. Detta ifrågasättande riktar sig inte enbart mot enskilda sidor av systemet utan mot hela komplexet; det är totalt snarare än partiellt. Det tredje motsattparet utnyttjas till att belysa en skiljelinje i den marxistiska rättsteorin. Medan tyngdpunkten i Marx' egen rättskritik ligger i en exponering av rättens yttre funktioner för det kapitalistiska produktionsättet betonar Pasjukanis rättssystemets inre brister och motsägelser."

Den orättfärdiga rätten förtjänar mer än många avhandlingar beteckningen lärdomsprov. Författaren visar sig väl bevandrad såväl i svårtillgängliga källtexter som i en omfattande sekundärlitteratur. Den noggranna läsningen avkastar många intressanta och originella reflektioner. Dispositionen är dock bitvis svåröverskådlig. Författaren låter sig inte sällan snärjas av dunkla texter, som hindrar honom att med tillräcklig energi utveckla och besvara sitt eget frågeformulär.

Utöver doktorsavhandlingen har Fogelklou inlämnat ett dussintal publicerade uppsatser, åtta recensioner samt två otryckta uppsatser. Ett av dessa arbeten, "Ma-

terialistisk strukturförklaring eller viljans dialektik. Sovjetiska aspekter på den sovjetiska rättsteorin", behandlar frågor med anknytning till avhandlingen och torde kunna ses som en förstudie till denna. Den övriga produktionen gäller skilda aspekter av den sovjetiska rättsliga och politiska systemet. Med något undantag faller dessa arbeten alla inom ramen för området öststatsstudier.

I sina undersökningar av det sovjetiska rättssystemet har Fogelklou varit inne på flera olika juridiska arbetsfält. Flera undersökningar behandlar *civilrättsliga* spörsmål. Den korta artikeln "Personlig äganderätt i Sovjetunionen" ger en klar framställning av gällande sovjetiska rättsregler och av några centrala skiljelinjer mellan östeuropeisk och västlig syn på äganderätten. I den längre uppsatsen "Den socialistiska rätten och avtalet" redovisar Fogelklou vissa särdrag i sovjetisk köp- och avtalsrätt som är av betydelse för östhandeln. Här behandlas bl a det i Sovjetunionen väsentliga skiljedomsinstitutet liksom det komplex av "prekontraktuella" förpliktelser som uppstår genom planushållningssystemet. Författaren framhåver SEV:s särskilda leveransregler som en viktig rättskälla och belyser förtjänstfullt den nära kopplingen mellan civil- och förvaltningsrätt i det sovjetiska rättssystemet.

Den sovjetiska civilrätten, närmare bestämt arbetsrätten, berörs också i den opublicerade uppsatsen "Workers' participation in the management of enterprises and organizations in the USSR: The 1983 law on labour collectives and its implementation". Här är det emellertid mindre det rättsliga innehållet som intresserar Fogelklou än lagstiftningsprocessen och verkställighetsproblematiken. 110 miljoner människor sägs ha deltagit i diskussioner om det behandlade lagförslaget och 550 förslag till ändringar ha framställts, varav flertalet rymde yrkanden om starkare garantier och sanktioner för upprätthållande av arbetsdisciplinen. Vad Fogelklou här har åstadkommit med stöd av ett rikt källmaterial än en intressant fallstudie av den sovjetiska lagstiftningsproceduren i dess olika faser, från höga ambitioner till klena resultat. Utan att parallellen dras ansluter undersökningen nära till den typ av västerländska genomförandestudier som exemplifieras av Pressman-Wildavskys berömda "Implementation" ("how high hopes in Washington are dashed in Oakland").

I flera uppsatser har Fogelklou vidare behandlat *rättsteoretiska* spörsmål. Hit hör bl a föredraget "Law as an ornament of power" där författaren diskuterar rättssystemets roll i den sovjetiska regimens ansträngningar att legitimera det rådande politiska systemet. Bakom vissa lagstiftningsaktiviteter ligger, menar Fogelklou, en önskan om magisk, verbal manipulation av verkligheten med starka ritualistiska drag. En grundligare undersök-

ning är den opublicerade uppsatsen "Det sovjetiska rättssystemet: en teoretisk analys", som ger intryck av att vara ett forskningsprogram. Här redovisas en rad västerländska arbeten om öststaternas rättssystem och författaren diskuterar vidare i vilken utsträckning som vissa allmänna rättsteoretiska begrepp är fruktbara för ett studium av östrätten. Som konklusion anges ett antal olika problem som förtjänar ytterligare forskningsinsatser.

I "Sovjetisk förvaltning: normer, legalitet, attityder och roller" berörs ett *förvaltningsrättsligt* ämne, men även här är författaren mera intresserad av rättsteoretiska aspekter. Uppsatsen är uppslagsrik men dispositionen är inte alldeles lätt att följa. Ett *statsrättsligt* bidrag utgör rapporten "Kinas nya konstitution".

Vid sidan av sina huvudområden – östrätten och den allmänna rättsläran – har Fogelklou även varit inne på mera statsvetenskapliga spörsmål. Såväl i den ovan nämnda uppsatsen om statens ornamentala funktion som i uppsatsen "Legitimitet och sovjetisk statsteoretisk diskussion" har han diskuterat de skilda verbala manifestationernas roll i det sovjetiska samhället. Två övertiktsartiklar i samlingsvolymen "Öststatsstudier: teori och metod", skrivna tillsammans med Claes Arvidsson, behandlar historiska och statsvetenskapliga ansatser i studier av Sovjetunionen. Till detta fält hör också ett uppslagsrikt inlägg i debatten om successionsformerna i sovjetisk politik, "The institutionalization of power: The Andropov succession and the Soviet political order". Här diskuteras den avdramatisering som de sovjetiska ledarskiftena har genomgått från Lenin och framåt, och Fogelklou framkastar tanken att vi på senare år har bevittnat framväxten av ett slags "krypto-parlamentarism". Även om den tesen kan förefalla en aning pressad övertygar författaren i sina resonemang om hur maktskiftena successivt har nått en allt högre grad av institutionell stadga.

Till bilden av Fogelklou som öststatsforskare hör inte endast en mångårig pedagogisk verksamhet utan också ett aktivt deltagande i nordiskt och internationellt forskningssamarbete. Han är bl a ledamot i styrelsen för Nordiska kommittén för öststatsforskning.

Sammanfattningsvis står det helt klart att Anders Fogelklou är en forskare med breda perspektiv och rik beläsenhet – en lärd vetenskapsidkare. Hans produktion är dock hittills begränsad till ett större arbete samt ett antal längre och kortare uppsatser.

Lars Nord är född 1938. Han erhöll filosofie doktorsgraden 1974 och förordnades på basis av sin doktorsavhandling till docent i statskunskap vid Uppsala universitet följande år. Han har vidare varit sekreterare i massmedieforskningsutredningen och är anställd vid sta-

tens institut för byggnadsforskning. Under första halvåret 1986 har han varit tf professor vid Arbetslivscentrum.

Nords främsta merit är doktorsavhandlingen "Non-alignment and Socialism: Yugoslav Foreign Policy in Theory and Practice". Undersökningen syftar till att konfrontera Jugoslaviens utrikespolitiska agerande med den doktrin som landets ledare själva har formulerat. Genom sju empiriska fallstudier söker författaren klargöra hur de principer som uppställts har tillämpats i praktisk handling.

Avhandlingen inleds med en granskning av de utrikespolitiska idéer som kan återfinnas hos marxismens klassiker. Det blir här nödvändigt att diskutera olika tankar om världsrevolutionen som utvecklingsprocess och om relationer mellan i detta hänseende mer och mindre avancerade stater. Författaren jämför Lenins, Stalins och Trotskij's uppfattningar om möjligheten till en isolerad utveckling av socialismen i ett land och om relationerna mellan socialistiska och kapitalistiska stater. Mot denna fond presenteras sedan den jugoslaviska versionen av denna teori, som givits olika namn: "samexistens", "aktiv samexistens", "fredlig samexistens", "fredlig aktiv samexistens" m.m. Nord väljer att kalla den jugoslaviska linjen för "aktiv samexistens" och urskiljer en rad olika komponenter i denna doktrin.

Den empiriska delen av undersökningen sönderfaller i två huvudavsnitt. I det första studerar författaren Jugoslaviens deltagande i den icke-allierade rörelsen och söker fastställa i vilken utsträckning som den jugoslaviska utrikesdoktrinen mål kom till uttryck och vann stöd vid de tre stora konferenserna i Belgrad 1961, Kairo 1964 och Lusaka 1970. Målen sönderdelas för denna prövning i en grupp av "allmänna mål" (suveränitet, opposition mot militärblocken, nedrustning, etc) samt en annan grupp som benämns "socialistiska mål" (motstånd mot imperialism, stöd till nationella befrielseströrelser, stöd för "rättvisa krig", etc). Med relativt enkla kvantitativa mått söker Nord fastställa de olika konferensernas profiler i relation till den jugoslaviska utrikesdoktrinen.

I det andra empiriska huvudavsnittet granskas så Jugoslaviens relationer och initiativ i anslutning till fyra utrikespolitiska kriser: Suez-kriget 1956, invasionen i Ungern samma år, sexdagarskriget 1967 och invasionen i Tjeckoslovakien 1967. Även här söker författaren belysa de "doktrinerna" målkonflikter som de olika kriserna aktualiserade för den jugoslaviska ledningen och värdera de jugoslaviska reaktionerna efter deras överensstämmelse med doktrinmålen. Enligt Nords uppfattning frångår Jugoslavien vid flera tillfällen alliansfriheten i den meningen att landet ensamt bland de alliansfria staterna stöder Sovjetunionen i frågor som är kontroversiella mellan supermakterna.

"Nonalignment and Socialism" är ett arbete som på flera sätt imponerar. För det första är det klart, disciplinerat och väl sammanhållet i vad avser frågeställning, metodiska överväganden, materialredovisning, hypotesprövning och slutsatser. För det andra är det en avhandling med ambitioner att bryta ny mark. Även om författaren i vissa avseenden har tagit intryck av Robert A Levines kända bok *The Arms Debate* och av annan debattforskning som i svensk statskunskap har bedrivits inte minst just vid Skytteanum är själva ansatsen och analys-schemat i avhandlingen utan direkt förebild. Den valda uppläggningsgenomsyras av en strävan efter både exakthet och allmängiltig kunskap; genom att fixera såväl doktrin som beteende och därefter ställa det ena mot det andra vill Nord belysa inte bara de jugoslaviska ledarnas trohet mot sina egna mål utan även de praktiska möjligheterna för ett socialistiskt land att föra en alliansfri utrikespolitik. För det tredje är det en avhandling som präglas av gott handlag med källmaterialet. Inom den ram författaren valt att arbeta ter sig hans tolkningar sansade och omdömesgilla.

I denna ram ligger emellertid också en begränsning, som ger avhandlingen en något abstrakt och lufttunn karaktär. Jugoslavien är ett land som har utomordentligt ömtåliga relationer med flertalet av sina grannstater. Flera av dessa friktioner har därtill starka samband med spänningar mellan de olika nationaliteterna inom landet. Läsaren av en avhandling om det moderna Jugoslaviens utrikespolitik kan därför knappast undgå att förvånas över att sådana brännande stridsfrågor som Trieste-problemet, den långvariga dispyten mellan Jugoslavien och Albanien och den makedonska frågan som länge besvärat förbindelserna mellan Jugoslavien och Bulgarien knappast nämns i undersökningen. Inte heller ägnas de ekonomiska aspekterna av Jugoslaviens utrikespolitik något större intresse. I det implementeringsperspektiv som författaren har valt är marxismen-leninismen den naturliga normkällan för landets utrikespolitik och det praktiska agerandet i olika situationer en fråga om tillämpning, uttolkning och hantering av målkonflikter. Det lämnas således inte något större utrymme för den motsatta tolkning som ser utrikespolitiska doktriner mera som en produkt av staternas behov i olika konkreta situationer, som ett derivat av nationella intressen. Inte heller ges det utrymme för nationella traditioner eller andra "kontinuitetshypoteser" i uttolkningen av jugoslaviska vägval i utrikespolitiken. Nord snuddar visserligen vid tanken att valda ståndpunkter kan vara betingade av en strävan efter att vinna vänner genom gemensamma ställningstaganden, men en sådan hypotes blir svår att hantera genom att den faller utanför det valda betraktelsesättet med dess betoning av ideologins primat över doktrinen och doktrinen primat över

den praktiska utrikespolitiken.

Nords förtrogenhet med jugoslavisk politik dokumenteras också i ett antal artiklar, uppsatser och mindre skrifter. I "Partiet och staten i Jugoslavien" (1968) redovisas debatter och konflikter kring 1958 års partiprogram och 1963 års författning, inklusive den sk Rankovic-affären. "Jugoslaviens nationaliteter" (1971) är en väl-skriven översikt. I flera andra bidrag redovisas aktuell idédebatt, i viss utsträckning med utblickar åt andra öst- och västeuropeiska stater. Nord har också fortsatt att följa den alliansfria rörelsen, vars senare öden är ämnet för en intressant uppsats ("The Movement of Nonalignment: Harmony and Dissent", 1976).

Tillsammans med Leif Lewin har Nord sammanställt en översikt av svensk forskning inom området internationell politik. I förteckningen över Nords skrifter har därtill upptagits några rapporter och uppsatser om svensk bostadspolitik, relationerna mellan statlig bostadspolitik och kommunal självstyrelse, bostadskoope-ration, avvägningen mellan generella och specialdestinerade statsbidrag till kommunerna m.m. Då dessa arbeten inte har bifogats ansökan kan de emellertid inte bedömas i detta sammanhang.

En sammanfattande bedömning är att Lars Nord genom sin doktorsavhandling har meriterat sig som en analytiskt talangfull forskare. Även i sin övriga produktion har han visat sig vara en insiktsfull kännare av jugoslavisk politik och jugoslaviska samhällsförhållanden. Utöver doktorsavhandlingen finns emellertid inga tungt vägande specimen av relevans för den tjänst som det i detta sammanhang är fråga om.

Det bör ha framgått av ovanstående granskning att samtliga tre sökande framstår som begåvade och kunniga forskare, väl ägnade att genom handledning och egen forskning bidra till studiet av östeuropeiska samhällsförhållanden.

Vid den jämförelse som är nödvändig för att upprätta en rangordning mellan de sökande har vi att ta hänsyn dels till högskoleförordningens regler om befordringsgrunder, dels till den ämnesbeskrivning som fastställdes när tjänsten senast utlystes. I högskoleförordningen 19 kap 13 paragrafen föreskrivs följande:

Som befordringsgrund vid tillsättning av tjänst som lärare gäller graden av sådan vetenskaplig skicklighet som är av betydelse med hänsyn till tjänstens ämnesinnehåll och beskaffenhet i övrigt. Särskild vikt skall fästas

1. i fråga om ordinarie tjänst som professor vid vetenskaplig skicklighet som har visats genom egen forskning samt genom planering och ledning av forskning samt även vid pedagogisk skicklighet som har visats genom

handledning av forskning, vetenskaplig undervisning eller utarbetande av läromedel för sådan undervisning.

Ämnesbeskrivningen för tjänsten har följande lydelse:

Öststatsforskningen studerar samhällsförhållandena i Sovjetunionen och Östeuropa med inriktning på social struktur, ekonomi, förvaltning, politik eller ideologi. Öststatsforskningen är tvärvetenskaplig och kan bedrivas inom ett flertal discipliner. Meriterande för tjänsten som professor i öststatsforskning är vetenskaplig verksamhet av relevant innehåll oavsett sökandes institutionella förankring. Vetenskapliga kvalifikationer inom flera av de delområden öststatsforskningen omfattar liksom inriktning på mer än en öststat har särskilt värde.

Vid en genomgång av de allmänna befordringsgrunderna kan det först och främst konstateras, att alla tre sökande har en omfattande pedagogisk meritering. Att undervisningen har meddelats inom olika ämnen bör i detta sammanhang inte tillmätas någon betydelse. Som särskild merit för Dellenbrant bör noteras att han utöver egen undervisning också (tillsammans med en medförfattare) har utarbetat en lärobok. Även några av Fogelklous uppsatser (tillsammans med medförfattare) ingår i läromedel.

Vad så avser planering och ledning av (andras) forskning är det svårt att på basis av det förebragta materialet dra några bestämda slutsatser. Vi avstår från att rangordna de sökande efter denna bedömningsgrund.

Tyngst väger i vanlig ordning den meritering som vunnits genom egen forskning. Om man inledningsvis lägger de tre doktorsavhandlingarna sida vid sida kan det konstateras, att Fogelklou och Nord har presterat vad som vanligen brukar uppfattas som "gamla" avhandlingar: omfattande och lärda undersökningar som utnyttjar ett omfångsrikt källmaterial. Dellenbrant har däremot skrivit en avhandling som mycket väl svarar mot intentionerna med den nya ordningen: en studie av hanterligt format som hugger tag i ett väsentligt ämne utan att gå till botten med alla problem och utan att finkamma allt tillgängligt material. Dellenbrants avhandling har enkelhetens styrka och svagheter: å ena sidan behandlar den sitt ämne klart och tydligt, å andra sidan sker detta till priset av att många nyanser och subtiliteter lämnas obeaktade. Vid en jämförelse enbart på basis av de tre doktorsavhandlingarna framstår Fogelklou och Nord som bättre meriterade än Dellenbrant.

Kritiken mot den gamla ordningen gick som bekant ut på att den stora avhandlingen innebar en så stor kraftutveckling att den kom att bli något av ett livsverk. Med den nya ordningen ville man vinna att det skulle finnas energi kvar för fortsatta vetenskapliga insatser. I någon utsträckning förefaller dessa prognoser hitintills besan-

nade vid en jämförelse mellan de tre sökandenas produktion efter avhandlingen. Nord har fortsatt att bevaka jugoslavisk politik men har inte, såvitt det förebragta materialet utvisar, gett sig i kast med någon ny större forskningsuppgift. Fogelklou har utvecklat en större vetenskaplig aktivitet och skrivit flera förtjänstfulla uppsatser. Han har också satt igång ett nytt ambitiöst forskningsprojekt, men härifrån föreligger ännu inga vägande resultat.

Dellenbrant medför i jämförelse härmed ett tyngre bagage. Han har efter avhandlingen fullbordat tre större vetenskapliga arbeten, varav två har publicerats och ett är under tryckning. Härutöver har han satt igång ett omfattande projekt och deltar perifert i ytterligare några. Han har gett prov inte bara på energi och effektivitet i det vetenskapliga arbetet utan också på en betydande metodologisk bredd. Det kan visserligen sägas att Dellenbrants produktivitetstakt inte är riskfri: i hans utnyttjande av sovjetiskt material kan det ibland spåras en viss brist på empati och systeminlevelse som gör att han inte riktigt tycks få grepp om intentioner och inne-

håll i källorna. Inte sällan tycks han godta utsagor "at face value" utan att ge sig tillräcklig tid till eftertanke kring avsikter och kontext. Sådana svagheter förtar emellertid inte intrycket av Dellenbrant som en flitig och uppslagsrik vetenskapsidkare. Han är därtill en forskare med utpräglat internationell orientering.

Mot bakgrund av det anförda finner vi det rimligt att sätta Dellenbrant i första förslagsrummet. Av de övriga två kan Fogelklou uppvisa en bredare och mer omfattande produktion. Han bör därför ges företräde framför Nord. Rangordningen blir då följande:

1. Jan-Åke Dellenbrant
2. Anders Fogelklou
3. Lars Nord.

Vi föreslår att Jan-Åke Dellenbrant förordnas till innehavare av det utlysta långtidsvikariatet.

Stockholm och Lidingö den 18 augusti 1986

Bengt Abrahamsson

Daniel Tarschys

Litteraturgranskningar

BOEL FLODGREN: *Det lokala facket och medbestämmandet*. Malmö 1985: Liber.

I och med att Medbestämmandelagen (MBL) trädde i kraft år 1977 fick Arbetskyddsfonden ett vidgat programansvar samt medel av rätt betydande omfattning för att utvärdera den nya lagstiftningen. MBL har därför åtföljts av en utvärderingsforskning av i Sverige tidigare ej skådad omfattning. För första gången skulle forskare omgående och på ett samordnat sätt få tillfälle att utvärdera en ny lagstiftning. Här i deltog företrädare för många olika vetenskapliga discipliner såsom sociologi, psykologi, företagsekonomi, filosofi och juridik. Sedan några år tillbaka har det kommit ut slutrapporter från dessa forskningsprojekt. De har redovisat vilka effekter som MBL har haft på olika förhållanden inom arbetslivet, allt ifrån hur fackets inflytande i stora internationella koncerner påverkats till hur arbetets organisation förändrats inom olika verksamheter.

En av de senaste i raden av sådana forskningsrapporter är Lundajuristen, docent Boel Flodgrens "Det lokala facket och medbestämmandet". Den undersökning som avrapporteras där har gällt MBL:s betydelse för det lokala facket med vilket Flodgren avser fackliga organisationsenheter på arbetsplatserna. I denna recension tar jag upp två i rapporten grundläggande slutsatser, dels att den svenska fackföreningsrörelsen är starkt centraliserad och dels att centraliseringen ej avtagit som en följd av MBL. Dessa slutsatser ges i Flodgrens rapport en central roll, de återkommer flera gånger och fungerar som en slags ansats för hela rapporten. På mig övertygar dock inte sättet att underbygga slutsatserna om centralisering. Framför allt beror det på att Flodgren inte diskuterar hur centraliseringen kan skilja sig åt mellan olika områden. Ser det verkligen lika ut för lönerörelser som för uppsägningar, omplaceringar, personalpolitik, arbetsmiljö och olika prestationsbaserade löneformer? Att ej särskilja olika områden är speciellt förvånande i en rapport som ställer MBL i fokus. Ett av kännetecknen för MBL är ju avsikten att vidga antalet områden för fackligt inflytande.

Flodgren ger i första hand ett rättsvetenskapligt per-

spektiv på medbestämmandet. I detta tar hon rättskällorna som utgångspunkt och de fackliga organisationernas ställning på lokal nivå analyseras utifrån regelsystemet. Detta, som hon betecknar ett juridiskt perspektiv, kompletteras med en redogörelse för reglernas betydelse i praktiken, något som benämns en samhällsvetenskaplig aspekt på medbestämmandet. I detta senare perspektiv refereras i första hand till andra studier i samhällsvetenskaplig forskning.

Den första slutsatsen, att facket är starkt centraliserat, återkommer flera gånger (s 14, 32, 34, 39). Följande citat ger exempel på hur pregnant slutsatsen formuleras:

"Över huvud taget måste alla viktigare frågor och beslut på avdelningsnivå underställas förbundsstyrelsen. Den lokala fackföreningen har således ett mycket begränsat handlingsutrymme; det är hos förbunden som makten och beslutanderätten i den svenska fackföreningsrörelsen ligger" (s 34).

I det rättsvetenskapliga perspektivet bygger Flodgren slutsatsen om centralisering på en genomgång av LO:s normalstadgar för förbunden. Dessa stadgar har också tidigare gjorts till föremål för rättsvetenskaplig forskning. Främst tänker jag då på Kent Källströms avhandling, *Lokala kollektivavtal – Om lokala parters rättsliga ställning inom fackliga organisationer*.¹

Källström visade i sin undersökning att normalstadgarna är detaljerade endast i två avseenden, dels när det gäller den interna verksamheten, dvs hur beslut skall fattas internt inom fackförbunden och dels när det gäller lönerörelserna. Om reglerna i detta senare avseende säger Källström att de

"... syftar till att möjliggöra centrala och samordnade löneförhandlingar inom förbundets område och reglerna innebär i huvudsak att förbundsstyrelsen tillförs såväl beslutanderätt som rätt att utåt företråda förbundet".²

Så långt ser Källström och Flodgren ut att vara ense. Men Källström lägger senare till att när det gäller andra förhandlingsfrågor än lönerörelserna så är dessa områ-

den oregerade i stadgarna. Det innebär i sin tur att om tvisten rör lokala förhållanden så tillkommer beslutanderätten och förhandlingsrätten lokalavdelningen eller klubben och dessutom:

”att den situationen särskilt kan bli aktuell i den mån man ersätter den traditionella förhandlingen med andra former av samråd i medbestämmandeavtal enligt MBL 32 §”.³

Flodgrens slutsats om att beslutsbefogenheterna finns på förbunds nivå och därigenom om centralisering har således stöd av Källström endast för lönerörelserna. När det gäller andra frågor är det enligt Källström däremot inte självklart så. Tvärtom menar han att de lokala fackliga organisationerna har långtgående rättigheter att förhandla och sluta avtal i en mängd frågor utan inblandning av de centrala parterna.

I ljuset av Källströms resultat är det förvånande att Flodgren behandlar alla fackliga områden lika och inte diskuterar om och hur beslutsbefogenheterna skiljer sig åt mellan olika områden. Ännu mer förvånande blir det i en rapport om MBL eftersom ett av syftena med MBL, och även med annan arbetsrättslig lagstiftning under 1970-talet, varit att ge de fackliga organisationerna möjligheter till inflytande inom nya områden. Härigenom ställer Flodgren åt sidan den del av den fackliga verksamheten som expanderat under 1970-talet.

En andra slutsats som Flodgren för fram är att inte heller MBL:s ikraftträdande inneburit några förändringar av centraliseringen (s 45). Flodgren menar att lagstiftaren inte heller hade sådana avsikter, utan endast avsåg att stärka det lokala facket visavi arbetsgivaren och ej gentemot andra fackliga nivåer.

Även här intar Flodgren en annan ståndpunkt än Källström. Källström visar att MBL och annan sentida arbetsrättslig lagstiftning, som Lagen om anställningskydd och Förtroendemannalagen, stärkt de lokala organisationsenheternas ställning inom förbunden. Detta har skett genom att vissa rättigheter exklusivt getts till den lokala nivån.⁴ Han visar att detta är ett nytt inslag i den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen. Även här är det svårt att inte hålla med Källström. Att vissa rättigheter inte ges till facket som sådant utan till den lokala fackliga nivån är svårt att tolka som annat än ett uttryck för att lagstiftaren lagt sig i den interna fackliga arbetsfördelningen. Därmed kan den lokala fackliga nivån ha stärkts i dessa frågor och då inte bara gentemot arbetsgivaren utan även gentemot andra nivåer inom förbunden.

Slutsatsen om ett centraliserat fack driver Flodgren också i det sk samhällsvetenskapliga perspektivet. Här hänvisar hon till forskare som Hadenius (1976), Korpi (1978) och Ekstrand (1979).⁵ Det finns dock enligt min

mening uppenbara problem med att i dessa syften bygga på denna forskning. Det viktigaste problemet är att även denna forskning i första hand gällt centraliseringen i lönerörelser. Ett annat problem rör tidsaspekten. Den anförda forskningen gäller förhållanden fram till början av 1970-talet och den har då inte kunnat ta med betydelsen av den under 1970-talet åtskilligt förändrade arbetsrättsliga lagstiftningen. Härmed förstärks intrycket av Flodgren lämnat åt sidan just den del av den fackliga verksamheten som expanderat under 1970-talet.

Det är naturligtvis också så att även om man skulle hålla sig till de sk lönerörelserna så är det problematiskt att bygga på forskning som inte behandlar situationen under 1970- och 1980-talet. Det kan ju vara så att handlingsutrymmet för de lokala parterna i lönerörelserna förändrats. Vad jag vet finns ingen forskning publicerad om detta. Tre förhållanden talar dock för att frihetsgraderna lokalt kan ha ökat. För det första har vi kunnat se hur samordningen i ett antal lönerörelser under 1980-talet brutits. För det andra har från arbetsgivarhåll ställts krav på större lönedifferentiering och för det tredje har allt fler prestationsbaserade lönesystem tagits i bruk.

Slutsatsen om fortsatt centralisering även efter MBL diskuterar Flodgren ej i det samhällsvetenskapliga perspektivet. Således förs ingen diskussion om vad samhällsvetenskaplig forskning har att säga om en sådan förändring av arbetsfördelningen som MBL inneburit. Man kan ju fråga sig vad det kan innebära för centraliseringen inom en organisation att allt mer av organisationens uppgifter förläggs till lokal nivå. Det finns tex forskning som visat att tendenser till centralisering motverkas i ju större utsträckning som olika delar av det fackliga arbetet utförs lokalt.⁶

Måhända hänger också detta senare samman med vad vi tidigare diskuterat, nämligen avsaknaden av en diskussion om vilka områden som fackliga organisationer agerar inom och speciellt vilka uppgifter som de fackliga organisationerna har. Den bild som rapporten förmedlar av det lokala fackliga arbetet ger läsaren intrycket att det ensidigt skulle vara inriktat på enskilda medlemmars problem. Flodgren hävdar att det fackliga arbetet på lokal nivå i första hand är:

”... inriktat på frågor med anknytning endast till den enskilda arbetsplatsen och då framför allt på enskilda medlemmars problem, exempelvis förhandlingar som kan röra den enskilde arbetstagarens förhållande till arbetsgivaren” (s 31, se även s 35).⁷

En sådan beskrivning av det fackliga arbetet på arbetsplatserna menar jag allvarligt underskattar det lokala fackliga arbetets mångfald. Både egenskaper i det svenska förhandlingssystemet och i den arbetsrättsliga

lagstiftningen gör att det lokala fackliga arbetet är väsentligt vidare än vad Flodgren anger. Förhandlingssystemet kan karaktäriseras utifrån tre egenskaper: dess nivåer, dess omfattning och dess djup.⁸ Om Sverige kan sägas att det förs förhandlingar på många nivåer – för riket, för branscher, för företag och för arbetsställen. Dessutom kan flera förhandlingsnivåer finnas inom ett arbetsställe. Bredden, antalet områden som är förhandlingsbara, är närmast oändlig. Inom i stort sett alla områden kan de fackliga organisationerna få till stånd förhandlingar. Djupet i förhandlingarna, i meningen i vilken utsträckning som parterna är involverade i implementeringen av gjorda överenskommelser, är likaså stort. De fackliga organisationerna på arbetsplatserna tar påtagligt ofta del i implementeringen av gjorda överenskommelser.

I denna recension har jag ställt mig frågande inför Flodgrens sätt att underbygga slutsatser om centralisering. Framför allt gäller tveksamheten det fruktbara i att dra allmänna slutsatser om centralisering utan att uppmärksamma hur olika områden skiljer sig åt. Speciellt saknas en diskussion av de nya områden som under 1970-talet öppnats för inflytande från i första hand de fackliga organisationerna på arbetsplatserna. Tveksamhet har också redovisats gentemot möjligheterna att underbygga slutsatser om centralisering utifrån den samhällsvetenskapliga forskning som rapporten anför. Här har frågetecknen gällt tidsaspekten samt i vilken utsträckning som den anförda forskningen förmått urskilja olika områden.

Att jag här endast tagit upp Flodgrens slutsatser om centralisering beror inte på att dessa är speciellt utmanande. Att fackets organisations- och styrelseformer utmärks av centralisering är ju en allmänt spridd uppfattning. "Centraliserad" kopplas i de mest skilda sammanhang, likt ett språkligt prefix, till fackföreningsrörelsen. Det som gjort att jag närmare velat granska slutsatserna om centralisering är att det förefaller mig att uppfattningen blivit så accepterad att den inte längre utsätts för godtagbar vetenskaplig prövning. Begreppet centralisering används i förhållande till fackföreningsrörelsen slentrianmässigt och med ringa precision.

I ett annat sammanhang har jag diskuterat hur slutsatser om ett centraliserat fack kan ha påverkats av hur dess organisatoriska utveckling uppfattats.⁹ Forskningen har ensidigt uppmärksammat minskningen av antalet fackliga organisationsenheter på central och regional nivå. Däremot har liten uppmärksamhet getts åt framväxten av organisationsenheter på arbetsplatsnivå. Här kan det vara värt att peka på att inom flera förbund har antalet fackliga arbetsplatsorganisationer och kontaktombud ökat som en följd av MBL:s tillkomst. Organisationsnätet har alltså blivit mer vittförgrenat, något som kan motverka centralisering.¹⁰

Det finns också anledning att framhålla att det under senare år kommit forskning som betonat komplexiteten i den svenska fackföreningsrörelsens organisation, hur facket utmärks av sin både centraliserade och decentraliserade karaktär.¹¹ Det är därför så mycket mer tråkigt att Flodgren, när hon vällovt kompletterar den juridiska ansatsen med ett samhällsvetenskapligt perspektiv, bygger på forskning som är föråldrad i viktiga avseenden.

Det är inte första gången som fackföreningsrörelsen och dess organisations- och styrelseformer är föremål för debatt. Framför allt har debatten tagit fart i samband med att förändringar avsedda att öka de fackliga organisationernas inflytande i samhället eller på arbetsplatserna genomförts. Så skedde för ett tiotal år sedan när MBL tog form och slutligen antogs och så sker nu när effekterna av MBL diskuteras. Den nuvarande diskussionen hänger samman med tioårsjubileet som uppmanar till återblickar och sammanfattningar, men också, som här, på att den omfattande utvärderingsforskning som åtföljde MBL sedan en tid låtit tala om sig i form av slutrapporter.

Roger Molin

Noter

- ¹ Källström, K, *Lokala kollektivavtal – Om lokala parterers rättsliga ställning inom fackliga organisationer*. Stockholm 1979: Liber.
- ² Ibid s 67.
- ³ Ibid s 68.
- ⁴ Ibid s 83.
- ⁵ Hadenius, A, *Facklig organisationsutveckling*. Stockholm 1976: Rabén & Sjögren. Korpi, W, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*. Stockholm 1978: Prisma. Ekstrand, L, *Från konsul Göransson till MBL*. Uppsala 1979. Flodgrens hänvisning till Ekstrand är dock svårtolkad. Ekstrand gör nämligen, på de aktuella sidorna, själv en genomgång av annan forskning om centraliseringstendenser och underbygger sin slutsats om centralisering främst utifrån Hadenius (1976) och Korpi (1978).
- ⁶ Lipset, S, Trow, M & Coleman, J, *Union Democracy*, New York 1956, har för amerikanska fackföreningar visat att inom förbund där mycket av det fackliga arbetet av branschskäl måste utföras på arbetsplatserna lyckas underorganisationerna motverka tendenser till centralisering. Jämför också Clegg, H A, *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford 1979: Basil Blackwell som menar att förekomsten av förhandlingar på arbetsplatserna verkar i decentraliserande riktning.
- ⁷ Det framgår dåligt av Flodgrens rapport om beskrivningarna av det lokala fackliga arbetet bygger på hennes egen undersökning eller om hon bygger på andras studier. Tillika är rapporten tvetydig när det gäller inriktningen på det lokala fackliga arbetet. På

s 133 sägs att de fackliga förtroendemännen, som en konsekvens av MBL, i allt mindre utsträckning ägnar sig åt de enskilda medlemmarnas problem för att i stället ägna sig åt arbetsgivarens/verksamhetens problem.

- ⁸ Här följer jag en modell som utarbetats av Clegg, 1979 (se not 6), s 115 f.
- ⁹ Se Molin, R, "Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1985:3.
- ¹⁰ Se Elvander, N, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund 1972: Gleerup, 2:a reviderade upplagan.
- ¹¹ Se Kjellberg, A, *Facklig organisering i tolv länder*, Lund 1983: Arkiv.

BENGT LUNDELL: *Kommunerna och MBL*, Lund Political Studies 49, Helsingborg, 1986

Lagen om medbestämmande i arbetslivet har enligt min mening rönt omotiverat stor uppmärksamhet bland statsvetare för att den, när den tillämpas inom den offentliga sektorn, skulle komma i konflikt med den politiska demokratin. Minst lika intressant är naturligtvis i vilken utsträckning lagen kan sägas stärka folkstyret, t ex genom att personalen kan tillföra förvaltningsprocessen erfarenheter som gör denna effektivare, eller genom att löntagarna inom den offentliga arbetsmarknaden blir mer motiverade och dugliga i arbetet.

Om det nu är så att dessa effekter inte uppträder finns det naturligtvis även skäl att intressera sig för varför så är fallet. MBL liksom arbetsrättsreformen i övrigt under 70-talet, är forskningsmässigt högintressanta företeelser och det är bara att beklaga att den stormvåg av intresse så snabbt ebbade ut, som fanns när reformen var ny (det pågick ca 40 av Arbetskyddsfonden finansierade projekt innan det egentligen fanns något att utvärdera).

Man kan också peka på ökat internationellt intresse för arbetsmarknadens regler. Den förenklade synen på fackliga förhandlingar och avtal som rätt och slätt *rigiditeter*, håller på oväntade håll att ersättas av uppfattningen att de – rätt utformade – är viktiga instrument för att nedbringa marknadens omställningskostnader och för ökad produktivitet (jfr t ex MJ Piore, "A Critique of Reagan's Labour Policy", *Challenge*, 2, 1986.)

En som bibehållit intresse och engagemang för arbetsrättsreformen är Bengt Lundell. Han publicerar nu sin doktorsavhandling. Den är slutresultatet av åtta års möda, där omfattande surveyundersökningar, intervjuer och källstudier från den primärkommunala sektorn, försett honom med det förnämligaste materialet om MBL som finns för någon del av arbetsmarknaden.

Han har inte varit ensam om arbetet, ytterligare en avhandling kommer i sinom tid att läggas fram. Hans främsta intresse har varit reformens implementering och förhandlingsprocessens förlopp inom lagstiftningens och avtalens ramar. Bl a som en följd av arbetsdelningen i projektet har Lundell inte mer utförligt berört den eventuella motsättningen till den politiska demokratin. Där emot belyser han beslutsfattande i olika förvaltningar och de olika roller politikerna, förvaltningstjänstemännen och de fackliga företrädarna intar i relation till MBL.

Avhandlingen består av tre delar; de båda första är tidigare separat publicerade. Del I handlar om introduktionen av MBL i kommunerna och tillämpningen innan det centrala medbestämmandeavtalet (MBA-KL) träffades. Del II beskriver bl a de lokala avtalen och – inte minst – förhållanden som förklarar att MBA-KL inte fått det förväntade genomslaget. Del III är en begreppslig precisering av en modell för analys av medbestämmandeverksamheten. Utifrån sitt centrala begrepp *gemensamt beslutsfattande* utvecklar författaren en förhandlingsteoretisk referensram för att besvara frågan, "Vad blev det av MBL?".

Bland de positiva resultat Lundell lyfter fram (s 78) som rör själva lagen kan följande nämnas:

- MBL har haft stort genomslag i kommunerna och fungerar bättre än sin föregångare, företagsnämnderna.
- MBL anses av många ha lett till fylligare beslutsunderlag och bättre beslut i administrativt hänseende.

Parterna redovisar även många problem som handlar om resursutgång, beslutströghet och alltför hög ambitionsnivå. De organisatoriska effekterna har för både arbetsgivaren och de fackliga organisationerna varit genomgripande. Men när det gäller vad som kanske var lagens huvudsyfte, att utveckla de anställdas inflytande kring beslut som berör dem dagligen och nära, som frasen löd, har föga skett. Erfarenheterna av MBA-KL är i flera hänseenden negativa. Härigenom har reformen knappast heller blivit den stimulans till ett mer effektivt arbetsliv, som också var lagstiftarens avsikt.

Om man som helhet vill se reformen som en framgång eller ett misslyckande beror naturligtvis på förväntningarna. Jag skall här ta fasta på de erfarenheter som visar att medbestämmande kan vara något mycket mer och betydligt värdefullare både för arbetsgivarna och löntagarna (jfr t ex B Gardell & L Svensson, *Medbestämmande och självstyre*, Prisma 1981) än vad det blivit, och diskutera varför de förhoppningar som också var lagstiftarens, inte infriats.

Lundell har god förståelse för medbestämmanderätternas formella och informella sidor. Även om den förhandlingsteoretiska modellen i del III egentligen bara är

ett skelett som läsaren själv får väcka till liv, så ger det många viktiga insikter. Han framhåller vikten av att i analysen både ta hänsyn till struktur och aktörer. Men det är beklagligt att Lundell i så liten utsträckning refererar till de stora linjerna och de långsiktiga strategierna. Lagens 'grundbult', den decentraliserade avtalsregleringens koppling till den kvardröjande stridsrätten, nämns t ex inte i boken. Enligt propositionen var avtalsreglering inte bara en möjlighet utan den eftersträvade formen för medbestämmande (Prop 1975/76:105, s 213).

Genom avtalsreglering skulle rutinerna bli väl anpassade till lokala förhållanden, de anställda skulle få ett konkret inflytande etc. Den *kvardröjande stridsrätten* skulle vara det medel varigenom de fackliga organisationerna skulle kunna pressa fram bra avtal. Det förhållandet att medbestämmandeavtalen inte motsvarat förväntningarna – egentligen inte inom någon del av arbetsmarknaden – är därför en central fråga när man analyserar utfallet av lagstiftningen.

Lundell kommenterar i stället de näraliggande problemen (s 197):

"– De direkta effekterna av MBA-KL har hittills varit mindre än vad som förväntades när avtalet träffades. Det innebär att det träffats ganska få lokala avtal om bilagorna. Detta kan å andra sidan sägas vara typiskt för utvecklingen på medbestämmandeområdet sedan 1977: Allting har tagit längre tid än man trott. Det kan ju emellertid också vara så att det är MBA-KL i dess nuvarande form som är orsak till problemen. Om *formen* är hindret hade kanske en friare inställning till den lokala utvecklingen från de centrala parternas sida ökat viljan till avtal. Det finns också en ganska svår genomtränglighet i det centrala avtalet, något som gör det svårt att hantera lokal nivå. Kanske bör man prova andra vägar än avtal för att få fart på utvecklingen."

Här finns knappast något att invända, men en hel del att tillägga. Man ställer sig naturligtvis frågan, med Lundell, om avtalsmodellen, det främsta instrumentet för att anpassa medbestämmanderätten till lokala behov och förutsättningar, är feltänkt. Lundells genomgång visar att det i primärkommunerna på de första fem åren inte träffades fler än något trettiotal avtal. Företrädesvis fanns de i stora kommuner, men med få undantag hade de liten betydelse i det praktiska arbetet.

Många påpekade när propositionen om MBL presenterades att lagstiftningen i hög grad förutsatte arbetsgivarens tillmötesgående om medbestämmanderätten skulle bli reell. Lundell visar att de fick rätt. Lagstiftaren menade att den kvardröjande stridsrätten skulle tillförsäkra facket möjligheter att 'sätta kraft bakom orden', även i andra fall. Men de i avtalsspelet lite mer insatta invände redan då att detta kampmedel var tandlöst. Vilken ar-

betsgivare skulle vilja skriva på ett löneavtal om inte arbetsfreden var garanterad?

När man granskar medbestämmandereformen är det dock viktigt, som Lundell säger, att inte bara kritisera lagreglerna utan också de strategier och den policy parterna utvecklat. De är mycket i Lundells material som tyder på att allt inte kan skyllas på lagstiftningens (strukturens) brister. Frågetecken kan också sättas för den uppläggning både arbetsgivare och fackföreningar valt för denna fråga.

Med aktörsperspektivet har Lundell lagt ut en kurs för att analysera denna aspekt, dvs medbestämmandeförhandlingar som ett taktiskt och strategiskt spel. Han kunde säkert utvunnit mer ur sitt material härvidlag men han har några viktiga poänger, bl a i begreppet '*outvecklade förhandlingsrelationer*' (immature negotiations).

Enligt min erfarenhet, som inte motsägs av Lundell, är det något märkligt som inträffat. Lagen har fungerat både som regelbok och som handbok! MBL har på många håll inte bara varit en yttre ram inom vilken parterna utvecklat egna eller gemensamma strategier och avtal, utan liktydigt med medbestämmandesystemet. Det som utspelat sig har följaktligen inte sällan blivit lika meningsfullt och upplyftande som en fotbollsmatch som spelas helt enligt reglerna men utan någon uppfattning om spelets idé (t ex att göra mål).

Lundell skriver (s 252):

"– Omogna, okunniga och oerfarna förhandlare skapar svårigheter för de erfarna förhandlarna. En typ av svårigheter uppstår när signaler från motparten är svåra att tolka. En annan beror på att det är svårt att sända signaler till motparten, eftersom man inte vet hur de skall tolkas. Man saknar ofta en gemensam referensram i förhandlingarna. --- I förhandlingssystemet finns många ... outtalade regler mellan parterna. --- Tillväxten i antalet regler, som delvis beror på tillväxten i antalet förhandlare, gör det svårare och svårare att komma in i förhandlandet."

Lundell har rätt men borde gått längre i sin undersökning av de 'outvecklade förhandlingsrelationerna'. Han skulle då funnit, tror jag, för det första, att arbetsgivarparten i liten utsträckning har något offensivt syfte med medbestämmanderätten. Arbetsgivaren har inte lyckats formulera en medbestämmandepolicy utifrån sina egna effektivitetskriterier. Han har inte anammat de organisationsteoretiska erfarenheter som säger att medbestämmande kan vara ett viktigt instrument för att decentralisera organisationen och för att mobilisera de anställdas engagemang och ansvar. Först när arbetsgivaren vill något av facket, är det möjligt för dem att förhandla på riktigt.

För det andra har facket inte gjort upp med motsätt-

ningen mellan sitt mål för medbestämmande och sina restriktioner. Övergripande mål är att ge medlemmarna ett reellt företagsdemokratiskt inflytande. Man har emellertid ställt upp två restriktioner för sitt agerande som nog kan sägas omöjliggöra detta: *att* medbestämmanderätten skall *kanaliseras* genom fackföreningen, och *att* facket skall bevara sin fria och *oberoende ställning*. Vore facket direkt involverat i mängder av vardagliga beslut så skulle man ikläda sig ett ansvar, vilket man är obenägen att göra för att inte riskera sitt oberoende. Återstår att låta medlemmarna själva ta ett ansvar som inte direkt binder facket, men då kolliderar man med principen om kanalisering via facket. Med sina båda restriktioner har löntagargenerationerna avsevärt begränsat både arbetsgivarens och medlemmarnas glädje av MBL.

Lundell är genomgående återhållsam i sina slutsatser – man kan utan vidare säga, överdrivet återhållsam. Framställningen och projektet som sånt skulle vunnit på mer analys av vilka värden som är berörda av reformverksamheten, vilket i sin tur skulle gjort det lättare att värdera den. Det hade även varit motiverat – för att vinna överblick och utvinna det mesta möjliga ur materialet – att använda mer avancerade statistiska metoder än vad som varit fallet. Nu är den statistiska analysen nästan undantagslöst grundad enbart på kors sorterings, typvärden och medeltal.

Bedömningen av projektet (som letts av professor Nils Stjernquist) måste emellertid också innefatta att i forskarnas väldiga material ligger ett självständigt värde. Materialet omfattar ett antal olika databaser, man har arbetat med inte mindre än åtta olika formulär och gått ut till alla landets kommuner vid två tillfällen, 1979 och 1983. Det statistiska fotarbetet är väl genomfört.

Presentationen och analysen av materialet kunde således gjorts mer spännande och flyhänt, vilket skulle ökat behållningen och minskat mödan vid läsningen. Men viktigare är att projektets stora datamängd kommer att vara till stor nytta för framtida forskning, med mängder av fakta och referenspunkter att mäta utvecklingen mot.

Casten von Otter

MICHELE MICHELETTI: *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO)*. *Stockholm Studies in Politics*, 29. Department of Political Science, University of Stockholm, 1985.

Michele Michelettis avhandling belyser beslutsprocesser i samhällspolitiska frågor och interndemokratis problem inom en facklig organisation. Däri skiljer den sig från tidigare fackföreningsforskning; den är en viktig pionjärsats. Den är ovanlig också på det sättet, att den behandlar tjänstemannarörelsen. Det mesta som gjorts inom organisationsforskningen har gällt LO och några av dess förbund. Det finns bara en större vetenskaplig undersökning av TCO före Micheletti, Christopher Wheelers *White-Collar Power, Changing Patterns of Interest Group Behavior in Sweden* (Chicago: University of Illinois Press, 1975), men den behandlar inte den interna opinionsbildningen inom TCO utan enbart organisationsledningens agerande och måluppfyllelse i vissa politiska frågor. Om SACO/SR finns ingenting och om SAF ytterst litet. Vad gäller medlemsdemokratis problematik finns det en undersökning som gäller LO, Leif Lewins *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen* (Stockholm, 1977). Men den handlar som sagt bara om LO, och den studerar inte åsiktsöverensstämmelsens uppbyggande i konkreta fackliga eller politiska frågor. Det är detta som är det unika i Michelettis avhandling. Denna pionjärsats är författaren tyvärr alltför blygsam att framhålla. Undersökningen sätts inte in i sitt naturliga vetenskapliga sammanhang, nämligen forskningen om svenska fackliga organisationers deltagande i den politiska beslutsprocessen och om deras interndemokrati. Särskilt egendomligt är att författaren inte relaterar sin undersökning till Wheelers bok; där finns några användbara hypoteser om samband mellan partipolitisk polarisering och TCO:s möjligheter att utöva politiskt inflytande.

Med pionjärsatsen följer också att det är en ovanlig typ av material som kommit till användning. Det är inte bara styrelse- och kongressprotokoll, kongressrapporter etc, som i tidigare fackföreningsundersökningar, utan också protestskrivelser och bulletiner från oppositionella medlemsgrupper och – inte minst – ett rikhaltigt material från massmedia, därför att det var på den massmediala arenan som kampen om kärnkraft och löntagarfonder inom TCO till stor del utspelades. Det är ett väldigt material av denna typ som författaren går igenom och som TCO beredvilligt ställt till förfogande – vilket bör noteras som ett gott tecken på öppenhet för forskning om besvärliga och kontroversiella förhållanden inom en facklig organisation.

Avhandlingen består av fyra delar. I den första delen

presenteras i ett introduktionskapitel de två dominerande teoretiska perspektiven i forskningen om intresseorganisationer, det pluralistiska och det neokorporatistiska, och dessa perspektiv appliceras på organisationens relationer till sina medlemmar och till omgivningen, dvs till andra organisationer och till staten. I det följande kapitlet beskrivs TCO:s historiska utveckling och nuvarande struktur, och dess problem med partipolitisk neutralitet och interndemokrati belyses, bl a genom en redogörelse för hur ATP-frågan i slutet av 1950-talet splittrade och förlamade TCO. I den andra delen beskrivs och analyseras TCO:s involvering i energipolitiken på 70-talet, träffsäkert karakteriserad med rubrikens ord "Sectorization and Member Passivity". Proteströrelsen mot TCO:s kärnkraftsvänliga linje och ledningens försök att bemöta denna medlemsrevolt är temat för den tredje delen. Energipolitiken och kärnkraftsmotståndet inom TCO bildar tyngdpunkten i avhandlingen och upptar ungefär hälften av dess 182 textsidor; detta förefaller välavvägt. Striden om löntagarfonderna behandlas i den fjärde delen, dock enbart i ett kapitel, tydligen beroende på att fondfrågan togs upp på ett sent stadium av avhandlingsarbetet och närmast ses som ett slags komplement eller jämförelsematerial till huvudundersökningen om energipolitiken. Slutligen ges några avslutande synpunkter i det åttonde kapitlet.

Som nämnts utgår författaren från de båda perspektiven pluralism och neokorporatism och härleder ur dem ett analyschema som avser att fånga in en organisations relationer till sina medlemmar, till andra intresseorganisationer och till staten. Den stora litteratur som debatten mellan "pluralister" och "neokorporativister" avsatt sedan den inleddes i början av 70-talet används för att destillera fram vad som kallas "idealtypiska" intresseorganisationer, i första hand vad gäller interndemokratin, alltså relationen till medlemmarna. Resultatet sammanfattas i ett schema på sid 13. Grundtanken är att den "pluralistiska organisationen" har en mera individualistisk syn på medlemsintresset än den "neo-korporativa". Detta innebär att besluten skall grundas på medlemmarnas uttryckliga samtycke, vilket bl a kan ske genom medlemsröstningar eller åsiktsval och explicit ansvarsutkrävande av de valda representanterna. Denna typ av organisation är också mera tolerant och kompromissvilig gentemot minoritetsåsikter. Den "neo-korporativa organisationen" däremot är mera involverad än den pluraliska i den politiska beslutsprocessen och tar ett samhällsansvar, vilket leder till ett mera kollektivistiskt synsätt, en benägenhet för långsiktig "uppfostrande" opinionsbildning uppifrån gentemot medlemmarna och en tendens till intolerans mot intern opposition och oförmågan att ompröva sina positioner. Den neo-korpora-

tiva organisationen har, kort sagt, andra intressen vid sidan av medlemmarnas uttalade åsikter att ta hänsyn till, bl a statens. Beslutstekniken blir därför ofta "förankring" av åsikter som formats i expertgrupper, ofta i form av paketlösningar som syftar till att skapa enighet inom en heterogen medlemskår och som är ett uttryck för organisationens ideologi eller överordnade mål. I avvägningen mellan effektivitet i det korporativa agerandet och medlemsdemokratin tenderar effektiviteten att väga över.

Dessa båda organisationstyper är förvisso renodlingar av organisationsegenskaper som beskrivs i litteraturen och kan såtillvida kallas idealtyper; jag skulle dock föredra att kalla det ett analyschema. De förefaller väl grundade i litteraturen, som författaren tycks behärska väl och redovisar i en omfattande notapparat och referenslista. De används som "heuristic devices" i undersökningen, och detta leder – ej oväntat – till att TCO-ledningens syn på medlemsdemokratin och TCO:s roll i samhället befinns ligga nära den neokorporativa typen, medan opponenter mot kärnkraft och löntagarfonder anses företräda den pluralistiska typen. Detta huvudresultat redovisas redan i början av boken (sid 43 ff) och slås fram gång på gång; det verkar givet redan i och med själva konstruktionen av "idealtyperna". Men det är oklart om det är organisationen eller synsättet som avses; på sid 14 sammanblandas formuleringarna ("pluralist interest organizations", "pluralist thinking") och på sid 50 sägs att fondmotståndargruppen, som ville ha medlemsröstning om löntagarfonderna, "demands that TCO become a more pluralistic and less neo-corporist interest organization". Här skyntar den vetenskapsteoretiska frågan om idealtypers förhållande till verkligheten – en fråga som författaren försiktigtvis inte går närmare in på; den berörs bara flyktigt i ett appendix på två sidor om "Ideal-Type Method" (sid 183 f).

Medan jag är tveksam till om analyschemat pluralism – neo-korporatism rörande interndemokratin kan betecknas som idealtyper, är jag säker på att det andra schemat på sid 19, som gäller "Ability of Interest Organization to Influence Others" och som delar upp organisationernas positioner i omgivningen i motsatsparet "svag – stark", inte har något med idealtyper att göra. Skälet är att variablerna i schemat är just variabler, eller snarare parametrar som i skiftande grad kan påverkas av organisationen själv och som antar olika värden på en skala. Man bör inte beteckna ytterpunkterna på en skala som idealtyper, bl a därför att det mesta av den verklighet som idealtypen avser att tydliggöra befinner sig mellan polerna. Men det gör inte så mycket att idealtyperna i det här fallet inte fungerar, eftersom schemat används i mycket liten utsträckning i analysen av TCO:s position i omgivningen och inte går att koppla till motsatsparet

pluralism – neo-korporatism. Det sistnämnda konstaterar författaren själv (sid 14 f), och det beror på att de båda perspektiven här går in i varandra.

Schemat utgår närmast från det neo-korporativa perspektivet, vilket i huvudsak förefaller riktigt. Det innefattar en rad faktorer som brukar anföras i litteraturen (även den pluralistiska) som förklaringar till om en organisation har en stark eller svag position i sin omgivning. Det finns ingen anledning att gå närmare in på detta, men jag vill peka på en väsentlig brist, nämligen att ledningens förmåga att lyssna till medlemmarna inte riktigt kommer med som en särskild styrke-/svaghetsfaktor; detta beror naturligtvis på det valda neo-korporativa perspektivet. Det framgår ju av hela boken, och särskilt av kapitlet om löntagarfonderna, att den kanske viktigaste orsaken till den på många sätt starka centralorganisationens svaghet i starkt politiserade frågor var att TCO-ledningen inte lyckades få hela medlemskåren med sig. Det hade varit en fördel om denna koppling mellan interndemokratin och positionsfaktorerna hade gjorts även på det teoretiska planet.

En språklig egendomlighet bör noteras i detta sammanhang. Författaren lånar två termer från Mancur Olson: dels "encompassing" som beteckning på de närmast "neo-korporativa" organisationer som tar hänsyn även till andra faktorer än medlemmarnas åsikter, alltså tar samhällsansvar, dels *The Logic of Collective Action*, som är titeln på en berömd bok av Olson från 1965. Men den titeln syftar främst på drivkrafterna bakom intresseorganisationernas bildande, inte på deras agerande i förhållande till staten eller andra organisationer. Det är inte från den boken utan från den 1982 utgivna *The Rise and Fall of Nations – Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* som beteckningen "encompassing" är hämtad (men det framgår inte av not 44, sid 16, 1985).

En viktigare brist i analys-schemat är att relationer till de politiska partierna inte ingår. Partierna ses möjligen som ingående i staten, men därmed kommer ju inte oppositionspartier med. Det klargörs inte varför partierna ej är med som omgivningspartners. Denna begränsning leder till att en viktig del av förklaringen till TCO:s handlingsförlamning i fondfrågan blir otillräckligt belyst. Över huvud taget ger avhandlingen för litet information om den politiska miljön och dess förändringar. Jag tänker särskilt på "löntagarfrontens" framväxt under 70-talet, dvs LO-TCO-samarbetet kring framför allt arbetsrättsreformerna, och partiernas vilja att anpassa sig till detta maktpolitiska faktum i ett labilt parlamentariskt läge. Till stor del beror nog denna begränsning i analysen av TCO:s position och interndemokratiska problematik på att det av diskussionen kring pluralism och neo-korporativism behärskade analys-schemat haft en alltför styrande inverkan på forskningsarbetets uppläggning.

Ett annat utslag av denna styrning är att strukturella faktorer som kan förklara oppositionsgruppernas uppkomst och framgång inte blir tillräckligt beaktade. Ett exempel: det redovisas i tabeller sid 103 ff hur kärnkraftsmotståndarna inom TCO fördelar sig på förbund, kön, arbetsmarknadssektorer etc, men det förs ingen diskussion om detta förrän på sid 140, och det ställs inga frågor om möjliga förklaringar till motståndets snedfördelning och om tänkbara effekter av "massmediavänsterns övervikt; jag återkommer till detta. Ett annat exempel på möjliga strukturella förklaringar, som jag också skall återkomma till, gäller Industritjänstemannaförbundets nej till löntagarfonder och Statstjänstemannaförbundets ja.

Det kan också beklagas att den valda analysmodellen utesluter en närmare behandling av den personliga faktorns roll i skeendet. Det är nästan bara Lennart Bodström som framstår i helfigur – som en nästan idealtypisk neo-korporativist. Lars Ringdahls roll som upprorsledare i kampen mot löntagarfonder och för medlemsöröstning inom SIF och sedermera hela TCO borde ha belysts närmare. Det intressanta är ju här dissidenternas val mellan "Exit, Voice and Loyalty"; detta kunde ha belysts också med exemplet Gunilla Ahrén, vars roll som "bråkstake" inom Bankmannaförbundet ej berörs (däremot nämns hennes nyutkomna bok *Skulle jag vara en bråkstake? Om inflytandet i facket* på sid 164, not 119). Avslutningsvis vill jag säga att analys-schemat borde ha kommit till användning i en uppsummerande och sammanfattande analys någonstans i avhandlingen. Det kunde kanske ha gjorts i slutkapitlet, som i stället innehåller en del ovidkommande ting, tex ett referat av verksledningskommitténs förslag och ett litet resonemang om dess möjliga effekter för TCO.

Kapiteln om energipolitiken redovisar på ett korrekt och uttömmande sätt hur TCO:s energipolitiska linje växte fram under 70-talet i expertbetonade och sektorerade utredningar (dels statliga, dels interna) och hur en allmän medlemspassivitet i slutet av årtiondet förbyttes i ett intensivt men kvantitativt begränsat medlemsmotstånd mot kärnkraften. Men här borde, som redan nämnts, en närmare strukturell analys av kärnkraftsmotståndarnas grupptillhörighet ha gjorts. Särskilt borde de massmediaanställdas möjligheter till inflytande både inom och utom TCO ha kommenterats. Det är nog ingen tillfällighet att hela 40 av ett par hundra protestlistor i TCO:s arkiv kommer från SIF-klubben på Sveriges Radio; den klubben torde ha spelat en viktig roll för Stockholmsavdelningens ställningstagande. Det är värdefullt att bedömningar inom TCO-ledningen av Centerns inflytande på den borgerliga trepartiregeringens energipolitik från 1976 kommer med i analysen; trots att det inte hör hemma i analys-schemat redovisas här hur fruktan för

Centerns inflytande verkade pådrivande för kärnkrafts-anhängarna inom TCO. Eftersom energipolitiken är huvudtemat i avhandlingen och ägnas flera kapitel, borde en sammanfattning ha gjorts.

Kapitlet om löntagarfonderna är likaså i allt väsentligt korrekt, väldokumenterat och välskrivet. Men det finns en lucka i framställningen som jag redan nämnt, nämligen att de politiska partiernas relationer till TCO inte behandlas. Att det sedan 1978 pågick en dragkamp om TCO mellan socialdemokraterna och de borgerliga framgår indirekt, men hur denna dragkamp gick till belyses inte. Men författaren är här i gott sällskap: inte heller Erik Åsard behandlar kampen om TCO i sin bok *Kampen om löntagarfonderna. Fondutredningen från samtal till sammanbrott* (1985). Det är bara att konstatera, att här väntar kanske ett avhandlingsämne på sin författare – om det går att få fram dokumentation. Frågan är väl för stor för att ges en ingående behandling i denna avhandling, men den kunde åtminstone ha ställts och diskuterats. Särskilt folkpartiets iver att haka på TCO före omsvängningen i fondfientlig riktning efter kärnkraftssamarbetet med LO och SAP (och i någon mån TCO) i folkomröstningen våren 1980 borde ha berörts; detta finns dokumenterat i en intervju med TCO-direktören Karl-Erik Nilsson i den av Thord Wallén utgivna boken *Bakom dokumenten*. TCO hade mycket tätare kontakter med folkpartiet än med SAP under arbetet i fondutredningen, och de ledande fondutredarna, inklusive K-E Nilsson själv, var vid den tiden fp-anhängare. TCO:s strategi var sannolikt att medverka till en allians SAP-LO-Fp-TCO, och ordföranden Hjalmar Mehr hade samma ambition, som åtminstone vad gäller TCO delades av SAP. Folkpartiets avhopp 1980 från den tidigare relativt fondvänliga linjen, företrädd av främst Carl Tham men också av Ingemar Eliasson och kanske Ola Ullsten, bidrog starkt till att det blev omöjligt att samla TCO kring en enig linje i fondfrågan.

TCO:s relationer till LO och SAP kunde också ha berörts – om än inte utforskats – inom ramen för avhandlingsarbetet. Sålunda borde de i februari 1978 publicerade skrifterna *Löntagarfonder och kapitalbildning från LO-SAP:s arbetsgrupp* och *Löntagarfonder ur TCO-perspektiv – en debatskrift* (feldaterad till 1977, sid 189) ha utsatts för en jämförande innehållsanalys; i stället sker en hänvisning till en av Berndt Öhman gjord sammanställning ("Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder", i B Öhman & N-H Schager, *Löntagarna och kapitaltillväxten*, SOU 1982:47). En jämförande analys visar på stora likheter, främst vad gäller kapitalbildningens betydelse för att stärka industrin och därmed landets ekonomi – ett argument för löntagarfonder som vid den tiden hade brett stöd inom TCO och som SAP enligt trovärdiga uppgifter från centralt planerade aktörer tog

stor hänsyn till, alltså en anpassning till TCO. Men det fanns också olikheter. Dels var vinstdelningsfrågan mycket kontroversiell inom TCO och det framlades bara en vag skiss till ett slags övervinstdelning i debatskriften och i den efterföljande kongressrapporten till 1979 års kongress, medan LO och SAP höll fast vid Meidner-rapporten och LO:s kongressbeslut 1976 vad gäller den "automatiska" vinstöverföringen till fonderna genom obligatoriska riktade aktieemissioner. Dels finns det – oavsett tekniska skillnader i konstruktionerna beträffande regionala fonder etc – en olikhet som kan belysa TCO:s strategi för att hävda sin partipolitiska obundenhet: LO-SAP-rapporten är mera ideologisk, TCO-skriften mera tekniskt ekonomisk i skrivsättet. Även SAP-LO:s och TCO:s särskilda yttranden i löntagarfondutredningens slutrapport 1981 uppvisar stora likheter i motiveringar och teknisk konstruktion, men också väsentliga ideologiska skillnader. Att det vid denna tid, omkring 1980, fanns en stark strävan och också en stark förhoppning inom SAP-ledningen att få med TCO i en "löntagarfront" förefaller uppenbart; detta är en viktig förklaring till det framväxande fondmotståndet inom TCO och särskilt SIF. Den samtidiga publiceringen av de båda skrifterna torde däremot ha varit en tillfällighet.

Vad gäller opinionsbildningen inom SIF finns det en intressant strukturell förklaring som Karl-Erik Nilsson snuddar vid i den ovannämnda intervjun, nämligen att höga industrijänstemän, som ju ofta står företagsledningen nära, engagerade sig mer än vanligt på klubbmötena – naturligtvis mot löntagarfonderna. Motsvarande faktor finns inte inom statsförvaltningen; generaldirektörerna och deras närmaste män lade sig inte i vad de anställda skulle tycka om löntagarfonder. En annan faktor som kan förklara Statstjänstemannaförbundets envisa fasthållande vid sitt ja till löntagarfonder torde vara en radikaliserings inom statstjänstemannaopinionen under 70-talet, inte minst till följd av kvinnornas utträde på arbetsmarknaden och deras fackliga aktivering. Den drivkraften till radikaliserings fanns också inom SIF (och andra TCO-förbund) och avspeglades bland annat i SIF:s lönepolitiska program 1980, men i det fallet motvågades radikaliserings i fondfrågan av de högre tjänstemännens samhörighet med företaget. I detta sammanhang kan man ställa frågan om näringslivet och dess organisationer vidtog speciella åtgärder för att påverka opinionen inom TCO – något som ibland antydde av TCO-ledningen (sid 151, 154). Mina efterforskningar tyder inte på att så var fallet, men författaren borde åtminstone ha ställt och diskuterat frågan.

Till sist några ord om källbehandling m m. Här gör avhandlingen ett mycket gediget intryck, och jag har bara hittat några småfel. Det gäller bl a något som jag redan varit inne på i samband med LO-SAP:s och TCO:s

skrifter om löntagarfonder 1978, nämligen att man såvitt möjligt skall gå till primärkällan. Text beläggs TCO:s brev till Olof Palme i samband med Haga III-överläggningarna 1976 endast med pressmaterial (sid 33, not 17). Det är inte korrekt att regeringen i Haga II 1975 med mittenpartiernas hjälp lyckades övertala SAF "to accept an incomes policy agreement"; SAF ställdes inför fait accompli. Centern var ej med på Haga I-överenskommelsen (sid 32).

Författaren bör ha en eloge för utmärkta tabeller och diagram – ett stort arbete med kvantitativa data som ger en mycket god bild av opinionsbildning och styrkeförhållanden inom TCO. Särskilt förtjänstfull är behandlingen av dessa processers återspeglning i massmedia.

Sammanfattningsvis vill jag säga, att avhandlingen ger en väldokumenterad, detaljrik och objektiv beskrivning av TCO:s interna opinionsbildningsprocesser och beslutsfattande och att analysen av dessa är välgjord och intresseväckande. Analysen är dock alltför hårt styrd av ett schema som inte fångar in viktiga aktörer i omgivningen, såsom de politiska partierna, och inte heller möjliggör en analys av strukturella och personliga faktorer inom TCO-kollektivet. Men oavsett dessa brister kvarstår att avhandlingen är ett bra pionjärarbete på ett viktigt och allmänintressant forskningsområde.

Nils Elvander

TOMMY NILSSON: *Från kamratföreningar till facklig rörelse. De svenska tjänstemännens organisationsutveckling 1900–80*, Arkiv avhandlingsserie 20, Lund 1985

På dagens arbetsmarknad tilldrar sig tjänstemännens organisationer väl så stor uppmärksamhet som arbetarnas. När det gäller att förverkliga den lönepolitik som regeringen ser som den avgörande prövostenen på sin tredje-väg, är det snarast tjänstemännens och akademikerens organisationer som skapar problem. Dagens situation har naturligtvis sina rötter i en lång historisk process som format en organisationsstruktur som är unik i världen. Inget annat land har en stor och mäktig centralorganisation för enbart tjänstemän. Det vanliga är i stället att dessa å ena sidan är organiserade i betydligt lägre utsträckning än andra grupper, å den andra att de som valt att bilda fackföreningar gjort det tillsammans med arbetarna. De former samverkan och rivaliteten mellan arbetsmarknadens stora grupper tar sig är av stort samhällsvetenskapligt intresse.

Tommy Nilsson följer i denna sociologiska avhandling

tjänstemännens organisationssträvanden under hela det innevarande seklet. Problemställningen för avhandlingen uttrycks med tre frågor:

"Vad kan förklara den påfallande likheten mellan LO och TCO när det gäller deras ställningstaganden i fackliga frågor och vad kan förklara de skiljelinjer som samtidigt föreligger mellan dem? Hur har tjänstemannaorganisationerna utvecklats under 1900-talet i spänningsfältet mellan arbetarnas fackliga organisationer och arbetsgivarna? I vilken grad har arbetarnas och tjänstemännens villkor i arbetslivet blivit mer lika?" (s 11)

Frågorna behandlas, i omvänd ordning, i tre avdelningar. Utifrån begreppet *löntagarnas parallellisering* söker författaren visa att tjänstemännens löneutveckling, arbetsplatssituation (främst arbetsplatsernas storlek och byråkratisering), arbetslöshet och sociala villkor alltmer kommit att närma sig arbetarnas. Detta ledde till bildandet av "kamratföreningar" som försiktigt och i underdåning ton formulerade vissa krav. Så småningom blev dessa alltmer "fackföreningslika" och intresset ökades för att bilda nationella förbund, som i sin tur övervägde möjligheterna att forma en centralorganisation.

Den etablerade bilden har varit att tjänstemännens organisationssträvanden tog fart först inom den lägre medelklassen, tex underofficerare, poliser, folkskollärare, verkmästare, m fl. Det var grupper som såg sig motarbetade i ett arbetsliv där andra kriterier än kompetens var avgörande för framgång. Underofficerarna menade sig orättvist behandlade i förhållande till officerarna ur överklassen, folkskollärarna i förhållande till de akademiskt utbildade läroverkslärarna, etc.

Kamratföreningarnas fackliga karaktär förstärktes under mellankrigstiden, inte minst under depressionen. Tjänstemännen fick allt längre arbetslöshetstider – tidigare hade de i stort sett varit skyddade från avsked. Samtidigt drabbades de av reallöneförsämringar, och deras sociala trygghetsanordningar, som saknade både lag- och avtalsskydd, råkade i fara. Därtill kom att de saknade förhandlingsrätt (vilket arbetarna tillförsäkrats genom decemberkompromissen 1906). Medlemstalen och kampviljan ökade, samtidigt blev man intresserad av att påverka arbetsrättslagstiftningen – 1936 års lagstiftning kan i hög grad ses som tillkommen för att tillmötesgå tjänstemännens krav på fackligt erkännande.

Nilssons beskrivning överensstämmer väl med denna bild, han gör ingen omtolkning av det historiska skeendet, däremot lägger han tyngdpunkten i sin analys på det han kallar parallelliseringsprocessen. Han försöker följa samspelet mellan arbetsvilkorens förändring och framväxten av vad han kallar en *allmän fackföreningsideologi*. Enligt hans definition skall den innehålla fem element:

- uppfattningen att det föreligger en intressekonflikt mellan löntagare och arbetsgivare,
- löntagarna skall agera kollektivt/”konkurrensen mellan arbetskraftssäljarna måste delvis upphävas”/,
- organisationen skall driva frågor om betingelserna för arbetskraftens reproduktion i arbetet, d v s löne- och anställningsfrågor,
- organisation skall vara självständig i förhållande till arbetsgivarna, /tex inte motta ekonomiskt stöd från denne/,
- organisationen skall ha ett visst maktutrymme i förhållande till arbetsgivarna.

För författaren är dessa fem element också kriterier som definierar en fackförening. Dessvärre bygger han här in en tautologi, som om man tar vad han säger på fullt allvar, innebär att han i definitionen förutsatt det som skall bevisas. Han söker explicit (s 69) en definition som skall täcka nutidens löntagarorganisationer och sekelskiftets arbetarorganisationer, men samtidigt exkluderar de tidiga tjänstemannaorganisationerna. Någon chans att falsifiera tesen om effekterna av en utveckling i parallelliserande riktning får vi inte. Även om det är sannolikt att mer oberoende begreppsdefinitioner skulle ge samma resultat är förfaringsättet naturligtvis inte vetenskapligt hållbart.

Avdelning II – ”Mot en fackföreningsideologi” – är en dokumentation av institutionella förändringar och en analys av hur fackföreningsideologin växer fram. Det ger god information om ett svåröverskådligt skede i det moderna Sveriges framväxt. Det som är Tommy Nilssons viktigaste bidrag här är försöket att visa hur innehållet i tjänstemännens ideologi förändrats under denna period, från att ha anlagt arbetsgivarorienterat perspektiv, till en självständig analys av arbetsförhållandena.

Nilssons beskrivning bygger så gott som uteslutande på bearbetningar och välkänt källmaterial. Frågan är om inte kräven kunde ställts högre på att utnyttja primärmaterial, när det nu dessutom finns en förnämlig samling i TAM; Tjänstemannarörelsens arkiv och muséum. Bland lättillgängligt material som saknas i referenslistan kan pekas på förste TCO-ordförandens, Ruben Wagnsson, memoarer samt Otto Nordenskiöld's skrift om relationerna TCO–LO. Det borde även känts lockande att intervjua tjänstemannarörelsens pionjärer – medan tid är. (Här finns dock ett utmärkt komplement i Thord Walléens intervjubok med TCO-pionjärer; *Bakom dokumenten*, Femtio år av visioner och verklighet /Sthlm, 1985/.)

Med ett rikare material hade också den tredje och sista avdelningen – ”TCO–LO: Ökad ideologisk likhet” – kunnat bjuda på mer spännande perspektiv. Tommy Nilsson driver uppfattningen att organisationerna grad-

vis närmat sig varandra ideologiskt. Slutkommentaren utmynnar följdriktigt i en fråga om inte en sammanslagning av organisationerna är en rimlig fortsättning på den process som drivits fram av löntagarnas parallellisering.

Författarens slutsatser blir i avslutningskapitlet relativt försiktiga. Han skriver så här:

”– Parallelliseringen har alltså haft två effekter på tjänstemannaorganisationerna (TCO och SACO; *rec anm*). Dels en distansering i förhållande till den fackliga arbetarrörelsen och dels ett ideologiskt närmande till den. -- Om alltså två löntagarkollektiv i stort sett har samma villkor skulle det innebära att deras respektive organisationer intar i stort sett samma hållningar i fackliga frågor. --- Är emellertid olikheterna mellan olika löntagarkollektiv tillräckligt stora tenderar en parallellisering att leda till en ideologisk distansering hos den organisation vars medlemmar är 'drabbade' av parallelliseringen. Gränsen är flytande mellan vad som är 'tillräckligt stora skillnader' och 'tillräckligt små skillnader' för att den ena eller andra tendensen skall göra sig gällande. Här spelar säkert nationella och historiska förhållanden en roll.” (s 186)

Författaren skriver också så här, på bokens sista sida:

”– Avslutningsvis kan vi nu säga att det sedan en längre tid tillbaka har skett ett fackligt ideologiskt närmande mellan framför allt arbetarnas och tjänstemännens organisationer. En viktig förklaring till detta är enligt min mening att de båda löntagargruppernas villkor i arbetslivet har blivit mer lika i flera viktiga avseenden.” (s 190)

Även om Nilsson här omgärdar sina teser med reservationer, så har jag viktiga frågetecken. Den svenska strukturen av arbetsmarknadsorganisationer är internationellt unik. Parallelliseringen av arbetsvillkoren är däremot ett världsomspännande fenomen och är således otillräcklig som förklaring till utvecklingen bakom TCO. Det är beklagligt och märkligt att Nilsson noterar men inte analyserar TCO:s unika position.

För att få hela bilden skulle ett bredare politiskt perspektiv behöva anläggas. TCO bildades när tron på den svenska korporativismen var som starkast. Vid den konstituerande kongressen 1944 företrädde SAP av statssekreteraren Tage Erlander. Han hälsade den nya organisationen varmt välkommen och sade bla (efter Wagnssons memoarer):

”– Det är mycket bättre att de berättigade gruppintressena skaffar sig slagkraftiga organisationer. Med den makt som följer en organisation följer också ökat ansvar.”

Tonläget från LO var ungefär detsamma. Var detta regeringens och arbetarrörelsens uppfattning är det inte otroligt att detta haft betydelse och borde utretts i en beskrivning av tjänstemännens organisationsutveckling.

En annan tendens som kunde uppmärksammas mer gäller spänningarna och konflikterna inom TCO. Utvecklingen har långtifrån varit harmonisk eller följt en entydig linje. Låt oss bara peka på den utmaning bildandet av SACO innebar, SALF:s återkommande in- och uthopp ur organisationen, SR:s upphörande som självständig centralorganisation och tveksamhet mot TCO. SR:s medlemmar borde egentligen stått TCO närmare eftersom många var icke-akademiker, men organisationsledningen valde att gå samman med SACO (TCO hävdar dock att man lyckats vinna över ca 40 % av medlemmarna). Till dessa många exempel kan man lägga PTK, vars tillblivelse och existens, givetvis är en ständig uppfordran till TCO-ledningen.

Det är betecknande att en avhandling som lades fram något halvår före Nilssons – av Michele Micheletti – handlar enbart om motsättningarna inom TCO-familjen. Detta perspektiv är inte kommenterat av Nilsson. Låt mig också, medan jag är på mitt gnälliga humör, peka på att kamratföreningarnas roll möjligen inte var så helt entydig.

Ett exempel: Kring sekelskiftet ledde missnöjesaktioner mot löner och övertidskommenderingar till att berörda poliser beordrades upp till överståthållaren som meddelade att fortsatta aktioner av detta slag skulle medföra åtal för uppror, vidare att de som inte skriftligt tog avstånd från hela aktionen skulle avskedas. Några år senare bildades kamratföreningen, Kamraterna, som fortfarande finns kvar som Stockholmspolisernas ryktbara fackförening. Även om man tvangs anpassa form och retorik efter överheten var det inget fel på den fackliga kampviljan.

Exemplet kan också illustrera min viktigaste metodologiska invändning mot boken. I stället för att välja och använda det empiriska materialet så att det snarast fungerar som illustration till vissa resonemang, borde författaren ansträngt sig att finna alternativa vinklingar och motvidens mot sina teser.

Trots att jag har en hel del kritiska invändningar vill jag inte avskräcka någon från att läsa boken. Trots sina brister (kanske t o m delvis tack vare dem), är den stimulerande och lärorik läsning.

Casten von Otter

BJÖRN ODIN – KNUT ÅHS: *Den dolda styrningen. Skolpolitisk intention – pedagogisk verklighet.* Uppsala 1985: Studentlitteratur.

Med sin doktorsavhandling *Den dolda styrningen* summerar de två pedagogerna Björn Odin och Knut Åhs ett längre forskningsprojekt. Detta syftade till en analys av statsbidragsreformerna inom grundskolan och gymnasieskolan.

Dessa statsbidragsreformer skall ses mot bakgrund av de senare årens utveckling inom ungdomsskolan. Här har skett en decentralisering; kommunerna har av staten getts en ökad beslutanderätt. Odin och Åhs summerar denna decentralisering så att kommunernas handlingsfrihet ökar, att inslaget av målstyrning ökar, att länskolnämnderna ges en utvecklingsroll, och att SÖ ges en planerings- och utvärderingsroll. Därmed ändras den statliga skoladministrationens roll från att vara reglerande och detaljstyrande till att bli stimulerande.

Grunden för denna decentralisering är riksdagsbeslutet våren 1976, vilket byggde på SIA-utredningen om skolans inre arbete och på en proposition signerad Lena Hjelm-Wallén. Detta beslut innebar ett antal reformer vars gemensamma syfte kan sägas ha varit att skolan genom ett ändrat arbetssätt och en flexiblere organisation skulle mer än tidigare kunna anpassa undervisningen efter elevernas behov.

De olika reformerna har genomförts etappvis. Vad gäller statsbidragen innebar den gamla ordningen, att länskolnämnden tilldelade kommunen resursramar baserade på i princip elevantalet, att kommunen sedan gjorde detaljerade planer för undervisningsorganisationen, vilka granskades av länskolnämnden, innan statsbidraget betalades ut. Dessutom fanns ett stort antal specialdestinerade bidrag. Detta medförde att länskolnämnden fastställde indelning i klasser, organisation av specialundervisning m m. Den nya ordningen, som trädde i kraft 1978, innebär att kommunerna fortfarande tilldelas resurser i relation till elevantalet, men att de själva får besluta hur dessa resurser skall fördelas och användas. Tekniskt fungerar det så att en del av statsbidraget, den sk förstärkningsresursen, fritt får disponeras. Samtidigt har staten fastställt att systemet för resursfördelning bör verka förebyggande och vara behovsorienterat. Härvid bör man satsa på att a) grundlägga och befästa elevernas basfärdigheter så tidigt som möjligt, b) göra individuella insatser för barn med skolsvårigheter, och c) ta hänsyn till att det finns ämnen som kräver mindre undervisningsgrupper. (Prop 1977/78:85 s62ff) Det innebär att antalet elever inte ensamt bör styra resursfördelningen.

Björn Odin och Knut Åhs anger som ett övergripande syfte med sin avhandling att de vill "söka belysa möjlig-

heter och hinder för denna typ av reformer att påverka och förändra den pedagogiska praktiken inom ungdomsskolan. Arbetet kan därvid karakteriseras som en pedagogiskt inriktad policyanalys av en viss sorts förändringsarbete inom utbildningsområdet." (s 14)

Detta övergripande syfte spaltas upp i fyra led:

För det första vill man "kritiskt granska och analysera hur reformen växer fram och --- tar gestalt i form av ett av staten fastställt program för genomförande med såväl målgångelser som metodangivelser för att nå de åsyftade målen" (s 14)

För det andra vill man "analysera vad som sker med programmets mål och metoder under genomförandet". Detta innebär enligt författarna "en kritisk granskning av de styrmedel som kommer till användning för att nå reformens syfte". (s 16)

För det tredje vill man "granska utfallet av statsbidragsreformerna och analysera huruvida någon omfördelning av resurser ägt rum och i så fall på vilket sätt". (s 19)

Denna analys visar, att någon omfördelning i stort sett inte har ägt rum. Därmed bortfaller det fjärde ledet som annars var tänkt att innebära: "en granskning och analys av om ändrad resurstilldelning också i den pedagogiska praktiken får effekter i undervisningen så att denna ändrar karaktär vad avser arbetssätt och arbetsformer". (s 20)

Odin och Åhs syftar alltså inte enbart till att utvärdera en reform (tredje och fjärde ledet ovan). De vill också genomföra en implementeringsstudie, alltså se hur förvaltningen implementerar ett policybeslut (andra ledet ovan). Ja, de har to m ambitionen att studera den politiska beslutsprocess som ledde fram till policybeslutet (första ledet ovan). De behandlar alltså ett statsvetenskapligt problem, och de knyter också an till statsvetenskaplig litteratur.

Författarna sammanfattar sina resultat på följande sätt:

"Vår analys har visat hur de centrala begreppen och värdena fick en allt mer vid och öppen definition som gav utrymme för olika tolkningar. Begreppen antog en abstrakt form i den meningen att vissa centrala innebörder avskildes ur de ursprungliga begreppen. De gav inte konkret vägledning vid programmets genomförande därför att de inte gick att härleda till en bestämd och klart uttalad pedagogisk grundsyn, dvs de kom att sakna en teoretisk värdebas och därmed förutsättningar för en tydligt förankrad begreppsapparat för politiskt beslutsfattande inom policyområdet.

Vår analys av fem för resursfördelningen centrala begrepp visar att de givits opreciserade, vittomfattande och under riksdagsbehandlingen alltmer kompromissbetonade definitioner. Målen för resursfördelningen blev därför svårtolkade eller kanske rättare uttryckt lättol-

kade på det sättet att de gav utrymme för en rad olika tolkningar. Detta innebar i sin tur att olika aktörer inom skolan senare kunde finna formuleringar och stöd för sina redan existerande synsätt och värderingar." (s 179f)

Om vi använder boktitelns termer kan vi alltså säga, att författarnas huvudtes är följande. De skolpolitiska intentionerna, manifesterade i fem centrala begrepp, har inte fått genomslag i den pedagogiska verkligheten. Detta beror på att under genomförandeprocessen har innebörden i de fem centrala begreppen allt mer tunnats ut. Den statliga styrningen av kommunerna har blivit för vag, och styrningen har inte följts. Den öppna styrningen har i stället ersatts av en dold styrning.

Detta resultat ser ut att stämma ganska väl med vad statsvetare kunnat konstatera inom andra policyområden. "Varför blir det aldrig som man har tänkt sig?" har ju nästan blivit ett motto för implementeringsforskningen.

Den dolda styrningen bör alltså vara av direkt intresse för statsvetare. Den kan också komma att få ett visst genomslag. Den bygger på omfattande empiriska studier. Författarna är kända och välrenommerade. Boktiteln är snärtig. Författarna driver hårt en lättförståelig tes, och läsarens spontana reaktion är också att tesen är trovärdig. Det är med förväntningar man börjar läsa boken.

Men ju mer man penetrerar analysen i *Den dolda styrningen*, desto mer otillfredsställd känner man sig. Ju mer man skrapar på den prydliga ytan, desto mer skeptisk blir man. Denna anmälan har därför getts karaktären av en kritisk granskning.

Denna granskning skall inriktas på tre aspekter: hur författarna behandlar a) intentioner, b) pedagogisk verklighet, och c) styrning.

1.1. Låt oss börja med de skolpolitiska intentionerna. Vems intentioner bör man utgå ifrån? När statsvetare studerar implementering, finner man ofta en uttalad demokratiaspekt (se t ex Rothstein 1986 s 19, 54). Demokrati innebär att de viktiga politiska besluten skall fattas av folkets valda företrädare. Men demokratins idé förutsätter också att dessa beslut förverkligas. Annars kan man inte rimligen tala om "folkstyre". För implementeringsforskningen är de därför en grundfråga vilka möjligheter *politikerna* har att styra och kontrollera förvaltningen. Och det är därför det finns ett sprängstoff i tesen att de skolpolitiska intentionerna inte slår igenom i den pedagogiska verkligheten.

Denna demokratiaspekt kan för statsvetaren verka självklar, men de två pedagogerna har inte haft den klar för sig. Med "skolpolitisk intention" avser de nämligen inte *riksdagens* intention, utan *SIA-utredningens!* Detta är inte någon bagatell! Författarna hävdar nämligen att

SIA-utredningens skolpolitiska intentioner uttunnats och fragmenterats av regering och riksdag, och att detta förhållande delvis förklarar varför SIA-utredningens intentioner inte slagit igenom i den pedagogiska verkligheten.

1.2. Hur ser då de skolpolitiska intentionerna ut? Författarna hävdar, att den nya skolpolicyn kan beskrivas i termer av fem centrala begrepp:

”Genom hela reformarbetet återkommer vissa begrepp som synes ha central betydelse för statsbidragsreformerna i ungdomsskolan. Samtliga dessa begrepp är policybegrepp i den meningen att de på något sätt uttrycker den väsentliga innebörden i reformens mål och syften. --- Vår avsikt är att ur SIA:s programförslag ta fram några viktiga policybegrepp och försöka fastställa deras värdemässiga innebörd. Vi skall också undersöka hur innebörden förändras i takt med reformarbetets fortskridande och vid tillämpandet av olika genomförandemetoder”. (s 79)

De fem begrepp det gäller är *svårigheter, resurser, behov, decentralisering och utvärdering*. Författarna hävdar att ”de sakkunniga i utredningen relativt klart formulerade sina ståndpunkter” angående innebörden i dessa begrepp (s 80). Här finns emellertid flera problem som författarna borde ha diskuterat.

Odin och Åhs redovisar inga kriterier för hur man som forskare utväljer ”centrala” policybegrepp. Själva har de här vaskat fram sina fem begrepp ur den sammanfattning som inleder SIA-propositionen. De motiverar inte sitt val utöver vad som kan utläsas i citatet ovan: begreppen återkommer under reformarbetet och de ”synes” centrala. Ett problem är här, att de begrepp som kanske är mest centrala för skolreformen i dess helhet inte behöver vara de som är mest centrala när det gäller avhandlingens egentliga analysobjekt, alltså statsbidragsreformen. För det senare ändamålet är möjligen begreppet decentralisering mindre intressant, medan det snarare kunde vara värt att diskutera de delar av behovsbegreppet som inte innefattar ”svårigheter” – alltså t ex ”basfärdigheter”. Dessutom bör då underlaget hämtas inte från SIA-propositionen (prop 75/76:39) utan från propositionen om statsbidragsreformen (prop 77/78:85).

1.3. En än mer grundläggande svaghet är att författarna överhuvudtaget inte diskuterar hur man som forskare bör gå till väga, när man fastställer policyintentioner. Jag menar att forskaren bör sträva efter att beskriva intentionerna i form av målformuleringar, alltså språkliga *satser*, och inte i form av enstaka nyckelord, alltså *begrepp*. Hur sådana satser bör tolkas diskuteras t ex av Nilstun (1985). Denne skiljer mellan å ena sidan objektiva tolkningar

och å andra sidan två slag av subjektiva tolkningar – avsändar- och mottagartolkningar. Talar man om ”intentioner”, förefaller det rimligt att som tolkningstyp välja avsändartolkning. Forskarens uppgift är då, enligt Nilstun, att relativt någon explicit redovisad tolkningsprincip, göra ”korrekta” tolkningar, dvs ”sanna påståenden om att vissa målformuleringar, för den aktuella målgruppen, beskriver målen på ett bättre sätt än andra formuleringar”. (Nilstun 1985:326) Nilstun diskuterar dock inte närmare problemet att avsändaren mer eller mindre avsiktligt kan ha uttryckt sina intentioner med flertydiga formuleringar, och att det då kan bli mycket intrikat att avgöra om det är möjligt att göra ”korrekta” preciseringar av de givna målformuleringarna. Det förefaller mig som om detta problem är vanligen förekommande när det gäller att tolka just policyintentioner.

2.1. Bokens undertitel utlovar, att författarna studerat ”den pedagogiska verkligheten”. Detta har dock inte skett. Författarnas empiriska studier gäller hur man i kommunerna fördelat förstärkningsresurserna i grundskolan och gymnasiet. Därvid studeras också hur man ”i praktiken” (s 138) behandlar de fem centrala policybegreppen. Det empiriska materialet är omfattande. Framställningen ger dock anledning till flera frågor.

2.2. Jag uppfattar resursfördelning som ett bland flera *medel* att förändra den pedagogiska verkligheten, alltså undervisningssituationen och arbetssättet. Författarna har inte – trots bokens undertitel – redovisat några undersökningar av hur den pedagogiska verkligheten förändrats. Man har enbart granskat fördelningen av resurser, alltså användandet av ett medel. Därmed har författarna beklagligt nog avstått från att utnyttja sin ämnesmässiga specialkompetens. Inte heller redovisar författarna någon teori om hur sambandet mellan resursfördelning och ”pedagogisk verklighet” ser ut. Detta omdöme skall dock inte dölja det faktum att de empiriska avsnitten (ett kapitel av tio, en femtedel av sidantalet) bygger på omfattande undersökningar och är de bästa i boken.

2.3. Författarnas resultat är att endast en liten del (8 % 1979/80, 13 % 1982/83, vad gäller grundskolan) av förstärkningsresursen fördelats ”efter kriterier”, alltså med hänsyn till elever med svårigheter. Ungefär lika mycket används för att ”komplettera” basresurser, alltså utjämna redan uppkomna skillnader. Resurser har alltså inte fördelats ”åt var och en efter behov”, utan som Åhs uttryckt det i en tidigare rapport: ”Ty åt den som har, åt honom skall varda givet”.

Här är det ett problem, att författarnas ursprungliga analys av behovsbegreppet är bristfällig. Fördelning efter behov innefattar, enligt riksdagens beslut, mer än

bara hänsynstaganden till elever med skolsvårigheter, till social miljö osv. Hänsyn skulle också tas till att resurser borde fördelas så att basfärdigheter tidigt lärdes in, och att systemet fick förebyggande effekter. Med andra ord en ojämn fördelning mellan *stadier* (satsning på lågstadiet), inte mellan geografiska områden. Hänsyn skulle också tas till i att vissa ämnen behövde undervisningen bedrivas i mindre grupper. Författarnas resultat kan därför inte helt styrka tesen, att resursfördelningen inte skett i överensstämmelse med de skolpolitiska intentionerna.

I det sammanhanget är det en ytterligare komplikation, att politikerna heller inte förväntade sig några snabba omvälvningar i resursfördelningen. I SIA-propositionen sade nämligen Lena Hjelm-Wallén:

”Det kommer att finnas stora skillnader i beredskapen mellan kommuner och rektorsområden liksom mellan lärare att vidta de förändringar som de nya statsbidragsreglerna medger. Det är naturligt att kommunernas nya ansvar bli för att fördela förstärkningsresursen i åtskilliga fall endast kommer att leda till försiktiga förskjutningar i resursanvändningen.” (Prop 1975/76:39 s 334)

3.1. Jag har ovan kritiserat författarnas tillvägagångssätt i fråga om att identifiera skolpolitiska intentioner och att undersöka den pedagogiska verkligheten. Om vi ändå provisoriskt godtar deras tes att förändringar i den pedagogiska verkligheten inte skett i den utsträckning som de skolpolitiska intentionerna avsåg,¹ så återstår att granska författarnas analys av kopplingen mellan intentioner och utfall, dvs av den politiska styrningen.

3.2. Författarna hävdar att SIA-utredningen uttryckt de skolpolitiska intentionerna klart och tydligt (tex s 80), men att sedan en ”uttunning” skett så att de centrala begreppen givits ”opreciserade, vittomfattande och under riksdagsbehandlingen alltmer kompromissbetonade definitioner”. (s 180) Här menar jag att författarnas analys har klara brister.

När de går igenom innehållet i SIA-utredningen, behandlar författarna varje policybegrepp för sig. Men när de kommer till proposition och riksdagsbehandling, håller de inte fast vid den dispositionen. I stället presenteras långa, traditionella referat av innehållet i proposition och utskottsbetänkande. Dessa referat är utformade som en mängd citat, interfolierade med sammanbindande meningar och tämligen lösa påståenden.

Endast på två konkreta punkter visar författarna, att SIA-utredningens förslag ändrats under denna process. Den ena punkten gäller inte något av de fem centrala begreppen (se 3.3 nedan), och på den andra punkten (se 3.4 nedan) har författarna fullständigt fel.

3.3. Skolreformen kan beskrivas som ett handlingsprogram, där en lång rad olika åtgärder skulle genomföras för att de skolpolitiska intentionerna skulle nås. SIA-utredningen föreslog ett samlat genomförande av dessa olika åtgärder. Regeringen föreslog, under hänsynstagande till synpunkter från många remissinstanser, att de olika åtgärderna skulle genomföras successivt. På denna punkt är författarna skarpa och kategoriska i sin kritik:

”Helheten börjar härmed lösas upp i sina beståndsdelar. Härigenom raseras några av de grundläggande förutsättningarna för genomförandet av SIA-utredningens förslag.” (s 102)

Men härmed har författarna inte visat att någon uttunning av de fem centrala begreppen skulle ha skett.

3.4. Däremot hävdar författarna att *utbildningsutskottet* i ett fall skulle ha omtolkat ett policybegrepp, nämligen ”svårigheter”:

”Beträffande begreppet svårigheter och skolans sätt att behandla och bemöta sådana anför utskottet att även teoretiskt begåvade elever har behov av en individualiserad undervisning som tar hänsyn till dessa elevers speciella förutsättningar.” (s 105)

Detta vore ju i sanning en drastisk omtolkning av svårighetsbegreppet: alla elever har svårigheter, fast av olika slag. En sådan omtolkning från utskottets sida skulle sannerligen förtjäna stor uppmärksamhet.

Verkligheten är också sensationell, fastän på ett annat sätt: de två författarna har inte kunnat läsa innantill! Vad utskottet gjort är endast att på gängse sätt referera en partimotion från moderata samlingspartiet. Denna motion avstyrktes av utskottet, varvid de moderata utskottsledamöterna reserverade sig. Den aktuella omtolkningen av begreppet svårigheter har alltså inte företagits av utskottet, utan endast av moderata samlingspartiet. Odin och Åhs har tydligen inte en sådan bekantskap med riksdagsmaterial att de känner till att motionsförslag brukar refereras i utskottsbetänkanden, utan att dessa referat i sig implicerar något ställningstagande från utskottets sida.

Kvar står faktum, att Odin och Åhs inte övertygat läsaren om att någon uttunning av de fem ”centrala” begreppen skett på vägen från SIA-utredning till riksdagsbeslut.

3.5. Nu tar ju inte styrningen av kommunerna slut i och med att riksdagen fattat sitt beslut. Dess värre har författarna ingenting att säga om de kontakter som sedan förekommit, i samband med att man i kommunerna första gången arbetade med det nya resursfördelnings-

stemet. Här finns ingenting om kontakter mellan kommunerna, med kommunförbundet, med länskolnämnderna, med SÖ. Detta kontaktmönster borde ha kartlagts innan man uttalar sig om den samlade styrningen. Författarna nöjer sig nu med att konstatera att den offentliga styrningen inte fungerat.

3.6. Boken heter alltså *Den dolda styrningen*. Författarna menar, att det faktum att den pedagogiska verkligheten inte överensstämmer med de skolpolitiska intentionerna skall förstås som ett resultat av en dold styrning. Uttrycker alluderar på föreställningen om "den dolda läroplanen", vilken innebär att lärarens undervisning visserligen inte följer den officiella läroplanen, men väl ett annat mönster. Tanken är alltså att det finns en strukturell likhet mellan olika lärares undervisning, som om de följde en dold läroplan. Uttrycket "den dolda läroplanen" anger också att denna läroplan inte är uppenbar för de berörda, att lärarna inte är medvetna om dess existens. Författarnas avsikt med titeln *Den dolda styrningen* verkar nu vara att visa, att kommunerna visserligen inte följer den öppna styrningen, men att de ändå handlar lika, som om det funnes en dold styrning att följa. Det ligger ju annars nära till hands att anta att kommunerna skulle handla mycket olika, om den officiella styrningen inte fungerade.

Vari består då denna dolda styrning? Författarna visar på två faktorer. För det första menar de, att när ny styrning inte är effektiv, kommer äldre regler att få en eftersläpande effekt. (s 201) De kan också visa att flera delar av det gamla styrsystemet, som den gamla läroplanen, normerna för delningstal och deras betydelse för tjänstefördelningen, lever kvar.

Här tror jag att författarna har rätt. Det kan to m vara vanligt, att reformimplementering tar tid bl a just därför att äldre regler lever kvar, antingen på papperet eller i tillämparens föreställningsvärld. I SIA-propositionen förutsågs ju också, som ovan nämnts, att förändringarna i kommunernas resursfördelning skulle komma i många och små steg. Detta förhållande talar för att det kan vara oklokt att låta utvärdering av nya reformer ske enbart direkt vid reformstarten.

För det andra menar författarna, att när den explicita styrningen är svag, så uppstår ett vakuum, som ger möjligheter till inflytande för olika intressentgrupper (personal, föräldrar, elever, arbetsmarknadens parter, näringslivet). Tyvärr redovisar inte författarna något empiriskt material som skulle kunna stödja tesen att det faktiskt förhåller sig så på skolans område.

I detta sammanhang bör man ha i minnet, att de politiska beslutsfattarna också kan tänkas välkomna ett ökat engagemang från dessa intressentgrupper och se det som en möjlighet att ge en reform starkare legitimitet. (Jfr Rothstein 1986 s 57f).

3.7. Jag vill ifrågasätta om uttrycket "den dolda styrningen" är riktigt adekvat. Odin och Åhs definierar styrning genom att ange tre olika former av *styrmedel*, *administrativa* ("av staten formulerade tvingande regler, som återfinns i lagar och förordningar vilka anger hur människor ska handla"), *ekonomiska* ("staten påverkar genom att tillföra eller dra undan resurser") och *informativa* ("åtgärder som staten väljer att använda för att genom pedagogiska påverkansmetoder söka ändra måluppfattning, åtgärder och beteenden i riktning mot de mål som reformprogrammet fastslagit"). Men i författarnas begrepp "dold styrning" inkluderas ju inte bara administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel utan också påverkan från olika intressentgrupper. Därmed har författarna avlägsnat sig från sitt ursprungliga styrningsbegrepp, förmodligen utan att inse det, i varje fall utan att kommentera det.

3.8. I de två författarnas kritik av hur SIA-reformen beslutats och genomförts finns implicit en idé som bör lyftas fram och diskuteras. Jag vill uttrycka den idén på följande sätt.

Om de centrala begreppen och tankarna i den nya policyn hade varit precist och entydigt utformade, och om de hade varit förankrade i en klart uttalad pedagogisk grundsyn, så hade programmets *pedagogiska funktion* varit viktigare än den *politiska funktionen* (att utgöra en kompromissprodukt), och då hade politikernas styrning av förvaltningen kunnat fungera. (Jfr s 179f) Eller, enklare uttryckt: om bara den direkta styrningen görs tillräckligt precis (dvs dels klar och entydig, dels detaljerad), så kommer den att följas.

Jag är mycket tveksam till detta grundantagande. Förklaringen till varför en tillräckligt precis styrning skulle följas är rimligen, att implementeringen då skulle reduceras till att bli opolitisk administration. Men vi vet ju att politiken inte tar slut när talmannens klubba fallit. I implementeringsfasen *finns* utrymme för påverkan, därför att handlingsutrymme kvarstår – eller kan skapas. Och då kommer det politiska spelet, förhandlandet osv att fortsätta. Inte minst gäller detta för de politikområden där ansvaret för genomförandet vilar på 284 kommuner med skiftande lokala förhållanden. Det innebär att ett flertal skilda intressen kommer att engagera sig. Det innebär också att de "professionella", pedagogiska intressen som de två författarna är anhängare av, får möta en intressekonkurrens. Att Odin och Åhs uppfattar detta förhållande som störande visar hur deras analys påverkas av deras egna värderingar.

Att de centrala begreppen är fast förankrade i en vetenskaplig teori är heller inte någon garanti för att de inte kan ifrågasättas eller göras till föremål för vitt skilda tolkningar. I 1963 års trafikpolitiska beslut ingick t ex det

viktiga begreppet "samhällsekonomisk kostnad", vilket ehuru klart förankrat i nationalekonomisk teori likväl kunde ges – och gavs – mycket divergerande innebörder. (Sannerstedt 1979)

Det finns självfallet också nackdelar med en alltför precis direkt styrning. Den blir lätt rigid. Den fungerar sämre när verklighet och värderingar efterhand ändras i samhället. Det kan också ifrågasättas om professionella "byråkrater på gatunivå" (vilket ju lärarna är) bäst styrs genom en precis direkt styrning. (Jfr Lipsky 1980 och Rothstein 1986 s 55–57) Frågan är om inte Hjelm-Wallén har en mer realistisk syn när hon säger: "En förändring av undervisningssituationen och arbetssättet kan enligt min mening stimuleras genom information, fortbildning, utbildning och diskussion". (Prop 1975/76:39 s 334). Det är inte alltid som den rakaste vägen leder snabbast till målet.

3.9. I en diskussion om den skoladministrativa kommitténs betänkande säger Odin och Åhs att kommitténs idéer om hur skoladministrationen bör förändras inrymmer en "rationell föreställning om implementering av reformer" (s 55). Om denna föreställning säger de, lite abrupt och ganska polemiskt, att den bygger på fyra "antaganden om rationalitet". (s 55) Dessa fyra antaganden har författarna härlett på vägar som de inte redovisar, och jag undrar mycket över hur de har gått till väga vid sin härledning. De fyra antagandena förtjänar att återges i sin helhet:

- systemet som helhet präglas av konsistens, dvs motsäggelsefrihet, i de väsentliga och övergripande mål som skolan har,
- systemet präglas av konsensus i alla väsentliga avseenden,
- motsättningar i värdefrågor går att lösa med någon form av social teknik
- politiska beslut duger som underlag för formulering av pedagogiska mål.

Här är författarna polemiska på ett försåtligt sätt. Man får gissa sig till vad de menar. Jag uppfattar innebörden på följande sätt: Dessa fyra antaganden är empiriskt falska. Detta bör vara uppenbart för bokens begåvade läsare. Men skolreformatörerna tror däremot att antagandena är sanna. Det är inte särskilt begåvat av dessa reformivrare.

Nu menar jag i och för sig att de två sista antagandena ovan lika gärna kan betraktas som sanna. Jag vill särskilt framhålla, vad gäller det tredje antagandet, att motsättningar i värdefrågor (i den mån sådana överhuvudtaget kan finnas i ett system som antages "präglas av konsensus i alla väsentliga avseenden"! faktiskt går att lösa

genom en "social teknik", nämligen den som brukar benämnas demokrati. Denna sociala teknik går som bekant ut på att man resonerar sig fram till lösningar, och att om man inte kommer överens, frågan i sista hand får avgöras genom omröstning, varvid flertalets vilja blir gällande.

Men den kritik som Odin och Åhs riktar mot den skoladministrativa kommittén kunde de också rikta mot sig själva. Ty de har ju samma rationalitetspremiss i botten för sin analys: om bara den direkta styrningen är tillräckligt precis, så kommer den att bli åtföljd.

4. Sammanfattningsvis menar jag att *Den dolda styrningen* tar upp ett problem som är av stort intresse för statsvetare. Författarna sammanfattar omfattande empiriska studier, vilket är en förtjänst. De driver en lättfattlig tes som vid första anblicken ter sig högst trovärdig. De skriver med en viss slagkraft. Men deras analys håller inte för en närmare granskning. Bevisföringen är slarvigt gjord, och framställningen misskläds flera gånger av väl grov politisk polemik. Boken är visserligen stimulerande, men den stimulerar mest till kritik.

Anders Sannerstedt

Not

- 1 Resultat inom det pågående forskningsprojektet om decentraliseringen inom skolan tyder på att resursfördelningen numera långt mer än för några år sedan sker efter behov, och att dessutom den av statsmakterna avsedda prioriteringen av lågstadiet i allmänhet också faktiskt görs i kommunerna.

Referenser

- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York 1980: Russel Sage.
- Nilstun, Tore, "Att identifiera mål i offentlig politik", *Statsvetenskaplig Tidskrift Vol 88 (1985) h 4 s 321–330*.
- Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten. Reformerna och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund 1986: Arkiv.
- Sannerstedt, Anders, *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut = debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund 1979: Studentlitteratur.

BO ROTHSTEIN: *Den socialdemokratiska staten. Reform och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund Political Studies No 50. Lund 1986: Arkiv avhandlingsserie 21.

Det har varit stimulerande att förbereda en diskussion om Bo Rothsteins avhandling *Den socialdemokratiska staten, reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik* (Arkiv avhandlingsserie 21 1986). Den är uppslagsrik, fruktbar och teoretiskt medveten på ett sätt som jag i det följande inte helt kan spegla; all inledande teori tillämpas väl inte heller i empirisk analys, men fungerar då i stället som instruktiv litteraturöversikt. Teoretiska analysinstrument används ändå mer konsekvent än vanligt. Författaren är genomgående djärv i teser och konklusioner, vilket naturligtvis gjort min uppgift som fakultetsopponent särskilt intressant.

En förtjänst är att Rothstein inte, som ibland förekommer, bara konfronterar sig med klassiker som Marx och Weber samt några namnkunniga samtida giganter. Han beaktar den svenska normalforskning som är relevant för arbetet; låt vara att han ibland i onödan tycks mig värdera kolleger utifrån sitt eget forskningssyfte. Framför allt betonar han betydelsen av Gunnar Heckschers studier av svensk statsförvaltning; långt innan implementationsforskningen utvecklades, innehöll de, menar han, insikter i den offentliga politikens genomförandeproblem.

Förvaltningsforskning har ofta begränsats till frågor om hur den politiska ledningen, dvs regering och riksdag, styr förvaltningen eller hur förvaltningen ser ut och arbetar. Fastän tyngdpunkten också i Rothsteins studie är "en analys av de offentliga förvaltningsapparaternas relation till den folkvalda politiska instansen", orienterar han sig, visserligen i teoretisk diskussion mera än empirisk analys mot frågan hur samhället påverkas av styrningen. Kanske avhandlingen i detta avseende kan locka till förnyelse inom förvaltningsforskningen?

"Vilka är", frågar författaren, "begränsningarna och möjligheterna för en demokratiskt vald regering att, genom styrning av de offentliga förvaltningsapparaternas verksamhet, genomföra samhällsförändringar?" (s 11) Helt konsekvent håller han emellertid inte fast vid frågan om den politiska ledningens, vilken den än är, makt att genomföra samhällsförändring. För mig blir det aldrig riktigt klart om författarens huvudintresse är staten eller socialdemokratien.

Ty grundfrågan "ersätts" ibland av frågor om *socialdemokratins* möjligheter att genomföra reformpolitik, *den organiserade arbetarklassens* förmåga att använda staten för sina intressen och *reformismens* möjlighet i socialistiskt perspektiv. Ibland ställs frågan om förvaltningsapparaternas bidrag till politiken i centrum och ofta också

orsakerna till att en förvaltning är mera framgångsrik än en annan. Men jag tolkar forskningsproblemet som ett brett tema, vilket författaren genom svar på olika frågor vill belysa.

Den lite vacklande frågeställningen beror säkerligen på författarens breda intressespektrum och ambition att belysa sitt tema med *olika* teorier, delvis anpassade till olika frågor. Men framför allt beror den nog på att grundfrågan aktualiserar många problem. Man kan inte undersöka alla staters förvaltningar, inte ens en stats hela förvaltning. Hur gör man frågan om den politiska styrningens gränser och möjligheter forskningsbar? Rothstein prövar en kritiskt komparativ metod och inriktar sin studie på *en* stat, den svenska, och *ett par* fall för komparation, nämligen arbetsmarknads- och skolområdena.

Marxism och utvärdering

Metoden förutsätter, enligt författaren, att valda fall uppfyller ett antal villkor; de skall vara "representativa" för modern statsinterventionism, och ha "förklarande potential", varför vissa vissa faktorer (t ex tid, parlamentarisk huvudkraft och reformmålens ambition och politiska vikt) bör kunna konstanthållas. Fallen skall, som nämnts, väljas teoretiskt medvetet och illustrera en framgång och ett misslyckande. Även om valet att studera den aktiva arbetsmarknadspolitik och grundskolereformen tycks mig förnuftigt, så är jag inte säker på att de senare villkoren verkligen är uppfyllda. Låt mig alltså framlägga ett par alternativa tolkningar.

Teoretiskt motiverar Rothstein sina fall med marxismens syn på klasskampens roll; arbetsmarknadspolitik avser ingrepp i den "kapitalistiska processen om köp och försäljning av arbetskraft, ett primärområde för konflikten mellan arbete och kapital"; utbildningspolitik gäller samhällets kulturella och ideologiska reproduktion, "dvs ett område där klassmotsättningar kan förväntas ta sig mindre direkta uttryck." (s 17) Hans eget resultat tycks emellertid faktiskt strida mot denna utgångspunkt. Ty Rothstein dokumenterar motsatsen; stor enighet om arbetsmarknadspolitik och nästan permanent oenighet om utbildningspolitiken.

Mot den bakgrunden saknar jag en mera ingående diskussion av detta resultat relativt den marxistiska utgångspunkten. I sammanhanget antyds visserligen – med rationalistisk teori – att arbetsmarknadspolitikens vikt gjorde det nödvändigt för den organiserade arbetarklassen att koncentrera sina resurser dit. Det förklarar, så vitt jag kan se, arbetarrörelsens ambitioner och kanske även dess inflytande på området; men inte den övergripande enigheten.

Kravet att fallstudierna skall representera en framgång och ett misslyckande beror på att studien skall belysa styrningens både möjligheter och gränser. Det motiverar, menar författaren, en utvärdering av de båda förvaltningsarna. Uppgiften är, understryker han, problematisk; det är inte klart *vad* man skall utvärdera, inte heller *hur* man skall utvärdera. I det intressanta kapitlet "Reformpolitik: intentioner och resultat" diskuteras problemet med all tänkbar uppslagsrikedom.

Efter att ha avvisat några möjligheter utformar författaren en sorts dubbelkontroll med utgångspunkt i den politiska processen; dels vill han avgöra i vilken grad "reformpolitikens resultat" svarar mot intentionerna; dels vill han göra en analys av den "värdering av de båda reformprogrammen som kan skönjas i slutet av (det socialdemokratiska, BL) partiets 44-åriga regeringsperiod." (98) Den senare "politiska självförståelsens metod" grundas på tanken att en aktör som den svenska socialdemokratin inte positivt kan framhålla en politik, "som till sina huvuddelar inte kunnat uppfylla de ursprungliga intentionerna." (s 99) Med dessa metoder kommer han fram till att arbetsmarknadspolitikens mål – till skillnad från skolpolitikens – i allt väsentligt framgångsrikt har implementerats.

Ty viktiga arbetsmarknadspolitiska mål – låg inflation, låg arbetslöshet och solidarisk lönepolitik i meningen en jämn inkomstfördelning efter skatt – visar sig vid internationella jämförelser – vara väl nådda. Minst framgångsrikt var försöket att genomföra en stram och konjunktur Anpassad finanspolitik. Utbildningspolitiken ter sig i Rothsteins utvärdering däremot nästan helt misslyckad; det övergripande målet, jämlikhet eller åtminstone social utjämning, t ex mätt i rekrytering till högre studier, har inte nåtts. Inte heller har man lyckats förverkliga sådana skolinterna mål som att avskaffa klassamhället inom skolan. Den gamla dualismen lever kvar och praxis i skolorna har förblivit ungefär densamma rakt igenom reformförsök och läroplansförändringar.

Ett problem med metoden är, enligt min mening, att de båda områdena utvärderas på olika sätt. På arbetsmarknadsområdet fastställs framgången genom jämförelser med andra länder. På utbildningsområdet däremot fastställs misslyckandet genom att författaren konfronterar sin tolkning av intentionerna med uppnådda resultat. Det kan ju inte på förhand uteslutas att en internationell komparation också på skolområdet givit en mindre misslyckad bild. En utvärdering, som avser att komparera olika områden, bör om möjligt göras med samma metoder. Annars riskerar jämförelsen att bli intetsägande.

Ett *andra* problem gäller målens jämförbarhet. Den aktiva arbetsmarknadspolitikens mål ter sig i hans framställning ganska tekniska jämfört med skolans mera vi-

sionära jämlikhetsmål. Arbetsmarknadsområdets mål framställs överhuvud taget mera realistiskt; bl a framgår att det finns flera mål. Men också på skolområdet har det i verkligheten gällt att avväga mellan *olika* mål, inte bara att förverkliga jämlikhet. Jag är därför inte säker på att målen är på samma nivå och riktigt rättvisande kan jämföras.

Ett *tredje* problem är att utvärderingen inte på något sätt tar steget ut till de berörda, de drabbade. Jag misstänker i alla fall att arbetsmarknadspolitikerna inte tedde sig lika framgångsrik, t ex för de arbetslösa norrlänningar, som tvangs flytta till Stockholm för att få arbete, som den gör för Rothstein. Ett *fjärde* problem, slutligen, gäller den "politiska självförståelsens metod". Politikens villkor lockar, vill jag hävda, i själva verket ganska ofta politiker och partier att anpassa sina värderingar till aktuella synsätt och förhållanden; en aktör som den svenska socialdemokratin kan därför mycket väl tänkas hamna i en situationer, som får den att positivt framhålla reformer, som inte uppnått de ursprungliga intentionerna och omvänt.

Politisk styrning

Frågan om den politiska styrningens gränser och möjligheter förutsätter en idé om vad som menas med styrning. Begreppet kan tolkas *svagt* och kanske bara beteckna en förmåga att organisera resurser i viss riktning; det kan tolkas *starkt* och då kanske beteckna en förmåga att verkligen genomföra uppställda mål. Även om Rothsteins försök att avgöra förvaltningarnas grad av måluppfyllelse tyder på att han avser en stark tolkning, anser jag att en explicit definition av begreppet kunde varit motiverad.

I anslutning till Lundquist (1975) och (1985) utformas emellertid en styrningstypologi, baserad på sättet att styra och berörda styrningsaktörer. *Styrningsformer* är styrning genom innehåll, styrning genom personal och styrning genom resurser. *Styrningsrelationer* är förvaltningsstyrning, dvs statsmakternas styrning av förvaltningen, organisationsstyrning, dvs förvaltningsledningens styrning av sin organisation samt samhällsstyrning, dvs förvaltningens styrning av samhället. Styrningsformerna analyseras i dimensionerna

- i. direkt-indirekt, t ex om A ger B order eller om han på andra sätt söker ändra B:s kunskaper, attityder m m.
- ii. specifik-generell, om A vill styra enskilda fall eller alla fall av visst slag
- iii. precis-oprecis, om t ex A i detalj reglerar vad som skall göras och hur det skall göras eller om B själv får konkretisera mål och medel
- iv. riktad-orientad, om A söker förändra B själv

eller om han söker förändra B:s omgivning för att på så sätt förändra B.

Även om Rothsteins begreppsanalys kanske inte kan anses fullt genomförd – relationen mellan i. och iv. och kanske även mellan ii. och iii. kan förtjäna ytterligare analys – visar sig typologin högst användbar för komparation av de båda förvaltningarna. En viktig förtjänst är att den medger ett helhetsperspektiv på politisk styrning. Det föresvävar mig att förvaltningsforskning på ett olyckligt sätt kan ha prioriterat förvaltningsstyrning framför organisationsstyrning och organisationsstyrning framför samhällsstyrning. Med typologins hjälp kan författaren i alla fall konsekvent argumentera för att de båda verken i fråga om styrning i grund är varandra olika.

Politisk styrning i tillämpning

På grundval av sin styrningstypologi och en systematisk "fokusering" och "strukturering" av ett omfattande empiriskt material – memoarer, bearbetningar, intervjuer, arkivmaterial och, framför allt, offentligt tryck – söker alltså Rothstein visa hur de båda verken skiljer sig från varandra. Det förutsätter, menar han, en hög grad av teoretisk medvetenhet. Det senare antyder på sätt och vis kanske också en av begränsningarna i arbetet. Ty liksom ibland teoretiskt intresserade forskare visar sig Rothstein metodiskt ganska konventionell, när han analyserar sitt material. Han återger, tolkar, fokuserar och strukturerar, men ifrågasätter det sällan.

I alla fall tycks mig hans diskussion om metodproblemen aningen knapphändig. Offentligt tryck sägs tex till följd av "sin låga känslighet för olika former av bias i jämförelse med tex intervjudata" vara relativt problemfritt. Må så vara, när uppgiften, som ofta är fallet, består i att ur dokument rekonstruera en "policy"; själva dokumenttexterna kan ju ses som uttryck för denna "policy". Men i övrigt är min erfarenhet att offentliga dokument kan vara ganska partiska i beskrivning och analys.

Likafullt kan Rothstein tack vare sin styrningstypologi och en grundlig empirisk genomgång effektivt underbygga tesen att de båda verken är som två främmande världar.

Ty statsmakernas förvaltningsstyrning av *skolverket* har förenat precision i medel med en oprecis, för att inte säga otydlig, styrning av innehållet genom läroplaner. Det omvända gäller *arbetsmarknadsverket*. Här har styrningen varit oprecis i medel; verket har i hög grad självt fått utforma och situationsanpassa dem. Målen däremot har varit precis formulerade i form av Rehn-Meidnermodellen. AMV:s personalrekrytering präglades länge

av att hängivenhet för verkets uppgifter kunde ersätta formell kompetens. I skolverket rådde däremot en klassisk webersk rekrytering enligt meriter. Den kan enligt författaren to m noteras på högsta nivå. Rekryteringen till AMS har varit mera öppet politisk än till SÖ, där cheferna haft en mera traditionell ämbetsmannakarriär bakom sig. I fråga om resursstyrning observeras att AMS haft stor ekonomisk handlingsfrihet. SÖ har däremot till följd av regeringens precisa anslagsstyrning haft ett mycket begränsat handlingsutrymme.

Också i organisationsstyrningen, dvs förvaltningsledningens styrning av sin organisation, kan skillnader ses. AMS ledning har utan större svårigheter kunnat ena organisationen om sin uppgift. SÖ har i långt mindre grad kunnat använda sådan indirekt styrning. Tyngdpunkten har legat vid direkt styrning genom läroplaner. AMS har också centralt haft stora möjligheter att med specifik och precis ekonomisk styrning påverka underliggande nivåer, under det att SÖ:s möjligheter därvidlag varit små.

Låt oss slutligen betrakta samhällsstyrningen, dvs organisationens styrning av samhället. AMV har försökt att ideologiskt propagera för sina målsättningar och vinna förståelse för sin verksamhet och för sina klienter. SÖ däremot har knappast sökt göra någon sådan innehållsstyrning av samhället; man har uppenbarligen sett detta som politikernas uppgift. SÖ har – i jämförelse med AMS – överhuvudtaget spelat en obetydlig roll för reformutvecklingen på sitt område.

Tesen om de båda främmande världarna föefaller mig som sagt väldokumenterad. Det är möjligt att en fråga jag skulle vilja ha belyst egentligen faller utanför Rothsteins problemavgränsning. Men det är mitt intryck att en viss "konvergens" under senare år kan ha skett; åtminstone undrar jag om inte AMS blivit mera byråkratiskt tex i fråga om rekrytering och SÖ kanske mindre byråkratiskt tex när det gäller deltagande i reformarbete. Några reflektioner kunde kanske denna utvecklingsfråga varit värd.

En teoretisk förklaring

Skillnaderna i framgång, som författaren observerat mellan verken, vill han förklara med samhällsvetenskaplig teori. Ett problem är att det finns så många relevanta teorier. En vanlig utväg är, påpekar han, att välja en teori och konsekvent hålla sig till den. Men enligt princi-

pen att ett sätt att se också är ett sätt att inte se, skulle det vara som att betrakta världen genom ett vasstrå. Rothstein väljer en annan väg, den medvetna eklekticismens; den innebär beredskap att analysera problem med hjälp av *olika* teorier. Han vill ersätta "val mellan teorier med val inom teorier". Eklektisk i teoretisk mening är studien bara om den fogar samman teoretiskt oförenliga analyskategorier.

Man kan naturligtvis hävda att Rothstein gör det lite för enkelt för sig här. Men han är väl medveten om att mycket av det principiella i problemet ändå återstår. För det första måste man, påpekar han, ta sin huvudsakliga utgångspunkt i en bestämd teori. För det andra kan man inte beakta *alla* relevanta teorier; urvalsproblemet återstår. Man kan naturligtvis kräva att författaren klargör sina utgångspunkter och visar att de verkligen är konsistenta. Men enligt Rothstein riskerar en sådan "teorikritik som motiv för valet av inriktningar" att bli alltför omfattande och leda bort från problemområdet.

I själva verket synes mig författaren föredömlig, ja ibland kanske t o m överdrivet angelägen om att redovisa förutsättningar för sin analys. Han vill klargöra inte bara sin teoretiska och metateoretiska utan också sin normativa utgångspunkt. Den senare sägs vara "den generella princip som ligger till grund för välfärdsstatens verksamhet", dvs "solidarisk politik genom demokratiska beslut". Utan att för ett ögonblick vilja polemisera mot denna norm, kan jag inte se att den fyller någon analytisk funktion i framställningen. Sådana utgångspunkter behöver väl ändå inte redovisas.

Rothstein söker också göra troligt att hans teoretiska utgångspunkter inte är oförenliga. Ty de bidrar, menar han, med förklaringar på olika analysnivåer: implementationsteori, organisationsteori och statsteori kan i stället komplettera varandra. Genom att kombinera ett underifrån-, ett inifrån- och ett uppifrånperspektiv får man en mera fullständig förklaring. Jag har inga invändningar mot detta, bara ett intryck att distinktionen mellan teorierna inte alltid är skarpa.

På arbetsmarknads- och skolområdena tycks precisions-skilnader i mål, den operativa personalens olika handlingsfrihet, dess olika kunskaper om och vilja att bedriva verksamheten enligt statsmakternas intentioner ha varit särskilt viktiga. I AMV fanns, till skillnad från SV, hög precision i målstyrning och, vill det syns, framgångsrika insatser för att vinna personalens stöd för reformer. Även SÖ:s operativa personal, lärarna, hade visserligen stor handlingsfrihet i genomförande, men den kompletterades föga med "socialiserande" insatser; skilnaderna var också stora mellan arbetsförmedlingarnas och skolornas möjlighet till ekonomisk styrning. Lärare och rektorer har praktiskt taget inte haft några andra möjlighe-

ter än att lita till generella resurser. Arbetsmarknads-politikens personal har på ett helt annat sätt haft tillgång till just specifika ekonomiska åtgärder.

Rothstein anför även andra gynnsamma implementeringsvillkor för AMV: i riksdagen fanns ingen alternativ oppositionslinje, som kunde legitimera avståndstagande från riksdagsmajoritetens, regeringens eller verksledningens linje; arbetsmarknadspolitiken var mera förberedd, såtillvida att en särskilt "implementeringsstruktur" upprättades innan reformpolitiken blev regeringspolitik. "För skolreformen var förhållandet omvänt: reformmålen presenterades genomgående innan några åtgärder för styrning eller existerade." (s 208)

Med organisationsteoretiska utgångspunkter förklaras skillnaderna i framgång som resultat av olika organisationsformer, nämligen av klassisk byråkrati respektive kaderförvaltning.

Den byråkratiska idealtypen är inte lätt att avvinna nya och spännande aspekter och Rothstein gör väl inte heller det. Med Weber finner han den präglad av precis och direkt regelstyrning, av arbetsdelning och hierarki; utbildningsverket var väsentligen organiserat så och präglades av formrationalitet, regler, och central kontroll. Tjänstemännen tillämpade lagregler neutralt utan att låta egna värderingar spela in vid beslut. De rekryterades med hänsyn till formell kompetens och oberoende av sin hängivenhet för uppgiften. I takt med att man började kräva att skolan skulle bidra till samhällets förändring, blev denna formella praktik mindre ändamålsenlig.

Idealtypen kaderförvaltning, närmast hämtad hos Therborn, ter sig naturligt nog fräschare. Den utmärks av vilja till målrationell snarare än formrationalitet och grundas på engagemang för organisationens mål och uppgifter mera än expertkunskaper och förmåga till regeltillämpning. Arbetsmarknadsverket kom, enligt författaren, att närma sig en särskild form av socialdemokratisk kaderförvaltning i sin organisering. Personalen arbetade mera med övertalning och ideologisk påverkan. Den var mera "insocialiserad" i mål och ideologi. Ledningen behövde därför inte styra genom kontroll, övervakning och regler. Det gav en större förmåga till situationsanpassning och därför möjlighet till måluppfyllelse.

Författarens viktigaste teoretiska utgångspunkt är emellertid struktur-marxistisk stats- och klassteori. Lite förvånande är det kanske att han ingenstans ger sin definition av statsbegreppet; jag gissar att hans statsbegrepp avser "den offentliga sektorn", men är alltså inte säker. För den empiriska studien spelar det nog ingen roll, men begreppslig klarhet har ett egenvärde. Rothstein menar i

alla fall att om de "grundläggande marxistiska kategorierna om statens relation till klasserna kan förklara statens administrativa struktur, så måste detta vara möjligt att empiriskt analysera på de konkreta statsapparaternas nivå." (44) Han har argumenterat för att förvaltningarna verkligen varit olika organiserade och att det lett till olika genomförandevillkor. Det övergripande statsteoretiska perspektivet aktualiserar emellertid problemet om de båda verken också " varit olika inplacerade i fältet av klassmotsättningar". (s 45)

Rothstein tolkar sina data så. Ty AMV har haft en nära anknytning till den organiserade arbetarklassen; det tillkom närmast på initiativ av Landsorganisationen och organisationen hade även inflytande över verkets praktik. De socialdemokrater som utvecklade skolreformen hade ingen bakgrund i LO. De hade anknytning till det offentliga skolväsendet, framför allt folkskolan. Det är att jämföra med Rehn-Meidner-modellen, som alltså utformades inom LO. Dess politik syftade också väsentligen till att påverka individer ur arbetarklassen, till skillnad från skolreformen, som avsåg att påverka skol elever ur alla skikt.

Den politiska styrningens möjligheter

Jag vill avsluta min anmälan av ett, som jag ser det, ambitiöst, väl genomfört och tankeväckande arbete, med att efterlysa författarens övergripande reflektioner om samhällsförändringens och den politiska styrningens möjligheter. I stort sett avstår han från sådana, kanske med motivet att fallstudier ej tillåter generaliseringar.

Men Rothstein har valt sina fall bl a med argumentet att de är representativa. Hans analys tycks mig innehålla insikter, kanske praktiskt politiskt användbara, om politisk styrning i allmänhet. Hans förklaring till att arbetsmarknadspolitiken varit mera framgångsrik än utbildningspolitiken i att genom styrning "genomföra samhällsförändringar" är elegant, teoribaserad och plausibel; den är delvis opportun delvis utmanande.

Ty den överskrider och, antar jag, provocerar aktuella ståndpunkter i styrningsfrågan. Att klart uttryckta och oomstridda mål, ett väl förberett reformgenomförande, stor lokal frihet i val av åtgärder samt generöst tilltagna lokala resurser är gynnsamt för politisk styrning torde inte vara särskilt svårsmält i dessa frihetsdebattens dagar. Men Rothsteins analys tycks mig – med all rätt – korrigera en ensidig decentraliseringsideologi; villkoren skall kompletteras med centrala myndigheter, som bl a "kaderrekryterar" och "socialiserar" personal, belönar och bestraffar olikheter i måluppfyllelse samt arrangerar samverkan med arbetarrörelsens och, kanske, andra samhälleliga organisationer.

Det är säkert mera realistiskt. Men begränsningarna också i detta synsätt måste närmare diskuteras. Annars

riskerar studien, kanske till följd av outtalade antaganden bakom grundfrågan, att skymma möjligheten att genomföra samhällsförändring utan politisk styrning.

Bo Lindensjö

Genmäle

Bo Lindensjös välvilliga och positivt hållna anmälan av min bok ger mig inte anledning att leverera någon stor antikritik. När jag nu likväl vill göra ett par reflexioner är det för att Bo Lindensjö (BL) pekat på några svårigheter i den typ av studier som jag bedrivit vilka kan förtjäna disussion inför ett vidare publikum. En del av BL:s kommentarer förefaller mig dessutom en smula ansträngda.

Frågeställningar och fallstudier. BL hävdar att jag inte konsekvent hållit mig till frågeställningen om den politiska ledningens makt att genomföra samhällsförändringar. Han hävdar jag arbetat med en vacklande frågeställning där det agerande subjektet skiftar mellan staten, socialdemokratin och den organiserade arbetarklassen. Det är ett resonemang som jag inte kan gå med på. BL har nämligen inte tagit hänsyn till att fallstudien som metod alltid måste innebära att man ur en större population urväljer vissa fall (fall är ju alltid fall utav någonting). Detta är ju fallstudiens särskilda kännetecken och förvisso både dess svaghet och styrka. Vad jag försökt göra är att ur ett bredare tema (demokratiskt valda regeringars möjligheter att genom styrning av de offentliga förvaltningsapparaterna genomföra samhällsförändringar) på ett teoretiskt medvetet sätt välja fallet "den svenska socialdemokratin". Argumentet för detta val (vilket utförligt återfinns i avhandlingen) är i korthet att a) den ovan nämnda strategin för politisk förändring just är utmärkande för socialdemokratisk politik, och b) just den svenska socialdemokratin utgör genom sitt unikt långa regeringsinnehav ett särskilt pregnant fall för att studera den generella frågeställningen. Poängen med att utgå från den generella och inte den specifika frågeställningen är att studiens teoretiska potential blir större. Frågeställningen är således inte vacklande, utan istället en teoretiskt styrd successiv precisering utifrån ett brett tema.

Intentioner och resultat. I såväl den stats- som den organisations- som den implementeringsteoretiska litteraturen hävdas att det sätt på vilket en statsapparat är organiserad är av avgörande betydelse för om det program en parlamentarisk majoritet beslutat om skall kunna förverkligas. Idén bakom min studie var att undersöka detta

genom att jämföra ett fall av framgångsrik med ett fall av misslyckad reformpolitik. Som jag särskilt poängterat i avhandlingen skall framgång resp misslyckande i detta sammanhang inte förstås normativt utan implementeringsteoretiskt, dvs som relationen mellan intentionerna bakom reformerna och dessas resultat. Min egen normativa inställning till dessa reformer har jag inte redogjort för eftersom den är ointressant i sammanhanget.

Lindensjö är kritisk mot det sätt jag har utfört jämförelsen av måluppfyllnadsgraden av skolreformen och arbetsmarknadsreformen. BL menar att jämförelsen haltar eftersom jag utvärderat arbetsmarknadspolitiken med en internationell måttstock medan jag inte gjort en internationell komparation vad gäller skolreformens resultat ("en utvärdering, som avser att komparera olika områden, bör om möjligt göras med samma metoder. Annars riskerar jämförelsen att bli intetsägande").

Nu stämmer inte detta vad gäller två av de mått jag använt för att mäta arbetsmarknadspolitiken resultat, den fackliga organisationsgradens resp den solidariska lönepolitikens utveckling. I dessa mått finns den inhemska utvecklingen angiven. Men BL:s kritik är poänglös av ett annat skäl, nämligen att eftersom intentionerna varit *olika* bakom de två reformerna så måste de mätas med olika måttstockar *eftersom det är relationen mellan intentioner och resultat som anger graden av måluppfyllnad*. Om intentionerna varit olika bakom reformerna måste givetvis också mätning av måluppfyllnadsgraden ske med olika måttstockar. Däremot har jag inte använt mig av olika metoder som Lindensjö påstår.

BL hävdar för det andra att jag varit mera realistisk och jordnära när jag tolkat arbetsmarknadspolitiken mål medan jag enbart tagit fasta på de "mera visionära jämlikhetsmålen" bakom skolpolitiken och att jämförelsen därför haltar när jag jämfört graden av måluppfyllnad. Detta stämmer emellertid inte med vad jag skrivit. Man kan med ledning av vad jag anför i avhandlingen nöja sig med att målet för skolreformen endast varit att alla barn mellan 7 och 16 år skulle gå i ett enhetligt, sammanhållet skolsystem och att alla barn skulle få 9 års skolundervisning. Även med en sådan begränsad, antivisionär, syn på intentionerna bakom skolreformen är, som jag anför, reformen att betrakta som ett misslyckande vid mitten av 70-talet.

BL hävdar vidare att ett problem, när jag gjort utvärderingen, är att jag inte också tagit de drabbades perspektiv. Han misstänker att arbetsmarknadspolitiken inte tätt sig lika framgångsrik för de personer som blivit bortrationaliserade i arbetslivet och tvingats flytta. Detta är en besynnerlig invändning med tanke på hur jag definierat mitt sätt att mäta reformers måluppfyllelse (se ovan), något som BL inte riktat någon invändning mot. Låt mig först säga att även mitt hjärta blöder för alla de

som haft, har och kommer att få det svårt här i livet. Men det är inte det saken handlar om, att bedriva samhällsvetenskap är inte detsamma som att tävla i socialt medlidande. I ett implementeringsperspektiv är även det mest vedervärdiga offentliga program att betrakta som en framgång *om intentionerna förverkligats*. Att studera orsakerna till detta är alltid politologiskt intressant. Krig är förvisso ingen trevlig verksamhet men likväl är det av generellt intresse att studera vad olika former av militär organisation har för inverkan på framgång respektive misslyckande.

Men även om man accepterade BL:s perspektiv så skulle svårigheterna bli enorma; vilka är de drabbade, vilka är de gynnade, i vilken grad osv. BL resonerar som om jag haft för avsikt att göra en total utvärderingsstudie av skol- resp arbetsmarknadsreformens samtliga sociala, psykologiska, ekonomiska, demografiska, etc effekter. Ingenstans i det jag skrivit finns antydningar om någon sådan ambition. Jag har bara haft för avsikt att se om och på vilket sätt de administrativa strukturerna skiljer sig åt mellan en statsapparat som lyckats respektive misslyckats med att *genomföra* en social reform.

BL har också invändningar mot vad jag kallat "den politiska självförståelsens metod". Jag har i avhandlingen anför argument mot hans kritik och ser inget skäl att upprepa den här. Såsom jag tolkat intentionerna bakom de två studerade reformerna och som jag försökt finna kvantitativa mått på resultaten, var de att betrakta som en framgång respektive ett misslyckande. Detta menade jag, borde avspegla sig i hur socialdemokratin själv såg på sina resultat inom dessa politikområden efter 44 år i regeringsställning. Min enkla tankegång var att om man där gjort en helt motsatt värdering än vad jag kommit fram till så borde detta ha fört mig till en förnyad undersökning av intentionerna. Nu förhöll det sig inte så utan tvärtom var det ingen svårighet att hitta uttalanden från mitten av 70-talet från ledande socialdemokrater som understödde min tolkning.

Normer i samhällsforskningen. BL tycker jag varit ambitiös i överkant när jag angett den normativa utgångspunkten för min studie. Att ange att denna innebär en anslutning till "solidarisk politik genom demokratiska beslut" anser han vara en överloppsgärning som inte tillför någonting. Jag har lite svårt att förstå detta. Jag har i mina studier stött på en mängd arbeten om den aktiva arbetsmarknadspolitiken och skolpolitiken som inte har denna utgångspunkt. Det är tex fullt möjligt att anse att bara besluten är formellt demokratiskt fattade så behöver inte innehållet vara solidariskt. Jag har i åtanke en slags ekonomiska cost-benefit-analyser av arbetsmarknadspolitik där det effektiva inte alltid är det solidariska. BL kan också säkert dra sig till minnes en

typ av utvärderingsstudier där utgångspunkten utgjort ett teoretiskt fastställt intresse hos någon samhällsklass. Detta klassintresse fastställdes alldeles oberoende av i vilka beslutsformer den studerade politiken tillkommit, och därefter utvärderas reformerna. Jag har haft för avsikt att distansera mig från båda dessa inriktningar genom att ta som utgångspunkt de reformintentioner som faktiskt legat till grund för den förda politiken såsom man kan avläsa (näja, tolka) dem i t ex riksdagstrycket. Alternativet hade varit att ha någon form av teoretiskt fastställd ekonomisk effektivitetsmodell alternativt klassintressemodell som utgångspunkt. Detta betyder inte att jag ansluter mig till intentionerna bakom de två studerade reformerna eller till principen att allt vad ett demokratiskt valt parlament får för sig att besluta också bör genomföras. Tvärtom kan ju, som jag anförde, en möjlig tolkning av en studie som min vara att de förändringarna av statsapparaten som är nödvändiga för genomförandet av en viss typ av sociala reformer, är så pass omöjliga, alternativt oönskade, att man gör klockast i att avstå från att försöka genomföra reformerna.

Slutligen, BL är en smula irriterad över att jag gått för hårt fram med en del tidigare arbeten inom det aktuella analysområdet. Låt mig säga att ingenting av vad som anförts har fått mig att ändra mina, i mitt tycke, rätt polerade kommentarer. BL kan kanske känna förtröstan av att de kvalitéer som han har funnit i mitt arbete kan vara just ett resultat av en kritisk inställning till den tidigare forskningen.

Bo Rothstein

Slutreplik

I SvD (86-10-31) och i detta nr av StvT har jag i klarspråk uttryckt en positiv värdering av Bo Rothsteins doktorsavhandling. Där om kan alltså ingen tvekan råda. Men boken syntes mig inte invändningsfri och författarens genmäle får mig inte på andra tankar. Han reagerar mot att jag diskuterar problem med de lösningar han valt. Att välja lösning är emellertid också att välja problem. Om han valt andra lösningar, hade jag naturligtvis "ansträngt" mig att påpeka problem även med dem.

I min anmälan söker jag visa, hur jag menar att bokens frågeställning är "lite vacklande"; jag föreslår själv och godtar naturligtvis att den kan ses som "ett brett tema, vilket författaren genom svar på olika frågor vill belysa". Men Rothstein anser dessutom att jag inte beaktar att "fallstudien som metod alltid innebär att man ur en större population urväljer vissa fall". Han avser väl min avslutande efterlysning av "övergripande reflektioner om samhällsförändringens och den politiska styrningens

möjligheter". Han tycks mena att fall bara är *fall* och att han bara skall uttala sig om *sina* fall. Jag menar att fall alltid också är fall av *någonting*; att även belysa detta "någonting", är inte obefogat. I studien är det för övrigt just detta någonting, nämligen den politiska styrningens "begränsningar och möjligheter", som sägs vara grundfråga.

Att "ersätta" ett generellt problem (demokratiska regeringars styrkapacitet) med ett specifikt (den svenska socialdemokratins styrkapacitet) kan vara väl motiverat och jag förstår, uppriktigt sagt, inte hur Rothstein uppfattat att jag kritiserat honom för det. Men anspråket på att därvid ha gjort en "teoretiskt styrd successiv precisering" måste, menar jag, bestämt avvisas. Om jag vill veta, ifall vårt solsystems planeter kretsar kring solen, men av olika skäl tvingas begränsa mitt studium till "fallet" jorden, kan det visserligen ge evidens av intresse för frågan. Men någon "teoretiskt styrd successiv precisering" av den ursprungliga frågeställningen är självfallet inte gjord.

Rothstein anför av någon anledning att det i "såväl den stats- som den organisations- som den implementeringsteoretiska litteraturen hävdas att det sätt på vilken en statsapparat är organiserad är av avgörande betydelse för om det program en parlamentarisk majoritet beslutat om skall kunna förverkligas". Även om jag inte kan se, att den frågan spelar någon roll i *vår* diskussion, kan jag i min tur tillfoga att där ibland också hävdas att statens organisation betyder föga eller intet för reformimplementering. Central i *delar* av denna litteratur är snarare tanken att det mottagande samhället avgör om och hur reformen förverkligas. Men ingen oenighet mellan Rothstein och mig har, så vitt jag vet, uppdagats i frågan – jag förstår inte, varför den förs på tal.

Rothstein är uppslagsrik, när det gäller att finna en utvärdering, som passar hans syfte. Men hans syn på utvärdering är, med förlov sagt, ganska fyrkantig. Han ser den som ren teknik för att avgöra måluppfyllelse. Inte ens om målen är entydiga, stabila, konsistenta och rangordningen mellan dem klarlagd är det oproblematiskt. Ty reformer får också *andra* effekter än måluppfyllelse och även dessa kan behöva värderas. Det är ibland just "sidoeffekter", som avgör om reformer blir framgångsrika eller misslyckade. Styrförmåga kommer helt enkelt också till uttryck i *annat* än måluppfyllelse t ex förmåga att mobilisera enighet, reglera konflikter, klara förändringar i omgivningen och hantera icke-avsedda sidoeffekter.

Om *olika* förvaltningars styrförmåga skall jämföras, är det naturligtvis ett problem, om kriterier för komparation i ovannämnda avseenden saknas. Jag vidhåller även att Rothsteins "realistiska" tolkning av arbetsmarknads målen, som medger att de är många och delvis svårören-

liga, inte utan vidare kan kompareras med hans "visionära" tolkning av skolpolitikens mål, att "uppnå ökad social jämlikhet, inte bara i utbildningssystemet utan också i samhället som helhet . . ." (s 92) och att berörda attityder till reformer kan vara mera relevant som indikator på styrkapacitet än den initierande aktörens känsla av tillfredsställelse. Detta som bakgrund till mina synpunkter på "problem" med Rothsteins utvärdering. De avfärdas bl a med en besynnerlig kommentar om "tävlan i socialt medlidande". Jag har, märk väl, inte hävdats att utvärderingen borde gjorts annorlunda; vad jag saknar är diskussion om problem med, begränsningar i den valda metoden.

Min undran inför den normativa utgångspunkten "solidarisk politik genom demokratiska beslut" består. För mig tedde den sig mest som dekoration. Nu är jag naturligtvis frestad att tolka den som "tävlan" i moraliska utgångspunkter. Men, allvarligt talat, såg jag inte att deklARATIONEN fyllde någon analyserande uppgift, spelade någon vital roll för framställningen i sak. Nu sägs den motivera avståndstagande både från ekonomisk "cost-benefit-analys" och marxistisk intresseanalys i termer av objektiva klassintressen, fastställda "oberoende av i vilka former den studerade politiken tillkommit . . ."

Men normen har inte hindrat författaren att vilja analysera sina reformer ur rent tekniskt effektivitetsperspektiv; han vill veta om målen nåtts oavsett bieffekter t ex för "dem som blivit bortrationaliserade i arbetslivet och tvingats flytta". Analytiska problem därmed har jag redan anförts. Mot bakgrund av detta effektivitetsperspektiv kan jag emellertid fortfarande inte heller finna att värderingen "solidarisk politik genom demokratiska beslut" fyller någon analytisk eller styrande roll i studien.

Jag kan också försäkra Rothstein, att min "irritation" över hans kritik av tidigare förvaltningsforskare verkligen är ganska liten. De kan säkert tala i egen sak. Kanske råkade jag bara lite oreflekterat tillämpa Rothsteins utvärderingsmodell, enligt vilken olika intentioner "givetvis" förutsätter olika "måttstockar". Men med olika måttstockar sökte jag i alla fall inte *komparera* deras prestationer.

Låt mig nu till slut påminna om ovannämnda recensioner och om min uppskattning av ett ambitiöst, kreativt och väl genomfört arbete. Det är risk att Rothsteins genmäle dragit uppmärksamheten från detta.

Bo Lindensjö

Litteraturnotiser

Nordisk Statsvetarkongress i Köpenhamn

Den åttonde Nordiska Statsvetarkongressen äger rum i Köpenhamn 16-19 augusti 1987. På programmet står bl a följande femton workshops.

1. Partival, partimakt och medborgaraktioner. Jan Sundberg, Helsingfors & Per Selle, Bergen.

2. Politisk geografi. Lauri Karvonen, Åbo & Ulf Lindström, Umeå.

3. Utrikespolitikens innehåll och drivkrafter. Bengt Sundelius, Stockholm & Hans Mouritzen, Köpenhamn.

4. Styrning, kontroll och evaluering av den offentliga sektorn. Peter Bogason, Köpenhamn & Björn Beckman, Lund.

5. Ledning, organisering och styrning av offentlig serviceproduktion. Kjell A. Eliassen, Oslo & Torben Beck Jørgensen, Köpenhamn.

6. Politisk masskommunikation. Kent Asp, Göteborg & Steen Sauerberg, Köpenhamn.

7. Kunskapsteoretiska perspektiv och metodologiska inbrytning. Ralf Helenius, Helsingfors & Kari Palonen, Jyveskylä.

8. Nordisk förhandlingsekonomi. Ove K Pedersen, Roskilde & Klaus Nielsen, Roskilde.

9. Patriarkat och välfärdsstat. Maud Eduards, Stockholm & Beatrice Halsaa, Lillehammer.

10. Politiska idéer och politisk filosofi. Erik Åsard, Uppsala & Raino Malnes, Oslo.

11. Politik och ekonomi i den ekonomiska politiken. Per Kongshøj Madsen, Köpenhamn & Rune I Sørensen, Oslo.

12. Nya analysinriktningar och aktörer i internationell politik. Ib Damgaard Petersen, Köpenhamn & Georg Sørensen, Ålborg.

13. Participatory Democracy and Self-Management. Erkki Berndtson, Helsingfors. (Jugoslavisk-nordisk workshop inom ramen för samarbetsavtal).

14. Nordisk parlamentarism förr och nu. Erik Damgaard, Århus.

15. Legitimitet, rationalitet, representation. Dag Anckar, Åbo & Matti Wiberg, Åbo. (Sluten workshop, Nordiska förbundets för statskunskap forskargrupp).

Vienna Centre

The Vienna Centre som i mer högtidliga sammanhang heter The European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences har nyligen utgivit en semantisk och semiotisk analys av Helsingforsavtalet: "L'Acte Final d'Helsinki (1975): L'analyse sémiotique dans la recherche comparative - Le vocabulaire des relations internationales". Vienna Centre beskriver sig självt som "an international non-governmental organization and an autonomous body of the International Social Science Council" med syfte att "encourage and enhance international cooperative and comparative research in the social sciences, principally in Europe, in order to strenghten the development of international social science cooperation. Dessa syften försöker Vienne Centre förverkliga genom att koordinera tvärnationella forskningsprojekt, arrangera konferenser, stimulera utbytet av vetenskaplig information samt metodutbildning av samhällsvetare. Sekretariatet har adress Grünangergasse 2, P.O. Box 974, A-1011 Wien. Svensk ledamot av styrelsen är professor Pär-Erik Back.

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).

Jörgen Hermansson: *Demokrati i västerländsk mening* (Democracy in a Western Sense). In the article an attempt is made to clarify the ordinary usage of "democracy" in Western countries. Three different conceptual models are applied to a list of characteristics commonly associated with the nature of democratic government. Two of them, borrowed from Herbert Tingsten and T. H. Marshall/Carl Friedrich respectively, are abandoned for various reasons, after which the analysis focuses on the third, which is derived from the classical debate on popular sovereignty and constitutionalism.

The analysis points to the fact that ordinary usage in Sweden and other Western countries has changed. Historically, democratic government was primarily associ-

ated with popular sovereignty, but today we also include elements which are derived from the notion of "rule by law" associated with constitutional government. Much of political rhetoric, i. e., the use of democracy as a super-ideology, gives the impression that these two ideas form a harmonious unity. To a large extent, they are also well suited to go together – our history bears evidence of this – but if emphasis is put on either the one or the other of these two ideas, it is also revealed that they contain contradictory ideals.

Commentaries to the article are made by Dag Anckar, University of Åbo, Gunnar Falkemark, University of Gothenburg, and Palle Svensson, University of Aarhus. A rejoinder is made by Jörgen Hermansson.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Fil dr *Jörgen Hermansson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.
Fil dr *Gunnar Falkemark* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Palle Svensson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Århus.
Håkan Strömberg är professor emeritus i offentlig rätt i Lund.
Docent *Torbjörn Vallinder* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Torben Grage är lektor vid Institut for samfundsfag og forvaltning i Köpenhamn.
Bengt Abrahamsson är professor vid Arbetslivscentrum.
Daniel Tarschys är professor i öststatsforskning i Uppsala.
Roger Molin är verksam vid Företagsekonomiska institutionen i Uppsala.
Casten von Otter är professor vid Arbetslivscentrum.
Nils Elvander är professor i statskunskap i Uppsala.
Fil dr *Bo Lindensjö* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
Fil dr *Bo Rothstein* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Till redaktionen insända skrifter

Ishtiaq Ahmed, Indien: Demokrati i kris. *Världspolitikens dagsfrågor* Nr 8 1986.
Michael H Clemmesen, *Værnskulturerne og forsvarspolitikken*. Århus 1986: Politica.
Bodil Eriksson & Tor Larsson, *Hur mår studenten? Hälsa, problemfaktorer och kritiska händelser*. UHÄ FoU Projektrapport 1986:2.
Håkan Gergils & Leif Widén, *Överraskningarnas val. En studie i valrörelsen 1985*. Göteborg 1986: Timbro.
Göran Inger, *Svensk rättshistoria*. 2 uppl. Stockholm 1986: Liber.
Anders Mellbourn, *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Stockholm 1986: Carlssons.
Göran Millqvist, *Finansiell leasing*. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 84. Lund 1986.
Olof Ruin, *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946–1969*. Stockholm 1986: Tiden.
Vive la France! Vive la République! *Den Jyske Historiker* Nr 38–39 1986.
Bengt Åhslund, red., *Livhusarerna. Ett svenskt kavalleriregementes nutidshistoria*. Uddevalla 1986: Livregementets husarers historiekommitté.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1987!

Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabonnenter – 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