

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Leif Lewin, Benny Hjern, Torgny T. Segerstedt, Torsten Husén, Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken

Tore Nilstun, Att identifiera mål i offentlig politik

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Peter Esaiasson – Mikael Gilljam, Forskning kring parlament och parlamentariker

Jan Engberg, Den privata internationalismen

Tore Modeen, Finlandssvenskarnas rättigheter

Ulf Bjereld, Sverige och Palestinafrågan

LITTERATURGRANSKNINGAR

Robert Axelrod, The Evolution of Cooperation. Anm av Jon Hovi

John Bell, Policy arguments in judicial decisions. Anm av Per Olof Bolding

Jörgen Cederberg – Göran Elgemyr, red, Tala till och tala med. Anm av Mats Sjölin

Joshua Cohen – Joel Rogers, On Democracy. Anm av Barry Holmström

Maud Eduards, Samarbete i Maghreb. Anm av Lauri Karvonen

Ulf Lindström, Fascism in Scandinavia 1920–1940. Anm av Lars Svåsand

Stefan Swärd, Varför Sverige fick fri abort. Anm av Janerik Gidlund

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 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1986 är 100 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

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>Leif Lewin, Benny Hjern, Torgny T. Segerstedt, Torsten Husén, Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken</i> | 293 |
| <i>Tore Nilstun, Att identifiera mål i offentlig politik</i> | 321 |

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

| | |
|--|-----|
| <i>Peter Esaiasson – Mikael Gilljam, Forskning kring parlament och parlamentariker</i> | 331 |
| <i>Jan Engberg, Den privata internationalismen</i> | 341 |
| <i>Tore Modeen, Finlandssvenskarnas rättigheter</i> | 347 |
| <i>Ulf Bjereld, Sverige och Palestinafrågan</i> | 357 |

LITTERATURGRANSKNINGAR

| | |
|--|-----|
| <i>Robert Axelrod, The Evolution of Cooperation. Anm av Jon Hovi</i> | 366 |
| <i>John Bell, Policy arguments in judicial decisions. Anm av Per Olof Bolding</i> | 369 |
| <i>Jörgen Cederberg – Göran Elgemyr, red, Tala till och tala med. Anm av Mats Sjölin</i> | 370 |
| <i>Joshua Cohen – Joel Rogers, On Democracy. Anm av Barry Holmström</i> | 372 |
| <i>Maud Eduards, Samarbete i Maghreb. Anm av Lauri Karvonen</i> | 374 |
| <i>Ulf Lindström, Fascism in Scandinavia 1920–1940. Anm av Lars Svåsand</i> | 378 |
| <i>Stefan Swärd, Varför Sverige fick fri abort. Anm av Janerik Gidlund</i> | 380 |

| | |
|-------------------------|-----|
| LITTERATURNOTISER | 387 |
|-------------------------|-----|

| | |
|-----------------|-----|
| ABSTRACTS | 389 |
|-----------------|-----|

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

Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken

Introduktion

År 1946 disputerade Ragnar Edenman i statskunskap i Uppsala för Axel Bruswitz på en avhandling om den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Doktorsgraden följdes av en lång och lysande ämbetsmannabana, vars viktigaste stationer var posterna som statssekreterare, ecklesiastikminister och landshövding i Uppsala. Sina kontakter med Skytteanum släppte Edenman emellertid aldrig; vid Statsvetenskapliga föreningens högtidsdagar har han tex varit en uppskattad talare. Sin alma mater förblev han trogen; vid universitetets stora fester var han den självskrivne hedersgästen. Landets universitetsväsen som helhet kunde under hans statsrådstitid glädja sig åt resurstillskott och förståelse för forskningens och den högre undervisningens villkor. Det föll sig därför mycket naturligt för Uppsala universitet att på Edenmans 70-årsdag 1984 överlämna som gåva ett statsvetenskapligt seminarium i hans namn, som skulle arrangeras i samråd mellan jubilarer och under-teknad.

Det var en angenäm uppgift att planlägga seminariet tillsammans med Ragnar Edenman. Att båda de områden, där Edenman haft ett huvudansvar – universitet och skolan – skulle belysas, utgick vi väl båda från. Men borde vi inte också söka hitta något teoretiskt grepp, som satte in dessa politiska insatser i ett modernt forskningsperspektiv? Ragnar Edenman var genast med på idén och föreslog själv ett implementeringsperspektiv. Han hade hört vår nye professor Benny Hjern föreläsa om denna sin specialitet och fascinerats av vad han fått höra. Så blev ämnet för seminariet avsikter och utfall inom utbildningspolitiken. Hur förändras politiska beslut, när de tillämpas? Varför blir resultaten ofta annorlunda än man avsett? Dagens statsvetare är som sagt i hög grad absorberade av denna frågeställning. Vid ett seminarium, som anordnas för att hedra en fram-

stående politikers insatser, kan perspektivet möjligen synas något äventyrligt. Låt mig bara försäkra att ingen seminariedeltagare – allra minst huvudpersonen själv – ålade sig någon återhållsamhet på denna punkt. Tvärtom kunde universitetsledningen med rektor Martin H:son Holmdahl i spetsen och företrädare för Statsvetenskapliga institutionen, ännu en gång förstärkt med vår grand old man Gunnar Heckscher, glädja sig åt en respektlös, livlig och i bästa mening kritisk diskussion om reformpolitikens betingelser.

Till denna fria diskussion fanns naturligtvis inget manuskript. Däremot kan vi nu låta Statsvetenskaplig Tidskrifts läsare få del av inledningsanförandena. Efter professor Hjerns föredrag följde föreläsningar av de två samhällsvetare, som både genom egen forskning och praktisk verksamhet ansågs bäst skickade för uppgiften: professor Torgny Segerstedt om universitet och professor Torsten Husén om skolan.

Leif Lewin

Implementeringsforskning – låt Weber möta Durkheim

Sverige är ett av de mer genomorganiserade samhällena i världen, på lokal likaväl som på regional och central nivå. De traditionella organisationernas historia och formella strukturer är väl utforskade. Men när det gäller övriga organisationers engagemang i de politiska processerna eller alla organisationers medverkan i genomförandet av politiska ideer, så finns det stora kunskapsluckor.

Diskussionen om organisationernas position inom statsskicket förs fortfarande i abstrakta termer. Begrepp som Harpsundsdemokrati, Rosenbadsanda, nykorporatism m m används för att påtala organisationssamhällets positiva eller negativa betydelse för Sveriges statsskick. Men dessa begrepp är inte tillräckliga för att föra analysen

framåt. De har en tendens att göra problemet till en fråga enbart om centralstatlig politik. Dessutom är de bemängda med ideologiska och pejorativa, historiska associationer. Dessa för lätt diskussionen på villovägar.

Givet att det nuvarande organisationssamhället inte kan trolas bort, är problemet, enkelt uttryckt, en fråga om att beskriva, systematisera och utvärdera, om organisationssamhället skapat alternativa former för politisk problemformulering, ansvarsutkrävande och kontroll; alternativa i förhållande till de teorier författningen ger uttryck för. Detta är inte bara ett intressant problem för demokratisk teoribildning utan innebär en metodologisk utmaning. Det är framför allt den senare som kommer att behandlas här. Men detta ämne är givetvis inte möjligt att bearbeta helt utan teori-referenser.

Mellan politik och förvaltning¹

Kring rättsstaten har ett omfattande organisationssamhälle utvecklats. Detta har fått konsekvenser för hur sambanden mellan "politik" och "förvaltning" institutionaliseras. Lagens ställning som länk mellan politiska beslut och genomförande betraktas dock fortfarande som given i det stora flertalet undersökningar.² Samtidigt beklagas livligt – och här är diskussionen kring ramlagstiftningen bara toppen av ett isberg – att lagparagrafernas precision inte längre är den centrala axel, kring vilken statskicketets förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning kretsar. Flera recept har utarbetats för hur problemet skall angripas. Utanför Sverige har ett av de mer kända utvecklats av T. J. Lowi i *The End of Liberalism*.³

Lowi pläderar för "judicial democracy". I denna skall lagstiftningsproceduren givetvis vara öppen för ett stort antal organiserade intressen, men framför allt krävs att den skall leda till klara och generella lagar, som skall specificeras allt bättre, i takt med att politikerna vinner ökade insikter om förvaltningserfarenheterna vid reglernas tillämpning på olika områden.

Kritiken mot Lowi är i sina huvuddrag väl känd. Hans beskrivning av organisationssamhällets negativa inverkan på lagstiftningens precision delas av många. Men fungerar hans recept utan att organisationssamhället först avskaffas? Mot hans idealiserade bild av hur precisionen låter sig förbättras genom att lagstiftningen tillgodogör sig förvaltningserfarenheter finns inget att invända – i princip. Men hur låter det sig göras i praktiken? Den

typ av precisering han pläderar för är eftersträvad sedan lång tid; vad har gjort att den inte fungerar tillfredsställande? Har det varit fel på utvärderingsmetodiken?

Mindre väl känd, i den svenska statsvetenskapliga debatten, är en mer grundläggande kritik mot Lowi. Den innebär att hans recept vilar på en liberal, statsrättslig illusion: att generella lagparagrafer kan ha *en* klar innebörd och ange logiska handlingssätt utan referens till den sociala situation de används i.⁴ Mycket tyder på att Lowi's position inte går att upprätthålla, åtminstone inte om man lämnar den materiella rättens undersökningsfält och ger sig in i de djungler där många statsvetare kämpar: lagstiftningen som en länk mellan politiska beslut och samhällsprocesser, i vilka många aktörer deltar.

I den undersökningssituationen är det inte tillräckligt att – i likhet med Lowi – betrakta lagstiftningens roll som given och dess precision som utslagsgivande, utan lagens ställning måste problematiseras; dvs dess förmåga att förbinda "politik" och "förvaltning". Även om lagen inte, vilket dock ofta är fallet, skulle vara oklar i materiell, rättslig mening, är den då ofta oklar i meningen, att olika aktörer förbinder olika saker med den. De handlingssätt som väljs kan då vara rationella i förhållande till aktörernas respektive tolkningar, men de är inte nödvändigtvis uttryck för *en* i lagen inneboende logik.⁵

Dessa påpekanden är på ett abstrakt plan säkert okontroversiella inom svensk statsvetenskap. Men de metodologiska konsekvenserna av dem har inte slagit igenom. Förhållandet är snarast det omvända. Använda metoder för t ex utvärderings- och policyanalys gör att också statsvetare, mot bättre vetande, hanterar situationen

som om lagens ställning inte har förändrats i och med organisationssamhällets framväxt,

som om oklarheter i lagstiftningen vore undantagen som bekräftar regeln och

som om de aktörer vilka "förvaltar" lagen inte kunde handla rationellt, var och en från sina utgångspunkter, om de ej följer den handlingslogik forskaren konstruerat med sin tolkning av lagstiftningsarbetets resultat.

I nästa avsnitt behandlas några av orsakerna till varför forskningen fortsätter att arbeta mot bättre vetande samt den paradoxala följden detta får för

studiet av politik. I avsnittet inleds också en omprövning av några begrepp, vars användning lett till den uppkomna situationen. I framställningens avslutande del redovisas hur implementationsforskningen, genom att utgå från Max Webers metodiska principer och Emile Durkheims teori-ansatser kan använda ett mindre paradoxfyllt angreppssätt för att studera förhållandet mellan "politik" och "förvaltning" i organisationssamhället.

Ett försvar av implementeringsforskningen mot dess vänner

I förhållande till tidigare statsvetenskaplig forskningstradition har nästan alla implementeringsansatser två saker gemensamt. När sambanden mellan politik och förvaltning studeras sker det, för det första, alltid ur ett policyperspektiv. För det andra konkretiseras sambanden vanligen i undersökningar, i vilka statsrättsliga perspektiv hålls tillbaka till förmån för studier av faktiska, mänskliga handlingar och deras organisatoriska inramning. Total frånvaro av ett statsrättsligt perspektiv kan emellertid innebära en återvändsgränd för implementeringsforskningen, nämligen om den "glömmer" att problematisera lagens betydelse för sambanden mellan politik och förvaltning i organisationssamhället. Denna återvändsgränd kan klart pekats ut i litteraturen som använder sig av begreppet implementation.⁶ På den trasakar också många förvaltningsforskare omkring.

Huvudfrånan i den svenska implementeringsforskningen utvecklar erfarenheter från två tidiga amerikanska ansatser, policy output- respektive utvärderingsforskning. I dessa ansatser kombineras vanligen ett policy- och ett myndighetsperspektiv. Den inriktning som framhävs här är mindre väl företrädd i Sverige. Den försöker förena ett policy- med ett interorganisationsperspektiv. Utgångspunkten för den är att med organisationssamhällets framväxt, har sambanden mellan "politik" och "förvaltning" börjat anta former, som myndighetsorienterad policyforskning inte kan redogöra för. Implementeringsforskningens grundläggande hypotes är att i organisationssamhället har sambanden mellan "politik" och "förvaltning" omvandlats på ett sådant sätt att traditionell, lagtextbunden policyanalys och utvärdering är otillräckliga för att stärka banden igen.

Implementeringsforskningen startade i början av 1970-talet. Dess nya grepp bestod bland annat i att inte bara ta politiska beslut (av riksdag och kommunfullmäktige etc) för givna, utan att också följa upp deras omvandling under användningen.

Syftet var att utvärdera policy, men inte i den statiska mening som begreppet fått inom "management"-litteraturen; dvs ur dokument härledda målsättningar. Implementeringsforskningen framgick ur en mer "politisk", statsvetenskaplig tradition, i vilken policy enbart antas kunna observeras indirekt och *ex post*; på grundval av beskrivningar av vilka avsikter som leder människors handlingar i avgränsade situationer.⁷

I kontrast mot detta inriktas idag statsvetenskapliga utvärderingsstudier ofta på att finna och undersöka genomslagskraften av formuleringar i "texten" (lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc). Undersökaren kan då nöja sig med att "konstanthålla" en som den politiska viljan definerad avsikt eller målsättning och att utvärdera hur väl (utfallet av) förvaltningens handlande överensstämmer med detta av "samhället", dvs av statsmakterna, önskade.

Tänkare som Hägerström kan säkert visas ha haft ett inflytande på den svenska utvecklingen mot utvärdering som social ingenjörskonst, utgående från givna politiska normer. Men tex inom det tidiga SOU-väsendet finns tydliga uttryck för mer värde- och teorikritiska ansatser. Dessa är bortmonterade i dagens utvärderingsforskning, antingen den nu sker i form av uppdrag eller under "friare" former. Det är därför också troligt att internationella, inomvetenskapliga trender haft ett stort inflytande för att driva dagens forskare i lagtextbunden riktning. Inom framför allt amerikansk statsvetenskap påtalades tidigt den behavioralistiska riktningens betydelse i sammanhanget. Men behavioralismen är långt ifrån den enda pådrivande skolan. Som vi skall se har "rational choice"- och beslutsteori haft en egen pådrivande verkan i riktning mot utvärdering som social ingenjörskonst.⁸

För implementeringsstudier är utgångspunkten en annan. Det gäller att bestämma vilka strategier – offentliga och/eller privata – som kombineras hur, av vem och med vilka resultat under arbetet att lösa policyproblem. Utvärdering av detta slag fordrar en annan undersökningsuppläggning än verkställighetsstudier av en preciserad uppsättning mål. För att se olikheten i framgångssätt måste, till att börja med, distinktionen mellan policy och program upprätthållas.

Politiska beslut utmynnar i bästa fall i lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc. Detta är politikens dokumenterade resultat; dess program. Policy har att göra med den avsikt eller rationalitet, som leder människornas handlingar i

avgränsade situationer och kan inte direkt härledas ur dokument. För policyn, öka småföretagens möjlighet att skapa jobb, är i Sverige omkring 80 offentliga programdokument av betydelse (de kommunala, "olagliga" ej medräknade). Läsaren kan själv försöka bestämma hur många "program", som är av betydelse för policyn: sätt ungdomar under tjugo i arbete!

För implementeringsforskaren är två konsekvenser av distinktionen mellan policy och program viktiga att framhålla här. För det första: steg mot att lösa policyproblem kan tas utan att målsättningen i lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc efterlevs. Omvänt gäller givetvis också att offentliga programdokument kan efterlevas, utan att policyproblem kommr närmare sin lösning. Men en andra konsekvens av den nödvändiga distinktionen mellan policy och program är minst lika viktig: offentlig policy kan existera utan att påvisbara, politiska beslut föreligger. Människor – hemska tanke – kanske kollektivt försöker angripa samhällsproblem utan att tex statsmakterna har fattat beslut. Svenska kommuner började ta sig an ungdomsarbetslösheten med ungdomslags-liknande strategier långt innan statsmakterna kom på idén.

Ingen av dessa möjligheter, som är självklara för en implementeringsforskare, kan studeras systematiskt med de vanligast förekommande lagtextbundna utvärderingsmodellerna av offentlig verksamhet. Det är därför implementeringsforskning behövs.

Är det politik som utvärderas?

Det är en allmänt omfattad tanke, att politiska procedurer och institutioner inte skulle behöva finnas, om samhällsproblem kunde definieras och angripas entydigt. Med olika politiska procedurer

Aktörs-
situation

Få

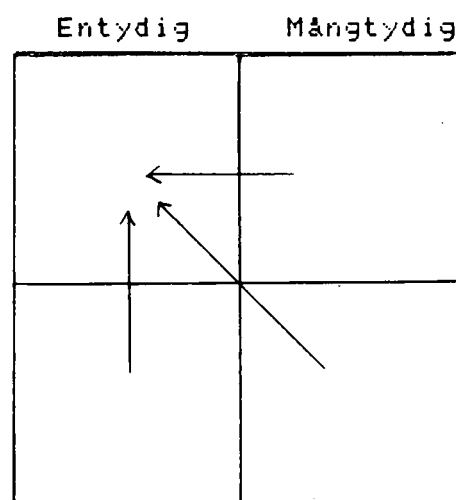
Många

och institutioner kan mångtydigheten reduceras olika långt, men entydighet uppnås endast i sällsynta undantagsfall. Det är därför i normalfallet förenat med vissa antaganden och risker att utvärdera offentlig verksamhet som om entydighet i dess innehåll och utfall skulle kunna uppnås. Detta är inte ens alltid att betrakta som ett idealtillstånd för politiska processer.

Det är en truism att påstå, att politisk analys handlar om att studera institutioner, deras uppgång, fall och betydelse. Det kan tyckas vara onödigt att upprepa denna, allmänt accepterade, bestämning av politiska procedurers och institutioners "natur".⁹ I samband med utvärdering av politisk kan den dock knappast upprepas tillräckligt. I samma utsträckning som utvärderingsforskningen har sektoriserats och teknokratiserats – för att inte säga kommersialiserats – har den börjar förlora kontakten med en av grundförutsättningarna i gamet. Till och med statsvetare bortser från att det är politik som utvärderas. Forskning läggs upp som om den hade att göra med mekanik snarare än politik, med entydiga snarare än mångtydiga situationer.

En sammanfattning av några uttryck, som strävan efter entydighet tar sig i stora delar av utvärderingslitteraturen, kan utgå från följande förenkling (figur 1). Den typiska utvärderingsstudien av offentlig verksamhet syftar till en instrumentell slutsats: Gör x så får generaldirektören y. På något sätt kryper vanligen detta med få beslutsfattare/entydig målsituation eller avsikt in i utvärde-

Målsituation



Figur 1: Sovereign definer of one will

ringsmodellerna. Det verkar spöklikt, som om en ande från svunnen tid, Hobbes' "sovereign defines of one will", ginge igen. Och det gör den också. Framlockad av de modeller som används.¹⁰

Om det är politik som utvärderas, finns merparten av de studerade situationerna i cell II, III eller IV (figur 1). Men entydighet är en eftersträvd egenskap i utvärderingsmodeller. Genom olika påhittiga teorier och metoder reduceras komplexiteten i utvärderingssituationen i den riktning figurens pilar visar. Någon form av viktning, trade-off princip, lexiografisk rangordning eller antagande om vad som "driver" handlandet kommer till användning eller också tolkas och utläggs "texten" i sinnrika analyser för att mångtydigheten skall kunna reduceras. (Med texten avses lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc).

Det har påståtts att detta är ett karaktäristiskt drag för användningen av alla de instrument, som står till förfogande för beslutsfattare inom management science, operations research och besluts-teori mer generellt; och att så gott som hela den mikroekonomiska teorin vilar på antagandet, att en väl definierad, stabil och konsistent preferensordning existerar för forskaren att hantera. Merparten teorier om individers och organisationernas beslutsfattande accepterar också att handlingar styrs av givna, urskiljbara mål eller en typ av driftkraft. Dessa teorier brukar sammanfattas under benämningen "rational choice".¹¹

Men det är lätt att ge exempel på urvärdering, som inte startar i rational choice-hörnet och ändå – på mer eller mindre obskyra vägar – skaffar sig en undersökningssituation i cell I (figur 1). Konsekvensen är att politisk utvärderingsforskning ofta sker i modeller med följande grundantagande: politiska procedurer och institutioner är umbärliga för att formulera och angripa samhällsproblem. (De finns ju därför att situationen normalt är mångtydig vad gäller mål, aktörer och utfall.)

Implementationsforskning: institutionell policyanalys

Alla implementeringsundersökningar har gemensamt att de sysslar med policyanalys. Policy brukar definieras som en eller flera idéer samt försöken att skapa institutionella arrangemang för att förverkliga dem. Policyanalys är systematiska ansträngningar att studera och definiera sådana idéer och institutioner, vilka upprätthåller eller ökar tillförlitligheten i att avsedda effekter uppnås; att policyproblem angrips effektivt.

Om implementeringsundersökningar skall fin-

na de institutionella arrangemang, som ökar sannolikheten för att policyproblem löses, bör metoderna i cell I (figur 1) undvikas. Forskarna har emellertid lätt för att hamna i den cellen, därför att den utgör en vänlig inramning för gängse undersökningsmodeller. I cell I kan forskaren utnyttja den stringens som ligger i rationalistiska modeller och därmed testa *sin egen* logiska förståelse.

I fokus för utvärdering i cell I står frågor om hur forskaren reducerar komplexiteten i undersökningssituationen för att uppnå den metodologiskt önskvärda entydigheten. För implementeringsforskningen är basen för policyanalys en annan. Basen utgörs av den rationalitet som leder människors handlingar, när *de organiserar sig* för att lösa policyproblem. Forskarens logik är viktig, men den bör utnyttjas för att beskriva och typologisera de principer som styr policy-relevant handlande i avgränsade situationer. Kännetecknas verksamheten mer av situationstyperna i cellerna II, III och IV (figur 1), måste implementeringsforskningens metodik anpassas till detta. Utgångspunkten för implementeringsforskningen är att studier av policy-relevanta handlingar bör grunda sig på hur människor faktiskt organiserar sig, inte på hur de borde organisera sig för att tillfredsställa forskarens krav på undersökningsmetodik och modell-logik.

Den ordnande principen för implementeringsforskningen är inte policy som den definieras och angrips av "det politiska systemet". Den ordnande principen är policyproblemen som de definieras och angrips av relevanta samhällsaktörer. Ett grundläggande metodiskt problem för implementeringsforskningen är därför att finna de relevanta aktörerna för att därefter rekonstruera vilka idéer som vägleder dem, och vilka institutionella arrangemang som skapas när policyproblem angrips. Eftersom det är politik som utvärderas, bör rekonstruktionen utgå ifrån, att det är mångtydiga situationer och ett flertal aktörer med sinsemellan olika intentioner, strategier och resurser som skall analyseras.

Innan implementeringsforskningen började lösgöra sig från förvaltningsforskningens myndighetsorienterade sätt att peka ut "institutionerna", kunde diskussionen om sambanden mellan policy-intentioner, handlande och resultat bygga på enkla distinktioner. I tidig policy output-analys användes, för att använda en av Max Webers metaforer, en "skogshuggarlogik" för att undersöka sambanden. Någon skillnad gjordes egentligen in-

te mellan handlingar och deras resultat. Handlingar tilläts inte bara omfatta aktörers beteende (vanligen ej direkt observerat i undersökningarna) utan också resultaten av beteendet (vilka utgjorde det huvudsakliga studieföremålet).¹²

Denna sammanblandning av beteende och resultat är rimlig, under förutsättning att hjälpmedlen vid handlingarna fullständigt står under den enskilde aktörens kontroll. Det är inte orimligt att anta, att skoghuggaren har fullständig kontroll över yxan. Men det förefaller långsökt att bygga upp policystudier på antagandet, att varje berörd aktör fullständigt kontrollerar medlen för att fullfölja sina intentioner. I organisations-samhället är detta förmodligen endast undantagsvis riktigt.

I statsvetenskaplig policyforskning framställs sambanden mellan policy-intentioner, handling och resultat fortlöpande som ett dilemma. I implementeringsforskningen har det givits beteckningen "Wildavsky-problemet".¹³ Följande citat ger uttryck för uppgivenheten: "(But) policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation? ... Both these meanings of policy rule out the possibility of studying implementation. ... We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation."¹⁴

Citatet ger uttryck för insikten att den individualistiska handling/resultat-sammanblandningen, som är vanlig i policy output-analys (och skoghuggeri), inte fungerar i den värld forskaren möter empiriskt; dvs i cellerna II, III och IV i figur 1 ovan. För den som vill stanna i cell I (figur 1), är dilemmat reellt, givet att syftet för forskningsverksamheten är policy-utvärdering. För akademisk teorikonstruktion är dilemmat irrelevant.

För implementeringsstudier finns vägar ut ur dilemmat. En består i att acceptera att för utvärdering av politik kan sambandet mellan intentioner, handlingar och resultat inte fångas i modeller om en entydig och oföränderligt lagtextbunden relation mellan en aktivitet kallad "politik" och en annan kallad "förvaltning". Förbindelsen uppstår i ett komplex av aktörer, och beroende på att implementering sker som social interaktion, inte som verkställighet av en specifik uppsättning mål, kan den inte förstås som den enkla förlängningen (arm plus yxa) av någon enskild aktörs intentioner. Oberoende av hur de kommer till uttryck, är en enskild aktörs intentioner – det må vara riksdagens, regeringens, SÖ:s, kommunfullmäktiges

eller socialchefens – bara en faktor, som inverkar på de mönster av social interaktion ur vilka policy uppstår och resultat produceras.

Implementeringsforskning fordrar en uppläggning, som kan hantera policy som social interaktion, där alla berörda aktörer kan ha rationella skäl för sina respektive handlingar utan att någon ensam kan kontrollera utfallet av sina insatta medel. Eftersom aktörerna arbetar med delvis olika målsättningar, kan forskaren inte heller dra sig undan uppgiften att medvetet motivera valet av det policy-problem som studien utgår från. Det finns få försvarbara skäl till varför forskaren inte också måste ange egna värde-grunder för sitt val. Den "objektiva" strategin, att försöka reproducera lagtexters målsättningar som ingenjören läser ritningar, innebär en möjlighet bland många andra och utgör ett val, som kan och bör ges en utförlig motivering.¹⁵ Om det är politik som utvärderas, är mångtydigheten förprogrammerad i lagtexten.

Implementeringsforskning: Weber möter Durkheim

Implementeringsforskningens metodologiska imperativ är att formulering och utförande av policy, policybildning, sker i grupper av aktörer. Givet att människor fortlöpande skapar "nya" institutionella arrangemang, då de söker förverkliga idéer om hur policy-problem skall lösas, gäller det för implementeringsforskningen att finna och utvärdera de institutioner som uppstår över tid. Dessutom – för att föra in Weber i sammanhanget – bör rekonstruktionen av de institutionella alternativen göra så lite våld på aktörernas egen förståelse av den policy-relevanta situationen som möjligt. (Det är ju deras och inte forskarens rationalitet som skall identifieras och prövas.)

Från Weber kan, som vi skall se, implementeringsforskningen hämta verktyg för att med social interaktionsanalys finna den grupp av aktörer, som på olika sätt tar sig an ett policy-problem. Men identifikationen är inte ett självändamål. Den utgör ett systematiskt sätt att i organisations-samhället identifiera och analysera de organisationer, vars strategier och resurser binds upp genom olika individers handlingar. Detta är ett mycket weberianskt sätt att arbeta, därför att det är de inspelade interaktionsmönstren mellan individer som får styra beskrivningen av kollektivt handlande.¹⁶ De kollektiv av individer som identifieras kallas implementationsstrukturer, för att de i fortsättningen skall kunna skiljas från de upp-

bundna formella organisationerna.¹⁷

Weber motsatte sig i högsta grad vad som brukar kallas för en "naiv kollektivism" (Popper), ett antagande som är grunden för delar av "modern" organisationsteori och dess interorganisatoriska efterföljare. Det går ut på att sociala grupperingar finns där att ta på.¹⁸ Weber kritiserade sammanblandningen av sociala med organiska enheter. Han såg på de förra som vetenskapliga konstruktioner.¹⁹

En implementationsstruktur är en analytisk konstruktion, en analysenhet. Den har föga gemensamt med den organiska uppfattningen av sociala grupper, kännetecknande för modern organisationsteori.²⁰ En första grundläggande skillnad är: i organisationsläran står organisationer där fixa och färdiga för forskaren att välja som studieobjekt, medan implementationsstrukturer måste rekonstrueras av forskaren innan de kan analyseras. En annan viktig skillnad mellan implementationsstrukturer och mer organiska sätt att närma sig organisationer rör motiven till varför individer kommer att ingå i dem. Det är i detta sammanhang som angreppssättet med implementationsstrukturer närmar sig Durkheims marker. Durkheim kan användas för att introducera ett "politiskt" forskningsperspektiv i vad som annars brukar utgå från konsensus och entydighet.

Den lagtextbundna och myndighetsorienterade policy-forskningen utgår liksom modern organisationsteori från att organisationernas medlemmar vid inträdet "skriver under" på organisationens grundläggande värderingar och mål. (Detta står inte i motsättning till att olika "bi-avsikter" också brukar kunna accepteras.) Denna idé om en grundläggande "gemensam domän" (domain consensus) mellan medlemmarna i organisationen har senare övertagits av interorganisationsteorin, trots att denna egentligen utgår från att medlemmar från flera organisationer är inblandade.²¹ Den antagna konsensus-konstruktionen vilar på en idé om integration, som mycket liknar en av Durkheims postulerade solidaritetsprinciper för sociala enheter; det är genom "mekanisk solidaritet" eller en fortlöpande förstärkning av gemensamma värden och mål som individer binds till en social enhet.²²

Mekanisk solidaritet kan givetvis vara en princip, vilken kan få individer att engagera sig i social interaktion med en verifierbar implementationsstruktur som följd. Men detta behöver inte vara den enda process som verkar. Durkheim själv föreslog "organisk solidaritet" som en annan grund-

läggande princip, speciellt för samhällen med en snabbt ökande population av sociala enheter (organisationer) och därmed en försvagad, övergripande värdegemenskap och måldomän. Organisk solidaritet uppstår genom själva behovet att jämka samman de alltmer specialiserade beroendeförhållandena mellan det allt större antalet sociala enheter.²³

Implementationsstrukturer kan mycket väl uppstå utan konsensus mellan deltagarna om en övergripande målsättning, till följd av det koordinationsvång Durkheim postulerade med organisk solidaritet. Implementationsstruktursmodellen är – till skillnad från mer organisationsinriktade angreppssätt – inte beroende av att reducera mångtydigheten i målsituationen som alltid föreligger, när många aktörer är beroende av varandra för att kunna uträtta något politiskt. Ett angreppssätt för att utvärdera politik måste kunna hantera situationer som kännetecknas av organisk solidaritet. I en sådan institutionaliserar deltagarna sitt samarbete för att etablera nödvändiga kontaktytor mellan organisationsenheter, vilka är funktionellt beroende av varandra på specifika områden. Deltagarna argumenterar för och bidrar till att lösa policy-problem så länge som de anser sin organisationsenhets krav vara någorlunda väl tillgodosedda. Men de behöver för den skull inte skriva under på en övergripande målsättning.

Både mekanisk och organisk solidaritet kan hanteras inom ramen för en implementationsansats. Till skillnad från mer organisations- eller myndighetsinriktade ansatser är implementeringsstruktursmodellen inte beroende av att vare sig den ena eller den andra står i bättre överensstämmelse med "verkligheten" i en given undersökningssituation. Metoden att identifiera implementationsstrukturernas deltagare har utvecklats bl a för att implementeringsforskningen inte skulle behöva bli beroende av den naiva kollektivism och sammanblandning av analytiska och sociala enheter som ofta kännetecknar statsvetenskaplig policy-forskning.

Gammal och ny institutionalism: lärdomar för implementeringsstudier

Alla forskningsinsatser till trots framförs numera ofta tanken, att förbindelsen mellan politik och förvaltning fortlöpande försvagats till politikens nackdel. Implementeringsforskningens grundläggande hypotes är: i organisationssamhället har förbindelsen omvandlats på ett sätt, som gör traditionell, statsvetenskaplig policyanalys otillräcklig

för att åter stärka banden. Nya institutioner för policybildning har växt fram. De kan inte beskrivas och analyseras till fullo med traditionella modeller.

Skall statsvetenskapen ge ett konstruktivt bidrag till att "upptäcka" dessa institutioner, bör implementeringsforskningen ägna de nya institutionerna speciell uppmärksamhet. De analyseras nu ofta som avsteg från den rena, demokratiska läran. Men de kan också vara uttryck för ett vidgat, demokratiskt självbestämmande genom organisationer och kollektivt handlande, med former för politiskt ansvarsutkrävande och kontroll, som bara delvis återgår på de etablerade institutionerna. Det är implementeringsforskningens uppgift att finna de nya institutionerna. För uppgiften har den mer att lära av gammal- än av ny-institutionalism.

Under en period i statsvetenskapens utveckling kritiserades framför allt den behavioralistiska riktningen för att den försummade kärnan i den statsvetenskapliga analysen: de politiska institutionerna, vanligen definierade som de statsbärande organen, eller de formella aspekterna av politikens organisationer.²⁴ Och anti-formalism, i betydelsen att det statsrättsliga och formella perspektivet på politik har bytts ut mot en betoning av processer, beteenden och resursfördelning, har på senare år varit en betydande riktning i studiet av politik.²⁵ Men när pendeln nu svänger tillbaka mot en institutionalismens renässans, är det på sin plats att påminna om följande: ryktet om anti-formalismens segertåg är överdrivet, och om ny-institutionalismen enbart kommer att innebära en återgång till att lovprisa de gamla, statsbärande institutionerna, då är den passé redan innan den har startat ordentligt.

För det första: anti-formalismen i behavioralistisk tappning bröt förvisso för gott det grepp som en statsrättslig och historisk tradition haft inom svensk statsvetenskap. Men de nya studierna, av bl a politiska partier, val, folkrörelser, kommuner och förvaltningsorganisationer, har knappast varit riktade bort från de formella aspekterna av politiken. De har utförts i undersökningar, som inte har ifrågasatt de formella strukturerna av de studerade fenomenen. Metodologiskt har de snarare varit uppboundna kring dessa. Den formalistiska skevheten upphörde alltså vad gällde medveten analys av statsrättsliga begivenheter, men den återkommer som en, ofta medveten, metodologisk grundbult.

För det andra: korståget till förmån för ny-insti-

tutionalism kan blir mindre framgångsrikt än vad som vore önskvärt om proselyterna inte öppnar sina visir tillräckligt för att undersöka de nya institutionerna, som förbinder politik och förvaltning. Skall de gamla institutionerna återfå sin forna prakt, räcker det inte med att studera dem på nytt, men nu med de behavioralistiska analysmetoderna. Deras positioner i förhållande till organisationssamhällets nya institutioner måste definieras. Detta kan inte ske med mindre en mer intensiv diskussion förs om de formalistiska skevheterna i utnyttjade modeller. Bland annat har "naiv kollektivism" (Popper) och en sammanblandning av sociala med analytiska enheter (Oppenheim) manat fram modeller med grundantagandet: politiska procedurer och institutioner är umbärliga.

Weber och Durkheim skiljer sig avsevärt metodologiskt, men deras gemensamma forskningsintresse gäller politiska institutioner och institutionalisering. Webersteorier är långt mer individualistiska och inriktade på social interaktion än de håller för möjligt, som matats med översättningar av hans byråkrati-begrepp. Durkheim däremot skulle mycket väl ha kunnat anamma den naiva kollektivism som moderna utvärderingsmodeller delvis bygger på. För honom existerar sociala enheter inte bara som analysenheter utan de är också "sociala fakta" (*fait social*); för undersökaren återstår bara att demonstrera effekterna av deras påverkan.²⁶ Men Durkheim har ändå något att ge implementeringsforskningen. Hans teori om politisk styrning i organisationssamhället är fruktbar.

Weber, Durkheim och implementationsforskning

För Weber existerar sociala enheter empiriskt enbart i den utsträckning som individer refererar till dem, när de redogör för hur de handlar.²⁷ Hans sätt att förstå social interaktion är rekonstruktiv. Han tillhandahåller begrepp för att analysera människors avsiktliga handlingar. Men med begreppet "avsiktlig handling" avser han inte att göra en socialpsykologisk distinktion (i motsats till oavsiktlig). Innebörden är snarare, att individen det gäller måste kunna stå för sina handlingar. Webers två krav på undersökaren är, a) att individen som studeras betraktas som ansvarig för sina handlingar och, b) att undersökaren undviker att använda utvärderingskriterier med den enda förtjänsten av att vara "allmänt accepterade" och legitimerade av företrädare för förhållande institutioner.

Weber ställer alltså stora krav på undersöka-

rens integritet och nytänkande vid valet av kriterier för utvärdering av politik. Kravet, att de som undersöks skall studeras som om de vore personligt ansvariga för de institutionella arrangemang som uppkommer, har t ex föga med modern organisationsanalys att göra. I den tas formella auktoritetsstrukturer och tjänstevägar vanligen för givna. Webers sätt att närma sig auktoritetstyper (inklusive byråkrati) är annorlunda. Han utgår från att de uppstår som ett resultat av hur människor förhåller sig till varandra i återkommande och avgränsade situationer.²⁸ Det kan därför vara helt missvisande, att i Webers sätt att närma sig byråkratisering se ett uttryck för "en avpersonifiering av administrativa relationer" (Selznick).²⁹ Byråkratisering enligt Weber är framför allt en fråga om att individerna i den idealtypiska, byråkratiska situationen utgår ifrån att och ser sig handla så: han/hon kan förutse en motparts avsikter och medel med en högre grad av sannolikhet än i andra handlingssituationer. Detta behöver inte ha med stelbent formalism och pappersskyfflande att göra, och det behöver inte alls leda till ett låst handlingsperspektiv för "byråkraten".

Tvärtom, den rationalisering av sociala interaktioner, vilka Weber framställer som kärnan i den byråkratiska idealtypen, bryter mot tidigare former, i vilka individer kunde smita från ansvaret för sina egna handlingar genom att hänvisa till vad "staten kräver" eller till någon annan övergripande och därför ej personligt ansvarig "myndighet". Webers idealtyp byråkrati kan därför inte enbart förstås i termer av av-personifiering. Den innehåller också påståendet, att byråkratiska relationer skapar möjligheter för individer att söka nya vägar för ansvarigt handlande utan att fråga "myndigheten" om lov. Restriktionen de handlar inom är enbart att de skall förbli förutsägbara för en motpart.

Genom att referera till varianter av Webers byråkratiska idealtyp brukar statsvetare motivera ett myndighetsorienterat sätt att närma sig utvärdering av politik. De uppfyller då inte Webers egna metodiska krav på utvärdering och kan inte ta sig an den uppgift han prioriterade: att studera institutionalisering snarare än redan etablerade institutioner.

Implementeringsforskare och ny-institutionalismen i tiden kan lära genom att tillägna sig grunderna för Webers metodik. Den innebär bland annat följande. Former för policy-bildning, som faller utanför dagens konsensus om politiskt ansvarsutkrävande och kontroll, bör först utvärde-

ras på sina egna villkor, innan de sätts upp som avvikelser på samtidens institutionella meny. Utgångspunkten är att nya institutioner, som fackföreningar en gång i tiden, växer fram genom förändrade sociala interaktionsmönster, inom och utom de redan etablerade institutionerna. Det gäller att finna och utvärdera det nya. Det kan vara riktningvisande för framtiden utan att vara riktigt med etablerade normer. Det kan vara fel med tanke på något i framtiden eftersträvat.

För implementeringsforskningen kan Webers "gamla" institutionalism användas för att undvika den låsning, som modern organisations- och beslutsteori inneburit för utvärdering av politiska institutioner. Weber har mycket att lära ut om institutionaliseringsprocesser för var och en av de organisationstyper som organisationsområdet består av. Hans metod kan också användas för att studera hur organisationerna binds till varandra genom individers sätt att bilda implementationsstrukturer. Men Weber har inte någon teori för organisationsområdets egna institutioner. På den punkten finns uppslag att hämta från Durkheims "gammal-institutionalism".

Durkheim utgår ifrån att mekanisk solidaritet, byggd på sociala enheters värde- och målgemenskap, inte är tillräcklig för att integrera ett snabbt växande organisationsområde. Men samhällssolidariteten kommer att understödjas genom att organisk solidaritet utvecklas som ett komplement. Den snabbt ökade populationen av organisationer möjlig- och nödvändiggör en funktionell koppling mellan dem i olika sammanhang. Durkheims exempel är hämtade från det ekonomiska livet. Han postulerar att den nödvändiga graden av organisk solidaritet inte kan uppnås spontant i det moderna samhället, utan att den måste institutionaliseras genom förmedlande organisationer. (Han skrev under slutet av 1800-talet).³⁰

Då hans primära forskningsintresse var kollektiv representation (*représentation collective*), framför allt i det ekonomiska livet, framstod för Durkheim yrkesbestämda, sociala enheter eller organisationer, som de troliga förmedlarna mellan staten (politiken) och det ekonomiska livet. För Durkheim fanns inte något tvivel om att staten skulle behöva reglera samhällets näringsliv. Men, och här återvänder vi till kritiken mot Lowi i framställningens början, staten kan och skall (enligt Durkheim) enbart reglera med hjälp av generella principer. Detta gör att dess kompetens är illa anpassad till de högst specialiserade aktiviteterna i

ett modernt näringsliv t.ex. Som ett resultat av statens oförmåga att anpassa sig, kommer utvecklingen, enligt Durkheims prognos, att pendla mellan ett övermått av oprofessionell reglering och tillstånd av partiell anarki.

Durkheims beskrivning av den statliga regleringens problem känns fullständigt modern. Han anger också några institutionella "lösningar" på problemen. Han förutsåg att intresseorganisationer i stor utsträckning måste "interpolera" mellan stat och representanter för det lokala, ekonomiska livet. För att detta skulle kunna fungera, måste vissa krav vara uppfyllda:

För det andra måste förmedlings-organisationerna tillräckligt väl separerade från statsfunktionerna för att kunna anpassa sina strategier till de lokala, mycket varierande ekonomiska och sociala förhållandena. (Är de det i Sverige idag?)

För det andra måste förmedlings-organisationerna kunna påräkna stort stöd från medlemmarna och ha stor förmåga att ge dem den service de vill ha. (Kan de det i Sverige idag?)

För det tredje måste organisationerna vara tillräckligt säkra på sin egen funktion i näringslivspolitik för att kunna acceptera generell, statlig reglering och ändå verka för att detaljerna "fylls i" kompetent på deras respektive specialområden. (Är organisationerna säkra och kompetenta idag?)

För det fjärde måste organisationerna ha former för internt ansvarsutkrävande och kontroll, som gör att de kan reagera flexibelt och professionellt på ändrade förhållanden inom och mellan sina specialområden. (Har organisationerna i Sverige sådana former idag?)

Durkheims teori skiljer sig från intressegrupps-teorier om staten och från modern korporatism-teori. Han försummar inte statsteorin, som intressegrupps-teorierna tenderar att göra, och han utgår uttryckligen från förekomsten av lokala organisationsnivåer, vilket är ett försummat kapitel i modern korporatism-teori. Men detta är inte det enda som gör hans teori mer relevant för att undersöka organisationssamhället än "moderna" alternativa teorier.

En av hans utgångspunkter är: den moderna statsmaktens metod att med lagstiftning reglera kan aldrig få en tillfredsställande precision i ett samhälle som är genomorganiserat av specialintressen. Från denna plattform bygger han vidare. Istället för att kräva det omöjliga, dvs detaljerad precision eller omvänt att statsmakten helt skall avstå från att reglera, uppställer han krav på de

institutionella arrangemång som bör råda dels mellan stat och förmedlarorganisationer, dels mellan och inom de senare. Hans sätt att närma sig problematiken är välgörande demokratiskt-funktionellt: hur skall kraven från organisationernas medlemmar bäst tillgodoses?, och det är fritt från den materiella rättstraditionens prestigetänkande. Durkheim gör inte heller organisationerna till ensamma syndabocker för den statliga regleringens oförmåga eller upphöjer några av dem till omistliga folkrörelser, utan vilka demokratin inte kan överleva.

Durkheims teori utvecklades innan organisationssamhället växte fram. Han har kanske därför ett mer opassionerat och avideologiserat sätt att rationalisera det än de har som står mitt uppe i det. Han hade inte heller någon personlig erfarenhet av välfärdssamhället och tron på att staten "klarar allt" bara de etablerade politiska institutionerna rationaliserar tillräckligt många krav och intressen. Det var kanske därför han kunde behålla överblicken och formulera några grundläggande teser om vad som fordras för att samhället skall kunna behålla förmågan att förverkliga kollektiva idéer, när en övergripande värde- och målgemenskap inte längre kan förutsättas (mekanisk solidaritet), utan de institutionella arrangemangen kanske integreras genom funktionella beroendeförhållanden (organisk solidaritet) utan en effektiv, övergripande "myndighet". För att detta skall fungera måste vissa krav ställas på organisationssamhällets institutioner. Durkheims krav har angivits ovan. De kan omformuleras till frågeställningar och hypoteser. Och med de metodologiska utgångspunkter som Weber utvecklat kan implementeringsforskningen testa Durkheims teser för att se om institutionaliseringen av implementationsstrukturer i Sverige sker i former, vilka gör att policyproblem angrips effektivt, kanske t o m under avsaknad av statliga beslut.

Mellan politik och förvaltning: till implementeringsforskningens lov

Implementeringsforskning skiljer sig från annan utvärderingsforskning genom att beskrivning och analys av de institutionella sammanhangen upptar lika stor plats som mål och utfallsanalys. En utgångspunkt för den är, att en tekniskt avancerad utvärdering av mål och utfall är av mindre praktisk betydelse om den ej kan sättas i samband med en fullständig beskrivning av de procedurer och institutioner, som människor organiserar för att angripa policy-problem. En andra utgångspunkt är, att

människor kan angripa policy-problem utan att entydiga statliga beslut har fattats.

Utvärderingsforskning av policy-problem tenderar att kringgå den mångtydighet som är utmärkande för politik – såväl dess resultat (lagar, anvisningar, statsbidragsbestämmelser etc) som dess utfall i levande livet. Utnyttjade modeller fordrar entydighet i politiska (vanligen = statliga) målsättningar och få (helst en auktoritativ) beslutsfattare/myndighet. Denna entydighet eftersträvas därför att forskarens modell-logik då bättre kommer till sin rätt. Konsekvensen är att offentlig policybildning analyseras som om politiska institutioner vore umbärliga. För implementeringsforskaren reser sådana modeller frågor om grunderna för hur utvärderingsforskningen kommer till slutsatser om policy-rekommendationer.

Frågan om hur "politik" och "förvaltning" förbinds är viktig för statsvetenskapen. Utomstående, svenska bedömare har all rätt att förvänta sig mer av nytänkande på området än vad de har funnit.³¹ Kritiken gäller att lagens roll, som länk mellan politik och förvaltning, tas för given och oproblematiserad i de empiriska utvärderingsundersökningarna. En huvudtes för implementeringsforskningen är att detta är otillräckligt vid utvärdering av politik i organisationssamhället.

Trots att enskilda delar av organisationssamhället tidigt började beskrivas och analyseras inom statsvetenskapen, har disciplinen inte funnit ett avspänt, empiriskt förhållande till fenomenet som sådant. Och när det gäller utvärdering av politik, har problematiseringen av lagens roll som en länk mellan politik och förvaltning inte anpassats till organisationssamhällets framväxt. I likhet med Lowi hänger sig statsvetenskaplig policy-forskning åt den liberala, statsrättsliga illusionen, att allt skulle bli bättre, om bara lagstiftningens precision åter finge komma till sin rätt.

Utgångspunkten för implementeringsforskningen är att organisationssamhället inte kan trollas bort. Dess inflytande på politiska institutioner och processer är i konstant utveckling. På de områden som staten börjat reglera under senare år, är dessutom organisationernas – framför allt på lokal samhällsnivå – förmedlande roll mycket viktig för dem som avses blir reglerade. Ramlagstiftningen på olika områden är bara ett exempel. På sådana områden bygger de reglerades sätt att kontrollera om, för att använda juridisk jargong, "lagstiftningen träffar det rätta" på andra former för politisk problemformulering, ansvarsutkrävande och kontroll än vad den parlamentariska

och rättsstatliga traditionen ger uttryck för. Det är dessa alternativa former som implementeringsforskningen skall beskriva, systematisera och utvärdera.

Implementeringsforskningens kärna är institutionell policyanalys. När det gäller metoder att definiera en analysenhet som är anpassad till organisationssamhället sociala interaktionsmönster, att finna implementeringsstrukturerna för ett bestämt policy-problem, kan Max Weber vara vägvisande. Individerna bygger enligt hans angreppssätt institutioner, när de avsiktligt väljer bland alternativa handlingsinriktningar/personer. Över tid institutionaliseras former för ansvarsutkrävande och kontroll som kompletterar, för att kanske ersätta, de rättsstatligt formellt etablerade vid ett givet tillfälle. Med detta synsätt behöver handlingar, vilka i strikt formell mening saknar statlig auktoritativ legitimering, vare sig vara irrationella eller stå utanför demokratisk kontroll. Statens representanter har definitionsmässigt visserligen alltid monopol på användningen av våldsmedel men knappast på rationalitet i handlande eller på demokratisk legitimitet.

Efter studier av sociala normers betydelse för samhällets och sociala enheters integration stod det helt klart för Durkheim, att organisationssamhällets kollektiva handlande inte skulle kunna byggas på värdegemenskap och konsensus om övergripande mål. Därför föreställde han sig heller aldrig att den statliga lagstiftningens precision skulle vara utslagsgivande för det "moderna" samhällets förmåga att lösa problem.

Implementeringsforskare har mycket att lära av Durkheims teori om den organiska solidaritetens betydelse i organisationssamhället. Hans diagnos är bestickande: ju mindre den statliga regleringen kan utnyttja organisationssamhällets detaljkunskap på specialområden, desto mer kommer regleringsförsökens brist på anpassning till lokala situationer att leda till en konstant pendling mellan oprofessionell överreglering och tillstånd av partiell anarki.

Durkheims tes är alltså: den statliga lagstiftningens betydelse behöver inte påverkas negativt av organisationssamhällets framväxt, givet att den kan utnyttja dess institutioner. Denna tes är värd ökad uppmärksamhet, trots att den pekar hän mot tankegångar, som befinner sig i utkanten av de mer rättstroga sätten att angripa förbindelserna mellan politik och förvaltning inom statsvetenskapen. Ju bättre Durkheims diagnos stämmer med erfarenheten på olika politiska områden desto

mer angelägen är implementeringsforskning på området ifråga.

Benny Hjern

Noter

- ¹ Avsnittets rubrik och delar av innehållet är hämtat från ämnet för författarens installationsföreläsningar vid Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet i Stockholm den 19 september 1984 och vid Umeå universitet den 13 oktober 1984: "Mellan politik och förvaltning."
- ² Se genomgång i H. Hydén, U. Stridbeck och K. Åström, "Förvaltningsrättens roll i sociala program". Stencil 1982. Jämför också B. Hjern, "Implementation research – The link gone missing. A Review article". *Journal of Public Policy*, 1982:3.
- ³ Här citerad efter andra upplagan: T. J. Lowi, *The End of Liberalism. Second edition*, s. 331 ff. New York: W. W. Norton & Company 1979.
- ⁴ Jfr L. Downing & R. B. Thigpen, "A Liberal Dilemma", *The Journal of Politics*, 1982, s. 230–246.
- ⁵ Jfr diskussionen i M. Steneroth Sillén & P. Stjernquist, "Rättens roll i landskapsomvandlingen". Stockholm: FRN-Delegationen för långsiktigmotiverad forskning, Rapport 30–S. Hydén et al., a.a., för också en diskussion kring dessa fenomen. Se också B. Hjern & C. Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ⁶ Jfr genomgång i R. Premfors, "Genomförande och utvärdering av offentlig politik". Stencil. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm 1981. Se vidare not 2.
- ⁷ Jfr H. D. Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences*, 1970:1, H. H. Hecló, "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science*, 1973:423–433; H. Eulau och K. Prewitt, *Labyrinths of Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill 1977.
- ⁸ Se C. Bay, "Politics and Pseudopolitics: A Critical Evaluation of Some Behavioral Literature". *American Political Science Review* 1965:51; L. Strauss, "Epilogue" i J. J. Storing (red), *Essays on the Scientific Study of Politics*. New York: Rinehardt & Winston, 1962; S. S. Wolin, *Politics and Vision*. Boston: Little, Brown and Company, 1960, kap 10.
- ⁹ Jfr i stället för andra J. R. Lucas, *The Principles of Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1966.
- ¹⁰ Må ingen skugga fall över Hobbes. Hans analys avsåg hur politiska konstitutioner kan härledas; alltså ramen inom vilken de politiska institutionerna skall hantera mångtydigheten. Ett konstitutionellt perspektiv saknas i utvärderingsmodellerna. De är entydiga av teknokratiska skäl.
- ¹¹ J. G. March, "The technology of foolishness", stencil som i sina huvuddrag återkommer i J. G. March & J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen/Oslo/Tromsø: Universitetsforlaget, 1976. I sin diskussion av *rational fools* har A. K. Sen, "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory", gjort en roande analys av hur ekonomer tillskriver människor sin 'rationalitet'. *Philosophy & Public Affairs*, 1977:317–344.
- ¹² Jfr diskussionen i D. McIntosh, "Max Weber as a Critical Theorist". *Theory and Society*, 1983:69–109.
- ¹³ Se J.-E. Lane, "The Concept of Implementation". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1983:17–40.
- ¹⁴ J. L. Pressman & A. Wildavsky, *Implementation*, ss. xiii–xiv. Berkeley: University of California Press, 1973.
- ¹⁵ Se C. Bay, a.a., och L. Strauss, a.a.
- ¹⁶ "If I call myself a sociologist (and that is what my employment contract says), there is no other reason than to bar the still haunting practise of using social wholes for analytic purposes. In other words: Sociological analysis needs to be founded on the action of the one, the few or the many actors, e.g. strictly 'individualized' methodologically". Weber i ett brev 9.3.1920. Citerat ur *Max Weber und die Soziologie heute*, 1965, s. 137. (B. Hj. översättning).
- ¹⁷ Implementationsstrukturansatsen finns utförligare beskriven i B. Hjern & D. O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis". *Organization Studies*, 1981:2; samt i B. Hjern & C. Hull, "Small Firm Employment Creation: An Assistent Structure Explanation" i K. Hanf & T. A. Toonen (red.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- ¹⁸ J. G. March & H. Simon, *Organizations*, New York: Wiley, 1958, menar att organisationer kan antas finnas så länge man känner igen dem när man ser dem. Detta räcker givetvis inte vid en vetenskaplig analys, då definitionen leder till mer eller mindre slumpartade operationella definitioner av studieobjektet.
- ¹⁹ Jfr. K. R. Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York: Basic Books, 1963; F. E. Oppenheim, "Rationalism and Liberalism". *World Politics*, 1964:342–361; M. Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, s. 439. Tübingen: Mohr, 1951.
- ²⁰ För en kritik av "organicismen" i modern organisationsteori, se W. G. Scott, "Organicism: The Moral Anesthetic of Management". *Academy of Management Review*, 1979:21–28.
- ²¹ För bakgrunden till "the Super-ordinate goal approach", se J. G. March & H. Simon, *Organizations*. New York: Wiley, 1958 och J. D. Thompson, *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill, 1967.
- ²² E. Durkheim, *The Division of Labor in Society*. New York: Free Press, 1964.
- ²³ Ibidem, ss. 275–280.
- ²⁴ Se tex N. Johnson, "The Place of Institutions in the Study of Politics". *Political Studies*, 23:271–83.

- ²⁵ Se genomgång i D. Wrong, *Power*. New York: Harper and Row, 1979, s. 166 ff.
- ²⁶ För att få hela bilden, jfr E. Benoit-Smullyan, "The Sociologism of E. Durkheim and his School" i H. E. Barnes (red), *An Introduction to the History of Sociology*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1948; R. König, "Emile Durkheim: Suicide". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1973:1–25.
- ²⁷ Jfr Weber not 19 ovan samt K.-S. Rehberg, "Rationales Handeln als grossbürgerliches Aktionsmodell". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1979:199–236.
- ²⁸ Jfr Weber not 19 ovan, s. 150 ff.
- ²⁹ P. Selznick, "An Approach to a Theory of Bureaucracy". *American Political Science Review* 1979: 47–54.
- ³⁰ Se introduktion i Durkheim, a. a., samt 'tolkningen' i H. F. Barnes, "Durkheim's Contribution to the Reconstruction of Political Theory". *Political Science Quarterly*, 1920:236–254.
- ³¹ Jfr H. Hydén et al., a. a., samt M. Seneroth Sillén & P. Stjernquist, a. a.

Studentexplosion och universitetsreform

I den dagbok, som föres i min familj, står det för den 9 juni 1955: den nya universitetsberedningen tillsattes, och för den 7 september samma år: Den Edenmanska universitetsberedningen började arbeta i Stockholm. Bortsett från att den nytillsatta kommittén antog namnet 1955 års universitetsutredning var beteckningen riktig. Ragnar Edenman, då statssekreterare, var dess initiativtagare och blev utredningens förste ordförande. När han två år senare blev först konsultativt statsråd och därefter ecklesiastikminister, måste han lämna utredningen, men han blev i stället mottagaren av våra förslag och den, som skulle lotsa dem förbi de hinder som både regering och riksdag kunde tänkas resa.

En uppgift, som jag inte kan finna i vår dagbok, är vilken dag det var som Ragnar Edenman ringde mig för att fråga, om jag ville bli medlem i den planerade kommittén. Det måste ha varit i slutet av maj eller början av juni. Redan under det samtalet klarlade han att den nya utredningens uppdrag principiellt skilde sig från dem, som strax efter kriget tilldelats en rad statliga kommittéer inom universitetsområdet. Deras uppgift hade varit att föreslå en upprustning av universitet och högskolor efter krigstidens stillastående. Den nya

kommittén skulle inte bara undersöka universitetens långsiktiga behov av tjänster, lokaler och instrument, utan även det framtida samhällets behov av högt utbildad arbetskraft. Vad vi ytterst skulle skissera var en modell, som kunde klarlägga universitetens roll i samhället. I direktiven talade man om det starkt ökade antalet studenter. Statsmakterna måste fråga sig, om denna kraftiga ökning var önskvärd ur samhällets synpunkt, och om svaret var ja, i vilken utbildningsfåra man skulle leda strömmen.

Det växande studentantalet var ett i och för sig välkänt fenomen för direktivens författare – jag utgår ifrån att det var dåvarande statssekreteraren som fört pennan och inte statsrådet Person i Skabersjö – ty det var Ragnar Edenman som varit ordförande i *Studiesociala utredningen – 1946 års utredning om den högre utbildningens demokratisering*. Den utredningen hade lagt fram förslag som skulle underlätta för den enskilde att finansiera sin utbildning. Man ville förbilliga resor till studieorten för geografiskt missgynnad ungdom, man föreslog studentmatsalar, kursbibliotek, förbättrad studenthälsovård samt en ökad studentbostadsproduktion genom statligt subventionerade byggnadsbidrag. Alla dessa åtgärder, som i stort sett accepterades av statsmakterna, syftade till att göra det möjligt för nya samhällsgrupper att skicka sina barn till universiteten.

Det har förekommit diskussion om man lyckats i denna demokratiseringssträvan – lyckades man häva den sociala snedrekryteringen? När man skall besvara den frågan bör man komma ihåg, att studentantalet, bara i Uppsala, på ett tiotal år från 1955 växte från c:a 5 500 till ungefär 24 000 inskrivna. Det är sant, att alla dessa 24 000 inte bedrev studier i Uppsala, det var en del luft i siffrorna. Men de flesta hade väl haft någon studieambition, en del vände troligen hem när de inte kunde finna något studentrum, andra insåg att universitetsstudier inte var något för dem. Men universitetsmyndigheterna måste planera som om de 24 000 som anmält sig hade ärliga avsikter.

Hur som helst, så var en våldsam ökning av studentantalet ett faktum. Påstår man att alla de nya studenterna kom från de samhällsgrupper, som traditionellt skickat sina barn till universitet och högskolor, så måste man också anta, att fertiliteten hos landets läkare, lärare, präster och ämbetsmän varit enormt mycket högre än inom den övriga populationen. Eftersom det knappast förhöll sig så, blir slutsatsen att den studiesociala utredningen så till vida måste ha varit framgångs-

rik, att den stimulerat nya samhällsgrupper att skicka sina barn till universitetet. Det är möjligt, att även de nya studentkategorierna statistiskt sett tillhörde medelklassen, dvs socialgrupp II, men man får då ta hänsyn till den expansion och förändring som under 40- och 50-talen skett inom medelklassen.

Vi fick under alla förhållanden många *förstagerations-studenter* vid universitetet, vilket inte var utan problem och krävde en betydande aktiv anpassning från universitetets sida, inte minst med tanke på de krav, som den studiesociala utredningen rest. Den sade nämligen att "en demokratisering av utbildningsmöjligheterna icke får innebära nivellering eller standardsänkning. Det gäller vår framtida skola likaväl som vår universitets- och högskoleutbildning. En differentiering måste alltid ske, men den skall grundas på intellektuella och karaktärsegenskaper, inte på privilegier och privata ekonomiska förutsättningar."

Kvar står att en stor del av de ungdomar, som under 50- och 60-talen strömmade in till universitetet var främlingar i den akademiska miljön i den bemärkelsen att deras föräldrar inte visste något om akademiska studier och studentliv. Det gjorde att många studenter kände sig osäkra och vilslna. De måste få råd i fråga om studier och vägledning i fråga om möjliga yrken. Vi organiserade under min första rektorstid mottagningar i aulan som endast var avsedda som vägledande och upplysande. Detta till trots kunde trycket på de nya studenterna vara så starkt att de kände behov av både psykisk och somatisk hälsovård. Denna form av studentvård var för min generation av studenter okänd, men blev nu nödvändig på grund av det förändrade rekryteringsunderlaget. Resultatet blev att det växte fram nya funktioner för universitetsförvaltningen och därför, logiskt, en ny byråkrati, den *socialvårdande*. Man bör i dessa byråkratiens dagar komma ihåg att det inte var statsmakternas påtryckning och inte heller universitetsledningens önskningar som ledde därhän, utan kravet kom från studenterna, det var de, som krävde stöd och upplysning. Dessa olika socialvårdande åtgärder var förmodligen i sin tur igen en av orsakerna till att studentantalet växte betydligt snabbare än vad både studiesociala utredningen och universitetsutredningen räknat med.

Här skulle jag vilja stanna ett ögonblick inför den frågeställning som Leif Lewin formulerat för detta symposium: Varför blir resultaten annorlunda än de avsedda? Jag vill antyda några skäl för det: (1)

Man får räkna med att varje förslag själv blir ett nytt element i den sociala orsakskedjan, det blir en självalstrande kraft, som gör att verkan blir större än beräknat. Visar en utredning t ex att det föreligger ett behov av fler samhällsvetare, så orsakar den en väldig strömkantring över till det studieområdet. Man hade kanske tänkt sig att ökningen skulle bli 50 % men den blir istället 100 %. Vidare (2) varje beslut fattas under förutsättning av i övrigt lika villkor. I begreppet *lika villkor* inlägger jag inte bara samhällsinstitutioner utan även *samma värderingar*. 40- och 50-talens utredningar (inklusive universitetsutredningen) hade som förutsättning att kunskap och forskning värderades positivt – det var för oss något självklart. I vårt tredje förslagsbetänkande från 1959 sade vi: "Samhällets förkovran beror i allt högre grad av forskningens resultat och människors allmänna bildnings- och utbildningsstandard. Ökad utbildning och forskning är en förutsättning för en fortsatt väsentlig höjning av vår levnadsstandard i vidaste bemärkelse. Därpå beror utvecklingen av vårt näringslivs produktivitet och samhällslivets anpassning till förändrade förutsättningar. För att människorna skall kunna känna sig behärska ett allt mera komplicerat samhälle fordras också en höjd bildnings- och utbildningsstandard. Den bidrar då samtidigt till att utplåna klassgränserna och vi säkrar för framtiden det samhällsskick, vars livskraft beror på den enskildes orientering och trivsel i samhället."

Detta kan sägas vara ett uttryck för OECD-ideologien, som i utredningen hade sin främste förespråkare i Ingvar Svennilsson, men det var även ett uttryck för en upplysningsfilosofi, som starkt ogillades av 60-talsrevoltörerna. När våra självklara utgångspunkter ifrågasattes blev givetvis resultatet ett annat än det avsedda.

Ett annat exempel på att ändrade förhållanden och därmed ändrade beteenden, kan göra att resultaten av ett beslut blir andra än de väntade, utgör försöken att häva studentbostadsbristen. Känslan av att många vände hem från Uppsala därför att de inte kunde finna någon studentbostad gjorde att vi forcerade den frågan hårt. Under 40- och 50-talen utgick vi från föreställningen att gifta studenter skulle tillhöra undantagen och att det därför var enkelrum som vi måste få fram, om vi ville möta bostadsbehovet. Men en utredning från 1961 med namnet *Ändamålsenliga studentbostäder* konstaterade att 1955 var 22 % av Uppsala studenter gifta och man framhåller vidare att "de studentstatistiska undersökningar, som företagits

under 1950-talet visar alla, att antalet gifta studenter successivt ökat". Därtill kom under 60-talet den värderingen, att man kunde bilda par-grupper utan äktenskap. Det ändrade inte behovet av bostäder, även sambos behöver lägenheter. Föreställningen att man måste kunna försörja hustru och barn innan man gifte sig eller flyttade ihop, hade helt vittrat bort. Allt detta gjorde att efterfrågan på studentrum minskade och efterfrågan på lägenheter ökade. Mycket av vårt arbete och uppvaktande, och statsmakternas beslut, fick inte väntat resultat därför att förutsättningarna ändrats genom nya värderingar.

Det är sålunda inte alltid de politiska värderingarna som bestämmer ett besluts resultat, det kan vara nya gruppvärderingar, moraliska värderingar över vilka de politiska ideologierna inte alls råder. Dessa gruppvärderingar kan även sägas vara motsägelsefulla: det nya sambosystemet är, från gamla utgångspunkter, radikalt, men det har ändå i stor utsträckning gjort studentlivet borgerligare än det studentliv, som min generations borgarbarn levde. Det har en rad för oss icke så lätt förutsägbara konsekvenser, nämligen att det blir svårt för studenten att ostört arbeta hemma. Vi satt på våra lyor och läste, den moderne studenten söker sig till bibliotek för att få någon studiero – därav översvämningen på Carolina.

En annan viktig förändring i den sociala verkligheten kan inträffa, när man lägger fram ett förslag, som får en sideeffekt man alls inte beräknar. Framhåller man tex den framtida betydelsen av en viss personalgrupp, så ökar med säkerhet denna grups självkänsla och inre sammanhållning och därmed höjer man även dess anspråksnivå.

Efter detta försök att ange några av de faktorer som kan göra att resultatet blir ett annat än det man vid beslutet tänkt sig, återvänder jag till universitetsutredningen och dess förslag till beslut. Vår uppgift var att planera för ett snabbt växande studenttal – 40-talets utredningar hade utgått ifrån ett tämligen statiskt samhälle, vi skulle planera för ett dynamiskt. Mycket tidigt lade Ragnar Edenman fram tanken på *universitetsautomatiken*. Motivet för den var inte bara den väntade tillströmningen utan även att vi blivit medvetna om att det förelåg en mycket hög avbrottsfrekvens vid studier inom den filosofiska fakulteten och framför allt inom dess humanistiska sektion. Därigenom skilde sig denna fakultet radikalt från fackhögskolorna. Teknis hade tex en helt obetydlig avbrottsfrekvens. Vi utgick ifrån att detta berodde

på att den kvantitativa relationen lärare – student var ogynnsammare inom universitetsfakulteterna. Vi ansåg att man därför måste öka antalet lärare, inte minst med tanke på att första-generations-studenterna inte hade någon traditionell kunskap om hur man bedrev universitetsstudier. För att man skulle kunna beräkna relationen lärare/student föreslog vi att man för varje ämne skulle utarbeta en *organisationsplan*. Den skulle innehålla uppgifter om antalet nödvändiga undervisningstimmar per studerande under olika stadier av studierna, undervisningsgruppernas storlek och vilken typ av lärare som behövdes på de olika undervisningsmomenten. Vissa schablonmässigt beräknade kostnadsramar föreslogs för olika typer av ämnesområden och studiekurser. Genom dessa schablonberäkningar ville vi garantera en oförändrad undervisningsstandard.

Jag sade, att man vid författandet av organisationsplanen skulle ange vilken typ av lärare man ville använda vid olika undervisningsmoment. För att möta behovet av lärare på det akademiska lågstadiet föreslog vi en ny lärartyp, *universitetslektorn*, och ett ökat utnyttjande av amanuenser och assistenter i undervisningens tjänst. Universitetslektortjänsten skulle vara en ordinarie befattning, men vi räknade med extra lektorat som buffertar. Först när man hade ett visst antal extra lektorat kunde man diskutera ordinariesättning av någon tjänst. Lektorerna skulle undervisa 12 timmar i veckan och deras undervisning skulle avse den akademiska grundutbildningen. Dock kunde ett antal timmar, efter en viss mall, omvandlas till annan tjänstgöring. Jag är inte säker på att den bestämmelsen fanns med från början, men det blev snart så. Assistent- och amanuensstjänsterna skulle vad undervisningen beträffar betraktas som halvtidstjänster. Den andra tjänstehalvan skulle ägnas åt forskning.

Universitetsutredningen har blivit mycket kritiserad för sitt förslag om automatiken och för att den införde lektorstjänsterna. Just därför kan dessa två reformer utgöra ett lämpligt exempel på detta seminariums frågeställning om *relationen mellan förslag och förslagets verkliga resultat*.

Man kan ställa frågan: förutsåg utredningen att automatiken skulle föra med sig stora administrativa uppgifter, vilket i sin tur igen skulle innebära växande byråkrati? Jag tror att svaret måste bli: *nej, det förutsåg vi inte*. Organisationsplanerna och deras tillämpning blev mer komplicerade än vi räknat med, vilket sammanhänger med att universitetsutbildningen inom den filosofiska fakulteten

är så differentierad. Varje ämne måste ha sin organisationsplan. Men min motfråga blir: *Vad hade vi för alternativ?* Så vitt jag kan förstå bara att fortsätta med det gamla systemet, dvs att varje ny tjänst, antingen det gällde en tredje amanuensbefattning eller en professur, skulle begäras i petita och där utförligt motiveras. Eftersom det under dessa år inte var fråga om en eller annan tjänst utan om hundratals tjänster, så skulle det kräva en stor handläggande personal för att skriva alla motiveringarna. Jag är inte alls säker på att den byråkratin skulle bli mindre än automatikens. Det gamla systemet hade dessutom nackdelen att det arbetade långsamt. Det skulle ta lång tid innan tjänsterna kunde tillsättas och det fanns alltid en risk att ansökan kunde avslås. Genom automatiken hade vi fått en officiellt godkänd, enklare typ av argumentation.

Den andra punkten på vilken utredningen fått stark kritik gällde konstruktionen av lektorstjänsterna. Kritiken gick bl a ut på att man genom denna tjänstetyp skapat ett gap mellan utbildning och forskning, eftersom den stränga tjänstgöringen – 12 timmar per vecka – omöjliggjorde målmedveten forskning. Om jag nu bara får redogöra för min egen uppfattning så trodde jag inte på sådana konsekvenser. Jag ansåg att för de flesta lektorerna skulle undervisningen snart bli rutin. Den måste givetvis förnyas allt efter forskningens framsteg, men i de flesta humanistiska ämnen är utvecklingen inte så snabb och våldsamt, att det inte för en tränad akademisk lärare skulle gå att följa med så att han inte på ett- och två-betygsstadiet lärde bort något som var på tok föråldrat. Därjämte borde han kunna hinna med egen forskning – även om den fick gå en smula långsammare än det gjorde när han var doktorand eller docent. Vad jag tänkte på var de många läroverkslektorerna, som med en större undervisningsbörda och säkert besvärligare lärjungar ofta orkat med att vara produktiva vetenskapsmän och tom återkommit till universitetet som professorer, fastän deras arbetsförhållanden varit betydligt sämre än de, som erbjödes universitetslektorerna. Den senare kategorin har tillgång till institutioner, laboratorier och bibliotek, som verkligen inte stod läroverkslektorerna i landsorten till buds. Man kan ju även peka på forskare från andra vetenskapsområden, tex forskare inom medicinska fakultetens kliniska ämnen, som trots långa arbetsdagar inom sjukvården ändå kunde meritiera sig för professorer.

Missnöjet med tjänsterna var överraskande

stort när vi presenterade vårt förslag. "En universitetslektor måste för alltid ta avsked från sin forskning" hette det. Jag är inte säker på att det visade sig vara helt sant, men jag har tyvärr inte några siffror på hur många lektorer, som under sin lektorstid speciminerat för professur och även fått en sådan. Därtill kommer att det säkert finns ett antal lektorer som forskat utan att speciminera. Alldeles avklippta från forskning tror jag inte att lektorerna varit. Kanske kan man även komma ihåg att många professorer också klagat över att de inte får någon tid för sin forskning.

På en annan punkt fick våra förslag, vid mötet med verkligheten, resultat av annat slag än vi trott. Vi tänkte nämligen att professorerna skulle ha någon undervisning även på lågstadiet. Så blev det inte. En orsak därtill var, tror jag, att studenttillströmningen blev större än vi räknat med. Samtidigt började man värdera föreläsningar som undervisningsform mycket lågt. En professor kan föreläsa för flera hundra studenter, men delar man upp studenterna i undervisningsgrupper på 25–30 personer kan inte professorn nå alla med sin undervisning, och följderna blev att han nådde ingen. Därtill kom, att de nya forskningsmöjligheterna, som samtidigt öppnade sig genom forskningsrådets upprustning efter Universitetsutredningens andra betänkande, ytterligare lockade professorerna bort från den lägre utbildningen.

Den fråga man då kan ställa är denna: *Varför sökte ni inte möta studentexplosionen med ett kraftigt ökat antal professorer?* Vårt förslag på den punkten byggde på en bestämd uppfattning av den politiska verkligheten. Skulle vi möta studenttillströmningen uteslutande med nya professorer och skulle en professorstjänstgöring förbli oförändrad, så behövdes det hundratals nya professorer. Det innebar att man måste bryta ned det traditionella motstånd, som finns i finansdepartementet, mot att inrätta den typen av högre tjänster. Dessutom saknade ett sådant traditionellt tillvägagångssätt den elasticitet, som automatiksystemet gav utrymme åt med dess möjligheter att anställa extra lektorer. Vi var övertygade om, att hade vi äskat det antal professorer som tillströmningen krävde, hade professorernas tjänstgöringsskyldighet radikalt förändrats. Undervisningsskyldigheten hade kanske ökat till minst åtta eller tio timmar och vi hade i realiteten fått lektorer med professorstitel. Vårt huvudskäl var således en bedömning av den politiska verkligheten, det politiskt möjliga. Det har trots all klagan visat sig vara en riktig bedömning – professurerna har förblivit

i stort sett intakta. Det är en annan sak att U 68 senare har förstört mycket av den intellektuella miljö i vilken professorerna förr var verksamma. Till vårt resonemang kan man foga ytterligare ett skäl: vi hade fullgod anledning fråga, om det fanns så många kompetenta personer i landet att man kunnat inrätta hundratals nya toppjästanter inom tex de humanistiska ämnena. Förmodligen hade man fått sänka kompetenskraven avsevärt.

För att få en helt rättvisande bild bör man tillägga att det trots allt inrättades många nya professurer under 50- och 60-talen, dock huvudsakligen i nya ämnen eller i gränsområden mellan gamla ämnen. Det kan sägas vara en avgjord svaghet i svensk utbildningspolitik, att man hellre satsar på nya ämnen än stärker de gamla kärnämnen. Det är svårt att få nya professurer i historia, litteraturvetenskap eller svenska. Det går lättare om man önskar någon specialtjänst.

På ytterligare en punkt blev det en klyfta mellan vad vi avsett och det verkliga resultatet. Det jag tänker på är amanuens- och assistenttjänsternas framväxt. Vi insåg, att även om vi förstärkte personalorganisationen med lektorer, så skulle de många första-generations-studenterna behöva ett dagligt stöd i sitt arbete. Vad jag då avsåg var väl närmast att man skulle bilda studiecirkel inom fakulteterna av den typ, som jag lärt känna genom min verksamhet i *Kursverksamheten*.

Jag tänkte mig att man skulle införa en organiserad växelundervisning med äldre studenter som monitörer eller studieledare. Jag var naiv nog att tro, att det för många lite äldre studenter skulle upplevas som ett attraktivt sätt att fylla på studiemedlen och därigenom få möjlighet att fortsätta sina egna studier. Det var ju på så sätt vi lyckats värva studieledare till Kursverksamheten. Men den sociala verklighet som mötte den tanken var en helt annan än jag föreställt mig. Organisations-Sverige trädde fram i all sin styrka.

Det existerade redan innan Universitetsutredningen började sin verksamhet en amanuens- och assistentförening. Vid våra diskussioner med den, trädde den mekanism i kraft, som jag tidigare talat om. Föreningen blev medveten om sin fackliga betydelse och dess ledare hävdade bestämt att arbetaren är sin lön värd. Så förvandlades de tänkta monitörerna till assistenter och amanuenser av olika grader, med olika tjänstgöringsskyldighet och olika löneförmåner. Det betydde att universitetet fick en stor personalkategori som skulle anställas och entledigas, ha sjukledighet och semester och mycket annat, en grupp som, kort sagt,

krävde service från åtskilliga administratörer, dvs som fordrade en byråkrati bakom sig. Återigen var det krav *underifrån* som fick byråkratin att växa. Jag tycker detta är ett ganska vackert exempel på hur ett förslag förändrar verkligheten och hur sedan verkligheten förändrar förslagens resultat.

Problemet för forskningen inom detta område är att alla faktorer i händelseförloppet inte är så lätta att fånga in. Det kan ligga många underhandskontakter mellan det ursprungliga förslagens formulering och det, som slutligen presenteras. Men även om man haft sådana förhandlingar kan situationen vid den slutliga utformningen ha förändrats, därför att berörda grupper insett sin nya nyckelroll. Förslaget har den självalstrande effekt jag tidigare talat om.

I direktiven till Universitetsutredningen stod, att vi skulle beräkna tillströmningen till universiteten och ange sättet att möta den, samt försöka förutsäga samhällets behov av akademiskt utbildad arbetskraft. Bakom det sista kravet låg den rationallistiska föreställningen att visste man ungefär hur många lärare eller läkare ett samhälle behövde, så skulle man genom upplysning kunna leda studenterna in på de rätta levnadsbanorna. I betänkandet *Universitet och högskolor i 1960-talet* (1959) skisserade vi en sådan modell. Vi försökte beskriva både behovet av akademisk arbetskraft och utbudet av densamma. Tillströmningen till universitet och högskolor lät sig nödortfött bestämmas genom ett studium av elevernas val av gymnasielinjer. Arbetsmarknadens behov av akademiker var svårare att förutse och kunde bara bli motiverade gissningar. Det är så många olika faktorer som gör att resultatet blir ett annat än det tänkta. Vi hade tex ett kapitel om behovet av *agronomer, jägmästare och veterinärer*. Det är, kan man tycka, ganska väl inramade grupper (om man tex jämför med samhällsvetare). Ändå påverkas behovet av denna arbetskraft inte bara av vetenskapens utveckling och av olika ideologier om tex skogsvård, eller kreaturslöst jordbruk, utan även och kanske först och främst av jordbrukspolitiska beslut. En sådan problematik återkommer för yrkesgrupp efter yrkesgrupp med växlande styrka. Därtill kommer framväxten av nya yrkeskategorier, ofta resultatet av forskning och politiska beslut. När vi arbetade med vår modell anade vi knappast datorernas personalbehov. Den elektroniska revolutionen hade ännu inte kullkastat en rad begrepp. Samtidigt vill jag tillägga att det

kanske nu, med datorernas hjälp, är möjligt att göra mera sofistikerade modeller med fler variabler och med möjlighet att spela med alternativa utbildnings-scenarier. Det hade vid den tiden inte heller blivit modernt att tala om utvärderingar och att ange indikatorer med vars hjälp man kunde uppskatta det uppnådda resultatet. Nu, 25 år efteråt, kan vårt tänkesätt verka primitivt och naivt.

Och ändå skulle jag vilja påstå, att universiteten med en nästan otrolig seghet lyckades klara den oerhörda studentpressen och ge de många studenterna en utbildning, som gjort att de allra flesta absorberats av samhället, de har funnit en pinne att sitta på. Det hade inte gått utan automatiken och universitetslektorernas undervisningsinsats.

Den 17/1 1963 står det i dagboken: Blev Universitetsutredningen färdig efter 8 år.

Torgny T. Segerstedt

Skolreformerna: Vad som gått "rätt" respektive "snett"¹

En period av "reformeufori"

Åren efter kriget var en period av vad man kan kalla "reformeufori". Man kan peka på flera anledningar till denna.

(1) Efter en lång reformpaus under kriget – även om ett och annat skedde, inte minst vad gällde förberedelser och utredningar – kunde Sverige åtnjuta en flygande start för ett socialt reformprogram som hade påbörjats under 30-talet och förberetts under kriget. Det gällde skolan, familjen och hur man skulle gripa sig an med de ekonomiska efterkrigsproblemen, särskilt sysselsättningen. Man upplevde att man hade mycket att ta igen.

(2) Sverige kunde med oförstörd produktionsapparat under mer än två årtionden åtnjuta oavbruten ekonomisk tillväxt. Vi hade full sysselsättning, och för ungdomarna var det bara att välja jobb. Vi hade tendenser att till en början ta i väl kraftigt med bakslag som följd, vilka utlöste en viss försiktighet, exempelvis i början av 50-talet med dess sk engångsinflation. Men denna försiktighet avlöstes av en ny period av reformiver. När man ser efter vad som hände inom skolväsendet under denna tid, slås man av att vi hade brist på det mesta utom pengar. Vi saknade lärare och

skollokaler för de stora årgångarna med allt större förväntan på vidaregående skola. Detta var i och för sig inga direkt gynnsamma auspicer för att reformera skolan, men trycket på förlängd utbildning, det Ragnar Edenman kallade "sprängningen av realskolan inifrån", underlättade i stora delar av vårt land övergången från ett parallell- till ett enhetsskolesystem.

(3) Detta var en period, då tron på rationella överväganden som en del av planering av reformer växte sig stark. Rationaliteten bestod inte bara av tron på vad man kunde göra med väl planerade samhälleliga interventioner utan också på värdet av beslutsunderlag levererat av forskningen. Professorerna behandlades som platoniska filosof-kungar. Ett uttryck för tron på vad rationella överväganden, främst genom forskningen, kunde åstadkomma var inrättandet 1947 av Statens Råd för Samhällsforskning med Ragnar Edenman som dess förste sekreterare och Torgny T Segerstedt som en av ledamöterna. Den senare skulle sedermera under många år bli rådets ordförande. Jag var själv en av mottagarna vid rådets första anslagsutdelning 1948. Man började begagna vad man kallade den psykologisk-pedagogiska forskningen för att skaffa sig underlag för överväganden om reformer. 1940 års skolutredning vände sig till landets fyra professorer inom ämnesområdet (de var inte fler) och bad dem avge utlåtanden om den psykologisk-pedagogiska forskningens ståndpunkt i flera av de frågor som utredningen höll på med, tex inträdesåldern till skolan, åldern för införande av ett främmande språk och möjligheterna att diagnosticera studiebegåvningar.² 1946 års skolkommission startade ett omfattande forskningsprojekt vid Göteborgs universitet med ambitionen att bli belysa frågan om utvecklingen av teoretisk och praktisk begåvning, något som ansågs ha stor relevans för kommissionens arbete med differentieringsfrågan.³ Sociologi blev en ny separat universitetsdisciplin med Segerstedt som förste innehavare av professur i ämnet.

Jag skall nämna två belysande exempel på den spirande samhällsvetenskapliga forskningens betydelse för utbildningspolitiken. Det första gäller den sk begåvningsreserven, ett uttryck som Ragnar Edenman myntade, vill jag minnas, i ett föredrag vid den sk studentriksdagen 1948. Det andra gäller 1957 års skolberednings forskningsprogram kring frågan om skoldifferentieringen med undersökningar av bl a Kjell Härnqvist och Nils-Eric Svensson.⁴ Eftersom jag senare kommer tillbaka

till skolberedningens forskningar, skall jag i kort-het beröra frågan om begåvningsreserven.

Jag hade i mitten av 40-talet med tillgång till data om begåvning, utbildning och yrke för hela åldersklasser 20-åringar försökt uppskatta hur många ungdomar som var realexamens- respektive studenexamenkapabla.⁵ Jag utgick då ifrån fördelningen av testpoäng hos dem som de facto hade avlagt dessa examina och försökte med vissa antaganden bestämma minimigränser i begåvningshänseende för att kunna tillhöra respektive kapabla kategorier. När detta var gjort, försökte jag ta reda på hur många ungdomar med erforderlig begåvning som låg över minimigränsen och vilken bakgrund dessa ungdomar hade. Det befanns då att bara en tredjedel av de studentexamenkapabla fick tillfälle att gå igenom gymnasium och att de bägge övriga tredjedelarna ungdomar som regel kom från landsbygd och/eller sk låg socialgrupp. Vi hade alltså en betydande, vad Edenman kallade, begåvningsreserv. Jag skall här inte uppehålla mig vid svagheterna som vidlåde den metod för att göra sådana här uppskattningar som jag använde. I själva verket gav den en underskattning, vilket Härnqvist sedermera med en avsevärt bättre metod kunde visa.⁶ Här som så ofta sker i vetenskapligt arbete kom en undersökning och kritiken av denna att inspirera förbättringar genom fortsatt forskning och därmed ökad approximation av uppskattningen.

Det här intressanta är emellertid att undersökningarna starkt kom att påverka det skolpolitiska tänkandet. Många, inklusive en statistikprofessor i Lund, ansåg att vi inte hade några begåvningar utöver dem som gymnasier och universitet då tog hand om.⁷ Nu kunde visas, att den lilla elit som gick vidare till högre studier ingalunda utgjorde landets hela begåvningskapital, något som framhölls bla i 1950 års skolproposition.

Vad syftade skolreformen till?

Ett övergripande syfte med skolreformen var att avskaffa det parallellskolsystem som i stort sett skiktade eleverna efter socialklass. Alla, oberoende av hembakgrund, borde i stället genomgå en och samma bottenskola – en tanke som ursprungligen hade fått sin mest konkreta utformning av liberalen Fridtjuv Berg på 1880-talet. Men det var en tanke som hade svårt att slå igenom i den allmänna opinionen. Den hade under flera årtionden ännu svårare att bli omsatt i praktisk politik, inte minst därför att det bland liberaler och socialdemokrater fanns åtskilliga lärare som ställde sig

minst sagt tveksamma till att hålla alla elever samlade i samma skola under så lång tid som de första 6–7 skolåren. Däremot var man helt med på att begåvningarna, oberoende av sin sociala bakgrund, skulle få sin chans. Sålunda lämnades i 1945 års riksdag en socialdemokratisk motion om stipendier som skulle göra det möjligt för ungdomar från ekonomiskt svaga hem att gå över till läroverk.

Man ville avskaffa parallellskolsystemet, bla för att åstadkomma större jämlikhet i chanser till högre utbildning. Detta var en jämlikhetssyn som kan kallas den klassiskt liberala. Alla skulle enligt denna ställas på linje och starta tävlan på lika villkor i ekonomiskt avseende. Ännu var det inte fråga om att införa någon slags positiv diskriminering, så att de underprivilegerade gavs ett positivt handikapp. Denna mera radikala, kompensatoriska jämlikhetssyn, om man nu kan använda ordet jämlikhet som beteckning på den, kom in i debatten först mot slutet av 60-talet.⁸

Ett annat viktigt syfte, kanske mera övergripande än jämlikheten, var att med en grundskola för alla, en skola som under försöksåren bar det avskräckande och fantasilösa namnet enhetsskola, skapa en gemensam referensram vad gäller synsätt och värderingar, något som sågs som en grundförutsättning för en fungerande demokrati trots all dess pluralism i övrigt.

Målen för reformen av skolväsendet, särskilt den grundläggande skolan, var sålunda på sikt sociala och politiska och inte främst pedagogiska, något som inte ens reformanhängarna under lång tid var angelägna att särskilt starkt betona. De fick därför finna sig i att motståndarna skaffade sig och länge behöll vad som i dagens chargon kallas "problemformuleringsprivilegiet". Man kan säga, att under 40-talet och långt in på 50-talet, vad som först kallades anknäpning mellan folkskola och läroverk och sedan differentiering inom skolan, debatterades skolreformen som om den uteslutande gällde rent *pedagogiska* problem: sammansättningen av klasserna och sätten att undervisa. Därför kom debatten länge att främst handla om frågor som huruvida det var möjligt att lära alla 11-åringar främmande språk eller huruvida det var möjligt att inom samma klass undervisa elever med den stora variationsvidd i intellektuella förutsättningar och intressen som förekom i ett osorterat elevmaterial, en pedagogisk miljö där de mera begåvade riskerade att bli lidande.⁹

Jag skulle tro att en väsentlig anledning till denna begränsning av debatten var att 1940 års skolut-

redning, som arbetat nästan ett halvdussin år innan den politiskt sammansatta 1946 års skolkommission tog över, både med hänsyn till sina direktiv och sin sammansättning huvudsakligen var inriktad på att göra en pedagogisk översyn även om denna var förenad med vissa förändringar i skolans struktur. Skolutredningen bestod nästan helt av pedagoger, vilka också följdriktigt under utredningens gång delade sig i en folkskole- och en läroverksfalang.

Vad var politiskt kontroversiellt?

Det skolpolitiskt kontroversiella i Sverige fokuserades under åren 1945–62 på en enda term: differentiering.⁹ Som sagt, motståndarna till reformen behöll under en följd av år problemformuleringsprivilegiet. De ville framställa reformen som en i grunden pedagogisk angelägenhet, om vilken pedagogisk expertis borde få det avgörande ordet. Det gick helt enkelt inte att undervisa alla barn i samma typ av skola, eller i varje fall inte i samma klass. Någon form av sortering efter begåvning mätt med endera betyg, kunskapsprov och intelligetest eller en kombination av dessa borde ske. De som argumenterade för reformen hade det inte alltid så lätt, därför att med empiriska undersökningar underbyggda pedagogiska fakta inte alldeles avgjort var så hjälpsamma för deras sak.

Under 50-talet genomförde skolöverstyrelsen med mobilisering av beundransvärd energi och stora resurser utvärderingar för att jämföra hur det blev med elevernas kunskaper i försöken med enhetsskola jämfört med realskola, allt i syfte att efterleva 1950 års skolbeslut som luddigt formulerat kunde fattas i enighetens tecken.¹⁰ Man kan med den visdom som infinner sig i efterhand och kallas efterklokhet kritisera dessa ambitioner att jämföra det "gamla" och det "nya". Jämförelserna byggde på det implicita antagandet att målsättningarna för de båda skoltyperna vore desamma, annars hade man inte kunnat använda samma kunskapskriterier för utvärderingen. Men om det antagandet inte gällde, vilket man lätt kan övertyga sig om genom att läsa igenom vad skolkommissionen hade sagt och några år senare anvisningarna för försöksverksamheten, var hela denna apparat meningslös som ett instrument för utprövningar av vad som var "bäst". Att försöksverksamheten sedan hade andra betydande fördelar skall inte förnekas.

1957 års skolberedning uppdrog åt mig och mina medarbetare på den alldeles nystartade första lärarhögskolan att genomföra en undersökning, i

vilken vi jämförde Norr- och Söderort i Stockholm. Norrort behöll ett slag det gamla parallellsystemet, medan Söderort inte hade någon övergång till läroverk. De första sex skolåren var sammanhållna; tre distrikt fick försök med enhetsskola. Den monografi i vilken Nils-Eric Svensson redovisade en uppföljning av samtliga elever i Stockholm från femte till och med nionde skolåret, visade i stort sett följande.¹¹ De elever som gick över till realskola eller läroverk efter 4:e skolåret utvecklade sig kunskapsmässigt inte särskilt mycket bättre än de med samma begåvning och sociala bakgrund som blev kvar i sammanhållna klasser tillsammans med sina tidigare kamrater. Däremot visade de elever som så att säga blev över i folkskolans gallrade årskurser, de "negativt selegerade", en sämre kunskapsutveckling än dem som med lika förutsättningar i övrigt fanns kvar i sammanhållna klasser. De metodiska problemen kring sådana här jämförelser blev föremål för en diskussion som knappast väsentligen rubbade de här angivna slutsatserna.¹²

Men Stockholmsundersökningen hade också en annan sida, som höll på att komma bort i diskussionen, nämligen den sociala, dvs hur såg selektionen av eleverna med hänsyn till hembakgrund ut under de fem år uppföljningen gjordes? 1946 års skolkommission hade fört en intressant argumentation mot en organisatorisk differentiering redan i 11-årsåldern. Kommissionen ville inte förneka att det vore möjligt att redan så tidigt välja ut och till separata skolor överföra de teoretiskt mest begåvade eleverna. Men, menade kommissionen, därmed skulle arbetarklassen berövas sina begåvningar och också sina talesmän. Detta var i linje med vad den legendariske ABF-ordföranden Gunnar Hirdman kallade den "lyckosamma orättvisan".

Men vi hade möjligheter att belysa frågan om den sociala selektiviteten med data både från Stockholmsundersökningen och den undersökning av kvarsittning och utkuggning i realskolan.¹³ Som skolberedningen själv, genom sin huvudsekreterare Jonas Orring, utförde. Vilket samband med elevernas sociala bakgrund hade den selektion som skolan gjorde med prov och betyg. Den klassiska synen på jämlikhet i utbildningstillfällen var ju att lika begåvning, oberoende av hembakgrund, skulle ge lika chanser att gå vidare. Denna jämlikhet borde kunna åstadkommas genom att avlägsna ekonomiska barriärer för avancerade studier. Hur förhöll det sig med detta under de första 9 skolåren? Vi utförde sekundäranalyser av

bägge materialen och kunde förse skolberedningen, som vintern 1959–60 var inne i ett kritiskt läge, med en rapport, i vilken vi belyste skillnaderna mellan socialgrupperna i fråga om övergång till läroverk och kvarsittning, varvid vi höll begåvningskriterierna, betyg, standardprov och testpoäng, under kontroll. Kvarsittning, och framför allt utkuggning, var betydligt vanligare i lägre än i högre socialgrupp. Övergång till läroverk efter årskurs 4 var också starkt korrelerad med hembakgrunden bland elever med samma begåvningsförutsättningar. Dessa, liksom andra studier, visade att ju tidigare man sökte skilja ut de elever som visat prov på begåvning från de övriga desto starkare blev den sociala snedvridningen.¹⁴

Detta var sålunda starka *sociala* argument för en skola med en sammanhållen organisation. Att denna inte innebar en patentlösning för att uppnå ökad jämlikhet vad gällde studier längre upp i utbildningssystemet insåg man inte då. Jag skall återkomma till detta.

Vad var det som var lyckat med skolreformen?

Eftersom jag kritiskt skall söka ange vad som enligt min mening har "gått snett" med skolan som institution, finns det all anledning att först gå in på vad som "gått rätt", de obestridliga framgångar som skolreformen haft, framför allt som ett medel att både höja den allmänna bildningsnivån hos vårt folk och, trots allt, som jämlikhetskapare. Men först en kommentar av reformverksamheten som sådan.¹⁵

Man ändrar inte en så etablerad institution som skolan över en natt. Det som slår en, när man nu i efterhand studerar skolreformen, är att man tog mycken tid på sig och att förändringarna skedde steg för steg. Det finns anledning särskilt peka på detta, eftersom 1975 års högskolereform ger exempel på genomgripande institutionella förändringar som man sökte genomföra om inte över natten så från det ena året till det andra. Men så blev det ju också följder som i efterhand tarvar en betydande revision. Men med skolan tog man som sagt tid på sig. Hela 40-talet var en period av grundliga utredningar: först 1940 års skolutredning, sedan 1946 års skolkommision. Så kom 1950 beslut om försöksverksamhet som pågick under ett årtionde. Mot dess slut kom så en ny utredning som skulle samla ihop erfarenheterna, dra slutsatser av dessa och söka förena dem med politiska mål, vilket allt ledde till 1962 års skolbeslut. Detta gav de kommuner som inte hade infört

grundskola på försök ytterligare ett årtionde att etablera den nya skolorganisationen. Allt detta gynnades naturligtvis av den politiska stabiliteten och kontinuiteten. Vi hade under hela denna reformperiod 1946–69 samma statsminister, vilken som ecklesiastikminister varit ordförande i skolkommisionen. Ecklesiastikministern 1957–67, Ragnar Edenman, hade redan 1946 startat som sakkunnig i departementet och blev efter några år statssekreterare för att sedan bli departementschef.

Inför alla de studier som på senare år gjorts av den sk sociala snedvridningen till högskolestudier har vi lätt att glömma bort den enorma ökningen av utbildningsmöjligheter som skett på de åldersstadier som tidigare täcktes av realskola och gymnasium. Vi har nu alla ungdomar i skola till 16 år och tar emot den överväldigande majoriteten i gymnasieskolan. Vi skall inte glömma bort att på 40-talet slutade 75 procent av ungdomarna skolan efter 6 eller 7 år. Mindre än 15 procent nådde fram till realexamen och mindre än 10 procent gick till gymnasium. För landsbygden innebar grundskolan en revolution vad gällde utbildningstillfällen. Inom en kort period fick alla inte bara utbildning till 16-årsåldern utan sporrades också att gå vidare till gymnasium. Det fanns glesbygdskommuner, där andelen av en ålderskull 16-åringar som gick vidare till gymnasium inom loppet av ett tiotal år ökade från en enda futtig procent till 10–15 procent.

En breddning av utbildningstillfällena betydde också en utjämning mellan socialgrupperna. Medan i slutet av 40-talet andelen ungdomar från socialgrupp 3 som gick till universitet och högskolor uppgick till någon enda procent, hade den in på 60-talet ökat till 10 procent. Sådana här siffror brukar som bekant tolkas olika, allteftersom politisk ideologi, enligt modellen att glaset är antingen halvfyllt eller halvtomt.

Vad har "gått snett"?

Skolan som institution i vårt land, liksom i andra, jämförbara industriländer har fått erfara, hur 50-talets och det begynnande 60-talets utbildningsoptimism och reformeufori har tenderat att förbytas i pessimism och kritik.¹⁶ Dessa tendenser har blivit starkare än vad man för 20 år sedan kunnat ana. Kritiken har kommit från både vänster och höger. På vänsterhåll började man mot slutet av 60-talet ifrågasätta skolans värde för individuell karriär och samhällsekonomisk tillväxt. Skolan i det kapitalistiska samhället ansågs bara reprodu-

cera den existerande sociala ordningen genom att bevara klasskillnaderna. Skolan förberedde för ett hierarkiskt ordnat arbetsliv genom att utbilda disciplinerade och docila arbetare. På den anarkistiska kanten ville folk som Ivan Illich göra rent hus med formell skolgång överhuvud. Skolan gjorde eleverna till utbildningsnarkomaner helt beroende av det pedagogisk-byråkratiska etablissemanget. På konservativt håll anklagade man skolan för låg intellektuell standard och bristande disciplin. Under 60-talet och fram till energikrisen ökade kostnaderna per elev och år i *fasta* priser i flera länder med mellan 50 och 100 procent. Man började kräva utvärdering – inte minst i termer av elevkompetens – av vad skolan åstadkommer med alla dessa pengar. Hade eleverna, som nu kostade dubbelt så mycket, blivit dubbelt så duktiga under den här perioden?

Förväntningarna på skola och utbildning stod vid 60-talets mitt på sin höjdpunkt. Vid den OECD-konferens om jämlikhet i utbildningstillfällena som hölls i Kungälv 1961 med svenska regeringen, företrädd av Ragnar Edenman, som värd yttrade ordföranden Lionel Elvin i sitt öppningsanförande: Vi lever nu i ett samhälle regerat med den insikten att var och en bör få så mycket skoling som han kan stå ut med, "as much education as he can stand". Detta sades med en humoristisk tillspetsning men med allvarlig undermening.¹⁶ Samma år hade OECD-länderna hållit en policykonferens om utbildning och ekonomisk tillväxt i Washington. Optimistiska tongångar anlades vad gällde skolans möjligheter att främja ekonomisk utveckling, jämlikhet och ett bättre samhälle.

Situationen var vid slutet av samma årtionde ganska annorlunda: misräkning, kritik, ja rentav aggression, till den grad att en rousseauan som Illich kunde vinna genklang med sin filosofi om "avskolning" av samhället. Den förtroendekris, som i flera industriländer drabbat skolan, har medfört att den fallit ned på den politiska prioritetsskalan. Problemen är förvisso många och har medfört att somliga hamnat i en självuppgivande pessimism, medan andra sökt intala sig själva och andra att det mest är i sin ordning och att vad som behövs är spacklingar för att avlägsna återstående skönhetsfläckar. Spacklingen skall ske främst genom att spendera mera pengar.

Men den förtroendekris, som på sina håll oneligen förekommer, får inte föranleda oss att svepande tala om "misslyckanden". Åtskilliga av de problem vi har i dagens skola utgör reflexer av problem vi har i samhället i stort och är oförutsed-

da biverkningar av de enorma förändringar skolan genomgått. Paradoxalt nog torde den viktigaste källan till besvikelser vara just de spektakulära framgångar vi har haft med skolan och de förhoppningar om nya framgångar som dessa inspiret. Jag var nyss inne på den enorma ökningen av utbildningstillfällena och därmed förenad utjämning som skett. De stora framgångarna under rekordåren har spämt förhoppningarna om ständigt nya framsteg högt. Ikke infriade förväntningar har lett till motsvarande besvikelser. Dessa har sugit mycken näring ur vad jag nyss kallade oförutsedda bieffekter som reformerna, inte minst genom sin storskalighet och ökade byråkrati, medförde.

Påpekanden om att skolproblemen i mycket är samhällsproblem och att framgångar och misslyckande sammanhänger med anspråksnivån kan tyckas rätt självklara. Men inte desto mindre delar skoldebattörerna gärna upp sig i två läger. Å ena sidan har vi dem som nostalgiskt blickar tillbaka på en svunnen idyll med kunniga och väldisciplinerade elever och å andra sidan dem som menar att man bara behöver gå vidare på den inslagna riktningen utan några större korrigeringar av kursen.

Häromåret blev jag av Alva och Gunnar Myrdal inbjuden att inleda ett litet seminarium i deras hem om vad som "gått snett" med skolan. Alva Myrdal hade varit en idéspruta inom 1946 års skolkommission, inte minst genom sina internationella utblickar.¹⁷ Men hon liksom maken hade på senare år funnit att saker och ting inte hade utvecklats som man väntat. Uppenbart var att under de årtionden som förflutit sedan reformverksamheten igångsattes, hade man fått konfronteras med icke-avsedda och icke-förutsedda konsekvenser. Problemen gäller främst tonårsskolan, grundskolans högstadium, det stadium där man tidigare tog hand bara om en social och intellektuell elit men där man i dag måste ta hand om alla ungdomar, som till råga på allt är tvingade att vara i skolan därför att det är lag på det. Skolans institutionella villkor främst vad gäller högstadiet, men också gymnasietadiet, har radikalt förändrats. Låt mig i stor korthet peka på vissa huvudsakliga förhållanden.

(1) Vi har för det första den dramatiska ökningen av antalet elever. För några årtionden sedan var det bara en liten andel av 13–16-åringarna som fortsatte med sin skolgång efter folkskolan. Nu går alla kvar till de är 16. Majoriteten fortsätter "frivilligt" därefter, trots att somliga av dem säger sig avsky skolan.

(2) De starkt ökade möjligheterna till fortsatt skolning går hand i hand med en hårdnande konkurrens om platserna. Detta kan tyckas paradoxalt men betingas av den allt starkare tendensen inom arbetslivet att låta uppnådd nivå av formell utbildning bestämma individens plats i kön bland dem som söker jobb. Vi har under de gångna tio åren haft en hög och ständigt ökande ungdomsarbetslöshet. Denna har i OECD-länderna hållit sig mellan 15 och 50 procent och har visat sig vara rätt oberoende av den aktuella konjunkturen, vilket tyder på att den utgör ett problem som oupplösligt hänger ihop med själva systemet. Men det är genomgående en stor skillnad i arbetslöshet mellan ungdomar med kort och lång utbildning.¹⁸

Överallt i industriländerna märker man, hur arbetsmarknaden anpassar sina krav till den ökade utbildningsnivån hos de arbetsökande. Det betyder att man först tar de bäst utbildade till jobb, där man tidigare hade folk som utbildat sig på mellannivå. Dessa i sin tur går före dem som utbildat sig på lägsta nivå, som på detta sätt riskerar att slås ut. Detta är ungdomarna starkt medvetna om, vilket förklarar en annan paradox. En stor del av de 14-åringar eller 16-åringar, som tex i IEA-undersökningen gav uttryck för vantrivsel och mycket negativa attityder till skolan, fortsatte trots detta på gymnasiet. De visste fuller väl att de måste härda ut några år till för att därmed bättre kunna hävda sig bland de jobbsökande.

Detta leder bl a till det allvarliga problem som slapt brukar betecknas som "utslagning" av elever. Man har då fäst sig vid den ökade förekomsten av vad som eufemistiskt kallas "jämkad studiegång" i grundskolans sista årskurs. Denna företeelse är dock bara toppen på ett isberg. Vi har här i Sverige i våra större tätorter börjat få det problem som man sedan årtionden haft i tex de amerikanska och brittiska storstäderna med sina etniska minoriteter. Det gäller en elevgrupp om uppskattningsvis 10–15 procent med hemförhållanden som redan från första början gör dem handikappade i skolan. De kommer efter vid läsinläringen men flyttas upp årskurs efter årskurs och halkar därigenom mer och mer efter. Skolan ger upp om dem, och själva ger de upp. De är smärtsamt medvetna om att misslyckande i skolan betyder misslyckande i arbetslivet, vilket som sagt allmer tenderar att ordna kön av anställningssökande i första hand efter formell skolgång. Det betyder att de med mera skolår slår ut dem med färre.

Vi håller, vill jag hävda, på att få en "ny pedago-

gisk underklass". Till skillnad från den gamla underklassen, som var en majoritet, är den nya en liten minoritet. Den har dessutom inga artikulerade talesmän och har därför svårt att göra sig hörd. Uppkomsten av vad jag här kallat en "ny pedagogisk underklass" bör ses i samband med den revolutionära förändring inom arbetslivet som robotisering och datamaskinstyrd verksamhet inom tillverkningsindustri och kontorsvärld innebär.

I slutet av 50-talet och början av 60-talet var det mycket tal om vilka effekter den sk automationen skulle kunna få. Många fruktade att den skulle leda till stor arbetslöshet genom att mänsklig arbetskraft inom tillverkningsindustrin ersattes av maskiner. Olyckskorpornas profetior kom dock på skam, främst därför att den totala sysselsättningen kunde ökas genom en ständigt fortgående ekonomisk tillväxt. Minskningen av antalet arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin kunde kompenseras genom ökning inom servicesektorn, främst inom den offentliga servicen, där arbeidskraftsintensiva områden, såsom undervisning, sjukvård och socialvård, starkt expanderade.

Med detta perspektiv: vad kommer då den teknologiska revolution vi nu befinner oss i att betyda för sysselsättningen? Denna gång är det inte längre fråga om teknologi med stelt lineär automation. Nu gäller det elektronik- och datastyrd produktion och service med ett betydligt bredare och mera flexibelt register. Mycket fler tillverkningsprocesser kan göras datamaskinstyrda och därmed robotiseras. Detta leder till att man under förutsebar framtid har behov av i huvudsak två kategorier anställda, dels en – minskande – grupp med rätt okvalificerade och rutinbetonade tryck-på-knappen uppgifter, som trots allt inte helt kan robotiseras, och dels en – ökande – grupp av högkvalificerade planerare, programmerare och arbetsledare.

Den allmänekonomiska situationen är emellertid nu annorlunda än den i slutet av 50- och början av 60-talet. Nu har flertalet industriländer ekonomier i stagnation. Den genom robotisering och datastyrning friställda arbetskraften kan inte längre absorberas av servicesektorn. Arbetstillfällena inom den offentliga sektorn blir inte fler, eftersom det inte finns finansiellt utrymme för dem. Samtidigt innebär robotisering inom kontorsvärlden och offentlig förvaltning att många uppgifter ersätts med datastyrd produktion.

Stora svårigheter att omskola, eller snarare "uppskola", den överflödiga arbetskraften kommer att föreligga, främst beroende på den relativt

svaga grund av allmänskolning som många har. För att man skall kunna kvalificera sig för nya arbetsuppgifter ställs krav på färdigheter vad gäller kommunikation och matematik samt på kunskaper i naturvetenskapens grundbegrepp, som många inte har förvärvat i skolan.

Detta framväxande meritokratiska samhälle utgör, menar jag, en väsentlig del av bakgrunden till de skolproblem vi i dagens läge har.¹⁹ Vi talar om att vi har en skola som skall utveckla samverkande och harmoniska människor för ett mera jämställt samhälle, men i själva verket betyder konkurrensen om jobben att vi får en tävlingsskola med prov och betyg, där somliga, för att tala med Orwell, är mera jämlika än andra, oberoende av om de lever i ett kapitalistiskt eller socialistiskt system. Tillhörighet till intelligentsian tenderar att gå i arv. Men retoriken kring jämlikhetsfrågan tillsammans med medvetandet om utbildningens betydelse för att kunna nå attraktiva sociala positioner och jobb har skapat vad man kan kalla de stigande förväntningarnas revolution.

(3) Skolenheterna har blivit större, likaså de administrativa enheterna. Den byråkratiska hierarkin har vuxit på både höjden och bredden. Medan den typiske folkskoleeleven i vårt land för 30 år sedan gick i en skola med mindre än 100 elever, går den typiske grundskoleeleven i dag i en skola med mer än 500 elever, med en atmosfär av opersonlig formalism och med ytliga, korta och fragmenterade kontakter, något som kan leda till identitetsproblem.

Jag nämnde "fragmenterade kontakter". Eleverna möter vuxna i allt större utsträckning i högre specialiserade funktioner och sällan någon som har att göra med hela hans person. Servicefunktionerna är uppdelade på sköterska, psykolog, kurator, måltidspersonal osv. Men alltför specialiserade lärare uppträder tidigt: i övningsämnen och i stödundervisning. På högstadiet kan eleverna under en vecka få att göra med över dussin lärare, var och en med sin bit i ett socialt inlärningsmönster som inte alltid är så särskilt samordnat eller enhetligt.

(4) Man talar ibland om en "generationsklyfta" i värderingar och attityder mellan ungdomen å ena sidan och deras föräldrar och lärare å den andra. Det är mera befogat att tala om en segregation mellan generationerna i vårt samhälle vad gäller erfarenheter och kontakter. Det institutionella inslaget i omhändertagandet av barn och ungdom har ökat i samma mån som familjens betydelse har minskat. En allt större andel tas

hand om av daghem och förskolor, samtidigt som mödrar med barn i mer än dubbelt så stor utsträckning nu som för 25 år sedan arbetar utanför hemmet. SIA-reformen i Sverige betyder att skolans ansvarsområde ytterligare ökar i samma mån som skoldagen förlängs och skolan alltmer blir en plats där man inte bara skaffar kunskaper och färdigheter. Ungdomarna kan visserligen ta olika småjobb, när de kommit upp i tonåren, men den generella bilden är att de uppväxande har rätt liten kontakt med de vuxnas förhållanden vad gäller arbetslivet.

Skolans uppgift är att ge *ställföreträdande erfarenheter*. Den söker att med det talade och tryckta ordets hjälp ge eleverna en bild av hur världen där utanför ser ut. Just denna förmåga att ge ställföreträdande erfarenhet är själva fördelen med skolan. Med verbala hjälpmedel och de abstrakta begrepp som dessa betecknar kan skolan hjälpa till att ge systematik och överblick i tillvaron vid sidan av de "basfärdigheter" som läsandet, skrivandet och räknandet utgör. Men denna specialisering är samtidigt skolans svaghet i en tid, då den inte längre har monopol på att vara kompetensgivande. För inte så länge sedan hade den ett sådant monopol: den meddelade kompetenser som ingen annan institution i samhället var i stånd att ge. Men nu har den fått konkurrens genom massmedia, bibliotek, ungdomsorganisationer och mycket annat. Skolan är, som sociologen James Coleman träffande har sagt, informationsrik men aktionsfattig.²⁰ Det påtagliga, handlingsmättade och konkreta äger rum där ute i samhället. Man kan inte inom skolans nuvarande institutionella ram återskapa detta. Skola är skola, och samhälle är samhälle.

I en tid då skolan blivit alltmer institutionaliserad har vi fått allvarliga problem som gäller övergång från skola till arbetsliv, vilket ju visas av de av konjunkturerna tämligen oberoende höga siffrorna för ungdomsarbetslöshet. Fortsatt skolgång har därför i viss grad blivit vad man på flygarspråk kallar en "holding operation". Man kretsar runt i avbidan på ett lämpligt tillfälle att landa på ett jobb som till äventyrs dyker upp. Denna tendens har förstärkts av det förhållande jag påpekade tidigare, nämligen att när man sorterar de anställningssökande i allt större omfattning låta nivån på den formella skolningen bli det första urvalskriteriet.

Den ökande institutionaliseringen nämndes. Redan storleken på skolenheterna och de vidgade sociala servicefunktionerna, där SIA-reformen är

det senaste tillskottet, stärker denna tendens.

Trots allt tal om "gräsrotsinflytande" gör storleken hos enheterna och tyngden hos den administrativa apparaten att elever, lärare och föräldrar känner sig utlämnade till anonyma krafter i ett komplicerat och svåröverskådligt maskineri. Det centrala i all pedagogisk verksamhet är och förblir den *individuella kontakten* mellan lärare och elev. Man kan svårligen bedriva en sådan verksamhet i ett stelt byråkratiskt regelsystem som med gemensamma ansträngningar byggs upp av centrala, offentliga organ och fackliga organisationer, där allt färre personer säger sig tala för alltfler individer som får allt svårare med sin identitet.

Återverkningarna på skolans inre arbete av de företeelser som jag här i korthet har berört har varit betydande. Eftersom systemet är inriktat på yttre belöningar, sitter de genuint pedagogiska värdena trångt. De bygger ju på inre belöningar, tex tillfredsställelsen att lära något, att skaffa sig kompetens. Det är i detta sammanhang man bör se betygsfrågan. Man främjar inte de genuina pedagogiska värdena bara genom att avskaffa betygen. Det är som att måla över utslagen och tro att man därmed blir av med mässlingen. Sjukan vi har är helt enkelt den, att formell utbildning främst upplevs som ett medel till karriär och att den används som sorteringsmedel. Vi kan inte räkna med någon ändring försåvitt vi inte ändrar radikalt på det yttre belöningsystemet. Frågan blir då, om ett högteknologiskt samhälle med behov av högkompetent folk är villigt att avstå från att materiellt och/eller psykologiskt särskilt belöna dem som är mera kompetenta än andra. Det starka inslaget av meritokrati i det moderna industrisamhället ingår gärna förmälning med både teknokrati och byråkrati.

För ett 30-tal år sedan gjorde jag en undersökning i vilken jag sökte se skolans disciplinproblem i ett större socialt sammanhang och sökte visa att de grundläggande orsakerna till problemen inte var att söka i klassrummen.²¹ I analogi härmed har jag på senare år sökt hävda att betygsfrågan i grunden inte är en pedagogisk utan social fråga, som måste ses i samband med det meritokratiska samhället. De därav föranledda problemen kommer man inte till rätta med genom enkla pedagogisk-didaktiska recept. När jag höll på med disciplinfrågan, brukade jag säga, att skulle recept skrivas ut skulle dessa omfatta nästan hela apotekssortimentet. Detta gäller i lika hög grad de problem vi har i dagens skola.

Ett är i varje fall säkert: skolan klarar inte att ensam komma till rätta med problemen. Dessa är i grunden samhällsproblem vars lösning tarvar samlade, och framför allt *koordinerade* insatser av en rad olika samhällsorgan och institutioner. Detta kan synas enkelt och självklart ända till banalitet. Men principen är inte desto mindre hart när omöjlig att förverkliga i ett samhälle med alltmer utpräglat revirtänkande, där olika organ och organisationer avundsjukt slår vakt om sina respektive "klienter". Detta betyder i grunden att de slår vakt om sina egna intressen: löner, sysselsättningsmöjligheter och arbetsförhållanden.

Vi behöver en genomtänkt socialisationsfilosofi för de verksamheter i vårt samhälle som barnstugor, skolor, socialvård, kriminalvård osv. utgör. Det är inte bara fråga om att samordna resurser och insatser, att göra dessa mera konsekventa och adekvata för uppgiften att bistå unga människor vid deras inträde i vuxensamhället. Förr var familjen, där man producerade och konsumerade tillsammans, det organ som "socialiserade" de unga. Skolan fanns där för att förmedla sådana kompetenser som inte lika lätt kunde förvärfvas i hemmet. Individens förankring var i familjen och i närsamhället av det lilla formatet: släkt, bygemenskap.

Dagens ungdomar växer upp i vad James Coleman i en fin analys har kallat det "asymmetriska samhället".²² Stat och kommun med sina allt större och mäktigare organ, storföretagen och de allt inflytelserikare privata intresseorganisationerna tenderar att reducera individen till en abstrakt "position", någon som uppstår en "befattning" och inte längre blir en deltagande individ med en egen räjong av autonoma val. Samtidigt härmed ökas det klientorienterade omhändertagandet hela vägen från daghemmet till långvården. Avståndet mellan retorik och realitet vad gäller den enskildes klientroll tenderar att bli att större. Storebror med anspråk på att veta bäst växer sig allt starkare.

Ungdomar som sedan spädbarnsåldern vistats i institutioner vänjer sig lätt av med den funktionella delaktighet som utgör kärnan i socialiseringen till vuxenrollen. Kort sagt: vi måste förutsättningslöst söka tänka igenom vad vi kan göra i våra institutioner, i det här fallet främst i skolan, för att ge växande tillfälle till funktionell delaktighet i vuxensamhället.

Växande i vårt samhälle har allt mindre kontakt med den verksamhet – framför allt den yrkesverksamhet – som deras föräldrar ägnar sig åt en

stor del av dygnet. Kontakterna med vuxna i produktiv verksamhet har reducerats. Tidigare arbetade mestadels fadern utanför hemmet. Under de senaste årtiondena har antalet mödrar med barn som arbetar utanför hemmet flerdubblats. De vuxenkontakter som barnen har kvar är de med institutionella vårdare, antingen dessa är legitimerade pedagoger eller ej.

Av vad jag tidigare sagt framgår att jag anser det viktigt att avkollektivisera miljön i skolan till fromma för individuell elevbehandling. Detta kan ske främst genom att skapa mindre, socialt fungerande, pedagogiska enheter inom ramen för de stora administrativa block vi nu har. Under nuvarande ekonomiska auspicier är det helt realistiskt att minska på undervisningsavdelningarnas storlek. Om syftet är att söka åstadkomma största möjliga "pedagogiska heltäckning" och undvika den fragmentering jag påtalat, måste eleven komma i kontakt med minsta möjliga antal lärare samtidigt. Bland dessa bör någon kunna fungera i någon slags moders- eller fadersroll. Vad gäller grundskolan kan man som hittills lösa detta genom att konsekvent arbeta med klasslärare och minsta möjliga antal specialiserade lärare. Men när man når högstadiet uppstår ett grundläggande dilemma mellan skolans fostrande och kunskapsförmedlande uppgift. En lärare kan som kunskapsförmedlare inte sprida sig hur tunt som helst långt upp i årskurserna. Ett visst pris i försämrade kunskapsförmedling kan man tänka sig betala för en tveklöst förbättrad uppfostringsmiljö. Men så långt att man genom hela grundskolan har en enhetslärare kan man svårigen sträcka sig.

Vad kan vi vänta oss under den närmaste framtiden?

I slutet av 60-talet ledde jag ett futurologiskt projekt, som gick under arbetsnamnet "Utbildning år 2000" och som 1971 publicerades i en bok med just den titeln.²³ I den grupp, med vilken jag arbetade, identifierade vi ett dussin trender eller utvecklingstendenser. Dessa bildade tillsammans ett slags ram för våra försök att bestämma i vilken riktning utbildningsväsendet, framför allt skolan, rörde sig.

Vi har nu "halvtidsfacit" i hand och kan konstatera att vi misstog oss kapitalt vad gällde två viktiga trender, trots att kring 1970 vissa tecken började bli synliga på väggen.²⁴

(1) 1973 kom oljekrisen och förstärkte tendenser till det fenomen som kom att kallas stagflation, kombinatinen av en stagnerande ekonomisk till-

växt och inflation. 60-talets starka tillväxt hade väsentligen bidragit till den enorma expansionen av utbildningsväsendet. Detta fördubblade mellan mitten av 50-talet och slutet av 60-talet sin andel av bruttonationalprodukten. Skolan kunde svälja inte bara ökade andelar av ålderskullarna utan också ta hand om dem ett ökat antal år.

(2) Dramatiska förändringar i födelsetalen under 70-talet ledde med viss tidsförskjutning till lika dramatiska förändringar i elevantal, lärar- och lokalbehov. Preventivpillret tog utbildningsplanerna med överraskning.

(3) Som tidigare påpekats, har opinionsundersökningar visat att skolan under mer än ett årtionde förlorat i politisk prioritet. Redan de demografiska förändringarna, som medför att allt färre väljare har barn i skola, bidrar till denna utveckling. Men viktigast har nog besvikelserna över att de alltför högt ställda förhoppningarna inte infriats varit.

Trots den nyss demonstrerade vådan med försök att dra upp sk framtidsscenarioer kan jag inte undgå frestelsen att tala om vad jag tror kommer att ske under det närmaste årtiondet, försiktigtvis en kort period.

(1) För det första går vi mot en omprövning av den pedagogiska stordriften och mot en pedagogisk småskalighet med vad denna innebär av ökad individualisering, minskad fragmentering och ökad kontinuitet i kontakterna mellan ungdomarna och de vuxna i skolsamhället. Detta kan också innebära en minskad institutionalisering och minskad byråkratisering.

(2) För det andra kan vi se tendenser till en större marginal för gräsrotsinflytande och gräsrotsinitiativ och därmed också vidgad marginal för lokala variationer med en rörelse bort från den grå uniformitet som byråkrater observant bevakande sina revir gärna vill ha.

(3) För det tredje tyder mycket på att vi nu går in i en period med ökat intresse för *kvaliteten* hos det som skolan åstadkommer, främst sådan denna kommer till uttryck i elevernas kunskaper och färdigheter. Under rekordårens expansion låg det nära till hands att köpa kvantitet på bekostnad av kvalitet, en frestelse som inte minskade under de första årens finansiella restriktioner. Det gällde ju att tillgodose utbildningsbehoven hos en allt större skara ungdomar som allt längre gick kvar i skolan. Samtidigt ökade avsevärt kostnaderna per elev och år i fast penningvärde. Men nu har man i flera länder börjat ifrågasätta, om man kan lösa kvalitetsproblemet bara med ökade finansiella re-

surser, så mycket mer som dessa resurser inte längre är till finnas. En amerikansk utbildningsekonom, Eric Hanushek, har i en studie, som han provokativt kallar "Throwing Money at Schools", visat hur tunt sambandet är mellan finansiering och kvalitet, när man väl nått över den relativt höga finansieringsströskel som föreligger i de rika länderna. De jämförande internationella undersökningar av elevkompetens i matematik och naturorienterande ämnen som i två omgångar genomförts av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) visar en ganska liten tillväxt i elevkompetens från 60- till 80-talet, för Sveriges vidkommande ingen tillväxt alls på högstadiet.²⁶

I november 1984 träffades OECD-ländernas utbildningsministrar i Paris för att dryfta gemensamma angelägenheter. Den allt dominerande frågan gällde just kvaliteten hos industriländernas skolsystem. Kvaliteten var ett bekymmer inte bara för de konservativa som Sir Keith Joseph i England utan också för socialister som Jean Pierre Chevènement i Frankrike. Den senare vågade i ett större publikt framträdande nyligen ta det farliga ordet elitism i sin mun, för säkerhets skull inbäddat i uttrycket "élitism républicain". Utbildning under knapphetens kalla stjärna framtingar en hårdare prioritering. Det finns tecken som tyder på att man på olika håll oberoende av ideologiska bindningar mer än tidigare är inställd på att köpa kvalitet på bekostnad av kvantitet, även om man därmed naggar en del traditionella föreställningar om jämlikhet i kanten.

Torsten Husén

Referenser

- ¹ Denna artikel utgör en reviderad version av det fördrag som ingick i seminariet för att hedra Ragnar Edenman på Skytteanum i Uppsala den 31 januari 1985. Den har tillkommit inom ramen för projektet "Svensk utbildningsforskning 1944-1971: En studie av betingelser för framväxt och utveckling av ett nytt forskningsområde". Projektet har finansiellt stötts av Riksbankens Jubileumsfond. Synpunkter som kommit till uttryck i denna artikel har också framställts i "Genombrottsåren för svensk utbildningsforskning: Krafter, idéer, aktörer", vilken ingår i en festskrift till Kjell Härnqvist, samt i ett par artiklar i *Tiden* ("Vad händer med skolan", nr 6, 1983 samt "Vad göra med skolan", nr 7, 1984). En kritisk granskning av skolan som institution i det moderna industrisamhället har genomförts i Husén: *The School in Question*. London: Oxford University Press, 1979 samt i James S. Coleman & T. Husén: *Becoming Adult in a Changing Society*. Paris: OECD, 1985.
- ² G.A.R. Anderberg, J.K.G. Elmgren, D. Katz och J. Landquist: *Den psykologiska forskningens ståndpunkt i fråga om den psykiska utvecklingen hos barn och ungdom m.m.* Utlåtanden avgivna till 1940 års skolutredning. SOU 1943:19.
- ³ John Elmgren: *School and Psychology: A Report on the Research Work of the 1946 School Commission* SOU 1948:27. Stockholm 1952.
- ⁴ Kjell Härnqvist: *Individuella differenser och skoldifferentiering*. 1957 års skolberedning II. SOU 1960:13. Nils-Éric Svensson: *Ability Grouping and Scholastic Achievement*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1962.
- ⁵ T. Husén: *Begåvning och miljö*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1948.
- ⁶ Kjell Härnqvist: *Reserverna för högre utbildning: Beräkningar och metoddiskussion*. 1955 års universitetsutredning III. SOU 1958:11.
- ⁷ C.E. Quensel: Studenternas sociala rekrytering. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1949, 309-322. Jfr T. Husén: Psykologi och statistik. Ett genmäle. *Pedagogisk Tidskrift*, 87, 1951:1-2, 37-44.
- ⁸ T. Husén: *Social Background and Educational Career*. Paris: OECD 1972.
- ⁹ T. Husén: *Problems of Differentiation in Swedish Compulsory Schooling*. Stockholm: Scandinavian University Books 1962.
- ¹⁰ S. Marklund: *Differentieringsfrågan*. Skolsverige 1950-1975, del 4. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget 1985.
- ¹¹ Nils-Éric Svensson: *Ability Grouping and Scholastic Achievement*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1962.
- ¹² S. Marklund *op. cit.*
- ¹³ J. Orring: *Flyttning, kvarsittning och utguggning i högre skolor i relation till realskolans betygssättning*. SOU 1959:35.
T. Husén och G. Boalt: *Educational Research and Educational Change: The Case of Sweden*. Stockholm och New York: Almqvist & Wiksell och John Wiley 1968. T. Husén: *Talent, Equality and Meritocracy*. Haag: Martinus Nijhoff 1974.
- ¹⁴ T. Husén och G. Boalt, *op. cit.* T. Husén: *The Learning Society Revisited*. Oxford: Pergamon Press 1986.
- ¹⁵ Se text T. Husén: *The School in Question*. London: Oxford University Press 1979. T. Husén (utg.) *The Future of Formal Education*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1980.
- ¹⁶ A. H. Halsey (ed.) *Ability and Educational Opportunity*. Paris: OECD 1961.
- ¹⁷ Å. Isling: *Kampen för en demokratisk skola*. Stockholm: Sober 1980. S. Marklund: *1950 års reformbeslut*. Del I i serien Skolsverige 1950-75.
- ¹⁸ J. S. Coleman och T. Husén: *Becoming Adult in a Changing Society*. Paris: OECD 1985.

- ¹⁹ T. Husén: *Talent, Equality and Meritocracy*. Haag: Martinus Nijhoff 1974.
- ²⁰ Jfr J. S. Coleman et al: *Youth: Transition to Adulthood*. Chicago: The University of Chicago Press 1974.
- ²¹ L. Husén och N. E. Svensson: *Elever, lärare, föräldrar*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1959.
- ²² J. S. Coleman: *The Asymmetric Society*. Syracuse, N. Y.: The Syracuse University Press 1982.
- ²³ T. Husén: *Utbildning år 2000*. Stockholm: Bonniers 1971. Jfr T. Husén: *Present Trends in Education and Their Main Determinants*. Stockholm University: Institute of International Education. Report No. 49, 1981.
- ²⁴ T. Husén: *The Learning Society Revisited*. Oxford: Pergamon Press 1986.
- ²⁵ E. A. Hanushek: Throwing Money at Schools. *Journal of Policy Analysis and Management* (Fall 1981).
- ²⁶ Å. Murray & R. Liljefors: *Matematik i svensk skola*. Utbildningsforskning FoU Rapport 46. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget 1983.

Att identifiera mål i offentlig politik

AV TORE NILSTUN

1. Inledning

I samband med utvärdering av offentlig politik kan det vara önskvärt att undersöka om målen blivit förverkligade, dvs att genomföra en måluppfyllelseanalys. Men att identifiera politiska mål är i många fall problematiskt – i synnerhet om man har relativt höga anspråk på precision och operationalisering. Det kan rent av finnas en viss likhet mellan utvärderaren och Underlandets Cheshirekatt. Alice frågar:

"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"

"That depends a good deal on where you want to get to", said the Cat.

"I don't much care where . . .", said Alice.

"Then it doesn't matter which way you go", said the Cat.

"... so long as I get *somewhere*", Alice added as an explanation.

"Oh, you're sure to do that", said the Cat, "if you only walk long enough." (Carroll 1865, kapitel VI)

Syftet med denna uppsats är att diskutera några grundläggande metodologiska problem som aktualiseras i samband med en sådan målidentifiering. Mina diskussioner konkretiseras med målformuleringar hämtade från det sk "ROT-programmet", ett 10-årigt program för förbättring av det svenska bostadsbeståndet (jfr Ds Bo 1983:2; prop. 1983/84:40, bil 9; BoU 1983/84:11; och rskr 1983/84:63).

Jag börjar i avsnitt 2 med att kort redogöra för min uppfattning om *utvärderingsforskning*. Denna ses som en kombination av i första hand effekt-, måluppfyllelse- och effektivitetsanalys. I avsnitt 3 diskuterar jag vad som rimligen kan menas med termen "*mål*" i uttryck som "mål i offentlig politik". Därefter, i avsnitt 4, tar jag upp frågor som rör *målformuleringar*. Dessa är språkliga uttryck, som på något sätt anger den offentliga politikens mål. Men målformuleringar, så de förekommer i

beslutsdokument och deras förarbeten, är ofta vaga och mångtydiga. För att vara användbara i utvärderingssammanhang måste de därför tolkas. I avsnitt 5 beskriver jag två olika sätt att *klassificera tolkningar*: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. Till slut, i avsnitt 6, diskuterar jag innebörden och användbarheten av några olika *tolkningsprinciper*.

2. Utvärderingsforskning och målanalys

I samband med olika typer av offentliga program och reformer är det viktigt att skilja mellan de bedömningar som görs före och de bedömningar som görs efter genomförandet. De förra, vilka kallas *ex-ante-bedömningar*, gäller primärt *förmåda* konsekvenser av alternativa åtgärder. De senare, vilka kallas *ex-post-bedömningar*, gäller primärt *genomförda* insatser och *faktiska* effekter av dessa. I denna uppsats använder jag termen "utvärdering" om studier och bedömningar av det förlopp som eventuellt kommer till stånd *efter* att det officiella beslutet om program eller reform fattats. Enligt detta språkbruk är alltså utvärderingar alltid *ex-post*-bedömningar och -analyser.

I utvärderingslitteraturen är det möjligt att urskilja en rad olika utvärderingsfrågor. I första hand är det dock vanligen någon av följande sex delvis överlappande analystyper som betonas (diagram 1).

Men att genomföra alla dessa sex analyser i samband med en utvärdering av ett program skulle ta mycket stora resurser i anspråk och är vanligen av praktiska skäl inte möjligt. Något urval måste därför göras. I facklitteraturen har delvis olika utvärderingsanalyser betonats. Gemensamt för de flesta bestämningar av "utvärdering" är dock att måluppfyllelseanalysen definitionsmässigt är en utvärderingsanalys (jfr t ex Weiss 1972, s 4, Franke-Wikberg och Johansson 1976, s 7, Pedersen 1979, s 9 och Vedung 1982, s 85). Personli-

Diagram 1: Sex delvis överlappande analystyper – med något komprimerade utvärderingsfrågor

| ANALYSTYPER | UTVÄRDERINGSFRÅGOR |
|-------------------------|---|
| 1. Insatsanalys | Vilka insatser genomfördes för att förverkliga programmets mål? |
| 2. Effektanalys | Vilka effekter fick dessa insatser inom utvalda områden? |
| 3. Processanalys | Genom vilka serier av händelser är insatserna relaterade till effekterna? |
| 4. Måluppfyllelseanalys | Vilka är programmets mål och har de förverkligats? |
| 5. Orsaksanalys | Vilka programexterna faktorer gynnade, resp hindrade målen förverkligande? |
| 6. Effektivitetsanalys | Vilka alternativa insatser skulle kunna realiserat målen på ett effektivare sätt? |

gen är jag benägen att uppfatta effekt-, måluppfyllelse- och effektivitetsanalyserna som primära i utvärderingssammanhang; medan insats-, process- och orsaksanalyserna främst ses som kompletterande utvärderingsanalyser (jfr Nilstun och Hermerén 1984, ss 6–23).

Exempel på en forskare som ifrågasätter värdet, inte bara av måluppfyllelseanalysen, utan också målanalysen, är Michael Scriven.

"The less the external evaluator hears about the goals of the project, the less tunnel-vision will develop, the more attention will be paid to *looking for actual effects* (rather than checking on *alleged effects*). (Scriven 1972, s 2).

Jag medger att det kan finnas en viss fara i att enbart utgå från de uppställda (ibland idealiserade) målen. Det är dock svårt att acceptera Scrivens mycket kategoriska påståenden. Frågan är om det inte snarare förhåller sig tvärt om. Det är i allmänhet av värde för utvärderaren att ha vissa kunskaper om programmets omedelbara, övergripande och idealiserade mål i samband både med planeringen och genomförandet av *alla sex* utvärderingsanalyserna.

När jag i det följande diskuterar några av målanalysens metodproblem, så förutsätter jag hela tiden ett utvärderingssammanhang. Vidare utgår jag från att *ett* syfte med utvärdering av offentlig politik är att åstadkomma generella kunskaper om olika sätt att förverkliga på förhand uppställda politiska mål.

3. Uttrycket "mål i offentlig politik"

.Denna uppsats heter "att identifiera mål i offentlig politik". Men vad betecknar termen "mål" i rubriken? Det finns fyra möjliga svar, som alla är problematiska, fast på olika sätt. (De fyra möjligheterna, dock inte mina ställningstaganden till

dem, är inspirerade av Frege 1892.)

Den första möjligheten är att termen "mål" betecknar *målformuleringar* i offentliga beslutsdokument och deras förarbeten: Men detta skulle innebära att målen bokstavligen blir språkliga storheter, dvs ord och tecken tryckta på papper. Jag har svårt att tänka mig någon som på allvar skulle acceptera ett sådant tankesätt.

Den andra möjligheten är att termen "mål" betecknar *målföreställningar*, dvs det sätt på vilket målformuleringar uppfattas av enskilda individer. Detta tankesätt innebär att målen blir psykologiska storheter. En nackdel är dock att enskilda personer uppfattar samma målformuleringar olika, vilket gör att den offentliga politikens mål relativiseras. Det blir alltid frågan om målföreställningar hos den ena eller andra individen.

Den tredje möjligheten är att termen "mål" betecknar de *framtida förhållanden* som beskrivs i målformuleringarna. Men dessa förhållanden finns ju inte när beslutet fattas, dvs det termen "mål" betecknar finns ursprungligen inte. Först när (eller bättre: om) de aktuella förhållandena förändras på föreskrivet sätt får den offentliga politiken mål, en konsekvens som troligen ingen är beredd att acceptera.

Den fjärde och sista möjligheten är att termen "mål" betecknar ett kollektivt besluts "objektiva" *innehåll*. Detta skulle innebära att målen blir sociala storheter, dvs storheter som inte är reducerbara till formuleringar, föreställningar eller framtida förhållanden. Idén är bestickande, men behäftad med stora metodologiska svårigheter.

Jag föreställer mig att en *metodologisk individualist* skulle vara starkt benägen att föredra den andra möjligheten (jfr tex Popper 1966, vol 2, ss 91–92). Med uttrycket "metodologisk individualism" avser jag här tesen att påståenden om kollektiva förhållanden måste, för att vara veten-

skapligt acceptabla, kunna reduceras till påståenden om enskilda individer och deras relationer. Den fjärde möjligheten skulle däremot troligen väljas av en *metodologisk holist*, dvs en anhängare till tesen att det finns vetenskapligt acceptabla påståenden om kollektiv som inte kan reduceras på detta sätt (jfr tex Mandelbaum 1955, ss 305–317).

Personligen lutar jag något åt en modifierad version av Mandelbaums ståndpunkt. Det finns vetenskapligt acceptabla påståenden om kollektiv som på vetenskapens nuvarande utvecklingsnivå inte kan reduceras till påståenden om individer. Huruvida en sådan reduktion en dag blir möjlig är en empirisk fråga (jfr Nagel 1961, ss 535–546).

4. Målformuleringar

Oberoende av om målen uppfattas som psykologiska eller sociala storheter, utgör målformuleringar i de officiella beslutsdokumenten och deras förarbeten utgångspunkten vid identifieringen. En viktig uppgift är därför att dels urskilja målformuleringar (från andra typer av formuleringar), dels avgöra vilka av dessa målformuleringar som anger det aktuella programmets mål.

I riksdagskrivelsen 1983/84:63 anmäler talman Ingemund Bengtsson (s) att riksdagen den 13 december 1983 bifallit bostadsutskottets betänkande 1983/84:11 om ett bostadsförbättringsprogram m m (prop. 1983/84:40, bil. 9 delvis). I utskottsbetänkandet förekommer formuleringar som "det övergripande målet för bostadsförbättringsprogrammet är . . .", "bostadsförbättringsprogrammet bör grundas på bostadssociala mål som innebär . . .", och "programmet bör även . . . ha en energipolitisk och sysselsättningspolitisk inriktning" (s 7). Formuleringarna som anger målen är alla hämtade från prop. 1983/84:40, bil. 9, och i denna hänvisas vidare till betänkandet *Bättre Bostäder* (Ds Bo 1983:2) och tillhörande remissyttranden.

I det senare betänkandet (ss 10–15) sammanfattas vad som sägs vara "målen för bostadsförbättringsprogrammet" i följande sex punkter:

1. Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Underhållet i bostäderna måste säkras.
3. Tillgängligheten i bostadsbeståndet måste förbättras.
4. Energihushållningsåtgärderna skall intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.

5. Boendet skall bli mer jämlikt och integrerat.
6. Kapaciteten inom byggsektorn bör utnyttjas bättre.

Var och en av dessa sex målformuleringar kommenteras i betänkandet. Dessa kommentarer omfattar en halv till en hel sida och kan rimligen uppfattas som försök att precisera och specificera målformuleringarna. (En *precisering* utsäger samma sak, men mer noggrant och ingående; en *specificering*, däremot, utsäger något mer, och därmed något annat än den ursprungliga formuleringen.)

Dessa sex målformuleringar återkommer i propositionen (s 10), men då något modifierade (speciellt gäller detta 3 och 5) och ordningsföljden har ändrats (4 och 5 har bytt plats). Vidare skiljs nu mellan bostadssociala mål (formuleringarna 1, 2, 3 och 5), energipolitiska mål (formulering 4) och sysselsättningspolitiska mål (formulering 6). I utskottsbetänkandet återkommer propositionens ordval (s 7).

Jag föreställer mig att en sats, för att vara en målformulering, åtminstone måste ange (eller antyda) två saker: (1) verkligheten är (eller om inget görs: kommer att vara) beskaffad på ett *visst* sätt, och (2) det är önskvärt att den blir på ett *visst annat* sätt.

I kommentarerna till den första målformuleringen ("Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning") sägs t ex:

"Fortfarande finns det i vårt land bostäder som saknar moderna bekvämligheter . . . Ett mål för bostadsförbättringsprogrammet är att se till att alla människor får bo i en modern bostad." (a a ss 10–11)

Målformuleringar innehåller (eller antyder) alltså dels rent deskriptiva element, dels vad som kan kallas "målmarkörer". I citatet ovan beskriver tex formuleringarna det finns "i vårt land bostäder som saknar moderna bekvämligheter" och "alla människor får bo i en modern bostad" det sämre, respektive det bättre förhållandet. Uttrycket "mål för" anger här explicit att det är frågan om en målformulering. I många fall används emellertid andra målmarkörer. Några exempel är: "behov", "behöver", "bör", "kräver", "måste", "nödvändigt", "rätt", "skall" och "syftar till" (a a ss 10–15).

Men alla målformuleringar i betänkandet anger inte mål för bostadsförbättringsprogrammet. Ibland anges detta explicit. Så sägs tex att bygga bort bostadsbristen var ett mål för 60- och 70-talens miljonprogram och att denna politik varit

framgångsrik (a a s 7). Andra gånger är det oklart om målformuleringen anger ett mål för bostadsförbättringsprogrammet. 1978 och 1981 års plan för "energihushållning i befintlig bebyggelse" sägs t ex innebära "att energiförbrukningen under i huvudsak en 10-årsperiod bör sänkas med ca 30 % (a a s 13). Här är det uppenbart frågan om ett annat program. Men samtidigt betonas att

"Ett bostadsförbättringsprogram som syftar till en intensifierad underhålls- och ombyggnadsverksamhet bör effektivt kunna bidra till att sänka energiförbrukningen i bostadsbeståndet." (a a s 13).

Skall man här säga att sänkningen med ca 30 % av energiförbrukningen under en 10-årsperiod *också* är ett mål för bostadsförbättringsprogrammet? Knappast! Rimligare är att uppfatta texten så att programmet skall *bidra* till en sådan sänkning.

I det föregående har jag endast talat om målformuleringar som återfinns i beslutsdokument och deras förarbeten. Men målformuleringar kan också erhållas genom studier av mer personliga dokument som brev och anteckningar, eller genom att intervjua personer som på olika sätt deltagit i beslutsprocessen. Detta förfaringsätt utgör ibland ett viktigt komplement till studier av officiella dokument därför att

"... it is likely that no one has spent time spelling out all the goals towards which the program is aimed. It is a fair assumption that some goals, buried in the values system of your community, have not yet been made clear." (Morris och Fitz-Gibbon 1978, s 14)

Tanken att det finns värdesystem som, oberoende av de officiella dokumentens målformuleringar, skall användas i samband med utvärderingar har bl a betonats av Ernest House (1980). Utvärderingar av offentliga program för en extern målgrupp bör – enligt House – uppfylla tre olika validitetskrav: Utvärderingsresultaten "måste" vara sanna, trovärdiga och normativt korrekta (a a s 250). Vad det senare kravet innebär antyds med formuleringen:

"Public evaluations should be democratic, fair, and ultimately based upon the moral values of equality, autonomy, impartiality, and reciprocity." (a a s 256)

Det finns en rad försök att ställa upp sådana allmänna bedömningsgrunder för program och reformer. Förutom House 1980 kan nämnas uppsatssamlingen *Human Values and Economic Poli-*

cy utgiven av Sidney Hook (1967) och Gunnar Myrdals värdepremisteori (Myrdal 1929 och 1968). Även Schrivens rekommendation att effekterna bör jämföras med "a profile of *demonstrated needs*" exemplifierar denna inriktning (Scriven 1972, s 2). Samma sak gäller för Staffan Tappers idéer om att samhällsekonomiska indikatorer bör användas i samband med utvärderingar (Tapper 1985).

Jag ifrågasätter inte här det rimliga i att effekter av offentliga program eller reformer bedöms med utgångspunkt i andra kriterier än de uppställda målen. Snarare tvärtom! Vad jag är tveksam till är endast att uppfatta sådana "önskvärda tillstånd" som politiska mål och som sådana använda dem i samband med utvärderingar.

5. Klassifikation av tolkningar

Verksamheten att klargöra innebörden av språkliga uttryck och formuleringar, samt resultatet av denna verksamhet, kallas "*tolkning*". Syftet med att tolka målformuleringar är att ersätta den ursprungliga målformuleringen M_0 med en annan målformulering M_1 som är sådan att M_1 bättre än M_0 beskriver samma mål för åtminstone en person i åtminstone en situation (jfr Naess 1966, s 14).

Med uttrycket "bättre beskrivning för" vill jag antyda tre saker: (1) tolkningar av målformuleringar är *beskrivningar* av de motsvarande målen, (2) vissa sätt att beskriva dessa mål är *bättre* (mindre missvisande, mer adekvat) än andra sätt, och (3) dessa beskrivningar är inte bättre eller sämre i någon absolut mening, utan endast *för* någon person i någon situation.

Den ovan angivna bestämningen av termen "tolkning" är relativt vid, vilket gör att det till alla målformuleringar troligen finns ett stort antal tolkningar. Mitt syfte är här endast att avgränsa vad som rimligen kan *kallas* en "tolkning", varför en sådan vid definition knappast medför några nackdelar.

Det är en utbredd uppfattning att vissa tolkningar är bättre än andra. Givet en viss målformulering M_0 är det alltså inte bara möjligt att urskilja en mängd formuleringar som alla är tolkningar av M_0 , utan också att rangordna dessa tolkningar. Evert Vedung (1982, s 101) använder t ex uttrycket "degree of validity" och skiljer mellan tre grader: orimlig, rimlig och korrekt tolkning. Bertil Rolf (1985, s 1) talar om "confirmation and disconfirmation of interpretations" och om att tolkningar är "propositions that can be true or false".

Däremot är det knappast meningsfullt att utan

förbehåll tala om *den korrekta* eller *den sanna* tolkningen, inte ens inom juridiken. Den främsta anledningen till detta är att det inte tycks vara möjligt att, oberoende av den aktuella tolknings-situationen, nå allmän enighet om ett unikt syfte med tolkningsverksamheten (jfr t ex Sundby 1974, ss 255–256). Tolkningar rättfärdigas dels med hänvisning till att de är av en viss typ, dels med hänvisning till en rad olika (ibland motstridiga) tolkningsprinciper.

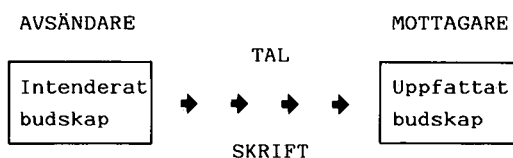
Skillnaden mellan tolkningstyp och tolkningsprincip kan förefalla något godtycklig. Och den idé jag här utgår från är tyvärr inte alldeles kristallklar. Möjligen kan följande ge en antydning: tolkningstypologier bygger på antaganden om vilka kategorier av storheter som identifieras i samband med tolkningar; medan tolkningsprinciper är metodregler som anger *hur* undersökningen av respektive storhet bör gå till.

I detta avsnitt skall jag redogöra för två olika tolkningstypologier: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. I avsnitt 6 diskuterar jag innebörden och användbarheten av några olika tolkningsprinciper.

5.1 Avsändar- och mottagartolkningar

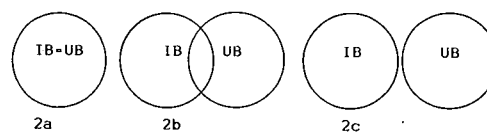
Jag föreställer mig att många som ställs inför uppgiften att tolka målformuleringar i första hand associerar till vardagslivets kommunikationssituationer. Det finns någon avsändare, någon mottagare och en språklig formulering. Avsändaren avser att förmedla ett budskap med formuleringen som uppfattas av mottagaren på ett visst sätt. Situationen illustreras i figur 1.

Figur 1: En enkel kommunikationsmodell



Avsändarens försök att förmedla sitt budskap kan nu resultera i att det uppfattade budskapet *helt* (figur 2a), *delvis* (figur 2b), eller *inte alls* (figur 2c) överlappar det intenderade budskapet. Graden av överlappning är ett mått på hurvida mottagaren har uppfattat avsändarens budskap korrekt.

Figur 2: Tre möjliga relationer mellan intenderat budskap IB och uppfattat budskap UB



Distinktionen mellan avsändar- och mottagartolkningar utgår från en sådan enkel kommunikationsmodell. Det finns någon ursprunglig formulering M_0 . Tolkningsverksamheten syftar till att ersätta M_0 med en ny formulering M_1 som, för tolkningsverksamhetens målgrupp, bättre beskriver den målföreställning någon avsändare intenderar att förmedla med M_0 (*avsändartolkning*), eller någon mottagare associerar med M_0 (*mottagartolkning*).

Det aktuella budskapets avsändare är i ett utvärderingssammanhang *statsmakterna*. I en avsändartolkning är det deras intenderade målföreställningar som skall identifieras och beskrivas. Budskapets mottagare är *myndigheter och allmänhet*. I en mottagartolkning är det de målföreställningar dessa associerar med målformuleringarna som skall identifieras och beskrivas. Den grupp för vilken målen skall identifieras och beskrivas, dvs *tolkningsverksamhetens målgrupp*, är den grupp utvärderingsresultaten skall presenteras för.

Termen "statsmakterna" betecknar emellertid ett kollektiv, och kollektiv är inget som rimligen kan ha intentioner. (Termen "intention" betecknar här en psykologisk storhet.) Endast individer har intentioner. Om statsmakterna är de offentliga målformuleringarnas avsändare (vilket förefaller rimligt), och om avsändartolkningar skall användas i samband med den aktuella målanalysen (vilket inte alls är självklart), så blir det alltså målföreställningar hos enskilda personer inom statsmakten som skall beskrivas.

Men frågan är om det finns något allmänt intresse av att få ett programs effekter jämförda med målen så som dessa uppfattas av någon *enskild* person. Jag föreställer mig att jämförelsen snarare bör göras med målen så som dessa uppfattas av *de flesta* inom någon grupp av avsändare eller mottagare. Syftet med tolkningsverksamheten blir då att identifiera sådana gemensamma målföreställningar.

Ibland används uttryck som "statsmakternas intentioner" och "statsmakternas avsikter" (Rikskommissionsverket 1977, s 7:2) och "the parliament's

collective intent" (Vedung 1982, ss 110–111) för att ange vad som skall identifieras i samband med målanalyser. Möjligen avses här målföreställningar som är gemensamma för större delen av avsändarna.

Ett argument för att använda *avsändartolkningar* i utvärderingssammanhang är att de uppställda målen kan (bör eller skall) uppfattas som ett uttryck för beslutsfattarnas egna förhoppningar. Ett huvudsyfte med målpuppfyllelseanalysen blir då att i första hand undersöka om dessa förhoppningar infriades.

Ett argument för att använda *mottagartolkningar* i utvärderingssammanhang är att de uppställda målen kan (bör eller skall) uppfattas som löften till någon mottagargrupp Q. Ett huvudsyfte med målpuppfyllelseanalysen blir då att i första hand undersöka om löftet (så det uppfattas inom Q) infriades.

5.2 Subjektiva och objektiva tolkningar

Både avsändar- och mottagartolkningar kan kallas "*subjektiva tolkningar*" därför att de är påståenden om målföreställningar hos enskilda subjekt (eller vad som är gemensamt för sådana föreställningar hos de flesta individerna inom en viss grupp). Tolkningarna är däremot *inte* subjektiva i den meningen att de (nödvändigtvis) är godtyckliga eller värderande. Det har emellertid visat sig svårt att med rimlig grad av säkerhet uppställa och verifiera sådana subjektiva tolkningar (jfr Naess 1953, där väl detta kanske är en av de viktigaste lärdomarna).

Det är därför frestande att hävda att det i någon mening finns ett objektiva beslutsinnehåll, ett innehåll som är logiskt oberoende av både avsändarens intentioner och mottagarens uppfattningar. Syftet med vad som kan kallas "*objektiva tolkningar*" blir då att ersätta den ursprungliga målformuleringen M_0 med någon annan målformulering M_1 som bättre än M_0 beskriver detta objektiva beslutsinnehåll för utvärderingens målgrupp.

Men objektiva tolkningar kan endast sägas vara sanna (eller korrekta) om det finns något sådant objektiva beslutsinnehåll att identifiera, dvs någon form för metodologisk holism förutsätts (jfr avsnitt 3).

En metodologisk individualist, som tex den danska rättsfilosofen Alf Ross, kan däremot inte acceptera en sådan uppfattning. I sin bok *Om ret og retfærdighed* (1966) skriver han:

"Ofte gøres en sondring mellem såkaldt *subjektiv og objektiv fortolkning* forstået på den måde, at den første tilsigter at udfinde den intenderede mening, d.v.s. den tanke der har været levende hos ophavsmanden og som han har ønsket at tilkendegive, medens den sidste tilsigter at fastslå den tilkendegivede mening, d.v.s. den mening der ligger i tilkendegivelsen som sådan, betragtet som objektivt faktum. . . . Forstået . . . som en absolut modsætning mellem intention og tilkendegivelse, mellem hvad der er ment og hvad der er sagt, er sondringen uholdbar. . . . /Til/ikendegivelsen /har/ som sådan ikke nogen bestemt objektiv mening, men den forståelse, den fremkalder hos andre, varierer med de fortolkningsdata modtageren tager i betragtning." (a s 143).

Men Ross förnekar inte enbart existensen av ett objektiva beslutsinnehåll, han avvisar också mottagartolkningar som en legitim vetenskaplig verksamhet: "Al fortolkning tager sin udgangspunkt i tilkendegivelsen og søger at nå fram till intentionen" (a s 143–144). Som ett faktueellt påstående är detta uppenbart falskt. Många tolkningar inom exempelvis teologi, juridik och historia har andra syften (jfr Holte 1984, ss 80–96; Strömholm 1984, ss 383–395; och Hermerén 1972, ss 34–37). Det förefaller därför rimligt att uppfatta Ross' ståndpunkt som en metodologisk rekommendation: i *vetenskapliga sammanhang bör man endast syssla med avsändartolkningar*.

Det problematiska med objektiva tolkningar är emellertid inte i första hand existensen av ett objektiva beslutsinnehåll (för argumentets skull antar jag en sådan existens), utan bristen på allmänt accepterade metoder för att identifiera detta innehåll. Det faktum att det finns en etablerad juridisk tolkningslära kan knappast användas som argument. Syftet med denna är att komma fram till *praktiska beslut*, och valet av tillvägagångssätt motiveras med skäl som rör rättvisa, rättssäkerhet, överskådlighet och effektivitet (jfr Strömholm 1984, ss 389–390). Att identifiera mål i offentlig politik (i samband med en utvärdering) är emellertid en verksamhet som syftar till *bättre beskrivningar*, dvs sanna påståenden om att vissa målformuleringar, för den aktuella målgruppen, beskriver målen på ett bättre sätt än andra formuleringar.

Om de sämre beskrivningarna kallas "*felaktiga tolkningar*" och de lika bra eller bättre kallas "*korrekta tolkningar*" (obs: *inte* "den korrekta tolkningen"!), kan de olika tolkningstypologierna sammanfattas i en matris (diagram 2).

När jag i nästa avsnitt diskuterar olika tolkningsprinciper kommer jag att bortse från de

Diagram 2: Förhållandet mellan två olika tolkningstypologier: dels subjektiva och objektiva tolkningar, dels avsändar- och mottagartolkningar

| SUBJEKTIVA TOLKNINGAR | | OBJEKTIVA TOLKNINGAR |
|-----------------------|---------------------|----------------------|
| Avsändar-tolkningar | Mottagar-tolkningar | |
| Korrekta tolkningar | | |
| Felaktiga tolkningar | | |

objektiva tolkningarna. Den främsta anledningen är att jag känner mig osäker på hur sådana tolkningar kan (än mindre bör) verifieras eller falsifieras.

6. Olika tolkningsprinciper

I betänkandet *Bättre bostäder* (Ds Bo 1983:2, ss 10–15) sammanfattas bostadsförbättringsprogrammet i sex punkter. En av dessa sammanfattande målformuleringar är följande:

”Underhållet i bostäderna måste säkras.” (aa s 11)

Ett sätt att identifiera mål är att utgå från denna typ av sammanfattande målformuleringar. Därefter söker man med hjälp av den aktuella texten att besvara målanalysens frågor. Vilka dessa är beror dels på målanalysens syfte, dels de allmänna kunskaper man har om programmets bakgrund och tillkomst (jfr t ex Gustavsson 1984, ss 7–14).

Jag föreställer mig dock att följande frågor vanligen bör besvaras om målanalysen ingår i ett utvärderingssammanhang (jfr Suchman 1967, ss 37–45): (1) Är syftet med programmet att lösa ett redan uppkommet problem, eller att förhindra att ett problem uppkommer? (2) Vad innebär problemet i operationella termer, dvs hur man kan avgöra om problemet föreligger? (3) När, och i vilken omfattning skall problemet lösas, alternativt dess uppkomst förhindras? Det är när utvärderaren skall besvara dessa (eller liknande) frågor som tolkningar behövs och valet av tolkningstyp och tolkningsprincip(er) aktualiseras.

Utan anspråk på fullständighet skall jag i de följande avsnitten redogöra för fyra olika principer, vilka jag diskuterar under rubrikerna ”normalt språkbruk”, ”motsägelsefrihet”, ”systematik” och ”rekonstruktion”.

6.1 Normalt språkbruk

När någon målformulering skall tolkas, dvs den motsvarande målföreställningen identifieras och beskrivas, är en utgångspunkt antagandet att avsändaren eller mottagaren ifråga vanligen (men inte alltid) avser, respektive uppfattar formuleringarna i enlighet med ordbokens och språklärens regler. *Principen om normalt språkbruk* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, använda detta antagande som en utgångspunkt i samband med tolkningsverksamheten.

I prop. (1983/84:40, bil. 8, s 10) har betänkandets målformulering ”Underhållet av bostäderna måste säkras” ersatts med målformuleringen ”Alla människor har rätt till en bostad som är väl underhållen”. Frågan är nu om den nya målmarkören ”rätt” (till skillnad från den ursprungliga ”måste”) är avsedd, respektive uppfattas som annat än en rent terminologisk förändring.

I *Bonniers Svenska Ordbok* anges termen ”rätt” ha sju olika betydelser. Av syntaktiska skäl kan alla utom två uteslutas. Men är det frågan om en *rättighet* (i betydelsen att det finns en motsvarande juridisk skyldighet), eller en *värdering* (i stil med ”vad som är angeläget”)? Detta är en fråga som målanalysen bör ge svar på, men där principen om normalt språkbruk inte är till mycken hjälp.

6.2 Motsägelsefrihet

Ett annat antagande som görs när målföreställningar skall identifieras är att dessa vanligen (men inte alltid) är motsägelsefria. Avsändarens föreställningar om de olika målen uppfyller den elementära logikens krav på motsägelsefrihet. Det samma gäller för mottagarens föreställningar. *Principen om motsägelsefrihet* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, använda detta

antagande som en andra utgångspunkt i samband med tolkningsverksamheten.

I prop. (a a s 10) och i bostadsutskottets betänkande (1983/84:11, s 7) tillkommer en målformulering som inte finns med i det ursprungliga betänkandet (Ds Bo 1983:2). Det sägs att

”Förbättringar i bostadsbeståndet bör inriktas så att de främjar . . . ett varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön.”

Men i prop. (a a s 10) sägs också att alla boende har rätt till en väl underhållen bostad med modern utrustning.

Principen om motsägelsefrihet utsäger att dessa målformuleringar bör tolkas så att de inte motsäger varandra. Kravet på ”varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön” bör uppfattas så att det är logiskt förenligt med kraven på att bostaden skall vara väl underhållen och ha modern utrustning.

6.3 Systematik

Ett tredje antagande som görs i samband med tolkningar är att avsändare och mottagare vanligen (men inte alltid) avser, respektive uppfattar den aktuella texten, inte bara som motsägelsefri, utan också som sammanhängande. Vad som sägs på ett ställe kompletterar vad som sägs på ett annat. Även tystnaden, dvs det faktum att vissa förhållanden inte kommenteras, är ofta avsiktlig och påverkar uppfattningen av texten. *Principen om systematik* anger att tolkaren bör, om inget talar för motsatsen, utgå från antagandet att textens olika budskap, för avsändaren såväl som för mottagaren, hänger ihop och kompletterar varandra på ett systematiskt sätt.

I kommentarerna till målformuleringen ”Underhållet av bostäderna måste säkras” sägs bl a följande:

”I stora delar av bostadsbeståndet är det under senare år faktiskt utförda underhållet betydligt mindre än det planerade. . . . Ett viktigt mål för bostadsförbättringsprogrammet är att se till att underhållet i bostadsbeståndet över lag förbättras . . . ” (Ds Bo 1983:2, ss 11–12).

Det finns alltså redan ett problem: underhållet är otillfredsställande. Men vad innebär problemet i operationella termer? Hur dåligt måste underhållet vara för att det i programmets mening skall sägas utgöra ett problem? I kommentarerna sägs att

”Underhållsstandarden påverkar bostädernas brukbarhet och driftskostnaderna.” (a a s 11)

Det sätt på vilket brukbarhet och driftskostnader påverkas beskrivs också, samtidigt som det påpekas att eftersatt underhåll ”på längre sikt förstärker tendenser till segregation i boendet” (a a s 11). Här antyds att effekter av det eftersatta underhållet också utgör (eller kan utgöra) ett problem. Därmed aktualiseras nya frågor, t ex, när och i vilken omfattning skall dessa problem lösas? Principen om systematik utsäger att dessa (och liknande) tolkningsfrågor bör besvaras med hjälp av *hela* det aktuella textmaterialet, och inte enbart de textställen som har karaktär av explicita målformuleringar.

6.4 Rekonstruktion

I samband med målanalyser är det inte ovanligt att utvärderingsforskare (och andra samhällsvetenskapliga forskare) anser sig ha en viss frihet vad gäller tolkningen av målformuleringar. De försöker att ställa upp allmänna bedömningsgrunder för offentliga program och reformer, och använder även sådana som utgångspunkt vid tolkningsverksamheten (jfr avsnitt 4). *Principen om rekonstruktion* anger att tolkaren, om inget talar för motsatsen, bör (eller får) modifiera målformuleringarna så att de bättre stämmer överens med sådana allmänna bedömningsgrunder.

Som sagt har jag inga invändningar mot detta förfaringsätt, förutsatt att bedömningsgrunderna redovisas öppet. Däremot menar jag att det är missvisande att tala om att *identifiera* mål i detta sammanhang. Det är snarare frågan om att *formulera* mål.

7. Avslutande kommentarer

I det föregående har jag redovisat två olika tolkningstypologier: dels avsändar- och mottagartolkningar, dels subjektiva och objektiva tolkningar. En viss tveksamhet antyddes vad gäller objektiva tolkningar. Det finns inga allmänt accepterade metoder för att identifiera det ”objektiva beslutsinnehållet”. Frågan är om det i utvärderingssammanhang ens är önskvärt att jämföra effekterna med ”objektiva mål”. Min ståndpunkt kan därför sammanfattas på följande sätt: mål i offentlig politik är alltid målföreställningar hos avsändare eller mottagare, vilka identifieras genom att målformuleringar tolkas. Dessa tolkningar kan vara korrekta eller felaktiga (jfr avsnitt 5.2), men endast upp-

Diagram 3: Möjliga kombinationer av tolkningstyp och tolkningsprincip – de senare utesluter inte varandra, men kommer ibland i konflikt.

| TOLKNINGSPRINCIP | TOLKNINGSTYP | |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Avsändar-tolkning | Mottagar-tolkning |
| Normalt språkbruk | | |
| Motsägelsefrihet | | |
| Systematik | | |
| Rekonstruktion | | |

fattat som tolkningar av en viss typ och relativt någon tolkningsprincip. Enligt detta synsätt finns klara likheter mellan tolkningsmetoder inom utvärderingsforskningen och juridiken. Förhållandet mellan tolkningstyp och tolkningsprincip sammanfattas i diagram 3.

Valet av *tolkningstyp* i samband med en mål-analys bör i första hand motiveras med utvärderingens syfte. Vem utgör utvärderingens mål-grupp? Är det av intresse för dessa att få reformens effekter jämförda med tex utredarnas, beslutsfattarnas, myndigheternas, eller något partis eller någon intresseorganisations målföreställningar? Därefter måste man ta ställning till vilka *tolkningsprinciper* som är rimliga att tillämpa för att ta reda på den aktuella gruppens målföreställningar. Det är utvärderarens uppgift att ta ställning och (speciellt om de skilda tolkningstyperna och tolkningsprinciperna leder till olika korrekta tolkningsformuleringar) motivera sina val. Michael Pattons idéer om "utilization-focused evaluation" är ett möjligt sätt att närma sig dessa frågor (Patton 1978, ss 79–149, och Patton 1982, ss 100–139).

I det föregående har jag utgått från att de aktuella textavsnitten har någon identifierbar mening. Men detta är inte alltid självklart, åtminstone inte för Alice i Underlandet:

"I don't believe there's an atom of meaning in it."

"If there's no meaning in it", said the King, "that saves a world of trouble, you know, as we needn't try to find any." (Carroll 1865, kapitel XII)

PS

För konstruktiva synpunkter och glada tillrop under arbetet med denna uppsats till jag tacka Claes Edlund, Jan Eriksson, Sverker Gustavsson, Kris-ter Moberg, Manfred Moritz, Michael Patton, Bertil Rolf, Brita Schwartz, Stig Strömholm och Marianne Wiktorin.

DS

Referenser

Offentliga tryck:

Ds Bo 1983:2, *Bättre bostäder. Ett 10-årigt förnyelse- och underhållningsprogram*

Prop. 1983/84:40, bil. 9, *Bostadsdepartementsområdet*
BoU 1983/84:11, *Om ett bostadsförbättringsprogram*
mm

Riksdagens protokoll 1983/84:45

Riksdagsskrivelse 1983/84:63

Litteratur:

Carroll, L (1984/1865) *Alice's Adventures in Wonderland*, Harmondsworth: Puffin Books Ltd

Franke-Wikberg, S och Johansson, M (1976) *Utvärdering av undervisning*, Lund: Studentlitteratur

Frege, G (1892) "Über Sinn und Bedeutung" i *Zeitschrift für Philosophie und Philosophische Kritik*, Vol 100, ss 25–50

Gustavsson, S (1984) "Medelklassen som avantgarde – framtidens bostadspolitik?" i *Årsbok 1984*, Gävle: SIB; ss 7–14

Hermerén, G (1972) *Värdering och objektivitet*. Lund: Studentlitteratur

Holte, R (1984) *Människa, Livstolkning, Gudstro. Teorier och metoder inom tros- och livsåskådningsvetenskapen*, Lund: Bokförlaget Doxa AB

- Hook, S ed (1967) *Human Values and Economic Policy*. New York: New York University Press
- House, ER (1980) *Evaluating with Validity*, Beverly Hills/London: Sage Publications
- Mandelbaum, M (1955) "Societal Facts" i *British Journal of Sociology*, ss 305–317
- Morris, LL och Fitz-Gibbon, CT (1978) *How to Deal with Goals and Objectives*, Beverly Hills/London: Sage Publications
- Myrdal, G (1929) *Vetenskap och politik i nationalekonomi*, Stockholm: P A Norstedt & Söner
- Myrdal, G (1968) *Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen*, Stockholm: Rabén & Sjögren
- Naess, A (1953) *Interpretation and Preciseness. A Contribution to the Theory of Communication*, Oslo: Det Norske Videnskaps-Akademi
- Naess, A (1966) *Empirisk Semantik*, Stockholm: Svenska bokförlaget/Norstedts
- Nagel, E (1961) *The Structure of Science. Problems in the Logic of Scientific Explanation*, London: Routledge & Kegan Paul
- Nilstun, T och Hermerén, G (1984) *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer. Analys av orsaker och effekter*, Lund: Studentlitteratur
- Patton, MQ (1978) *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills: Sage Publications
- Patton, MQ (1982) *Practical Evaluation*, Beverly Hills: Sage Publications
- Popper, KR (1966/1945) *The Open Society and Its Enemies*, Vol 2, London: Routledge & Kegan Paul
- Riksrevisionsverket (1977) *Metoder för myndighetsanalyser*, Stockholm: RRV, SEA-skrifter
- Rolf, B (1985) *The Logic of Verifying Interpretations*, Lund: Filosofiska institutionen (stencil) (Kommer att tryckas i Peczenik och Lindahl (eds) *Meaning, Interpretation and the Law.*)
- Ross, A (1966/1953) *Om ret og retfærdighed. Inførelse i den analytiske retsfilosofi*, København: Nyt nordisk forlag, Arnold Busck A/S
- Pedersen, KM (1979) *Effektmålingers teori og metode*, del I, København: AKF-publikationer
- Scriven, M (1972) "Prose and Cons of Goal-Free Evaluation", i *Evaluation Comment*, 3(4), ss 1–7
- Strömholm, S (1984/1981) *Rätt, Rättskällor och Rätts-tillämpning. En lärobok i allmän rättslära*, Stockholm: Norstedts
- Suchman, EA (1967) *Evaluative Research. Principles and Practice in Public Service & Social Action Programs*, New York: Russell Sage Foundation
- Sundby, NK (1974) *Om normer*, Oslo: Universitetsforlaget
- Tapper, S (1985) "Samhällsekonomi som indikator vid utvärdering" i *Utvärdering av och forskning om regionalpolitik*, Stockholm: ERU-rapport 40, ss 22–28
- Vedung, E (1982) *Political Reasoning*, Beverly Hills: Sage Publications
- Weiss, CH (1972) *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Översikter och meddelanden

Forskning kring parlament och parlamentariker — en litteraturöversikt

Inledning

Den översikt över modern beteendeorienterad parlamentsforskning som här presenteras är ett försök att bringa reda i den uppsjö av frågeställningar som har behandlats eller är möjliga att behandla. Översikten innehåller också ett stort antal exempel på empiriska undersökningar, i huvudsak hämtade från västeuropeisk forskning.

I den moderna beteendeorienterade forskningen kring parlament och parlamentariker kan tre huvudtyper av empiriska studier urskiljas: studier av parlamentarikerna som sådana, studier av parlamentarikernas representativitet samt studier av parlamentarikernas förhållande till andra aktörer i det politiska systemet. De tre huvudtyperna behöver inte nödvändigtvis ses som helt isolerade från varandra, men i det följande kommer de att behandlas var och en för sig.

Parlamentarikerna som sådana

Den kanske vanligaste frågeställningen i undersökningar av parlamentarikerna som sådana gäller deras *bakgrundsegenskaper*. Det är här möjligt att skilja mellan socio-ekonomiska, politiska och motivationella faktorer.

Undersökningar av parlamentarikernas *socio-ekonomiska* och *politiska* bakgrund återfinns i ett stort antal parlamentsstudier (se t ex Sverige: Sköld och Halvarsson, 1966; Hancock, 1972, Danmark: Eliassen og Pedersen, 1975; Pedersen, 1977; Foverskov, 1979; Finland: Nojonen 1968; Pesonen, 1972; Norge: Hellevik, 1969; Eliassen, 1978; Pedersen, 1984b; Frankrike: MacRae, 1967; Italien: Cotta, 1983; Storbritannien: Budge and Farlie, 1975; Mellors, 1978; Västtyskland: Loewenberg, 1967). Frågeställningen kan också behandlas ur ett länderjämförande perspektiv (se tex Blondel, 1973; Guttsman, 1974; Loewenberg and Patterson, 1977; Haavio-Mannila, 1983; för studier av EG-parlamentet, se

Kirchner, 1984; Lehmann Sörensen, 1984). En mer ambitiös ansats i detta sammanhang är att undersöka parlamentarikernas karriärvägar till parlamentet (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Finland: Nojonen and Pesonen, 1964; Holland: Eldersveld et al, 1981; länderjämförande: Aberbach et al, 1981; jfr Blondel, 1985; för en svensk studie på kommunal nivå, se Wallin m fl, 1981).

Mindre vanligt, men därför inte mindre intressant, är att studera *motiven* bakom parlamentarikernas politiska engagemang (se t ex Frankrike: Woshinsky, 1973; Italien: Barnes, 1977; Storbritannien: King, 1981).

En andra typ av frågeställningar som rör parlamentarikerna som sådana gäller deras *attityder*. Det går här att skilja mellan parlamentarikernas *kognitioner* och deras *åsikter i politiska sakfrågor*. Kognitionerna kan i sin tur delas in i *verklighetsuppfattningar* och *kunskaper*.

Undersökningar av parlamentarikernas *verklighetsuppfattningar*, som inte berör representationsproblematiken eller parlamentarikernas förhållande till andra politiska aktörer, kan t ex gälla parlamentarikernas syn på konfliktstrukturen i parlamentet, synen på partisammanhållning, vilka som är parlamentarikernas huvudsakliga arbetsuppgifter, vilka samhällsproblem som är viktiga, men också mindre verklighetsnära ting som vilka framtidsvisioner och vilken övergripande samhällssyn (konflikt eller konsensus) som parlamentarikerna har (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Särilvik, 1976; Finland: Pesonen, 1973; Belgien: De Ridder et al, 1978; Frogner, 1978; Hertig, 1978; Holland: Eldersveld et al, 1981; Schweiz: Kerr, 1981; USA: Wahlke et al, 1962; Davidson, 1969; länderjämförande: Aberbach et al, 1981).

Studier av parlamentarikernas *kunskaper* är mycket sällsynta. En undersökning där denna känsliga frågeställning ingick gjordes emellertid i Holland 1979 (se van Schendelen, 1981a, 1981b, 1983). I den holländska undersökningen ställdes frågor till parlamentarikerna om såväl deras egen politiska kunskap som deras uppfattningar om *väljarnas* politiska kunskap — något som ledde till kontroverser mellan forskarna och parlamentarikerna (jfr Pedersen, 1984a). Parlamentarikernas politiska

ka kunskap har också undersökts på delstatsnivå i USA (se Patterson et al, 1975).

Vad beträffar parlamentarikernas *åsikter i politiska sakfrågor* är det, förutom konkreta ställningstaganden, också möjligt att studera bakomliggande dimensioner och åsiktshomogenitet (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Norge: Pettersen, 1976; Holland: Thomassen, 1976; Italien: Barnes, 1977; för en studie av EG-parlamentet, se Lehmann Sörensen, 1984; länderjämförande: Inglehart et al, 1980; Inglehart, 1981; Eldersveld, 1985).

Parlamentarikerna som sådana kan vidare studeras med avseende på deras *beteende i parlamentet*. Parlamentarikernas *voteringsbeteende* – som är ett centralt inslag i framför allt amerikansk parlamentsforskning (för en översikt, se Collie, 1984) – kan studeras ur motsvarande aspekter som åsikterna i politiska sakfrågor (se t ex Sverige: Stjernquist och Bjurulf, 1968; Bjurulf, 1972; Holmberg, 1975, Clausen and Holmberg, 1977; Bjurulf, kommande; Danmark: Pedersen et al, 1971; Damgaard, 1973; Damgaard and Rush, 1976; Svensson, 1982; Finland: Nyholm, 1972; Pesonen, 1973; Island: Loftsson, 1981; Norge: Bjurulf och Glans, 1976; Rasch, 1983; Frankrike: Wilson and Wiste, 1976; Storbritannien: Jackson, 1968; Schwarz and Lambert, 1972; Berrington, 1973; Norton, 1981; länderjämförande: Bjurulf, 1974; Mezey, 1979; Epstein, 1980). Undersökningar av *övrigt parlamentariskt beteende* kan t ex gälla närvaro i parlamentet, debattdeltagande, framläggande av motioner samt utnyttjande av spörsmålsinstitutet (se t ex Sverige: Gahrton, 1983; Isberg, 1984; Danmark: Damgaard, 1977; Damgaard m fl, 1979; Island: Loftsson, 1981; Norge: Kuhle og Svåsand, 1984; Frankrike: Woshinsky, 1973; Storbritannien: King, 1974, Norton, 1975, 1976; Franklin and Tappin, 1977; Walkland and Ryle, 1981; för en studie av EG-parlamentet, se Kirchner, 1984).

En ytterligare frågeställning beträffande parlamentarikerna som sådana gäller deras *position i parlamentet*. En distinktion kan här göras mellan parlamentarikernas specialisering (horisontell position, utskottsmedlemskap) och karriär (vertikal position) (se t ex Sverige: Roth, 1973; Andersson, 1984; Norge: Hellevik, 1969; Danmark: Damgaard, 1977, 1982; Holland: Farlie et al, 1977; Irwin et al, 1979; van Schendelen, 1981a; Storbritannien: Judge, 1981; länderjämförande: Frankland, 1977; jfr Blondel, 1985).

Slutligen kan studier av parlamentarikerna som sådana också gälla deras *arbetsförhållanden*. Exempel på frågeställningar inom detta område är hur parlamentarikerna använder sin tid (tidsbudgetstudier), vilka ekonomiska resurser och utredningsresurser som står till parlamentarikernas förfogande, samt hur det parlamentariska arbetet över huvud taget är organiserat (se t ex Sveri-

ge: Stjernquist, 1966; Andersson, 1969, 1970; Birgersson, 1978; Lindström, 1981; Gahrton, 1983; Danmark: Damgaard, 1977, 1982; Damgaard m fl, 1979; Frankrike: Campbell and Laporte, 1981; Holland: van Schendelen, 1976; Storbritannien: Barker and Rush, 1970; Hanson and Crick, 1970; Richards, 1974; Ryle, 1981; Englefield, 1984; Västtyskland: Blischker, 1981; länderjämförande: Herman and Mendel, 1976; Morgan, 1976; Lees and Shaw, 1979; Elder et al, 1982; Petersson, 1984; Arter, 1984; för en studie av EG-parlamentet, se Lehmann Sörensen, 1984; för en svensk studie på kommunal nivå, se Wallin m fl, 1981).

De hittills presenterade frågeställningarna är huvudsakligen av deskriptiv natur. I förklarande analyser kombineras naturligtvis de olika frågeställningarna med varandra. Parlamentarikernas socio-ekonomiska bakgrund har t ex använts som förklaringsfaktor till deras åsikter i politiska sakfrågor (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; länderjämförande: Farlie and Budge, 1974) och till deras karriär och specialisering i parlamentet (se t ex Norge: Hellevik, 1969). Ett annat exempel är att motivationella faktorer har använts som förklaring till övrigt parlamentariskt beteende (se t ex Frankrike: Woshinsky, 1973).

Parlamentarikernas representativitet

Den omfattande teoretiska och empiriska representativitetslitteraturen innehåller en mängd distinktioner och indelningar. I denna översikt har vi valt att systematisera frågeställningarna om parlamentarikernas representativitet med hjälp av tre begrepp: representativitetstyp, representationsobjekt och representativitetsperspektiv.

Med *representativitetstyp* menas här det sätt på vilket parlamentarikerna är representativa för de representerade. Parlamentarikerna kan vara representativa genom vad de är – *social representativitet*, genom vad de tycker och tänker – *kognitiv representativitet* och *åsiktsrepresentativitet*, samt genom vad de gör – *voteringsrepresentativitet* och *övrigt beteenderepresentativitet*. Parlamentarikerna kan således vara representativa med avseende på social bakgrund, verklighetsuppfattningar, åsikter i politiska sakfrågor, röstning i parlamentet samt övrigt parlamentariskt beteende.

Repräsentationsobjekt kallas här den eller de grupper som parlamentarikerna representerar. Sju huvudgrupper av representationsobjekt har urskiljts: parlamentarikerna kan vara representativa för exempelvis det egna partiets väljare, den egna valkretsen, det egna partiets väljare i valkretsen, socio-ekonomiska grupper, organiserade intressen, enskilda individer/aktörer samt hela nationen. Naturligtvis kan de olika huvudgrupperna kombineras samman till mer specificerade representationsobjekt.

Representativitetsperspektivet kan antingen vara objektivt, subjektivt eller normativt. Med *objektiv* representativitet menas *faktisk* överensstämmelse mellan parlamentarikerna och de representerade. Det *subjektiva* representativitetsperspektivet innebär *upplevd* representativitet, antingen ur parlamentarikernas eller de representerades synvinkel. Det *normativa* representativitetsperspektivet avser vem parlamentarikerna, alternativt de representerade, *anser* att parlamentarikerna *bör* representera. En parlamentarikers voteringsrepresentativitet i förhållande till den egna valkretsens väljare kan illustrera de frågeställningar som ligger bakom de olika representativitetsperspektiven: Ur ett *objektivt* perspektiv är en parlamentariker representativ om han vid valeringar i parlamentet *röstar* i enlighet med väljarnas önskemål; de *subjektiva* frågeställningarna gäller om parlamentarikern, alternativt väljarna, *upplever* att parlamentarikern *röstar* i enlighet med väljarnas önskemål; de *normativa* frågeställningarna handlar om huruvida parlamentarikern *bör* rösta i enlighet med väljarnas önskemål.

En representativitetsfrågeställning innebär med nödvändighet ett val av såväl representativitetstyp, representationsobjekt som representativitetsperspektiv.

Empiriska undersökningar av *social representativitet* har så gott som uteslutande gällt *faktisk* överensstämmelse mellan parlamentarikerna och de representerade. Sådana undersökningar har genomförts i ett stort antal länder (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Danmark: Rasmussen, 1972; Foverskov, 1978; Norge: Valen, 1966a; Hellevik, 1969; Larsen og Offerdal, 1979; Skard, 1980; Holland: Kooiman, 1976; Eldersveld et al, 1981; Italien: Barnes, 1977; Schweiz: Kerr, 1981; för en svensk studie på kommunal nivå, se Wallin m fl, 1981). Frågeställningen har också behandlats ur ett länderjämförande perspektiv (se t ex Blondel, 1973; LaPalombara, 1974; Putnam, 1976). En annan möjlig frågeställning är hur parlamentarikerna och de representerade ser på det *önskvärda* med social representativitet – t ex könskvotering vid rekryteringen till parlamentet (för en svensk studie på kommunal nivå, se Westerståhl och Johansson, 1981).

Parlamentarikernas *kognitiva representativitet* är ett förhållandevis outforskadt område. Jämförelser mellan riksdagsmännens och väljarnas verklighetsuppfattningar ingick som en av frågeställningarna i 1968–1969 års svenska representationsundersökning (Roth, kommande; jfr också Särilvik, 1969). Och jämförelser mellan partiernas, massmediernas och väljarnas uppfattningar om vad som är viktiga politiska sakfrågor har genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Svensk valrörelse 1956–1982* (se Asp, 1983). Däremot har några utländska studier av kognitiv representativitet inte påträffats.

Det banbrytande empiriska arbetet beträffande såväl *åsiktsrepresentativitet* som *objektivt voteringsrepresentativitet* var Warren Miller och Donald Stokes' uppsats *Constituency Influence in Congress* från 1963 (se också Miller, 1964). För varje valkrets relaterade Miller och Stokes väljarnas åsikter till kongresskandidaternas åsikter, voteringsbeteende och perceptioner av väljarnas åsikter. Uppsatsen har visserligen kritiserats på metodologiska grunder (se t ex Cnudde and McCrone, 1966; Achen, 1977, 1978; Kuklinski, 1979; Weissberg, 1979), men dess betydelse för den fortsatta representativitetsforskningen är odiskutabel (jfr Jewell, 1984; Converse, 1984).

I Västeuropa har ett antal studier av *åsiktsrepresentativitet* genomförts. Varierande representationsobjekt har använts: hela väljarkåren, partiets väljare, valkretsens väljare samt partiets väljare i valkretsen (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Boalt och Björkman, 1985; Frankrike: Converse and Pierce, kommande; Holland: Thomassen, 1976; Italien: Barnes, 1977). Överensstämmelsen mellan parlamentarikerna och väljarna vad beträffar subjektiv vänster-högerposition har undersökts i Danmark (se Damgaard, 1982). Åsiktsrepresentativitet har också studerats på lokal nivå (se t ex Sverige: Strömberg, 1974; Westerståhl och Johansson, 1981; Skottland: Brand, 1972).

Undersökningar av *voteringsrepresentativitet* är den andra typen av representativitetsstudier som gjorts i Warren Miller och Donald Stokes efterföljd (se t ex Frankrike: Cayrol et al, 1976; Converse and Pierce, kommande; USA: Fiorina, 1974; Jewell and Patterson, 1977). Frågeställningen har också studerats ur ett dynamiskt perspektiv (se t ex USA: Karps and Eulau, 1978; Stone, 1979).

Vid sidan av röstandet kan parlamentarikerna även vara *representativa genom övriga former av parlamentariskt beteende*. Genom motioner, personliga påståtanden etc kan parlamentarikerna göra tjänster åt t ex enskilda personer och organisationer, eller försöka ordna särskilda förmåner åt den egna valkretsen (se t ex Sverige: Roth, kommande; länderjämförande: Cain et al, 1984; Bogdanor, 1985; Fiorina, kommande; jfr också Eulau and Karps, 1977).

De hittills behandlade representativitetsfrågeställningarna har nästan uteslutande gällt objektiv representativitet, dvs *faktisk* överensstämmelse mellan parlamentarikerna och de representerade. Frågeställningar rörande *subjektiv* och *normativ* representativitet gäller däremot *upplevd* respektive *önskvärd* representativitet. Dessa båda problemställningar kan behandlas ur såväl parlamentarikernas som de representerades synvinkel.

Parlamentarikernas *upplevelse* av vilket eller vilka representationsobjekt de representerar – subjektiv repre-

sentativitet – har studerats i bl a Danmark, Norge, Italien och USA, liksom ur ett länderjämförande perspektiv (se t ex Danmark: Damgaard, 1982; Norge: Larsen og Offerdal, 1979; Italien: Barnes, 1977; USA: Patterson et al, 1975; länderjämförande: Loewenberg and Kim, 1978).

Den *normativa* representativiteten – vem parlamentarikererna bör representera – är ett problemområde som *teoretiskt* är väl avgränsat från frågeställningar om upplevd representativitet. I *empiriska* undersökningar uppträffas emellertid inte alltid denna distinktion.

Den klassiska empiriska studien av vem *parlamentarikererna* anser att de bör representera är John Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan och LeRoy Fergusons *The Legislative System* från 1962. Deras typologi över normativa rollföreställningar har kommit att ligga till grund för en stor mängd forskning (se t ex Sverige: Holmberg, 1974; Danmark: Damgaard, 1982; Norge: Hernes og Martinussen, 1980; Frankrike: Cayrol et al, 1976; Converse and Pierce, 1979; Holland: Daalder and Rusk, 1972; van Schendelen, 1981a; Italien: Barnes, 1977; Skottland: Mishler and Mughan, 1978; USA: Davidson, 1969; länderjämförande: Mezey, 1979; för en svensk studie på kommunal nivå, se Wallin m fl, 1981). En intressant möjlighet är att studera rollföreställningar över tid, kanske i första hand bland nyvalda parlamentariker (se t ex Canada: Clarke and Price, 1978).

Frågor om vem parlamentarikererna bör representera kan naturligtvis också ställas till de *representerade* (se t ex Sverige: Roth, kommande; Frankrike: Converse and Pierce, 1979; Italien: Barnes, 1977).

Ett viktigt problemområde, som så här långt inte har berörts, är *förklaringar* till parlamentarikerernas representativitet. Vi har här urskiljat tre huvudtyper av förklaringar till graden av representativitet: parlamentarikerernas *kontakter* med de representerade (informationsinhämtande och opinionsbildning; parlamentarikerernas *perceptioner* av de representerades föreställningar och åsikter; samt *nomineringen* av kandidater till parlamentet.

Parlamentarikerernas *kontakter* med de representerade kan påverka graden av representativitet genom att parlamentarikererna dels inhämtar information från de representerade, dels aktivt formar opinionen efter egna intentioner. Kontakterna kan vara antingen direkta (personliga) eller indirekta (via massmedierna) (se t ex Danmark: Damgaard, 1982; Holland: Eldersveld et al, 1981; Italien: Barnes, 1977; Storbritannien: Barker and Rush, 1970; Munroe, 1977; Cane et al, 1979; USA: Mayhew, 1974; Fiorina, 1977; Fenno, 1978; länderjämförande: Pedersen, 1975; Fiorina, kommande).

Parlamentarikerernas *perceptioner* av väljarnas åsikter var en central komponent i den modell som Warren

Miller och Donald Stokes lanserade i sin klassiska representativitetsstudie från 1963. Tanken är att en bristande överensstämmelse mellan parlamentarikerernas åsikter och beteende och de representerades önskemål förklaras av att parlamentarikererna är "representativa" i förhållande till sina *perceptioner* av väljarnas åsikter (för en sammanfattning av amerikanska forskningsresultat, se Clausen, 1977). Ett stort antal intervjufrågor om riksdagsmännens perceptioner av väljarnas åsikter i politiska sakfrågor ingick i 1968–1969 års svenska representationsundersökning, vilket resulterade i ett antal uppsatser (se t ex Holmberg, 1971; Clausen et al, 1983). I det svenska representationsforskningsprogrammet utvidgades problemställningen till att också omfatta riksdagsmännens perceptioner av väljarnas *verklighetsuppfattningar* (se Roth, kommande).

Kandidatnomineringen är en tredje möjlig förklaringsfaktor till graden av representativitet. Nomineringen av parlamentskandidater kan påverka representativiteten vad beträffar såväl social bakgrund som attityder och beteende (se t ex Sverige: Sköld, 1958; Brändström, 1971; Norge: Valen, 1966b; Hellevik, 1969; Valen, 1984; Belgien: Obler, 1974; Storbritannien: Ranney, 1965; Rush, 1969; Holland, 1980; länderjämförande: Epstein, 1980; Ranney, 1981).

Parlamentarikerernas förhållande till andra aktörer i det politiska systemet

Parlamentarikerernas förhållande till andra aktörer i det politiska systemet har här urskiljts som en egen huvudtyp av parlamentsstudier. De flesta frågeställningar inom detta problemområde berör parlamentets och parlamentarikerernas makt och inflytande i samhället. De empiriska undersökningarna på området kan klassificeras efter vilken eller vilka andra politiska aktörer parlamentarikererna relateras till samt efter typ av undersökt relation. Frågeställningarna kan studeras ur antingen parlamentarikerernas eller den/de andra politiska aktörernas synvinkel.

Frågeställningar om parlamentarikerernas makt och inflytande gäller vanligen förhållandet till *andra politiska aktörer*. Vi har här urskiljt åtta huvudtyper av sådana aktörer: regeringen, förvaltningen, partierna, organisationerna, näringslivet, massmedierna, de utoparlamentariska grupperna och de internationella aktörerna. Frågeställningarna kan dessutom gälla parlamentarikerernas makt och inflytande mer ospecificerat.

Den slutgiltiga målsättningen med studier av parlamentarikerernas förhållande till andra politiska aktörer är ofta att besvara frågor om *faktisk* makt. Undersökningar som *direkt* belyser den faktiska maktproblematiken är emellertid relativt ovanliga. Mer vanligt är att studera *uppfattningar* (föreställningar) och *åsikter* (önskemål)

om maktförhållanden, samt att undersöka *kontakterna* mellan parlamentarikerna och andra politiska aktörer. Utifrån sådana studier, och med hjälp av information om tex parlamentarikernas resurser och arbetsförhållanden, förs ofta resonemang om den faktiska makten.

Förhållandet mellan parlament och *regering* är en klassisk statsvetenskaplig frågeställning. Empiriska undersökningar av denna relation kan gälla exempelvis behandlingen av regeringens propositioner i parlamentet, parlamentarikernas och regeringsledamöternas uppfattning om maktfördelningen, parlamentarikernas kompetens och resurser i förhållande till regeringens, samt initiativmaktens utnyttjande (se tex Sverige: Molin, 1982; Isberg, 1984; Danmark: Damgaard, 1977; Norge: Olsen, 1983; Frankrike: Jackson et al, 1977; Italien: Leonardi et al, 1978; Schweiz: Kerr, 1978; Storbritannien: Punnett, 1973; Norton, 1975, 1980, 1981; Robinson, 1978; Judge, 1981; Hibbing, 1985; Västtyskland: Loewenberg, 1967; länderjämförande: King, 1976; Coombs, 1976; Loewenberg and Patterson, 1977; Oberreuter, 1975; Ornstein, 1981; Arter, 1984).

Förhållandet mellan parlament och *förvaltning* har under 1970-talet varit föremål för ett stort internationellt forskningsprojekt. Projektet, som utgick från University of Michigan, omfattade jämförelser mellan politiker och byråkrater i Sverige, Frankrike, Holland, Italien, Storbritannien, Västtyskland och USA (se tex Sverige: Anton, 1980; Holland: Eldersveld et al, 1981; länderjämförande: Putman, 1975; Aberbach et al, 1981). Även den norska maktutredningen tog upp frågan om förhållandet mellan parlamentarikerna och förvaltningen (se tex Egeberg m fl, 1979; NOU, 1982). Frågeställningen har också behandlats i flera andra länder (se tex Danmark: Damgaard, 1977; Buksti and Johansen, 1979; Damgaard, 1982; Storbritannien: Norton, 1981; för en svensk studie på lokal nivå, se Strömberg och Norell, 1982).

Parlamentarikernas förhållande till *organiserade intressen* är ett problemområde som ingår i den internationella diskussionen om korporatism (se tex Schmitter and Lehbruch, 1979; Lehbruch and Schmitter, 1982). För Sveriges del kommer de korporatistiska tendenserna i samhälle att undersökas inom forskningsprojektet *Riksdagen och de organiserade intressena* vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (jfr Hermansson m fl, 1984, 1985). Empiriska undersökningar av parlamentarikerna och de organiserade intressena har genomförts i ett stort antal länder (se tex Danmark: Damgaard, 1977; Buksti, 1984a, 1984b; Finland: Helander, 1979; Norge: Christensen and Egeberg, 1979; NOU, 1982; Olsen, 1983; Hernes, 1984; Holland: Kooiman, 1976; Eldersveld et al, 1981; Storbritannien: Richardson and Jordan, 1979; Västtyskland: von Alemann

und Heinze, 1979; för en svensk studie av riksdagsmännens åsikter om fackligt inflytande i företag och kommuner, se Gustafsson och Jonsson, 1984).

Forskningen kring parlamentarikernas förhållande till de resterande politiska aktörer som här urskiljts – partierna, näringslivet, massmedierna, de utomparlamentariska grupperna och de internationella aktörerna – är jämförelsevis begränsad. Det finns emellertid exempel på studier av samtliga dessa relationer: parlamentarikerna och *partierna* (se tex Sverige: Pierre, kommande; Italien: DiPalma, 1977; Storbritannien: McKenzie, 1964); parlamentarikerna och *näringslivet* (se tex Norge: NOU, 1982; Storbritannien: Beer, 1969; jfr också Sverige: SAF, 1984); parlamentarikerna och *massmedierna* (se tex Sverige: Holmberg och Asp, 1984; Norge: Eide, 1984; Danmark: Damgaard, 1982; Siune, 1984; Storbritannien: Seymour-Ure, 1974); parlamentarikerna och *de utomparlamentariska grupperna* (se tex Danmark: Damgaard, 1982; Holland: Eldersveld et al, 1981; Västtyskland: Papadakis, 1984); parlamentarikerna och *de internationella aktörerna* (se tex Norge: NOU, 1982; jfr Falkemark, 1984).

Peter Esaiasson och Mikael Gilljam

Referenser

- Aberbach, JD, Putnam, RD and Rockman, BA (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- Achen, C (1977), "Measuring Representation: Perils of the Correlation Coefficient". *American Journal of Political Science* 21:805–15.
- , (1978) "Measuring Representatives". *American Journal of Political Science* 22:475–510.
- von Alemann, U und Heinze, R G (Hrsg) (1979). *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus, Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Anderson, H G (1969) *Vad gör partierna i riksdagen? – Mål, taktik och arbetsformer*. Stockholm: SNS.
- , (1970) "Specialisering och samordning inom de politiska partiernas riksdagsgrupper". I *Riksdagsgrupperna. Regeringsbildningen. Studier utförda på uppdrag av grundlagsberedningen*. Stockholm: SOU 1970:16.
- Andersson, L G (1984). *Utskottsledamöterna i den svenska riksdagen: tidigare erfarenheter och utskottsplacement*. Uppsats presenterad vid VII:e nordiska statsvetenskapliga konferensen i Lund 20–22 augusti 1984.
- Anton, T J (1980) *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Boston, The Hague, and London: Martinus Nijhoff Publishing.
- Arter, D (1984) *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst.

- Asp, K (1983) "The Struggle for the Agenda: Party Agenda, Media Agenda, and Voter Agenda in the 1979 Swedish Election Campaign". *Communication Research* 10:333-55.
- Barker, A and Rush, M (1970). *The Member of Parliament and His Information*. London: Allen und Unwin.
- Barnes, SH (1977). *Representation in Italy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berrington, H (1973). *Backbench Opinion in the House of Commons, 1945-55*. Oxford: Pergamon Press.
- Beer, SH (1969). *Modern British Politics*. London: Faber and Faber.
- Birgersson, B O (1978). "Riksdagsmännen - beslutsfattare och representanter". I Tarschys, D (red) *Vem håller i rodet?* Stockholm: Liber Förlag.
- Bjurulf, B (1972). "Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. En studie i riksdagens rösträkningar 1925-38". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 76: 125-88.
- , (1974). *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior - A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations in Three Countries*. Lund: Studentlitteratur.
- , (kommande). *Sveriges Riksdag beslutar 1971-79*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet (manuskript).
- Bjurulf, B och Glans, I (1976). "Från tvåblockssystem till fraktionalisering. Partigrupper och ledamöters röstning i norska Stortinget 1969-1974". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 79:231-52.
- Bischke, W (1981). "Parliamentary Staffs in the German Bundestag". *Legislative Studies Quarterly* 6:533-58.
- Blondel, J (1973). *Comparative Legislature*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- , (1985). *Government Ministers in the Contemporary World*. London, Beverly Hills and New Delhi: Sage.
- Boalt, G och Björkman, N-M (1985). *Riksdagsledamöter och väljare hösten 1982*. Stockholm: Almqvist International.
- Bogdanor, V (ed) (1985). *Representatives of the People, Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. London: Gower.
- Brand, J A (1972). "Councillors, Activists, and Electors: Democratic Relationships in Scottish Cities". I Patterson, SC and Wahlke, J C (eds) *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York: John Wiley and Sons.
- Brändström, D (1971). *Nomineringsförfarande vid riksdagsval. En studie av partiernas kandidatnomineringar inför 1970 års riksdagsval*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet (stencil).
- Budge, I and Farlie, D (1975). "Political Recruitment and Dropout: Predictive Success of Background Characteristics over Five British Localities". *British Journal of Political Science* 5:33-68.
- Buksti, J A (1984a). "Intresseorganisationer i politik". I Damgaard, E (red). *Dansk demokrati under forandring*. Köpenhamn: Schultz.
- , (1984b). *Organisationernes folk*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Buksti, J A and Johansen, LN (1979). "Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark". *Scandinavian Political Studies* 3:197-220.
- Campbell, S and Laporte, J (1981). "The Staff of the Parliamentary Assemblies in France". *Legislative Studies Quarterly* 6:521-32.
- Cain, B E, Ferejohn, J A and Fiorina, M P (1979). "A House Is Not A Home: British MPs in their Constituencies". *Legislative Studies Quarterly* 4:501-24.
- , (1984). "The Constituency Service asis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament". *American Political Science Review* 78:110-25.
- Cayrol, R, Parodi, J-L and Ysmal, C (1976). "French Deputies and the Political System". *Legislative Studies Quarterly* 1:67-100.
- Christensen, T and Egeberg, M (1979). "Organized Groupgovernment Relations in Norway: On the Structured Selection of Participants, Problems, Solutions and Choice Opportunities". *Scandinavian Political Studies* 3:239-60.
- Clarke, H and Price, R G (1981). "Parliamentary Experience and Representational Role Orientations in Canada". *Legislative Studies Quarterly* 6:373-90.
- Clausen, A (1977). "The Accuracy of Leader Perceptions of Constituency Views". *Legislative Studies Quarterly* 2:361-84.
- Clausen, A and Holmberg, S (1977). "Legislative Voting Analysis in Disciplined Multiparty Systems: The Swedish Case". I Aydelotte, W (ed) *The History of Parliamentary Behavior*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Clausen, A, Holmberg, S and deHaven-Smith, L (1983). "Contextual Factors in the Accuracy of Leader Perceptions of Constituents' Views". *The Journal of Politics* 45:449-72.
- Cnudde, CF and McCrone, DJ (1966). "The Linkage Between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior: A Causal Model". *American Political Science Review* 60:66-72.
- Collie, MP (1984). "Voting Behavior in Legislatures". *Legislative Studies Quarterly* 9:3-50.
- Converse, P E (1984). "Med kurs 'utöver': Reflektioner over den empiriske valgforskningens udvikling". I Berg, O og Underdal, A (red) *Fra valg till vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Converse, P E and Pierce, R, (1979). "Representative Roles and Legislative Behavior in France". *Legislative Studies Quarterly* 4:525-62.
- , (kommande). *Political Representation in France*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Coombes, D et al (1976). *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*. London: Allen und Unwin.

- Cotta, M (1983). "The Italian Political Class in the Twentieth Century: Continuities and Discontinuities". I Czudnowski, M M (ed) *Does Who Governs Matter? Elite Circulation in Contemporary Societies*. De Kalb: Northern Illinois Press.
- Daalder, H and Rusk, J (1972). "Perceptions of Parties in Dutch Parliament". I Patterson, S C and Wahlke, J (eds) *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York: John Wiley and Sons.
- Damgaard, E (1973). "Party Coalitions in Danish Law-Making 1953-1970". *European Journal of Political Research* 1:35-66.
- , (1977). *Folketinget under Forandring*. Köpenhamn: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- , (1982). *Partigrupper, representation og styring*. Köpenhamn: Schultz.
- Damgaard, E, Andersen, J, Bendix, H W, Havaleschka, Jacobsen, E, Kjaergaard Jensen, N A, Pedersen, U T, Rasmussen, J B og Sørensen, L R (1979). *Folketingsmedlemmar på arbejde*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Damgaard, E and Rush, J (1976) "Cleavages Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behavior". *American Journal of Political Science* 20:179-206.
- Davidson, R H (1969). *The Role of the Congressman*. New York: Pegasus.
- DeRidder, M, Peterson, R L and Wirth, R (1978). "Images of Belgian Politics: The Effects of Cleavages on the Political System". *Legislative Studies Quarterly* 3:83-108.
- DiPalma, B (1977). *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press.
- Egeberg, M, Olsen, J P og Sætren, H (1978). "Organisations-samfundnet og den segmenterte stat". I Olsen, J P (red) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Eide, M (1984). "Etter det vi forstår på politisk hold..." *Politikere og Massmedia*. Bergen, Oslo, Stavanger og Tromsø: Universitetsforlaget.
- Elder, N, Thomas, A H and Arter, D (1982). *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian Countries*. Oxford: Martin Robertson.
- Eldersveld, S J (1985). *System Differences in Elite Ideologies and Values: An Exploration of Some Possible Theories*. Uppsats presenterad vid IPSA:s kongress i Paris.
- Eldersveld, S J, Kooiman, J and van der Tak, T (1981). *Elite Images of Dutch Politics. Accommodation and Conflict*. Haag: Martinus Nijhoff.
- Eliassen, K (1978). "Mass Mobilization and the Transformation of Parliamentary Elites in Norway". *Scandinavian Political Studies* 1:187-213.
- Eliassen, K og Pedersen, M (1975). *The Professionalization of legislatures: A Comparative Study of Political Recruitment in Denmark and Norway*. Odense Universitet: Skrifter fra Institut for Historie og Samfundsvidenskab.
- Englefield, D (1984). *Commons Select Committees: Catalysts for Progress?* Harlow: Longman.
- Epstein, L D (1980). *Political Parties in Western Democracies*. (2 ed). New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Eulau, H and Karps, P D (1977). "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness". *Legislative Studies Quarterly* 2:233-54.
- Falkemark, G (1984). "Den norske maktutredningen". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87:23-38.
- Farlie, D and Budge, I (1974). "Elite Background and Issue Preferences: A Comparison of British and Foreign Data using a New Technique". I Crewe, I (ed) *British Political Sociology Yearbook, Volume 1. Elites in Western Democracy*. London: Croom Helm.
- Farlie, D, Budge, I and Irwin, G (1977). "Political Recruitment and Drop-out: Extensions to the Netherlands and United States". *British Journal of Political Science*. 1:465-92.
- Fenno Jr, E R (1978). *Home style: House Members in Their Districts*. Boston: Little Brown.
- Fiorina, M P (1974). *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Lexington, MA: Heath.
- , (1977). *Congress - Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- , (kommande). *Constituency Service*. Harvard University (manuskript).
- Foverskov, P (1978). "Women in Parliaments. The Causes of Under-Representation Exemplified by Denmark and Norway in the 1960's". *European Journal of Political Research* 6:53-70.
- , (1979). "Den politiske rekrutteringsproces omkring folketingsvalget 1973". I Pedersen, M (red) *Dansk politik i 1970'erne*. Köpenhamn: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Frankland, E G (1977). "Parliamentary Career Achievement in Britain and West Germany: A Comparative Analysis". *Legislative Studies Quarterly* 2:137-54.
- Franklin, M N and Tappin, M (1977). "Early Day Motions as Unobtrusive Measures of Backbench Opinion in Britain". *British Journal of Political Science* 7:49-70.
- Frogner, A-P (1978). "Parties and Cleavages in the Belgian Parliament". *Legislative Studies Quarterly* 3:109-32.
- Gahrton, P (1983). *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*. Stockholm: Prisma.
- Gustafsson, A och Jonsson, R (1984). *De folkvalda om fackligt inflytande. Resultat från en enkät med riksdagens ledamöter*. Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet, Forskningsrapport 1984:1.
- Guttsman, W L (1974). "Elite Recruitment and Political Leadership in Britain and Germany since 1950: A Comparative Study of MPs and Cabinets". I Crewe, I (ed) *British Political Sociology Yearbook. Volume 1. Elites in Western Democracy*. London: Croom Helm.

- Hancock, MD (1972). *Sweden: The Politics of Post-industrial Change*. Hinsdale, Ill: Dryden.
- Hanson, A H and Crick, B (eds) (1970). *The Commons in Transition*. London: Fontana/Collins.
- Haavio-Mannila, E (red) (1983). *Det uferdige Demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Oslo: Nordisk ministerråd.
- Helander, V (1979). "Interest Representation in the Finnish Committee System in the Post-War Era". *Scandinavian Political Studies* 3:221–38.
- Hellevik, O (1982). *Stortinget – en sosial elite?* Oslo: Pax forlag A/S.
- Herman, V and Mendel, F (1976). *Parliaments of the World*. Berlin and New York: Gruyter.
- Hermansson, J, Laurin, U, Nordfors, L och Westholm, A (1984). *Riksdagen och de organiserade intressena*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (stencil).
- , (1985). *Riksdagen och de organiserade intressena*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (stencil).
- Hernes, G (1984). "Segmentering og samordning". I Berg, O og Underdal, (red) *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Hernes, G og Martinussen, W (1980). *Demokrati og Politiske ressurser*. NOU:1980:7.
- Hertig, H-P (1978). "Party Cohesion in the Swiss Parliament". *Legislative Studies Quarterly* 3:63–81.
- Hibbing, JR (1985). *Legislative Change and Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons*. Uppsats presenterad vid IPSA:s kongress i Paris.
- Holland, M (1980). "The Selection of Parliamentary Candidates: Contemporary Developments and the Impact of the European Elections". *Parliamentary Affairs* 34:28–46.
- Holmberg, S (1971). *Politiska sakfrågor och den representativa demokratin*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (stencil).
- , (1974). "Riksdagen representerar svenska folket". *Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- , (1975). "Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 78:212–231.
- Holmberg, S och Asp, K (1984). *Kampen om kärnkraften. En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980*. Stockholm: Liber Förlag.
- Inglehart, R (1981). "Post-Materialism in an Environment of Insecurity". *American Political Science Review* 75:880–90.
- Inglehart, R, Rabier, J-R, Gordon, I and Sorenson, C L (1980). "Broader Powers for the European Parliament? The Attitudes of Candidates". *European Journal of Political Research* 8:113–32.
- Irwin, G, Budge, I and Farlie, D (1979). "Social Background vs Motivational Determinants of Legislative Careers in the Netherlands". *Legislative Studies Quarterly* 4:447–65.
- Isberg, M (1984). *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Jackson, R J (1968). *Rebels and Whips. Dissension, Discipline and Cohesion in British Political Parties since 1945*. London: Macmillan.
- Jackson, R J, Atkinson, M and Hart, K D (1977). "Constitutional Conflict in France: Deputies' Attitudes Toward Executive-Legislative Relations". *Comparative Politics* 9:399–420.
- Jewell, M E (1984). "Legislator-Constituency Relations and the Representative Process". *Legislative Studies Quarterly* 8:303–37.
- Jewell, M E and Patterson, S C (1977). *The Legislative Process in the United States* (3 ed). New York: Random House.
- Judge, D (1981). *Backbench Specialisation in the House of Commons*. London: Heinemann Educational Books.
- Karps, P D and Eulau, H (1978). "Policy Representation as an Emergent: Toward a Situational Analysis". I Eulau, H and Wahlke, J C (eds) *The Politics of Representation*. Beverly Hills: Sage.
- Kerr, Jr H H (1978). "The Structure of Opposition in the Swiss Parliament". *Legislative Studies Quarterly* 3:51–62.
- , (1981). *Parlament et société en Suisse*. Saints-Saphorin: Editions Georgi.
- King, A (1974). *British Members of Parliament. A self Portrait*. London: Macmillan.
- , (1976). "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany". *Legislative Studies Quarterly* 1:11–36.
- , (1981). "The Rise of the Career Politician in Britain – And its Consequences". *British Journal of Political Science* 11:249–86.
- Kirchner, E J (1984). *The European Parliament: Performance and Prospects*. Hampshire: Gower.
- Kooiman, J (1976). *Over de Kamer gesproken*. Haag: Staatsvitgeverij.
- Kuhnle, S og Svåland, L G (1984). "Spørreordningene og politiske profiler i Stortinget 1977–1981". I Berg, O og Underdal, A (red) *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Kuklinsky, J H (1979). "Representative-Constituency Linkages: A Review Article". *Legislative Studies Quarterly* 4:121–40.
- LaPalombara, J (1974). *Politics Within Nations*. London: Prentice-Hall International.
- Larsen, S U og Offerdal, A (1979). *De få vi valgte*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lees, J D and Shaw, M (1979). *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Lehman Sørensen, C (1984). *Europas babeltårn. En analyse af Europaparlamentsmedlemmernes baggrund, erfaringer og politiske synspunkter*. Århus: Politica.
- Lehmbruch, G and Schmitter, P C (eds) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London and Beverly Hills: Sage.
- Leonardi, R, Nanetti, R and Pasquino, G (1978). "Insti-

- tutionalization of Parliament and Parliamentarization of Parties in Italy". *Legislative Studies Quarterly* 3:161-86.
- Lindström, E (1981). *Riksdag och regering. Ansvarsfördelning, arbetsformer och beslutsformer*. Stockholm: Liber Förlag.
- Loewenberg, G (1967). *Parliament in the German Political System*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Loewenberg, G and Kim, C L (1978). "Comparing the Representativeness of Parliaments". *Legislative Studies Quarterly* 3:27-50.
- Loewenberg, G and Patterson, S C (1977). *Comparing Legislatures*. Boston and Toronto: Little Brown.
- Lofstsson, E (1981). *Island i NATO. Partierna och försvarsfrågan*. Göteborgs Studies in Politics 9.
- MacRae Jr, D (1967). *Parliament, Parties and Society in France 1946-1958*. New York: St Martins Press.
- Mayhew, D R (1974). *Congress. The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- McKenzie, R T (1964). *British Political Parties* (2 ed). London: Mercury Books.
- Mellors, C (1978). *The British M P: A Socio-economic Study of the House of Commons*. Farnborough Hants: Saxon House.
- Mezey, M L (1979). *Comparative Legislatures*. Durham, NC: Duke University Press.
- Miller, W E (1964). "Majority Rules and the Representative System of Government". I Allardt, E and Littunen, Y (eds) *Cleavages, Ideologies, and Party Systems*. Helsingfors: Westmark Society.
- Miller, W E and Stokes, D E (1963). "Constituency Influence in Congress". *American Political Science Review* 57:45-56.
- Mishler, W and Mughan, A (1978). "Representing the Celtic Fringe: Devolution and Legislative Behavior in Scotland and Wales". *Legislative Studies Quarterly* 3:377-408.
- Molin, B (1982). "Samspelet mellan regering och riksdag". I Ryden, B (red) *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS.
- Morgan, J (1976). *Reinforcing Parliament. Services and Facilities for Members of Parliament: Some International Comparisons*. London: Political and Economic Planning, Broadsheet No. 562.
- Munroe, R (1977). "The Member of Parliament as Representative: The View From the Constituency". *Political Studies* 25:577-87.
- Nojonen, M (1968). "Riksdagsmännens sociala bakgrund". I Jansson, J-M (red) *Studier i finländsk politik*. Stockholm: Läromedelsförlagen.
- Nojonen, M and Pesonen, P (1964). "The Legislative Career in Finland". I Allardt, E and Littunen, Y (eds) *Cleavages Ideologies and Party Systems*. Helsingfors: Westmark Society.
- Norton, P (1975). *Dissension in the House of Commons, 1945-1974*. London: Macmillan.
- , (1976). "Dissent in Committee: Intra-Party Dissent in Commons' Standing Committees, 1959-1974". *The Parliamentarian* 57:15-25.
- , (1980). *Dissension in the House of Commons*. Oxford: Oxford University Press.
- , (1981). *The Commons in Perspective*. Oxford: Martin Robertson.
- NOU (1982). *Maktutredningens slutrapport*. NOU 1982:3.
- Nyholm, P (1972). "Parliament, Government and Multi-Dimensional Party Relations in Finland". *Commentationes Scientiarum Socialium* 1.
- Oberreuter, H (Hrsg) (1975) *Parlamentarische Opposition. Ein internationale Vergleich*. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
- Obler, J (1974). "The Role of National Party Leaders in Selection of Parliamentary Candidates: The Belgian Case". *Comparative Politics* 5:157-84.
- Olsen, J P (1983). *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State - the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ornstein, N J (ed) (1981). *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington, D C and London: American Enterprise Institute.
- Papadakis, E (1984). *The Green Movement in West Germany*. London: Croom Helm.
- Patterson, S C, Hedlund, R D and Boynton, G R (1975). *Representatives and Represented: Bases of Public Support for the American Legislatures*. New York: John Wiley and Sons.
- Pedersen, M (1975). "The Geographical Matrix of Parliamentary Representation: A Spatial Model of Political Recruitment". *European Journal of Political Research*. 3:1-19.
- , (1977). "The Personal Circulation of a Legislature: The Danish Folketing, 1849-1968". I Aydelotte, W O (ed) *The History of Parliamentary Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , (1984a). "Research on European Parliaments: A Review Article On Scholarly and Institutional Variety". *Legislative Studies Quarterly* 9:505-29.
- , (1984b). "Velgerbevaeglighed og politisk rekruttering: nogle spekulationer og nogle forelobige resultater". I Berg, O og Underdal, A (red) *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Pedersen, M, Daamgaard, E and Olsen, P N (1971). "Party Distances in the Danish Folketing 1945-1968". *Scandinavian Political Studies* 6:87-106.
- Pesonen, P (1972). "Political Parties in the Finnish Eduskunta". I Patterson, S C and Wahlke, J C (eds) *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York and London: John Wiley and Sons.
- , (1973). "Dimensions of Political Cleavages in Multi-Party Systems". *European Journal of Political Research* 1:109-32.
- Petersson, O (1984). *Folkstyrelse och statsmakt i Norden*. Uppsala: Diskurs.
- Petersen, P-A (1976). "Parliamentary Attitudes towards Labor Market Policies". *European Journal of Political Research* 4:399-420.
- Pierre, J (kommande). *SAP-kongressen: Inre arbetsformer och parlamentariskt inflytande*. Statsvetenskapli-

- ga institutinen, Lunds universitet (manuskript).
- Punnett, R M (1973). *Front-Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*. London: Heinemann.
- Putnam, R D (1975). "Bureaucrats and Politicians: Contending Elites in the Policy Process". I Gwyn, W B and Edwards, G C (eds) *Perspectives on Public Policy Making*". New Orleans: Tulane University Press.
- , (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ranney, A (1965). *Pathways to Parliament. Candidate selection in Britain*. London: Macmillan.
- , (1981). "Candidate Selection". I Butler, D, Penniman, H R and Ranney, A (eds) *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington DC and London: American Enterprise Institute.
- Rasch, B E (1983). "Stortingets uformelle avstemningsregler". *Tidskrift for samfunnsforskning* 221–42.
- Rasmussen, E (1972). *Komparativ Politikk II*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Richards, P G (1974). *The Backbenchers* (2 ed). London: Faber and Faber.
- Richardson, J J and Jordan, G A (1979). *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Robinson, A (1978). *Parliament and Public Spending. The Expenditure Committee of the House of Commons, 1970–76*. London: Heinemann Educational Books.
- Roth, P-A (1973). *Representanter och kommittéer*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (stencil).
- , (kommande). *Riksdagsmännen representerar lokala och regionala intressen och opinioner*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (manuskript).
- Rush, M D (1969). *The Selection of Parliamentary Candidates*. London: Nelson.
- Ryle, M T (1981). "The Legislative Staff of the British House of Commons". *Legislative Studies Quarterly* 6:497–520.
- SAF (1984). *Företagens folk behövs i politiken*. Rapport 4. SAF-kongressen i Göteborg 23–24 november 1984.
- van Schendelen, M P C M (1976). "Information and Decision Making in the Dutch Parliament". *Legislative Studies Quarterly* 1:231–50.
- , (1981a). *Het Nederlandse kamerlid. The Dutch Member of Parliament 1979–80. Bilingual Codebook*. Rotterdam: Erasmus University Press.
- , (1981b). "Disaffected Representation in the Netherlands: A Nonaffected Reappraisal". *Political Behavior*. 3:137–62.
- , (1983). "Learning from Recent Interviewing of Dutch MPs". *European Journal of Political Research* 11:413–26.
- Schmitter, P C and Lehbruch, G (eds) (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London and Beverly Hills: Sage.
- Schwarz, J E and Lambert, G (1972). "The Voting Behavior of British Conservative Backbenchers". I Patterson, S C and Wahlke, J C (eds) *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York and London: John Wiley and Sons.
- Seymour-Ure, C (1974). *The Political Impact of Mass Media*. London: Constable.
- Siune, K (1984). *Politik og Medier*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Skard, T (1980). *Utvalgt til Stortinget*. Oslo: Gyldendal.
- Sköld, L (1958). *Kandidatnomineringen vid andrakammarval*. Författningsutredningen 1. SOU 1958:6.
- Sköld, L och Halvarsson, A (1966). "Riksdagens sociala sammansättning under hundra år". I *Samhälle och riksdag. Del I*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Stjernquist, N (1966). "Riksdagens arbete och arbetsformer". *Samhälle och Riksdag. Del IV*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Stjernquist, N och Bjurulf, B (1968). "Partisammanhållning och partisamarbete". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 72:385–405.
- Stone, W J (1979). "Measuring Constituency-Representative Linkages: Problems and Prospects". *Legislative Studies Quarterly* 4:623–39.
- Strömberg, L (1974). *Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna*. Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 32, Göteborg (stencil).
- Strömberg, L och Norell, P-O (1982). *Kommunalförvaltningen*. DsKn 1982:8.
- Svensson, P (1982). "Party Cohesion in the Danish Parliament in the 1970's". *Scandinavian Political Studies* 5:17–42.
- Särilvik, B (1969). *Representationsundersökningens forskningsprogram. Relationer mellan väljare och valda på rikspolitisk nivå*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet (stencil).
- , (1976). *Mapping the Party Space: Distances, Evaluations and Ideological Perspectives. An Analysis Framework applied to Data on Electors and Elected in Sweden 1964–1973*. Uppsats presenterad vid IPSA:s kongress i Edinburgh.
- Thomassen, J J A (1976). *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Valen, H (1966a). "Den sosiale og politiske bakgrunn for rekruteringen av det politiske lederskap". *Tidskrift for samfunnsforskning* 6:175–98.
- , (1966b). "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavian Political Studies* 1:121–66.
- , (1984). *Undersøkelse av nominasjoner: et forslag till design*. Uppsats presenterad vid VIII:e Nordiska statsvetenskapliga konferensen i Lund 20–22 augusti 1984.
- Wahlke, J C, Eulau, H, Buchanan, W and Ferguson, L (1962). *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York and London: John Wiley and Sons.

- Walkland, S A and Ryle, M (eds) (1981). *The Commons Today*. London: Fontana.
- Wallin, G, Bäck, H och Tabor, M (1981). *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner. Del 1 och 2*. DsKn 1981:17–18.
- Weissberg, R (1979). "Assessing Legislator-Constituency Policy Agreement". *Legislative Studies Quarterly* 4:602–22.
- Westerståhl, J och Johansson, F (1981). *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. DsKn 1981:12.
- Wilson, F L and Wiste, R (1976). "Party Cohesion in the French National Assembly: 1958–1973". *Legislative Studies Quarterly* 1:467–510.
- Woshinsky, O H (1973). *The French Deputy: Incentives and Behavior in the National Assembly*. Lexington, Ma: Heath.

Den privata internationalismen: Organisationssverige söker sig utomlands

Inledning

En vanlig föreställning är att utrikespolitikens tillkomstprocess intar en särställning i förhållande till andra politikområden. Dels antas det demokratiska inslaget vara mindre i utrikespolitiska frågor, dels tycks förvaltningens roll vara mer central i utrikesfrågor. Genom sin komplexa karaktär kräver internationella frågor en dominerande roll för förvaltningen och dess experter. Utrikespolitik skulle präglas av en sluten, centraliserad och expertorienterad tillkomstprocess. Att tala om förhandlingsekonomi, korporatism, segmentering eller järntrianglar då det gäller utrikespolitik skulle sakna förankring i verkligheten (Se Goldman 1981).

Avsikten är här att visa på alternativa former av internationell-politisk påverkan. Man kan inte reducera diskussionen om ett lands internationella intresseartikulering till att enbart gälla utrikespolitik. Den internationella arenan erbjuder fler möjligheter; det kan helt enkelt vara så att nationella intressen kan finna det mer rationellt att utveckla egna program för internationellt agerande, än att verka via nationell utrikespolitik.

Staten och internationalismen

Det faktum att det kan vara svårt att finna en struktur av påtryckningsgrupper och stridbara opinioner inom ett land kan inte automatiskt tas till intäkt för att det skulle råda ett tillstånd av ointresse och bristande engagemang i det landet för internationella förhållanden. Det kan inte betraktas som meningsfullt att göra en vattendelare mellan utrikespolitik och andra former av internationell

politisk påverkan, ty det kan vara så att privata intressens internationella agerande kan verka både konkurrerande och kompletterande i förhållande till ett lands officiella utrikespolitik. Konkurrensförhållanden implikerar frågan om hur man ska betrakta en stats beslutsautonomi, dvs i vilken utsträckning som staten kan sägas bestämma över de aktiviteter den bedriver (Engberg & Lane, 1980). Om olika intressen utvecklar en slags privat internationalism är det rimligt att resultatet av den verksamheten påverkar förutsättningarna för statlig politik. Det finns icke-regeringsanknutna internationella organisationer, som sysslar med prisbildningen på råvaror, nomenklatur och standardiseringsfrågor; ytterligare andra strävar efter att utveckla forskningsprogram etc. Alla stater är inte lika engagerade i alla frågor, men det är ett faktum att den privata internationalismen konkurrerar med statlig utrikespolitik.

Att privata intressen ägnar sig åt internationell verksamhet kan ses som en avlastning av statlig utrikespolitik. Privata initiativ för att öka information och service möjliggör för stater att ägna sig åt "väsentligare" frågor; i den meningen kan privat internationalism ses som en kompletterande aktivitet i förhållande till statlig utrikespolitik. För att utröna omfattningen av privata internationella engagemang och för att avgöra om den verksamheten ska bedömas som konkurrerande eller kompletterande aktivitet i förhållande till statlig politik, måste en empirisk granskning göras. Alla internationella aktiviteter är emellertid inte lika intressanta; preciseringar och avgränsningar måste göras. Vad ska förstås med "privat internationalism"? Begreppet torde inkludera alla interaktioner över nationsgränser, alltifrån enskilda individers agerande, företags transaktioner till engagemang i olika internationella sammanslutningar. En närmare granskning av privata internationella engagemang kan i princip försiggå efter två huvudlinjer; i det ena fallet studerar man privat organisatoriskt agerande på en nationell individnivå, där varje eller ett urval av intressen studeras. Att definiera och finna sådana intressen är emellertid inte lätt. Enbart näringslivets organisering uppgår till ca 900 organisationer (Elvander, 1977). De ideella rörelserna kanske räknar det tredubbla. Skulle man dessutom inkludera företag bland intressen, skulle analysen snabbt bli ohanterbar. Även om inte alla dessa intressen kan förväntas ägna sig åt internationella aktiviteter, kvarstår en ohanterlig mängd "individer". Ett urval är svårt att genomföra, eftersom det saknas uppgifter om den totala populationen, dvs det finns exempelvis inget svenskt föreningsregister.

En alternativ strategi, som tillämpas i den följande analysen, studerar den privata internationalismen på en aggregatnivå där olika internationella organisationer som har svenskt medlemskap bildar analysenheter. De

egenskaper som dessa organisationer har betraktas som indikatorer på den privata internationalismens struktur, utbredning och kompetens. Källan utgörs av *Yearbook of International Organizations*, som utges av *Union of International Organizations*. 1 255 internationella organisationer med svenskt medborgarskap kan urskiljas för år 1977. Både sk inter-governmental organizations (IGO) och non-governmental organizations (NGO's) är inkluderade i materialet, men intresset koncentreras kring icke statliga organisationer. Till grund för klassifikation ligger hypoteserna om den privata internationalismens alternativa karaktär till intressepåverkan å ena sidan och dess konkurrerande, kompletterande roll å den andra. Ingen av dessa kommer att utsättas för en prövning i strikt mening, ty datamöjligheterna är alltför begränsade. Den första hypotesen skulle kräva att man klargör i vilka sammanhang det är mer rationellt att agera på en nationell arena jämfört med den internationella arenan; eftersom tillgängliga data här rör sig på en aggregatnivå, får olika uppgifter om struktur och utveckling av den privata internationalismen stå som indikatorer på hur nationella intressen tenderar att söka sig internationella vägar för påverkan.

Den andra hypotesen gäller inflytandeförhållanden och den borde analyseras utifrån data om den verksamhet som olika internationella organisationer ägnar sig åt och som dessutom inkluderar uppgifter om organisationernas medlemmar; en forskningsinsats som skulle krävas för att på ett meningsfullt sätt studera varje organisation bedöms som alltför krävande. Organisationernas programmatiska framställning som de återges i *Yearbook of International Organization* tas som indikatorer på internationella organisationernas möjligheter att verka konkurrerande eller kompletterande i förhållande till statliga aktiviteter.

Den privata internationalismens struktur och utveckling

Alltsedan andra världskriget har det skett en stark ökning av antalet internationella organisationer. Som figur 1 visar ligger den största ökningen bland de icke-statliga organisationerna (NGO's). Det är vanskligt att ange exakt mått på de internationella organisationernas omfattning och tillväxt, då det inte råder någon enighet om hur man ska definiera olika organisationer. Enligt en snäv definition skulle antalet internationella organisationer uppgå till 2 718, och enligt en bred till 8 216 (både IGO's och NGO's år 1977). Den första siffran baseras på en klassifikation där olika analytiska överväganden avgjort vilka organisationer som medräknas; den andra siffran bygger dessutom på de organisationer som själva karaktäriserar sig som internationella.

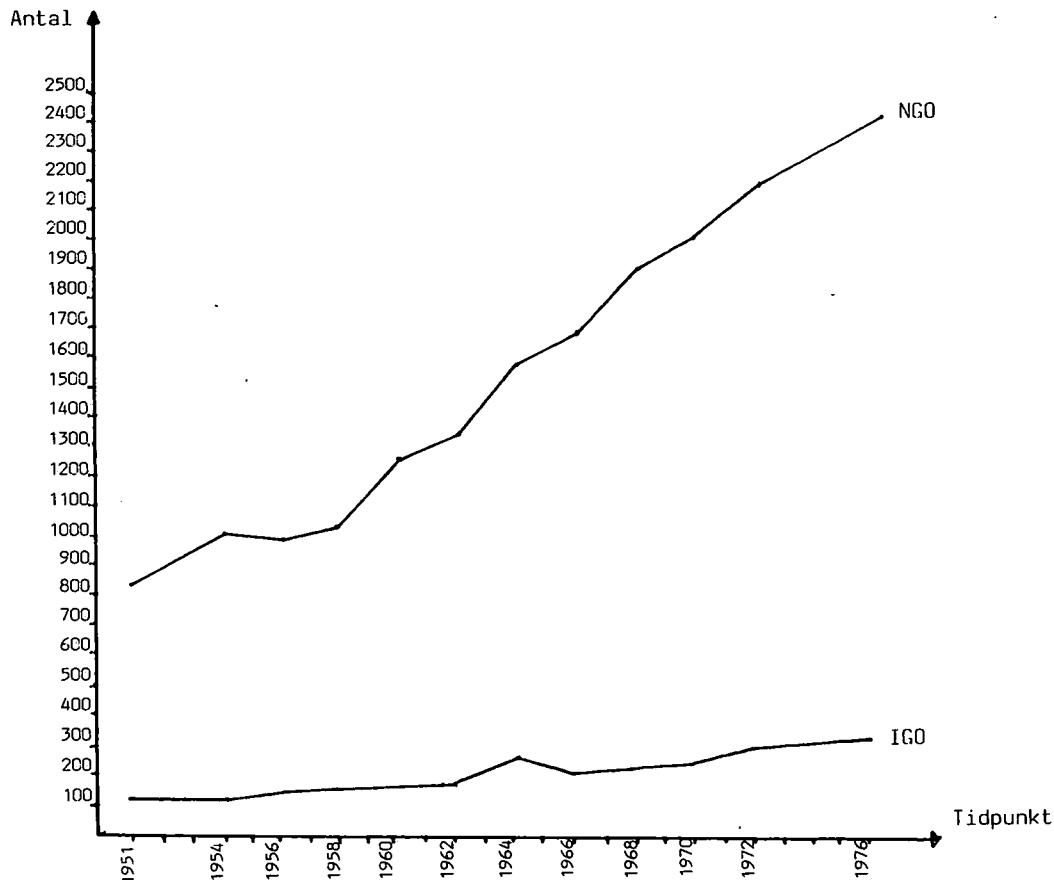
Figur 1 redovisar en utveckling som bygger på den restriktiva uppskattningen av organisationsantalet. Även med den utgångspunkten framstår organisationstillväxten, åtminstone då det gäller NGO's, som dramatisk. Skulle man dessutom tillämpa en generösare definition av internationella organisationer, blir tillväxten givetvis ännu mer dramatisk. Parallellt med organisationstillväxten kan man notera en stark ökning av antalet medlemskap i varje organisation. Under perioden 1900–1904 fanns det sammanlagt 412 medlemskap fördelade i de 30 IGO's som noterats; motsvarande siffra för perioden 1960–1964 var 4 436 för 195 organisationer.

Det tycks som om den internationella organisationen genomgår en accelerationsfas i tider efter krig; både efter första och andra världskriget kan man notera den relativt snabbaste tillväxten. Kanske är det inte så märkligt att samarbetssträvanden eller interaktion i allmänhet mellan stater och mellan privata intressen ökar efter internationella kriser, eftersom det då behövs nya instrument för att hantera problem. Ett annat samband tycks föreligga mellan högt industrialiserade och demokratiskt ordnade stater å ena sidan och organisationsbenägenhet å den andra. Vidare är äldre statsbildningar mer organiserade än yngre (Hörberg, 1977). U-länderna visar numera på den snabbaste ökningstakten. Den här typen av samband kan användas till en slags teori om organisationsutveckling, men den kan inte förklara varför antalet interaktionella organisationer har ökat med närmare 300 % sedan 1950-talets början enligt en snäv definition av internationella organisationer.

Den internationella organiseringens mekanismer är resultatet av ett komplicerat samspel mellan olika slag av faktorer: utvecklingsgrad, krisfenomen, utrikespolitisk orientering, landstorlek. Den hypotes som presenterades inledningsvis om att nationella intressen kan finna det mer rationellt att utveckla program för internationellt agerande än att påverka egna regeringar kan ge en fingervisning om var och på vilken analysnivå man bör söka förklaringar.

Inom teorin talas det alltmer om ett ökat internationellt ömsesidigt beroende som gör att nationalstaten som politisk beslutsenhet inte längre kan sägas bestämma fullt ut. Enskilda stater får i allt större utsträckning ta hänsyn till andra stater när det gäller ekonomisk politik, försvarsangelägenheter eller energipolitik; framväxten av internationella organisationer och multinationella företag skapar nya aktörer som inte alltid bär fram nationalstatens intressen (Keohane & Nye, 1976). Det politiska skeendet inom nationer har inneburit att relationer mellan institutioner och intressen bildar etablerade strukturer i sig. Den demokratiska ordningen i form av parlament och underordnad administration har fått ge vika för ett system där gruppintressen, påtryckningar

Figur 1. Antal internationella organisationer vid olika tidpunkter 1951–1976.



Källa: Yearbook of International Organization 1980

och framväxten av speciella beslutssegment har fått allt större inflytande på politiken. (Hernes, 1978). En alltmer informell och icke-institutionell prägel på politiken kan tänkas få olika konsekvenser för det internationella politiska systemet och för nationella system.

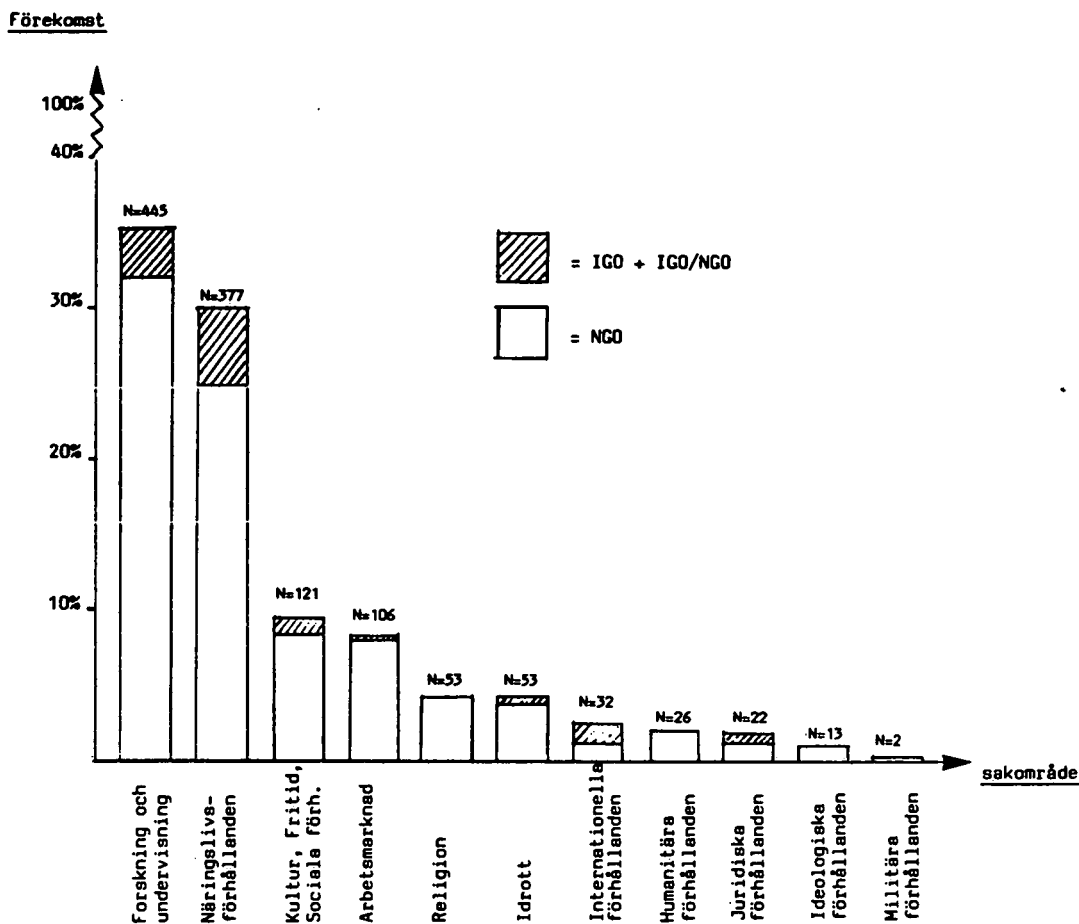
I en situation där gränserna för det politiskt möjliga och legitima suddas ut är det inte ägnat att förvåna att den privata internationalismen florerar. Framväxten av NGO's kan i det perspektivet ses som det organisatoriska svaret på nationella regimers oförmåga att adaptera och artikulera olika inom nationen förekommande intressen.

Det fanns år 1977 1 255 internationella organisationer med svenskt medlemskap. Av dessa var 90 IGO's, 1 111 NGO's och 54 utgjorde en blandform. Man kan svårigen

tänka sig någon administrativ procedur som skulle kunna absorbera 1 111 nationella intressen och omvandla dem till statlig utrikespolitik. Utvecklandet av egna internationella kanaler blir nödvändigt för de inom-nationella intressen som har internationella aspirationer. Vilken typ av intressen är det då som engagerar sig i en privat internationalism?

Den internationella organiseringen har en övervikt på sakområden som berör näringslivsförhållanden och arbetsmarknad, tillsammans 38,4 % av alla organisationer. Nästa stora intresseområde utgörs av forskning och undervisning som svarar för 35,5 %. Det är också värt att notera den stora övervikten för NGO's framför IGO's, då det gäller sakområdena näringsliv och forskning och undervisning. Påståendet att ekonomiska förhållanden

Figur 2. Organisationer med svenskt medlemskap, fördelade på sakområde och organisationstyp.

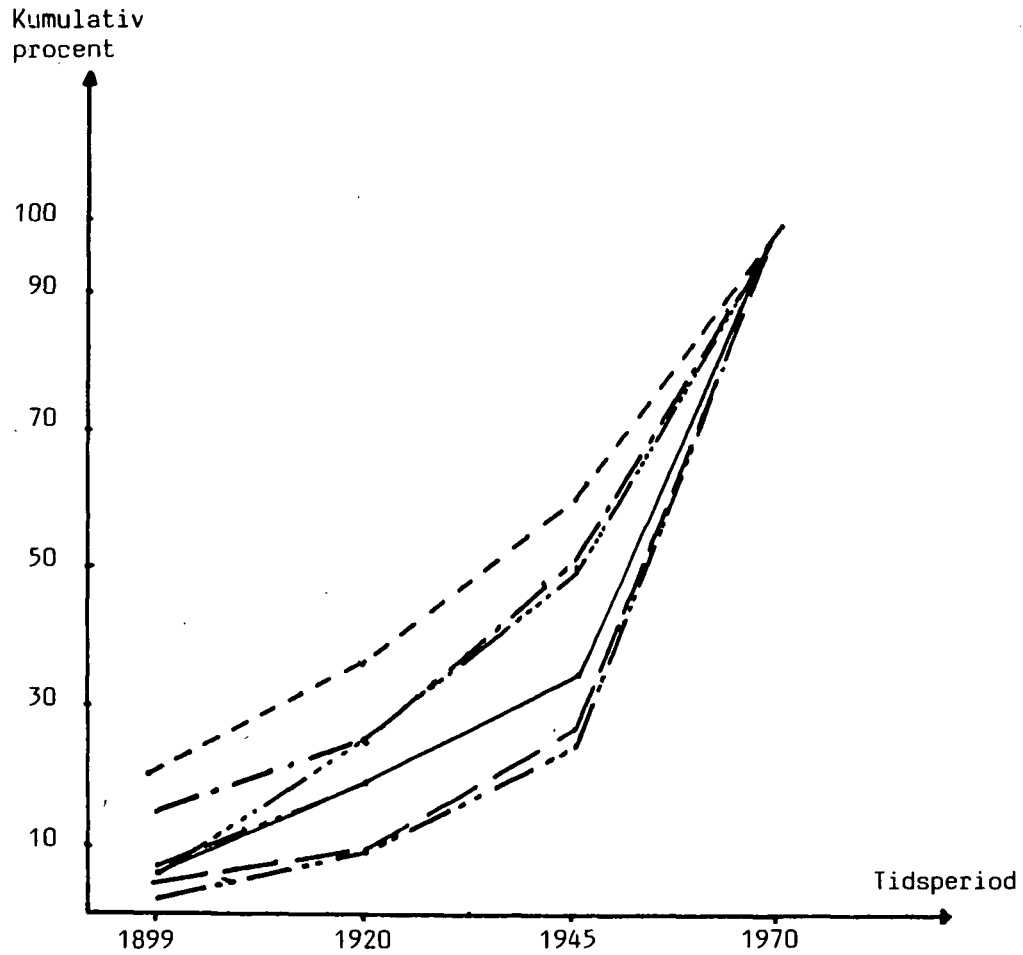


och därmed förbundna intressen tenderar att dominera den internationella organisationen finner också stöd, om man studerar tillkomstperioder för olika organisationer.

Organisationer med näringslivsförhållanden, arbetsmarknad och forskning och undervisning på programmet har den mest dramatiska tillväxten under efterkrigstiden. Brytpunkterna i diagrammet, tiden kring 1920 respektive 1945, motsvaras av verkliga förhållanden. Både organisationer och individer kan vara medlemmar i NGO's; som ett mått på organisationsveriges internationella anknytning kan det konstateras att 63 % av alla svenska medlemskap i NGO's består av organisationer,

ytterligare 15 % är medlemskap som kan vara både organisationer och individer. Svenska intressen finner det mer rationellt att utveckla egna program för internationell påverkan än att verka via nationella offentliga organ. Omfattning, struktur och utveckling av den privata internationalismen gör ett sådant resonemang troligt. På samma sätt som politiken inom nationen utvecklas som ett nätverk av specialiserade och informella strukturer, på samma sätt sker utvecklingen då det gäller internationella förhållanden.

Figur 3. Tillkomstperioder för olika organisationstyper efter sakområde och svenskt medlemskap. Både NGO's och IGO's.



- Int. pol. förh.
- Näringslivsförh.
- . - . Religion
- _____ Arbetsmarknad
- - - - Forskning, undervisning
- . - . Humanitära förh.
- . . - Idrott, fritid

Den privata internationalismens kompetens och verksamhet

De mellanstatliga organisationerna (IGO) är inte fler än att verksamhetsberättelser och statuter ska kunna studeras, men för NGO's måste analysen baseras på enklare data. *Yearbook of International Organizations* listar ett antal kategorier som återkommer för varje organisation. Variablerna "aims" och "activity" har här operationaliserats så att olika mått på kompetens har kunnat erhållas. Distinktionen görs mellan organisationer i huvudsak inriktade på normskapande, kontrollerande, konfliktlösnings-, förvaltande och servicebetonade funktioner. Ett kodschema har utarbetats för att kunna kategorisera organisationerna. En normskapande funktion handlar om en organisation som fattar bindande beslut för sina medlemmar; tolkningen har varit vid, så tolkas en organisation som syftar till att organisera radiokommunikation som normskapande. En kontrollerande funktion tillskrivs organisationer som har till uppgift att övervaka beslut och aktiviteter som tidigare har fastställts. Organisationer som sysslar med konfliktlösning har i princip funktioner som syftar till medling, och endast i undantagsfall finns där dömande funktioner. Med förvaltningsfunktion avses organisationer som bedriver konkreta aktiviteter av typen forskningsinstitut, biståndsverksamhet, skolor etc. Den serviceskapande funktionen innefattar slutligen organisationer som syftar till att sprida information och verka som fora för tankeutbyte.

I tabell 1 redovisas organisationernas kompetens ordnade efter sakområde. Det är värt att notera att en organisation kan ha olika roller samtidigt. Den viktigaste rollen är dock den normskapande. Därför har alla organisationer som har en normskapande roll sammanförts till en kategori oavsett hur många andra roller de har.

Av tabellen framgår att nära hälften av de IGO's som har svenskt medlemskap har normskapande funktion medan motsvarande siffra för NGO's är drygt 10 %. Det är inte möjligt att utifrån dessa uppgifter säga något bestämt om vilken grad av konkurrensförhållande som råder, dvs i vilken utsträckning som internationella organisationer kan konkurrera med nationella regimer. Det kan vara så att några organisationer i sig inrymmer normskapande kompetenser som är mer normskapande än alla andra organisationer tillsammans. Tillgängliga data erbjuder dock en möjlighet att jämföra kompetenser med sakområden och då visar det sig att de flesta normskapande organisationerna återfinns bland dem som ägnar sig åt näringslivsfrågor.

Internationella idrottsorganisationer kommer på andra plats i kompetenshierarkin, vilket kanske inte är så överraskande. Däremot förvånar det att bland de normskapande organisationerna är drygt 15 % sådana som sysslar med forskning och undervisning. Näringslivsfrågor tillsammans med forskning och undervisning står i särklass. Att organisationer med en sådan inriktning växer snabbast och att de oftare är NGO's än IGO's gör det tänkbart att normskapande organisationer bland NGO's kan komma att växa på IGO's bekostnad, varvid den nationella kontrollen över politiska förhållanden kan komma att minska. Det faktum att antalet NGO's tenderar att växa på de arenor som är mest relevanta för nationella regeringar kan komma att uppfattas som ett hot mot staternas autonomi och det är tänkbart att regeringar världen över kan komma att svara på denna utveckling (Skjelsbæk, 1976). Stater som känner sig hotade av NGO's aktiviteter kan bilda IGO's med konkurrerande kompetenser. En annan utväg är en långtgående nationalisering, exempelvis i form av statliga monopol på vissa typer av förhandlingar. En tredje utväg är att

Tabell 1. Internationella organisationer med svenskt medlemskap ordnade efter kompetens och organisationstyp.

| | Normskapande | Övriga kompetenser | | N |
|---------|--------------|--------------------|------|------|
| IGO | 46,7% | 53,3% | 100% | 90 |
| NGO | 10,4% | 89,6% | 100% | 1111 |
| IGO/NGO | 18,5% | 81,5% | 100% | 54 |
| N | 167 | 1088 | | 1255 |

Tabell 2. Internationella organisationer med svenskt medlemskap ordnade efter kompetens och sakområde.

| | Normskapande | Övriga kompetenser | N |
|-------------------------------------|--------------|--------------------|------|
| Internationella förhållanden | 6,6% | 1,9% | 32 |
| Ideologiska förhållanden | 0,6% | 1,1% | 13 |
| Näringslivs-förhållanden | 39,5% | 28,6% | 377 |
| Religion | 0 | 4,9% | 53 |
| Arbetsmarknad | 4,2% | 9,1% | 106 |
| Militära förhållanden | 0 | 0,2% | 2 |
| Forskning och undervisning | 15,6% | 38,5% | 445 |
| Humanitära förhållanden | 0 | 2,4% | 26 |
| Idrott | 22,8% | 1,5% | 53 |
| Juridik | 6,6% | 1,0% | 22 |
| Fritid, kultur sociala förhållanden | 4,2% | 11,0% | 126 |
| | 100% | 100% | 1255 |
| (kolumn tot%) | 13,3% | 86,7% | |

samarbetet mellan de olika parterna, IGO's, NGO's och nationella regeringar, ökar (Skjelsbæk, 1976). När man talar om nationella nätverk som expanderar bortom gränserna för nationalstater är det just den typen av samarbete som avses. De internationella organisationer som har svenskt medlemskap bildar inget undantag i detta avseende.

Siffrorna i tabellen fås tas med en viss reservation eftersom det bara är drygt hälften av organisationerna som lämnar uppgifter om organisatorisk förgrening. Procentangivelserna är dock beräknade på hela materialet. Om man räknar samman den organisatoriska förgreningen för de organisationer som har svenskt med-

lemskap framgår att "svenska" IGO's har relationer med andra organisationer i 55,5% av fallen och att motsvarande siffror för NGO's och NGO/IGO's är 51,7% och 65,6%. Relationer med en IGO innebär att någon form av konsultativ status har utarbetats och relation med en NGO handlar ofta om medlemskap i paraplyorganisationer. Organisationernas kompetens verkar spela liten roll då det gäller organisatorisk förgrening. Om man relaterar organisatorisk förgrening till sakområden, framstår återigen organisationer med näringslivsinriktning och verksamheter baserade på forskning och utbildning som de mest aktiva.

Tabell 3. Relationen mellan internationella organisationer med svenskt medlemskap och andra organisationer.

| Andra organisationer | Svenska medlemskap | | |
|----------------------|--------------------|-------|---------|
| | IGO | NGO | IGO/NGO |
| IGO | 30% | 18% | 28% |
| NGO | 5,5% | 21% | 22,6% |
| NGO/IGO | 20% | 12,7% | 15% |
| Ingen relation | 44,5% | 48,3% | 34,4% |
| | 100% | 100% | 100% |
| N | 90 | 1111 | 53 |

Slutsatser

Med tanke på den omfattning och inriktning som den svenska privata internationalismen har, verkar det som hypotesen om det rationella för privata intressen att söka sig egna internationella kanaler, stämmer med verkliga förhållanden. Det verkar också troligt mot bakgrund av NGO's tillväxt, organisatoriska förgrening och kompetensfördelning att den svenska utrikespolitiken alltmer blir utsatt för konkurrerande intressen från internationella aktörer som söker sig internationella vägar. När politiker talar om den internationella utvecklingen som en begränsning som ligger utanför den svenska statens kontroll, bör man ha i åtanke att den utvecklingen i allt större omfattning kan vara ett resultat av den svenska privata internationalismens aktiviteter. En central politisk fråga inför framtiden är hur man ska hantera en situation där gränserna mellan utrikespolitik, inrikespolitik och internationell politik suddas ut.

(För värdefulla synpunkter vill jag tacka professor Jan-Erik Lane.)

Litteratur

- Elvander, Nils (1977): *Näringslivets 900 organisationer*.
 Engberg, Jan & Lane, Jan-Erik (1980): "Internationalisering och autonomi" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1980:4.
 Goldmann, Kjell (1981): "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1981:3.
 Hernes, Gudmund (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
 Hörberg, Thomas (1977): "Mellanstatliga organisationer som aktörer i internationell politik" i *Aktörer i internationell politik – i dag och i morgon*. Sekretariatet för framtidsstudier.
 Keohane, Robert & Nye, Joseph (1976): *Transnational relations and World Politics*. Massachusetts: Harvard University Press.
 Skjelsbæk, Kjell (1976): "The Growth of International Non-governmental Organizations in the Twentieth Century", in *Transnational Relations and World Politics*, Harvard, Mass: Harvard University Press.

Jan Engberg

Finlandssvenskarnas rättigheter

1. Skyddet av de mänskliga – särskilt minoritets – rättigheterna på internationell nivå

De mänskliga rättigheterna kan klassificeras på olika sätt. En i våra dagar ofta använd metod följer den i FN-konventionerna av den 16.12.1966 använda, som skiljer mellan å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter, å andra sidan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Denna uppdelning av de mänskliga rättigheterna motiveras inte endast med att rättigheterna har olika innehåll och syftar till olika slag av åtgärder från samhällets sida. Olikskheten är än mer grundläggande. I det förra fallet är det fråga om rättigheter för vilkas respekterande kontrollmyndigheter såsom domstolar kan erbjuda garantier. Deras upprätthållande kostar ej staten mer än vad ett domstolssystem annars kostar. I det senare fallet blir rättigheternas förverkligande direkt beroende av välförhållandet i respektive stat och statens välfärdspolitik som skall gestaltas i enlighet med konventionens bestämmelser.

Text art 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter proklamerar att envar skall respekteras och tillförsäkras medborgerliga och politiska rättigheter utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Detta innebär en skyldighet för förvaltningsmyndigheter och domstolar att se till att likhetsprincipen dikterar all myndighetsverksamhet. Artikeln stadgar också i fortsättningen att konventionsstat skall säkerställa att kränkningar av denna princip kan verksamt påtalas även på rättslig väg.

I konventionen nämns ett antal medborgerliga och politiska rättigheter som ansetts böra särskilt skyddas. I detta sammanhang intresserar oss främst art 27 som lyder i svensk översättning:

”I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter skall de som tillhör sådana minoriteter ej förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.”

Detta stadgande ställer inga andra direkta förpliktelser på staten än tolerans. Folkgrupper av avvikande art än majoriteten får ej förbjudas att bete sig avvikande. Det får ej anses brottsligt eller moraliskt förkastligt att använda sitt eget språk eller att i gemenskap med andra gruppmedlemmar öppet idka sitt eget kulturliv. Ej heller är myndigheterna berättigade att i negativ mening särbehandla dylika medborgare, att utsätta dem för trakasserier eller, vilket också framgår av FN-konventionen

om avskaffande av alla former av rasdiskriminering 21.12.1965, tolerera hets mot dylik folkgrupp.¹

I övrigt kan staten i stort sett förhålla sig passivt. Den behöver ej, om den inte önskar det, positivt stödja sina minoriteter. Statens myndigheter måste ej tala minoritetens språk. De behöver ej ombesörja att information om förvaltning, beskattning eller rättskipning ges på något annat än statens officiella språk. Staten behöver ej upprätthålla eller lämna bidrag till minoritetsskolor.

Samma konvention föreskriver likväl att den som blivit anklagad för brottslig gärning skall på ett språk som han förstår bliva underrättad om innebörden av och orsaken till anklagelsen mot honom. Där stadgas också om tolkning vid domstol (art 14). Dessa stadganden gäller emellertid även andra än minoritetsmedlemmar.

UNESCO-konventionen 14.12.1960 mot diskriminering i undervisningen innehåller ett stadgande om nationella minoriteters rätt att bedriva egen undervisningsverksamhet, innefattande upprätthållande av skolor samt, beroende på varje stats undervisningspolitik, användning av eller undervisning i deras eget språk (art 5).

Ehuru ett flertal stater anslutit sig till UNESCO-konventionen har nämnda stadgande knappast lett till avsett resultat. Endast för Ålands-öarnas vidkommande och då i negativ riktning i syfte att åstadkomma avbräck i ålänningarnas minoritetsskydd har UNESCO-konventionen uttryckligen åberopats.²

Man kan inte heller påstå att art 27 FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter lett till att konventionsstaterna generellt lett sin minoritetspolitik i mer positiv riktning. Det finns likväl sådana enstaka exempel. Sålunda har Sverige i sin nya regeringsform 1974 intagit ett stadgande (1:2), enligt vilket: ”Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas”. Sverige saknar likväl nationella minoriteter i vedertagen bemärkelse. Gentemot sina invandrare har Sverige visat stor generositet, när det gällt att stödja deras kulturella strävanden.

Ett annat positivt exempel är Spanien, där regioner med minoritetsbefolkning givits en långt gående autonomi.

Slutsatsen blir sålunda att FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i fråga om minoritetsskyddsartikel 27 liksom i övrigt ger uttryck för ett betraktelsesätt i enlighet med den klassiska synen på statens roll vid garanterandet av medborgerliga fri- och rättigheter. Staten bör garantera likheten inför lagen och stå till tjänst med polis-, åklagar- och domstolsmyndigheter för att ingripa om brott med denna princip begås. Men en folkgrupp i minoritetsställning har ingen annan rätt än friheten att inom sin egen krets odla sitt språk och sin kultur.

När å andra sidan FN antagit en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, åläggs staterna förpliktelser att verka i positiv anda för säkrande av vissa medborgerliga behov. Här krävs således prestationer förutsättande att statliga medel anslås för dessa ändamål. Staten bör dels se till att den har tillräckligt med medel för att bedriva en välfärdspolitik, dels bör medlen nyttjas så att konventionens syftemål förverkligas.

I denna konvention stadgas om bli kulturella rättigheter, vilket ger oss anledning att återgå till minoritetsstadgandet i den tidigare nämnda konventionen. Den i art 27 konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter nämnda rätten för minoriteter att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, kan svårigen, såsom redan framhållits, tolkas såsom någon rätt att erhålla statliga subventioner för att icke tala om att staten skulle betala för deras skolor, vuxenutbildningsinstitut, högskolor, teatrar, tidningar och tidskrifter, radio- och TV-program. Det är rent av frågan om folkgrupperna i minoritetsställning med åberopande av denna artikel ens i alla konventionsstater kan räkna med att på egen bekostnad få bedriva ovan nämnda kulturella verksamhet.

Vi har redan kunnat fastställa, att UNESCO-konventionens artikel om rätten till egna skolor för nationella minoriteter ej allmänt tillämpas i konventionsstaterna. Skälet härtill är uppenbarligen att sådana skolor betraktas som säkerhetsrisk av ifrågavarande stater med minoriteter. Så snart medborgerliga fri- och rättigheter anses kunna missbrukas lämnar staterna dem utan avseende.³

Konventionerna själva går givetvis ej så långt att de skulle fastslå sådana inskränkningar, vilka kunde leda till att deras verkan undergrävdes. Blott allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd ger sålunda stat, som anslutit sig till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, rätt att avvika från vissa av konventionens bestämmelser.

Verkligheten är emellertid den, att staten lätt bryter mot förpliktelser innebärande skyldighet att respektera och garantera medborgerliga fri- och rättigheter, om blott en ringaste farhåga föreligger för att statens (eller dess makthavandes) säkerhet därigenom kunde tänkas rubbas. Kulturell och språklig aktivitet inom en avvikande folkgrupp kan sålunda lätt (miss)tolkas såsom mot staten riktad politisk verksamhet, särskilt om folkgruppen står i kontakt med "modernation" i annan stat.

Innehåller då den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter några förpliktelser för stat att positivt verka för minoritetsgruppers fortbestånd? Hur skall man över huvud bedöma innehållet i denna konvention?

När i art 1 stadgas att alla folk har självbestämmande-

rätt och att de med stöd av denna rätt äger fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena, så kan detta stadgande ej tolkas bokstavigt. Också en folkgrupp i minoritetsställning är ett folk. Trots detta finns det ingen stat som skulle tolka denna artikel i sådan riktning att en minoritet ägde anspråk på självstyrelse för att ej tala om självständighet. En dylik tolkning skulle ha omöjliggjort konventionens antagande i det stora flertalet stater.⁴

Minoritetsskydd innebär således framför allt att folkgruppens språk och kultur värnas. Därtill kommer emellertid att folkgruppen också i ekonomiskt och socialt hänseende bör ges möjligheter att fortbestå. I denna konvention nämnda olika slag av rättigheter, anpassade för minoritetens behov, är sålunda av stor betydelse.

Men eftersom konventionen ej särskilt beaktar minoritetsproblem utan är skriven så att de olika rättigheterna gäller lika för alla, blir resultatet tveeggat ur minoritetsskyddssynpunkt.

Det är således i princip positivt att konventionen ålägger staterna att garantera envar rätt till utbildning (art 13) och kräver att denna skall förverkligas så att bli grundskoleundervisningen är obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Jämlikt art 15 skall envar ha rätt att delta i det kulturella livet. Detta ställer krav på konventionsstaterna att bygga ut den högre skolundervisningen och högskoleutbildningen på mycket bred bas.

Tar staten emellertid ej hänsyn till sina minoriteter utan undervisningen och kulturlivet gestaltas enligt majoritetens behov och på majoritetens villkor innebär detta att minoriteten leds över till majoritetsspråket och -kulturen. Det är således svårare för en minoritet att trygga sin fortsatta existens i ett utvecklat välfärdssamhälle med ett offentligt garanterat skolutbud enligt samma mönster än i ett underutvecklat samhälle, där delar av befolkningen lever utan tillgång till skolor, men bibehållande sina traditionella etniska särdrag.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har således odelat positiva verkningar för en minoritetsgrupp blott om staterna (frivilligt) beaktar denna grupps speciella behov. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter belastas med svagheten att staterna lätt bortser från dess förpliktande normer med motiveringen att statens säkerhet därigenom kan hotas. Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan åter förlora sin betydelse genom staternas bristande förmåga att anslå medel för dessa rättigheters finansiering.

För bägge konventionerna gäller att deras värde ur minoritetsskyddssynpunkt är ringa. Detta gäller dock med undantag av art 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som emellertid är formulerad

på ett sätt som är föga förpliktande för minoritetsstaten. Stadgandets avfattning kan därför åberopas av minoritetsfientliga krafter som en allmän standard för behandling av minoriteter, i stället för att utgöra en minimistandard som staterna helst borde överträffa.

I detta sammanhang förtjänar ännu att omnämnas, att endast konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kontrolleras mer effektivt av FN:s kommitté om de mänskliga rättigheterna och genom möjligheten till klagorätt för konventionsstat. Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kontrolleras endast genom statlig rapportering.

2. Intern finländsk rätt. Allmänna synpunkter

Granskar man Finlands grundlagar mot bakgrunden av de internationella konventionerna finner man, att regeringsformen 17.7.1919 i huvudsak innehåller stadganden om medborgerliga och politiska rättigheter i sitt kapitel om medborgarens "allmänna rättigheter och rättsskydd". Vid den tidpunkt då RF tillkom var det ej aktuellt att, åtminstone i större utsträckning, intaga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i grundlagarnas rättighetskataloger. Socialstatsidéen låg vid denna tid ännu i sin linda, till den del dylika rättigheter uppfattades som angående grundlagen.

En översikt av andra kapitlet RF ger vid handen att 5 § proklamerar likhetsprincipen, 6 § respekten för medborgares liv, ära, personliga frihet och egendom, 7 § rörelse- och bostadsfriheten, 8–9 §§ religionsfriheten, 10 § tryckfriheten, församlings- och föreningsfriheten, 11 § hemfriden, 12 § brev-, telegraf- och telefonhemligheten, 13 § förbudet mot domstolsmissbruk, 15 § förbudet mot ärftliga privilegier. Jämlikt RF 16 § gäller att stadgandena om dessa rättigheter ej hindrar "fastställande genom lag av sådana inskränkningar, som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga."

Förutom under krigs- och kristida förhållanden, då medborgarna i stöd av i grundlagstiftningsordning antagna lagar helt eller delvis måste berövas sina fri- och rättigheter, har staten i Finland förhållit sig korrekt och respekterat dessa principers giltighet. Ett undantag utgör likväl egendomsskyddet som kontinuerligt minskats, visserligen i de flesta fallen (jfr dock expropriationslagstiftningen) genom på förenämnt sätt tillkomna temporära undantagslagar (eller i vissa fall lagar gällande tillsvidare). Denna fortsatta begränsning av egendomsskyddet måste likväl anses ha rubbat giltigheten av RF 6 §, enligt vilket stadgande medborgare vare tryggad till gods.⁵

I 2 kap RF finner man blott ett stadgande som berör närmast sociala rättigheter, nämligen 6 § 2 st som lyder:

"Medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn. Det ankommer på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat".

Den senare meningen är ej ursprunglig, utan tillkom först 1972.

Staten och kommunerna verkar i stöd av specialförfattningar för upprätthållande av sysselsättningen och i budgeterna anslås medel för detta ändamål. Det diskuteras i offentligheten huruvida staten bokstavligen uppfyller sina förpliktelser enligt RF 6 § 2 st.

I kapitlet om undervisningsväsendet (8) ingår därtill några stadganden, som kan hänföras till kategorien kulturella rättigheter. Enligt 80 § 2 st gäller att "Undervisning i folkskola skall för alla vara avgiftsfri". Av lagrummets första stycke framgår att kommunerna har förpliktelser med avseende å folkskolan. RF 79 § stadgar att på statens bekostnad underhålles eller vid behov understöds läroverk för högre allmän bildning, "så och för högre folkundervisning". Enligt 81 § skall med statsmedel understödjas också "undervisningsanstalter för tekniska yrken, jordbruket och dess binärningar, handel och sjöfart samt skön konst."

Dels har staten själv, dels kommunerna förpliktelser att anslå offentliga medel för undervisningsbehov.

I praktiken är skolundervisningen på grundskole- och gymnasienivå i stort sett i dag kommunaliserad, ehuru understödd av staten. Grundskolan är gratis, men i gymnasiet kan uppbäras avgifter. Yrkeskolorna upprätthålls också för det mesta av kommuner och kommunalförbund. Det finns likväl också ett antal statliga grundskolor, gymnasier och framför allt högre undervisningsanstalter. Med offentligt stöd verkar fortfarande ett mindre antal privata undervisningsanstalter.

I fråga om skol- och undervisningsväsendet öppnar RF olika möjligheter för staten och kommunerna att handha denna förvaltning. Avgifter kan åtminstone delvis uppbäras för undervisningstjänster, med undantag för "folkskolan", (i dag grundskolan) som måste vara avgiftsfri.

Det framstår som uppenbart att Finland som en välfärdsstat med tillfredsställande resurser att erbjuda medborgarna ekonomiska, sociala och kulturella tjänster, gratis eller mot avgifter som är väsentligt lägre än de faktiska kostnaderna, för närvarande har goda möjligheter att uppfylla både RF:s och FN-konventionens förpliktelser i detta avseende.

3. Finlandssvenskarnas rättigheter enligt regeringsformen, språklagen och skollagstiftningen

Mot bakgrunden av alla dessa regler bör ses RF:s stad-

gande om de bägge folkgruppernas rättigheter. Det centrala stadgandet i detta sammanhang är RF 14 §:

”Finska och svenska äro republikens nationalspråk.

Finska medborgares rätt att hos domstol eller förvaltande myndighet i sin sak använda sitt finska eller svenska modersmål samt att utfå expedition på detta språk skall tryggas genom lag, med beaktande av att landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings rätt enligt enahanda grunder tillgodoses.

Den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoses.”

Ett annat viktigt stadgande syftande till att trygga folkgruppernas existens ingår i RF 50 § 3 st som lyder:

”Vid nyreglering av förvaltningsområdets gränser bör iakttagas, att dessa, där förhållandena det medgiva, bli va enspråkiga, finsk- eller svenskspråkiga, eller att åtminstone minoriteterna med annat språk inom desamma bli va möjligast små”.⁶

Läser man Finlands RF framstår det som uppenbart att man eftersträvar lika behandling av de bägge statsbildande folkgrupperna i Finland: finlandssvenskarna och finnarna. På det statliga planet betraktas således finlandssvenskarna ej som en minoritet. Ej heller på läns- eller kommunnivå gör man någon skillnad mellan folkgrupperna i princip.

En annan sak är sedan att minoriteten ej kan påräkna samma rättigheter som majoriteten i alla situationer. Eftersom minoriteten i de flesta fallen utgöres av finlandssvenskarna drabbas just denna folkgrupp av de inskränkningar som språklagen och -förordningen (1922:148, 311), men indirekt även författningarna om statstjänstemännens språkkunskap (1922:149, 312, 313) och motsvarande kommunala språkstadgor föreskriver för myndighetsservice för mindretalet. Lägre språkkunskapskrav för tjänstemän är sålunda gällande beträffande minoritetsspråket.⁷

I praktiken är finlandssvenskarna, trots grundlagens stadganden, att betrakta som en folkgrupp i minoritetsställning (nationell minoritet), eftersom de för minoriteten gällande bestämmelserna i författning och för minoriteten gällande förvaltningspraxis drabbar framför allt dem.

Rätten till skolgång på det egna språket är ej bunden till kommunens officiella språkliga klassificering. Också på enspråkig ort har en minoritet rätt att kräva upprätthållande av grundskolans lågstadieskola om antalet barn är minst 13 (grundskolelagen 2.5.1983 8 §).

Högstadieskolan är ej på samma sätt bunden vid minoritetstalet. Dess inrättande bygger på prövning. I princip skall distrikt för högstadium omfatta minst 90

elever, ehuru dispens i praktiken beviljats. Ansökan om tillstånd att inrätta gymnasium avgöres av länsstyrelse enligt prövning.

Finlandssvenskarna har av tradition ett väl utbyggt skolväsende. Också på ett antal enspråkigt finska orter upprätthålls fullständiga svenska skolor som är offentligt finansierade.

Undervisningen i det andra inhemska språket blir beroende av ortens och föräldrarnas språkval. I de svenska skolorna läser man mycket finska. I de finska skolorna är det sällan svenskan intar platsen av viktigaste språk. Svenskan är likväl obligatoriskt ämne i grundskolans högstadium (och gymnasiet).

Elev med finska som modersmål som besöker svensk skola får sålunda en viss undervisning i sitt modersmål, ehuru anpassad efter svenskspråkigas behov. Svensk elev i finsk skola får likväl i praktiken sällan tillfredsställande möjligheter att förkovra sina kunskaper i svenska.

Beträffande myndighetsservice innehåller språklagen allmänt formulerade stadganden, som skiljer sig ifråga om olika typer av myndigheter och beträffande orter med olika språklig struktur. När det gäller statliga myndigheter är också sådana som verkar på enspråkiga orter skyldiga att i begränsad utsträckning betjäna på svenska. I praktiken förekommer det knappast att finlandssvensk gör anspråk på dylik service (t ex att handlingar översätts till svenska på partens bekostnad). De flesta myndigheter med klientkontakter är kommunala, som ej är skyldiga att betjäna medborgare på annat än kommunens språk. På tvåspråkiga orter (där flertalet finlandssvenskar bor) gäller principen om lika betjäning på bägge språken.

Vart tionde år verkställs klassificering av kommunerna i enspråkigt svenska och finska eller tvåspråkiga med svenska eller finska som majoritetsspråket. Kommun är officiellt tvåspråkig om minoriteten uppgår till minst 8 procent av hela folkmängden eller till minst 3 000 personer. Statsrådet kan bibehålla kommun som tvåspråkig även om minoritetens antal sjunkit under dessa tal. Så länge som minoriteten uppgår till över 6 procent bibehålls den obligatoriskt som tvåspråkig.

Grundlagens stadganden om nationalitetsprincipens beaktande i samband med administrativ och judiciell indelning har ej vunnit gehör, när det gäller länsindelningen. Däremot har denna princip i viss utsträckning följts när det gäller att verkställa nyindelning inom domstolsväsendet eller på kommunal nivå. Härvidlag har likväl finlandssvenskarnas splittrade bosättningsområden och den starka finska inflyttningen till de tvåspråkiga städerna och svenskbygderna i södra Finland omöjliggjort en tillämpning av enspråkighetsregeln.

4. *Garantierna för finlandssvenskarnas rättigheter. Tjänstemännens språkkunskap*

Hur skall man då bedöma det skydd regeringsformen ger finlandssvenskarna? Är det fråga om en politisk och medborgerlig rättighet att i språkligt (men även i ekonomisk och kulturellt – RF 14 § 3 st) avseende åtnjuta lika behandling med majoriteten? Hur skall man förhålla sig till de sociala rättigheterna? Äger den svenska folkgruppen i Finland något speciellt skydd, utöver rätten till lika behandling? Och, framför allt, vilka skyddsgarantier åtnjuter dessa rättigheter?

Jämlikhet för en nationell minoritet är en fråga med rättsliga aspekter. På samma sätt som likhet inför lagen skall kunna hävdas av varje medborgare i en stat, skall finlandssvensk äga rätt att hävda jämlik behandling i språkligt och kulturellt hänseende, i ekonomiskt och, även om detta ej uttryckligen framgår av RF, i socialt hänseende. Detta innebär att han, om brott mot likhetsprincipen inträffar, skall kunna få skydd av domstol och annan kontrollmyndighet. Rättskipnings- och kontrollmaskineriet prövar mål gällande språkskydd vid sidan av sin verksamhet i övrigt som en del av sin behörighet.

Får en finlandssvensk ett skriftligt förvaltningsbeslut eller domstolsutslag på finska, när han har rätt att kräva handlingen på svenska, kan han sålunda vända sig till besvärmyndighet och yrka på rättelse, anmäla saken till JO eller JK eller utnyttja andra sätt att visa sitt missnöje och hävda sitt rättsskydd.

Får han ej muntlig service på svenska, kan han klaga hos förman, hos JK eller JO, på samma sätt som varje medborgare som anser sig blivit felaktigt bemött eller behandlad av myndighet har rätt att göra.

Följer kommun ej grundskolelagens och -förordningens bestämmelser om upprätthållande av skolor på svenska språket, finns en rätt att klaga hos länsstyrelse i första hand, hos skolstyrelsen eller de laglighetsövervakande myndigheterna JK och JO.

En stor del av den personal, som inom de olika myndigheterna har till uppgift att betjäna medborgarna, är lågt avlönad och utan högre utbildning. Såsom den svenska språkundervisningen är gestaltad i de finska skolorna i Finland, saknar många kommunal- och statligt anställda förmåga att tillfredsställande kommunicera på svenska. Blott en ringa del av personalen kan bestå av finlandssvenskar på orter med stark finsk majoritet. Resultatet är en bristfällig service på svenska språket i sjukhus och socialvårdsanstalter, hos statsjärnvägarna och vid post- och televerket, inom socialförsäkringen och polisen på vissa officiellt tvåspråkiga orter, för att blott nämna exempel på förvaltningsgrenar med särskilt stor betydelse för medborgaren.⁸ Men också tjänstemän med akademisk examen saknar i många fall nöjaktiga språkkunskaper för att kunna avhandla frågor av mer

komplex natur med svensk klient på dennes eget språk.

Därmed bortfaller ju en väsentlig del av finlandssvenskarnas språkliga skydd!

Hos vissa myndigheter har man sökt råda bot på detta problem genom att anställa svenskkunniga personer med uppgift att speciellt betjäna finlandssvenskar. Detta är likväl möjligt blott i begränsad omfattning. I sådana fall, då klient vårdas på anstalt eller annars i hög grad är beroende av personalomsorg, går det ej att lösa problemet den vägen.

Självklart är att en sådan metod innehåller många positiva aspekter, även om den begränsar finlandssvenskarnas kontakter till blott någon enstaka tjänsteman, medan all personal står de finskspråkiga till tjänst.

Språkkunskapskraven är ofta (detta gäller särskilt statstjänsterna) så formulerade, att det av högre och mellan hög tjänsteman på tvåspråkiga, men övervägande finska orter krävs blott nöjaktiga kunskaper i svenska. Eftersom detta krav i praktiken ställer rätt anspråklösa fordringar på språkkunskap, är läget på dessa orter, där flertalet finlandssvenskar bor, oförmånligt för skötseln av finlandssvenskarnas ärenden.

Flertalet lägre tjänstemän behöver blott kunna majoritetsspråket. Också om språkkunskapsstadgorna föreskriver att det oaktat svenskkunnig personal bör anställas för att betjäna finlandssvenskarna, kan det inträffa att betjäningen på svenska är ofullständig.

Lagen om förvaltningsförfarande 6.8.1982/598 stadgar om myndighets skyldighet att ombesörja tolkning (22 §). Denna skyldighet gäller likväl icke sådana fall, då myndigheten jämlikt språklagen är skyldig att använda parts språk.

Resultatet är således att den svenska servicen i många fall i praktiken är otillfredsställande, trots RF:s och språklagens principiellt korrekta bestämmelser.

Orsaken till detta förhållande är att det är fråga om en sådan speciell service från myndigheternas sida som ej i enspråkiga samhällen faller under deras plikter. Med andra ord, normalt krävs viss facklig kompetens och erfarenhet för utnämning till tjänst inom förvaltningen och rättsväsendet. Speciella språkliga krav ställs i tvåspråkiga samhällen och innebär då ökade kompetenskrav för tjänstemännen. Kunskap i mer än ett språk är emellertid ej självklar ens i ett tvåspråkigt samhälle, särskilt om minoriteten med avvikande språk är ringa till antalet. Följaktligen krävs betydande ansträngningar, ofta förenade med utgifter, för att dessa krav skall vara fyllda hos en tjänsteman. Om samhället ej särskilt kompenserar tjänstemannen för hans språkfärdighet saknas kanske motivationen att lära sig svenska. I sådana fall är det också otacksamt att sanktionsvägen försöka råda bot på situationen.

Ett sätt att verksamt förbättra situationen för finlandssvenskarna vore att staten och kommunerna skulle betala premier till ej helt ringa belopp till tjänstemän som skaffar sig kunskaper i minoritetsspråket. En annan metod vore att inrätta särskilda svenska tjänster med motsvarande lägre kunskapskrav i finska avsedda närmast för finlandssvenskar. Detta vore positivt även med tanke på finlandssvenskarnas möjligheter att få offentlig anställning, vilka försvåras av kraven på kunskap i finska.

Dessa metoder har emellertid ej tagits i bruk. Vissa kommuner tillämpar visserligen ett system med personliga språktillägg till lönerna. De är emellertid så fåtaliga och till beloppet så låga att de saknar avsedd effekt. Fackföreningarna skulle å andra sidan knappast godkänna en större lönedifferentiering mellan tjänstemännen, vilken grundade sig på kunskap i svenska språket.

Språkkunskapslagen för statstjänstemän förutsätter "svenska" tjänster inom tvåspråkiga myndigheter (1 § 1 st). Sådana finns likväl blott i ringa omfattning (närmast inom undervisningen), vilket motiverats med att det ej funnes tillräckligt med arbetsuppgifter på svenska för att inrättandet av svenska tjänster vore befogat.

Kursverksamhet i svenska anordnas i vissa kommuner. Det är emellertid svårt att bilda sig en uppfattning om i vilken mån denna verksamhet varit framgångsrik.

All språklig service sker ej direkt genom skriftliga och muntliga kontakter med tjänstemän. Mycken information ges på anslag, i cirkulär och annonser, kungörelser, broschyrer m m. Skyltar spelar en viktig roll i detta sammanhang. Att åstadkomma allt detta material på två språk är kostsamt och kräver färdighet av översättare, vanligen från finska till svenska.

Samhället sparar stundom in på den svenska versionen av dylikt material, ehuru det gäller tvåspråkiga orter eller centralförvaltningen som skall vara tvåspråkig. Ett sådant förfaringsätt är givetvis stridande mot språklagen och regeringsformen. Alla formulär, kungörelser, cirkulär, broschyrer m m som förvaltningen och rättsväsendet tillställer allmänheten i tvåspråkiga distrikt bör föreligga på bägge språken.

Sanktionerna mot dylika försummelser är liknande dem som föreligger då annan myndighetsservice brister. Den ansvarige chefen för verket begår ett tjänstefel, då han försummar tex skyltning på svenska.

5. *Kostnadsfrågan. Likställdhet i ekonomiskt hänseende*

Finlandssvenskarnas myndighetsservice och myndighetsinformation föranleder extra kostnader, som ej uppstår i stater och samhällen med endast ett officiellt språk.⁹ I jämförelse med förvaltnings- och rättskipningskostnaderna över huvud är dessa kostnader likväl av så ringa storlek att staten och kommunerna ej borde ha rätt att

undandraga sig dessa och sålunda undergräva grundlagens tvåspråkighetsregel.

När valet står mellan en utbyggnad av förvaltningen inom något speciellt område eller en utbyggnad av den språkliga servicen, borde den språkliga servicen prioriteras med hänvisning till RF och språklagens bud.

Särskilda svenska skolor kostar mer än finska, blott om underlaget för minoritetsskolan är så litet att en motsvarande finsk skola ej vore behövlig. Detta gäller givetvis också beträffande finska skolor i övervägande svenska bosättningsområden.

Man måste emellertid räkna med att upprätthållande av dubbla skolsystem blir mer kostsamt än om blott skolor med ett språk funnes. Lärarutbildning måste ju också ske med beaktande av bägge skoltypernas behov, läromaterial framställas osv.

Ej heller i detta fall kan merkostnaderna för upprätthållande av skolor på bägge språken betraktas som höga, jämfört med totalkostnaderna gör grundskolan, gymnasiet, högskolorna och yrkesskolorna. Man får blott lov att pruta på vissa krav att utveckla skolsystemet och i stället använda medlen för tvåspråkighetens bevarande. Grundlagens bestämmelser lämnar inget tvivel på denna punkt.

När det slutligen gäller RF:s stadgande om folkgrupernas behandling enligt lika grunder i förutom kulturellt även ekonomiskt avseende, vartill man kunde tillägga den självklara ehuru ej grundlagsgaranterade behandlingen i socialt avseende, kan man anföra samma synpunkter som ovan till förmån för att detta grundlagsbud respekteras. Ekonomiska stödåtgärder bör sålunda komma de svenska och tvåspråkiga bosättningsområdena till del på lika grunder som de finskspråkiga. Detta är en allmän likhetsgrundsats och medför ej ökade kostnader för samhället. En "rationalisering" som strider mot språkligt-nationella principer står således i strid med grundlagen.

Flera finlandssvenska bosättningsområden är ekonomiskt svaga. De statliga stödåtgärderna har ej alltid riktat sig lika aktivt till dessa områden som motsvarande finska glesbygder och utvandringsområden.

Sammanfattningsvis kan sålunda hävdas, att i den utsträckning finlandssvenskarna jämlikt RF kan göra anspråk på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, liksom också då deras rättigheter består i information och service från myndigheternas sida i alla slag av offentlig förvaltning och rättskipning, bör staten av kostnads-hänsyn ej vara berättigad att pruta på dessa anspråks tillfredsställande. Av denna orsak ter sig dessa rättigheter i princip lika verksamma som finlandssvenskarnas politiska och medborgerliga rättigheter grundade på RF och språklagen.

6. Sanktionerna i praktiken

Möjligheterna att beivra bristande tillämpning av normer rörande finlandssvenskarnas språkliga och kulturella rättigheter utnyttjas sällan i praktiken. Politiska och andra hänsyn gör att en minoritet ej är beredd att sätta hårt mot hårt. Att komma till rätta med förvaltningspraxis är över huvud vanskligt. Lätt uppstår en sådan praxis, som ej tillgodoser minoritetens rättigheter, och som det sedan är svårt att rubba.

Det händer så gott som aldrig att tjänsteman döms till straff för försummelser angående språklagen.

I ett fall, då alla nyinflyttade invånare i kommun automatiskt behandlades som finnar och fick sig tillsända finska skattedeklarationsformulär och -blanketter, som annars nog tillställes medborgarna på deras eget språk, nöjde sig JO med en skrivelse till finansministeriet.¹⁰

Det stora flertalet brott mot skyddsbestämmelserna blir, av ovan anförda skäl, ej beivrade i rättslig väg. I stället försöker finlandssvenska organisationer och enskilda genom framställningar, brev, intervjuer i massmedia och politisk påtryckning få till stånd förbättringar eller rättare sagt lagenligt beteende från myndigheternas sida.¹¹ Resultatet av dylika åtgärder är ytterst varierande. Man menar dock att man i det långa loppet vinner mer genom uppgörelser i godo än genom processer. I verkligheten kan det emellertid gå så att rättigheterna förloras.

I många fall står rättsmedel ej heller till buds. Detta gäller framför allt beslut fattade på regerings- och riksdagsnivå. Enligt finländsk rätt kan lagar ej underkastas domstolsprövning. Man har heller aldrig försökt angripa förordningar och andra normer av lägre rang i språk- och nationalitetsfrågor på den grund att de vore grundlagsstridiga (RF 92 §).

Minoritetsskyddet ses ofta ej som någonting rättsligt bindande, utan mer som en politisk lämplighetsfråga.¹² Denna uppfattning är mot bakgrunden av RF givetvis felaktig. En annan sak är att man av tidigare nämnda skäl tvekar att betona den rättsliga aspekten av problemen på minoritetshåll.

7. Speciellt minoritetsskydd

De internationella konventioner rörande skydd av de mänskliga rättigheterna Finland är bundet av förutsätter ej några särskilda minoritetsbefrämjande åtgärder från medlemsstaternas sida. Detsamma gäller enligt Finlands grundlagar och övrig lagstiftning. Likhet inför lagen och förbud mot negativ diskriminering följer av dessa normer.

Man är likväl enig om att en nationell minoritet kräver ett särskilt skydd för att kunna fortleva. Mindretalsställ-

ningen ställer den automatiskt i ett underläge gentemot majoriteten som borde kompenseras med positiva skyddsåtgärder.

Indirekt kunde man hävda att Finlands lagstiftning i någon utsträckning gynnar den finlandssvenska minoriteten genom att man antagit vissa för minoriteter över huvud gällande regler, men som i praktiken kommer att tillämpas framför allt beträffande finlandssvenskarna.

Av stor betydelse är sålunda språklagens stadganden om enspråkiga och tvåspråkiga distrikt. Genom att en så låg gräns (8 procent, 3 000 personer) bestäms för att ett förvaltnings- eller rättskipningsdistrikt skall vara officiellt tvåspråkigt, gynnar lagstiftningen finlandssvenskarna, som i många kommuner (icke minst i de viktiga städerna Helsingfors, Åbo, Esbo och Vanda) är i markant numerärt underläge.

En annan sak är sedan att dessa kommuner i en del fall ej förmår upprätthålla den krävda tvåspråkighetsnivån.

Också det jämförelsevis låga antalet skolelever som krävs för på språklig grund upprättat grundskoledistrikt gynnar finlandssvenskarna, ehuru finnarna givetvis kommer i åtnjutande av samma förmån i en övervägande svensk kommun.

En gammal tvistefråga har utgjorts av de statliga och kommunala satsningarna för kulturella ändamål. Om med offentliga medel upprätthålls eller subventioneras av privat samfund driven teater, kulturell förening eller institution, som framför allt betjänar den finlandssvenska befolkningen, tar man då hänsyn till minoritetens särskilda behov? Kostnaderna för att bedriva en verksamhet står ju ej direkt i proportion till antalet nyttjare eller klienter. En institution med ett litet klientel blir proportionsvis dyrare i drift än en stor enhet.

Det förekommer inga undersökningar i detta avseende liksom över huvud vad tvåspråkigheten kostar. I stort sett torde förhållandena vara tillfredsställande i detta avseende. Man bör likväl ej glömma bort den viktiga insats enskilda stiftelser på finlandssvenskt håll utför för att stödja kulturen.

Det växande välståndet i samhället som helhet har kommit också finlandssvenskarna till godo. När det finns mer pengar är man beredd att också komma finlandssvenska behov till mötes, som försumrades när penningtillgången var mycket knapp.

8. Minoritetsrättigheter som lagliga rättigheter

I flera sammanhang har framhållits de internationellt skyddade mänskliga rättigheternas jämförelsevis svaga position. Särskilt tydligt kommer detta fram i fråga om de kulturella, sociala och ekonomiska rättigheterna vilka kräver en avsevärd finansiell insats från samhällets sida för att kunna förverkligas. Men även de medborger-

liga och politiska rättigheternas skydd får stå tillbaka, när staterna av säkerhetsskäl ej vågar garantera dessa rättigheter.

Dessa reflexioner föranleds framför allt av de erfarenheter man kunnat göra under de år FN- och UNESCO-konventionerna varit gällande i större delen av världen. Beträffande Europa-rådets motsvarande konventioner är läget betydligt bättre, tack vare medlemsstaternas mer homogena karaktär representerande till en stor del gamla rättsstater med västeuropeiska traditioner.

För minoritetsskyddets vidkommande har likväl Europa-rådet ej åstadkommit någonting nämnvärt. Strassburgdomstolens utslag för ett antal år sedan i fråga om skolspråkstvisten i Belgien rörde sålunda blott ett marginellt problem.¹³ I den mån vissa smärre framsteg inträffat på minoritetsfronten i Västeuropa har detta skett mera som en följd av minoriteternas militanta åtgärder och krav än av staternas spontant generösare minoritetspolitik.

Finland står som bekant utanför Europa-rådet och dess konventioner.

För Finlands vidkommande (Ålandsöarna har här helt lämnats åsido) är den inomstatliga lagstiftningen, domstols- och förvaltningspraxis bestämmande.

Såsom redan framkommit har atmosfären för ett minoritetsförsvar grundat på rättsliga argument och åtgärder varit ogynnsam i Finland. Betecknande är att det skrivits så litet om språklagen i Finland. Av olika skäl har juristerna undvikit detta brännbara ämne.¹⁴

Finlandssvenskarna är sällan militanta försvarare av sitt språk och sin kultur. I många fall känner finlandssvenskarna ej heller till sina språkliga rättigheter.¹⁵ En stor del av finlandssvenskarna verkar inom affärslivet, blott få inom den offentliga förvaltningen och rättskipningen. Också denna omständighet förklarar oviljan att angripa problemen med större kraft och med utnyttjande av rättsliga metoder.

En viss laglighetstradition präglar likväl alltjämt finländskt samhällsliv. Förekomsten av grundlagens nationalitetssträvanden, språklagen, grundskollagen m fl är utan tvivel en faktor att räkna med som en garanti för finlandssvenskarna.

Tore Modeen

Noter

- ¹ Se bl a Modeen, Tore, *The International Protection of National Minorities in Europe*. Åbo 1969, sid 105. Jfr dock Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. United Nations E/CN.4/Sub.2/384, 1979, spec sid 36–41. Capotorti ser art 27 såsom möjligen förpliktande konventionsstat även till positivt minoritetsskydd.
- ² Se Modeen, Tore, "UNESCO-konventionen mot diskriminering inom undervisningen och Ålandsöarna". *JFT 1976* sid 139–166.
- ³ Se bl a Dinstein, Yoram, "Cultural Rights", i *Les droits de l'homme: Droits collectifs ou droits individuels*. Paris 1980, sid 157–161. Se även Sohn, Louis B, "The Rights of Minorities", i Henkin, Louis, ed, *The International Bill of Rights*. New York 1981, sid 270–289.
- ⁴ I denna fråga har mycket skrivits. Se bl a Klein, Eckart, "Selbstbestimmungsrecht – Idee und Aufgabe", *Politische Studien 1983* sid 635–647 och där anförd litteratur.
- ⁵ Se även Modeen, Tore, "Grundlagen och skyddet av äganderätten". *Finsk Tidskrift 1974* sid 267–272.
- ⁶ Om dessa och andra nationalitetstadgandens tillkomsthistoria, se särskilt Modeen, Tore, *Finlandssvenskarnas nationella grundlagsskydd I*. Åbo 1977; d:e, *Utformningen av finlandssvenskarnas konstitutionella status 1917–1919*. Svenskt i Finland. Helsingfors 1983, sid 98–107; d:e, "Die Lage der schwedischen Volksgruppe in Finland als juristischer Sicht". *Plural Societies 1982* sid 3–24.
- ⁷ Se bl a Modeen, Tore, "Zum finnischen Sprachgesetz", i *Festgabe für Theodor Veiter*. Wien 1982, sid 135–150; d:e, "Den kommunala garantien för medborgarnas språkskydd i Finland", i *Skrifter tillägnade Gustaf Petrén*. Stockholm 1984, sid 81–96 och där återopad litteratur.
- ⁸ Jfr dock socialvårdslagen 17.9 1982/710 39 § 3 st som stadgar att "klienten skall betjäna och service för honom anordnas även med beaktande av hans modersmål".
- ⁹ Se tex lag om allmänna finansieringsunderstöd åt kommunerna 30.12.1977 3 §: "... Som omständigheter som påverkar behovet av ekonomiskt stöd kan även beaktas lokala särförhållanden, såsom ... tvåspråkighet ...".
- ¹⁰ JO 1981 sid 23 f. Se även JK 1980 sid 20 nr 1477: "Stadsstyrelsen blev för framtiden uppmärksamgjord på att årligen skall användas tillräckliga medel för att språklagstiftningen skall kunna iakttagas i fråga om trafikmärken och övriga skyltar."
- ¹¹ JO 1972: Myndigheternas meddelande till befolkningen följer ej bestämmelserna i språklagen (skrivelse till statsrådet 781).
- ¹² Svenska Folkpartiet, men också finlandssvenskar inom övriga politiska partier, och Svenska Finlands folkting har gjort en aktiv insats när det gällt att bevaka svenska intressen på olika beslutsnivåer.

- ¹³ Domstolens utslag gavs 23.7 1968. *Yearbook of the European Convention on Human Rights 1968*, sid 832.
- ¹⁴ På senare år har sociologerna börjat intressera sig för finlandssvenskarna, som redan tidigare i anspråkslös omfattning varit föremål för historiska undersökningar. Se bl a Hämäläinen, Pekka Kalevi, *Nationalitetskampen och språkstriden i Finland 1917–1939*. Helsingfors 1968; *Samhällsforskning kring finlandssvensk framtid*. Åbo 1977; *Språkskyddskommitténs betänkande*. KB 1971:B 13; *Radio- och televisionskommitténs betänkande. Den svenskspråkiga rundradioverksamhetens ställning och utvecklandet av densamma*. KB 1980:25; Allardt, Erik & Starck, Christian, *Språkgränser och samhällsstruktur. Finlandssvenskarna i ett jämförande perspektiv*. Lund 1981; Liebkind, Karmela, *Minority Identity and Identification Processes: a social psychological study*. Helsingfors 1984.
- ¹⁵ Liljeström, Marita, "Finlands gällande språklag", i *Nordisk administrativt tidsskrift 1974* sid 335–346; d.e, "Tillämpningen av språklagen", *Finlandssvensk rapport nr 6 1984*, sid 29–36.

Sverige och Palestinafrågan

Problem och metod

Under senare delen av 1970-talet ägde en opinionsförskjutning rum i Palestinafrågan, inte minst inom de västeuropeiska staterna. Man kunde spåra en större förståelse för palestinerna och deras krav, allt medan kritiken mot Israel ökade. På det diplomatiska fältet skördade PLO stora framgångar, vilket särskilt visade sig i FN.

Samtidigt med detta blev arabvärlden genom sina oljeresurser och växande marknader en allt viktigare handelspartner för många stater. Dess betydelse underströks ytterligare av den sk ojekrisen och den ekonomiska krisen.

I debatten har det ibland framförts ståndpunkten att det skulle finnas ett samband mellan dessa förhållanden, dvs att många stater ändrat sin Palestinapolitik som en följd av ett ökat ekonomiskt beroende av arabvärlden. Den ökade kritiken av Israel skulle alltså ha sin grund i ekonomiska realiteter, i arabernas oljevapen och lockande marknader.

En sådan tes är intressant ur olika synvinklar. Varför skulle det överhuvudtaget finnas ett samband?

Den frågan kan besvaras utifrån åtminstone två perspektiv. Det första poängterar handeln som ett instrument för politisk maktutövning. Om västvärlden vore beroende av arabernas olja för sin energiförsörjning så skulle arabstaterna inte tveka att kräva uppfyllandet av

vissa politiska villkor som motprestation. Detta resonemang kan karakteriseras som en form av utpressningsteori.

Ett samband kan också motiveras utifrån synen på handeln som överordnad och vägledande för politiken. Genom oljeinkomsterna har arabvärlden snabbt utvecklats till en lönande exportmarknad. Konkurrenten om tillträdet till denna marknad är hård och för att hävda sig erbjuder staterna politiska fördelar vid sidan av de ekonomiska.

Det finns självklart inga vattentäta skott mellan dessa två sätt att motivera möjligheten av ett samband. Tvärtom är en kombination av dem både möjlig och kanske nödvändig.

Sverige var ett av de västeuropeiska länder som under 1970-talet hårt kritiserade den israeliska politiken. Men ändrade verkligen Sverige under denna period sin Palestinapolitik i någon genomgripande utsträckning? Och skulle en sådan förändring bottna i de ovan skisserade ekonomiska realiteterna?

Att föra en sådan hypotes i bevis är naturligtvis vanskligt. Med denna översikt¹ avser jag att granska tesen om ett samband mellan Sveriges ekonomiska relationer med arabvärlden och Sveriges Palestinapolitik genom att uppställa och testa följande nollhypotes:

Sveriges voteringar i Palestinafrågan i FN:s generalförsamling har inte förändrats i pro-palestinsk riktning samtidigt som Sveriges oljeberoende och handel med arabstaterna ökat under perioden 1961–1980.

Resultatet undersökningen i att nollhypotesen kan avfärdas, menar jag mig ha stärkt tesen om en förändrad svensk Palestinapolitik som en följd av ett ökat ekonomiskt beroende av arabvärlden.² Om nollhypotesen däremot inte kan avfärdas, eller rent av stärks av undersökningen, så försvagas i stället denna tes avsevärt.

Sveriges Palestinapolitik har jag alltså låtit representeras av Sveriges voteringar i Palestinafrågan i generalförsamlingens plenarmöten.

Fördelarna med att av alla FN-organ utgå just ifrån generalförsamlingen består bl a i att så gott som alla stater är representerade där. Det är kanske också den enda arena där varje enskild stat tvingas ta ställning i alla kontroversiella frågor. De viktigaste voteringarna är dessutom öppna och erbjuder alltså en viss insyn.

Att använda FN:s generalförsamling som en gradmätare på en stats utrikespolitik erbjuder alltså många fördelar och är heller ingen ny metod.³ Att se generalförsamlingen om inte som en spegel så åtminstone som något som reflekterar eller transformerar medlemsstaternas ståndpunkter, alliansanknytningar och i viss mån styrkeförhållanden måste anses vara ett rimligt antagande.

Att granska en stats utrikespolitik endast utifrån dess voteringar i generalförsamlingen medför dock en risk för validitetsproblem. Stater kan t ex ändra sin röstning av taktiska skäl eller undvika att ändra den för att skapa intryck av kontinuitet. Det har därför varit min strävan att komplettera den kvantitativa analysen med att också uppmärksamma Sveriges röstförklaringar och se efter i vilka delområden inom Palestinafrågan som Sverige stött respektive sida. Har Sverige röstat på olika sätt i samma fråga från session till session?

Den ideala undersökningsmodellen torde vid sidan om Sveriges voteringar också innefatta Sveriges anföranden i FN, officiella uttalanden, besöksutbyte etc. Omfattningen av en sådan undersökning skulle emellertid bli alltför stor.

Intressant vore också att jämföra Sveriges voteringar med det totala röstningsmönstret i generalförsamlingen i Palestinafrågan. Tyvärr har ingen sådan undersökning funnits tillgänglig.

Urvalet av voteringar innefattar tre moment. Först har de voteringar valts ut där respektive medlemsstats röstning antecknats till protokollet, dvs "roll-call votes" och under senare år även "recorded votes".⁴

Genom ett sådant förfarande får man med de voteringar som bedömts som så viktiga att någon stat begärt en roll-call eller recorded vote. "However, since the roll-call vote wore for the most part presumably on issues which some, or all, of the members considered important enough for one reason or another to request a roll-call, one may not be too far off in considering that they provide a fairly accurate reflection of the voting patterns on important issues in the General Assembly."⁵

I steg nummer två har de voteringar valts ut som behandlar Palestinafrågan. Då jag ser Palestinafrågan som en konflikt om i första hand det palestinska territoriet mellan judar och palestinier har jag operationaliserat begreppet Palestinafrågan till att gälla de voteringar som direkt åsyftar eller berör palestinerna som folk, det palestinska territoriet eller staten Israel. Därigenom ingår inte voteringar som endast berör enskilda arabstater. (T ex frågan om deras inval i FN.)

Av dessa återstående voteringar har slutligen i det tredje momentet valts ut de där Israel röstat kontradiktoriskt, dvs tvärt emot, sina arabiska grannstater Egypten, Libanon, Syrien och Jordanien.⁶ Med detta förfaringssätt bortfaller de voteringar där arabstaterna inte uppträder som ett enhetligt block (t ex om inbördeskriget i Libanon och Israels och Syriens invasioner där) och de, mycket enstaka, frågor där Israel och arabstaterna varit överens. Kvar blir de mest konfliktladdade och därmed, i flesta fall, de mest relevanta voteringarna.

Jag har inte gjort någon åtskillnad mellan voteringar i sakfrågor eller procedurfrågor. Det är min uppfattning

att det oftast varit politiska motsättningar som legat bakom när Israel och arabstaterna varit oeniga i procedurfrågor.⁷

Totalt omfattar undersökningen 130 voteringar.

Undersökningsperioden sträcker sig från 1961 till 1980 och täcker samtliga sessioner däremellan. Härigenom täcks alla skeenden från och med den relativt lugna period som föregick 1967 års krig till efterdyningarna av Camp David. Man undviker också den relativt långa period på 1950-talet då inga eller endast ett fåtal roll-calls om Palestinafrågan ägde rum.

Den ekonomiska variabeln har jag låtit täcka samma tidsperiod som den politiska. Detta inte bara för att underlätta jämförelsen utan också för att de oljeproducerande staterna slog sig ihop till OPEC just i början av 1960-talet och därför att den senaste stora oljeprishöjningen kom som en följd av krisen i Iran 1979.

Att undersökningsperioden stannar just vid 1980 beror till stor del på att FN:s protokoll släpar efter och att det varit svårt att få fram annat tillförlitligt material. Jag anser att den för syftet aktuella tidsperioden ändå är väl täckt.

Som arabstater har jag slutligen definierat de stater som 1980 var medlemmar i Arabförbundet.⁸

Sveriges handel med arabvärlden 1961–1980⁹

I mitten av 1970-talet inträffade en dramatisk förändring i Sveriges handel med arabvärlden. Från att tidigare ha legat på en konstant nivå strax under 2 procent av Sveriges totala utrikeshandel ökade den nu till det tredubbla på bara tre år. Sedan dess har handeln fortsatt att stiga, om än i något långsammare tempo. 1980 stod arabvärlden för 6,4 procent av Sveriges totala utrikeshandel (se figur 1).

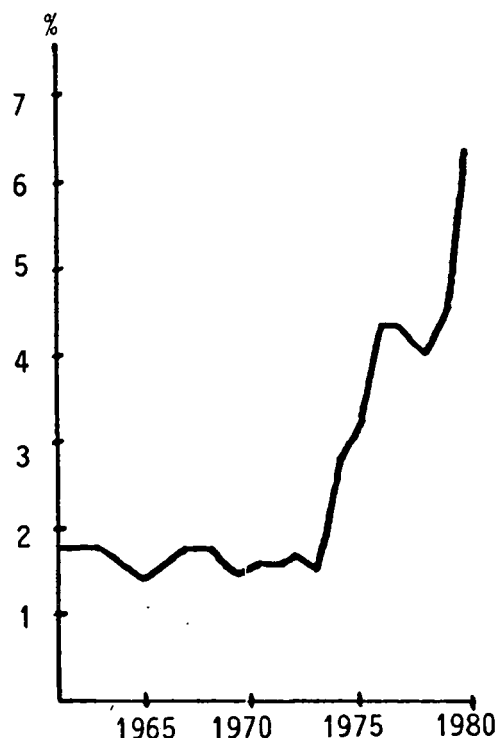
Sveriges export till arabstaterna har ökat i ett något lugnare och jämnare tempo än importen. Detta torde bero på att den ökade exporten till stor del är en följd av, eller kanske riktigare "ett svar på", oljeprisstegringarna och den växande importen.

1961 uppgick den svenska importen till arabstaterna till 220 miljoner kr. 1973 hade den vuxit till 790 miljoner och året därpå tog den ett språng till 1,6 miljarder. Sedan dess har exporten ökat med nära 1 miljard om året för att 1980 uppgå till 6,8 miljarder.

Bland arabstaterna har endast den irakiska marknaden lyckats hålls sig i toppen under hela undersökningsperioden. Under senare delen av 1970-talet har dock Saudiarabien vuxit fram som dominerande exportmarknad. 1980 tog Saudiarabien tillsammans med Irak hand om över 50 procent av den svenska exporten till arabvärlden.

Sammansättningen av varuexporten visar en påtaglig dominans för hel- och halvfabrikat (80 procent under

Figur 1. Sveriges handel med arabvärlden 1961–1980 i procent av Sveriges totala utrikeshandel.



Källor: Statistisk Årsbok, Utrikeshandel, SCB.

slutet av 1970-talet) och då främst fordon (lastbilar) och teleutrustning. Råvarugruppen stod för omkring 10 procent (trävaror).

Sveriges import från arabvärlden uppvisar ett mönster liknande exporten. En kraftig ökning i mitten av 1970-talet för upp siffran från 716 miljoner 1973 till över 10 miljarder 1980.

Självklart är det oljan som dominerar nästan totalt. Under senare delen av 1970-talet utgjorde oljan över 90 procent av den svenska importen.

Respektive arablands andel av den svenska importen varierar kraftigt från år till år. Mot slutet av undersökningsperioden hamnar emellertid Saudiarabien i en särställning. 1980 stod man för ⅔ av Sveriges import från arabvärlden. Andra dominerande importländer är Libyen och Förenade Arabemiraten.

Sammanfattningsvis kan man säga att Sveriges handel med arabstaterna ökat mycket kraftigt från mitten av 1970-talet. Från den tiden och fram till 1980 bestod den svenska importen från arabvärlden till ungefär 90 pro-

cent av olja och oljeprodukter. Oljeprisökningen och de med den förbundna växande marknaderna förklarar därför den absolut största delen av det ökade handelsutbytet.

Som en jämförelse har jag också tittat på Sveriges handel med Israel under den aktuella tidsperioden. Här har handeln varit mycket stabil på en marginell nivå. Mellan 1961 och 1980 har den varierat mellan 0,2 och 0,3 procent av Sveriges totala utrikeshandel.

Sveriges energiförsörjning och oljeberoende

Fram till 1973 kännetecknades energianvändningen i Sverige av en snabb tillväxt. Priset på energi var förhållandevis lågt och den tekniska utvecklingen samt allt mer skärpta miljökrav medförde en kraftig ökning av framför allt elanvändningen.

Genomsnittligt ökade den totala energianvändningen med 3,4 procent per år från mitten av 1960-talet fram till 1973. Ökningstakten var något snabbare inom uppvärmningssektorn än inom industri och samfärdsel.

Men 1973 är ett nyckelår för undersökningsperioden så till vida att efter denna tidpunkt inträffade en markant förändring i Sveriges energianvändning. På grund av höjda energipriser (framför allt oljan) har ökningstakten i Sveriges energianvändning sjunkit avsevärt. Mellan 1973 och 1980 har den legat runt 0,7 procent per år och inom industrin har den t o m sjunkit.

Oljan har under hela undersökningsperioden spelat en väsentlig roll för Sveriges energiförsörjning. Runt ⅓ av energianvändningen har kommit just från oljan. En tendens i slutet av 1970-talet tyder dock på att oljans andel av energianvändningen minskar (se tabell 1) och prognoser tyder på att oljeandelen 1990 kommer att ligga på närmare 50 procent.¹⁰

Tabell 1. Total slutlig energianvändning för Sverige 1965–1979 (Twh)

| | 1965 | 1973 | 1979 |
|-------------|------|------|------|
| Industri | 122 | 160 | 154 |
| Transporter | 48 | 60 | 70 |
| Övrigt | 126 | 168 | 182 |
| Summa | 296 | 388 | 406 |
| därav | | | |
| el | 42 | 69 | 85 |
| olja | 200 | 264 | 259 |
| övrigt | 54 | 55 | 62 |

Källa: Energi på 80-talet. Utredning från Statens Industriverk 1980:17 s 14.

Det reella priset på råolja har ungefär sexdubblats under undersökningsperioden.¹¹ Hela denna ökning

härstammar från perioden 1973 till 1980. Från OPEC:s tillkomst på 1960-talet har de oljeproducerande länderna successivt stärkt sitt inflytande över råoljeprissättningen och runt årsskiftet 1972/73 flyttades prisbesluten över från oljeföretagen till de oljeproducerande länderna och omfattande nationaliseringar vidtogs. En första kraftig höjning kom i samband med oktoberkriget 1973 och en andra språngartad höjning följde på krisen i Iran 1979.¹²

Sverige är i hög grad beroende av importerad energi. Mellan 1960 och 1980 bidrog de inhemska tillgångarna med ungefär 25 procent, varav hälften vattenkraft. Oljan utgjorde cirka 90 procent av den importerade energin.¹³

Arabvärlden har under undersökningsperioden spelat en stor och viktig roll för Sveriges import av råolja. 1961 kom 51 procent av Sveriges råoljeimport därifrån. 1965 var siffran 41 procent och 1970 45 procent. Mellan 1975 och 1980 har siffrorna varierat mellan 40 och 60 procent.¹⁴

Sveriges voteringar i Palestinafrågan i FN:s generalförsamlings plenarmöten 1961–1980¹⁵

Undersökningsperioden tar sin början i generalförsamlingens 16:e ordinarie session 1961 och avslutas med dess 35:e ordinarie session 1980. Däremellan ryms, förutom de ordinarie sessionerna, ett mindre antal "Special sessions" och "Emergency special sessions". Dessa är, som namnet utsäger, specialinriktade och har bl a behandlat ämnen som havsrätten och kvinnofrågan. En enda av dessa, 1967 års "Emergency special session" om läget i Mellanöstern efter det s k sexdagarskriget, innehöll kontradiktoriska voteringar i Palestinafrågan.

Totalt omfattar undersökningsperioden 130 kontradiktoriska voteringar. Dessa är ganska ojämnt fördelade mellan sessionerna. Den viktigaste tendensen är den enorma tillväxt i antalet kontradiktoriska voteringar som präglar den senare delen av 1970-talet. Tex så rymmer enbart den sista sessionen (session 35) 15 kontradiktoriska voteringar vilket är en mer än de tio första ordinarie sessionerna (session 16–25) tillsammans.

Denna anhopning är förstås en avspiegling av det ökade utrymme som FN totalt gett åt Palestinafrågan på senare år och som resulterat i att antalet resolutionsförslag riktade mot Israel stadigt ökat. Orsaken till detta är bl a att allt fler av Tredje världens länder under undersökningsperioden vunnit självständighet och medlemskap i FN och att majoritetsförhållandena inom organisationen därigenom förskjutits. Idag kan arabstaterna, östblocket och de alliansfria staterna lätt samla en stabil majoritet i de flesta frågor som berör Palestinakonflikten.

Av de ordinarie sessionerna är det dessutom fem som

inte innehåller någon kontradiktorisk votering. Alla infaller de under 1960-talet.

Innan vi går in på innehållet i de olika voteringarna och hur Sverige har ställt sig i dessa vill jag peka på ett par ämnesområden som av skilda anledningar fallit bort.

Först och främst gäller det problematiken kring inbördeskriget i Libanon samt Israels och Syriens invasioner där. Här har Syrien uppvisat ett röstningsbeteende som oftast varit helt motsatt övriga arabstater medan Israel t o m ibland röstat på samma sätt som dessa. Detta medför att hela "Libanon-komplexet" faller utanför undersökningsramen. Det är dessutom tveksamt huruvida detta "Libanon-komplex" verkligen ingår i Palestinafrågan enligt den definition som givits inledningsvis.

Frågan om Israels förbindelser med Sydafrika har också till största delen hamnat utanför undersökningen. Detta då Israel under de flesta sessioner valt att ej närvara när frågan varit uppe till votering. Sverige har vid dessa tillfällen röstat mot de resolutioner som fördömt Israel, med motiveringen att det är fel att peka ut någon enskild stat.¹⁶

Likaså har generalförsamlingen vid något tillfälle tagit upp Camp Davidöverenskommelsen. Egypten har då röstat identiskt med Israel, gentemot övriga arabstater.

Sammanlagt föreligger det 82 stycken voteringar i Palestinafrågan under undersökningsperioden där Israel och arabstaterna inte röstat kontradiktoriskt (inklusive "Libanon-komplexet"). Förutom de ovan redovisade exemplen kan nämnas visst humanitärt stöd åt Palestinaflyktingar och finansiering av en del FN-trupper.

Om man granskar vad de kontradiktoriska voteringarna i Palestinafrågan rört sig om kan man snart konstatera att det är en ganska blandad kompot. Här ryms det mesta från övergripande frågor typ "Om läget i Mellanöstern" till enkla procedurfrågor. En del frågor tas endast upp vid en enda session medan andra återkommer år för år.

Någon fullständig klassificering låter sig inte göras då ämnesområdena lappar över varandra och varje enskild votering kan innehålla ett stort antal frågor. Jag tänker försöka att här kort redogöra för de frågor som dominerat generalförsamlingens arbete under undersökningsperioden samt visa hur Sverige ställt sig i dessa.

De kontradiktoriska voteringarna under 1960-talets första hälft utgörs av fyra stycken, som alla behandlar Palestinaflyktingarna och deras situation.¹⁷ Alla fyra förslagen röstades igenom i generalförsamlingen med klar majoritet. Vid de två första, som behandlade Palestinaflyktingarnas förlikningskommission, dess sammansättning och arbetsuppgifter, röstade Sverige med minoriteten och Israel. Vid de två senare röstade Sverige, liksom en majoritet, med arabstaterna. Då gällde det UNRWA:s (FN:s hjälporgan för Palestinaflyktingar)

årsrapport, som bl a beklagade utebliven ersättning och repatriering för flyktingarna och förlängde UNRWA:s mandat.

I juli 1967 hölls generalförsamlingens 5:e Emergency special session om läget i Mellanöstern efter sexdagarskriget. Åtta voteringar härifrån ingår i undersökningen, Israel vann sju av dem.¹⁸ Fyra av dessa voteringar kan sammanlänkas med resolution A/L 519 där Sovjetunionen begärde separat omröstning om varje enskild paragraf. Dessa gällde 1) fördömande av Israels ockupation, 2) krav på israeliskt skadestånd till arabstaterna, 3) krav på israeliskt trupptillbakadragande, och 4) uppmaning till säkerhetsrådet att sätta in åtgärder mot Israels aggression. Sverige stödde Israel på alla dessa fyra punkter.

Ett förslag, framlagt av Indien och Jugoslavien, föreslog israeliskt trupptillbakadragande och UNTSO-övervakning (FN:s övervakningskommission) av en vapenstillståndsöverenskommelse.¹⁹ Här lade Sverige ned sin röst.

Övriga tre voteringar gällde tilläggsförslag till de tidigare nämnda, framlagda av Cuba och Albanien.²⁰ Vid dessa tre tillfällen stödde Sverige Israel.

1969 kom för första gången en votering om respekten för de mänskliga rättigheterna och om Genevekonventionen om skydd för civilpersoner på av Israel ockuperat område.²¹ Den har sedan dess återkommit och röstats igenom vid varje session och Sverige har vid samtliga tolv tillfällen lagt ner sin röst.

"Om palestiniernas rättigheter som ett oeftergivligt element för fred i Mellanöstern" betitlades en resolution som röstades igenom 1970.²² Den har sedan, under hela 1970-talet, i olika tappningar varit regelbundet återkommande på dagordningen och alltid röstats igenom. Sverige har här ständigt lagt ner sin röst då man menat att vissa formuleringar kunde tolkas mot Israels rätt att existera.²³ Detta eftersom resolutionstexten endast talar om palestiniernas och inte Israels rättigheter.

1970 var också det år då resolutionen som uppmanar Israel att vidtaga åtgärder så att 1967 års flyktingar kan återvända för första gången dök upp som kontradiktorskt omröstning.²⁴ Den röstades igenom med klar majoritet och har gjorts så varje år sedan dess. Sverige stödde resolutionen mellan 1970 och 1977 men har därefter lagt ner sin röst. Anledningen är en ändrad formulering som Sverige i sin röstförklaring menade gjorde ordalydelsen oklar och att den därigenom kunde tolkas som att den gick längre än sina föregångare.²⁵

Det beslut som i Sverige fått kanske störst uppmärksamhet är det där sionism jämfälls med rasism.²⁶ Det kom 1975 och röstades igenom med 75 röster mot 32. 35 var nedlagda. Sverige röstade emot och lät to m antyda att det var tveksamt huruvida man fortsättningsvis kunde delta i FN:s anti-rasistiska verksamhet.

Frågan om Israels bosättningar på ockuperat område väcktes för första gången 1976.²⁷ Den har återkommit regelbundet sedan dess och varje gång har ett beslut som fördömer bosättningarna och uppmanar Israel att upphöra med dem antagits med en överväldigande majoritet. Sverige har här varje gång röstat med de arabiska staterna.

De sista sex åren har också en resolution med namnet "Om läget i Mellanöstern" röstats igenom.²⁸ Den tar upp ett flertal punkter. Bl a fördömer den Israels ockupation, poängterar palestiniernas rättigheter och uppmanar alla stater att avstå från ekonomiskt och politiskt bistånd till Israel. Sverige har här lagt ner sin röst vid samtliga tillfällen.

Av övriga voteringar som förekommit vid ett flertal tillfällen kan nämnas sju stycken om flyktingarna på Gazaremsan.¹⁹ (Sverige röstat mot Israel), sex stycken om naturresurserna på av Israel ockuperat område.³⁰ (Sverige lagt ner sin röst) och fem stycken som bekräftar att Genevekonventionen är giltig på de av Israel ockuperade områdena³¹ (Sverige röstat mot Israel).

Endast vid fyra tillfällen under undersökningsperiodens nio sista år har Sverige röstat på samma sätt som Israel i en kontradiktorskt votering i Palestinafrågan. Vid två av dessa tillfällen har det gällt procedurfrågor (om begränsning att tala i Palestinadebatten till högst en gång per delegation³² samt om frågan om vapenembargo mot Israel är en viktig eller inte viktig fråga.³³) En gång gällde det resolutionen om sionism som en form av rasism och en gång just frågan om vapenembargo mot Israel.³⁴

Den nollhypotes jag formulerade inledningsvis gick alltså ut på att Sveriges voteringar i Palestinafrågan inte skulle ha förändrats i pro-palestinsk riktning samtidigt som oljeberoendet och handeln med arabvärlden ökat. När jag nu visar Sveriges voteringar i matrisform är det därför rimligt att låta tidsaxeln utgöras av Sveriges handel med arabvärlden i procent av Sveriges totala utrikeshandel. (Se figur 2 A).

Som en jämförelse har jag även tagit fram två matriser där tidsaxeln är avdelad politiskt. I första fallet på det externa planet (figur 2 B), dvs jag har låtit 1973 års oktoberkrig och 1978 års israeliska invasion i Libanon bilda riktmärken. I det andra fallet är matrisen avdelad efter regeringsinnehavet i Sverige, socialdemokratiskt eller borgerligt (figur 2 C).

Som synes är det ingen större skillnad mellan dessa tre, utan trenden är klar och entydig. Sverige röstar, sedan mitten av 1970-talet, i allt större utsträckning mot Israel och för arabstaterna. I omkring 2/3 av fallen lägger dock Sverige ned sin röst.

Figur 2 A-C: Sveriges voteringar i Palestinafrågan i FN:s generalförsamling 1961-1980

| Figur 2 A | | ABSOLUTA TAL | | | PROCENTTAL | | | | |
|------------------------|--|--------------|-----|-------|------------|-------|-----|-------|-----|
| Handel med arabvärlden | | Pro-I | Ned | Pro-P | | Pro-I | Ned | Pro-P | |
| 0 - 2 % (1961 - 73) | | 13 | 24 | 9 | 46 | 28 | 52 | 20 | 100 |
| 2 - 4 % (1974 - 75) | | 2 | 13 | 3 | 18 | 11 | 72 | 17 | 100 |
| 4 % - (1976 - 80) | | 2 | 43 | 21 | 66 | 3 | 65 | 32 | 100 |
| | | | | | 130 | | | | |

| Figur 2 B | | ABSOLUTA TAL | | | PROCENTTAL | | | | |
|-------------|--|--------------|-----|-------|------------|-------|-----|-------|-----|
| År | | Pro-I | Ned | Pro-P | | Pro-I | Ned | Pro-P | |
| 1961 - 1972 | | 13 | 20 | 8 | 41 | 32 | 49 | 20 | 101 |
| 1973 - 1977 | | 2 | 31 | 12 | 45 | 4 | 69 | 27 | 100 |
| 1978 - 1980 | | 2 | 29 | 13 | 44 | 5 | 66 | 30 | 101 |
| | | | | | 130 | | | | |

| Figur 2 C | | ABSOLUTA TAL | | | PROCENTTAL | | | | |
|--------------------------|--|--------------|-----|-------|------------|-------|-----|-------|-----|
| Regering | | Pro-I | Ned | Pro-P | | Pro-I | Ned | Pro-P | |
| s (1961 - 75) | | 15 | 37 | 12 | 64 | 23 | 58 | 19 | 100 |
| Borgerlig (1976 - 80) | | 2 | 43 | 21 | 66 | 3 | 65 | 32 | 100 |
| | | | | | 130 | | | | |

Figurförklaring: Matriserna visar hur Sverige röstat vid de 130 voteringar som ingår i undersökningen. Pro-I står för stöd till Israel, Ned för nedlagd röst och Pro-P för stöd till palestinierna/arabstaterna.

Figur 2 A är avdelad efter hur stor Sveriges handel med arabstaterna har varit i procent av Sveriges totala utrikeshandel (0-2 %, 2-4 % samt över 4 %).

Figur 2 B är avdelad i tid efter oktoberkriget (1973) samt Israels första invasion i Libanon (1978).

Figur 2 C är avdelad efter regeringsinnehavet i Sverige, socialdemokratiskt (1961-1975) eller borgerligt (1976-1980).

Analys och slutsatser

Mitt syfte har varit att granska ett eventuellt samband mellan en förändring i Sveriges Palestinapolitik och en växande svensk handel med arabvärlden. Den av mig inledningsvis uppställda nollhypotesen kan nu prövas utifrån de resultat som redovisas i figur 2.

En första yttlig titt på och jämförelse mellan denna, figur 1 och tabell 1 visar på ganska anmärkningsvärda resultat. Sveriges handel med arabvärlden har ökat med nästan 400 procent under undersökningsperioden samtidigt som Sverige i allt större utsträckning röstat med arabstaterna mot Israel i viktiga omröstningar i Palestinafrågan i FN:s generalförsamling. Även en överensstämmelse i tid föreligger.

Också Sveriges energiförsörjning och oljeberoende kan tolkas in i detta mönster. I mitten på 1970-talet, då Sveriges voteringsbeteende började förändras, låg energianvändningen på topp. 2/3 av energianvändningen kom från olja och oljepriserna steg i höjden. Runt hälften av Sveriges råoljeimport kom från arabvärlden och viktiga oljeproducerande arabstater hotade med och gjorde även i viss mån bruk av oljevapnet.

Ovanstående resonemang stärks också av det faktum att regeringsskiftet 1976 inte innebar en mer Israel-vänlig röstning utan snarare tvärtom. Att den borgerliga regeringen, med kände Israel-vännen Per Ahlmark till en början som vice statsminister, fram till 1980 endast vid 2 tillfällen av 66 stött Israel i en viktig omröstning i Palestinafrågan måste betecknas som uppseendeväckande.

Utifrån detta vore det frestande att enkelt konstatera att nollhypotesen avfärdats klart och entydigt. Den bakomliggande forskningshypotesen och de teoretiska antagandena skulle ha stärkts. Som vi strax skall se är saken emellertid mera komplicerad än så.

Som framgår av undersökningen har Sverige vid de voteringsröster som förekommit flest gånger (tex om 1967 års flyktingars rätt att återvända, om palestiniernas rättigheter, om Israels bosättningar och brott mot Genevekonventionen etc) endast vid något enstaka tillfälle ändrat sin röstning. I stort kan man säga att stabiliteten har varit så gott som fullständig.

Antalet voteringsröster per session har ökat successivt under hela 1970-talet. Undersökningens tredje period (se tabell 2) 1976–1980 innehåller lika många voteringsröster som de två tidigare tillsammans.

En kontroll av denna tredje undersökningsperiods 66 voteringsröster visar att de gällt 26 olika frågor. Av dessa 26 var 17 stycken nya, dvs de hade inte utsatts för kontradiktorisk röstning under perioden 1961–1975. Många av dem förekom endast en gång och gällde någon konkret politisk händelse. (Tex utvisningarna av borgmästarna i Hebron och Halhoul, om inkallandet av en freds-

Tabell 2. Sveriges voteringsröster i Palestinafrågan i FN:s generalförsamling 1961–1980 sessionsvis

| År | Session | Voteringsröster | | | | |
|---------------|---------|-----------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| | | KD-vot | Vot tot | Pro -I | Pro -P | Ned |
| 1961–62 | 16 | 2 | 5 | 2 | 0 | 0 |
| 1962 | 17 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| 1963 | 18 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 |
| 1964 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1965 | 20 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| 1966 | 21 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 1967 | Ess 5 | 8 | 15 | 7 | 0 | 1 |
| 1967 | 22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1968 | 23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1969 | 24 | 3 | 4 | 1 | 0 | 2 |
| 1970 | 25 | 7 | 8 | 2 | 1 | 4 |
| 1971 | 26 | 15 | 17 | 1 | 3 | 11 |
| 1972 | 27 | 4 | 6 | 0 | 2 | 2 |
| 1973 | 28 | 5 | 9 | 0 | 1 | 4 |
| 1974 | 29 | 9 | 13 | 1 | 2 | 6 |
| 1975 | 30 | 9 | 12 | 1 | 1 | 7 |
| 1976–77 | 31 | 10 | 17 | 0 | 4 | 6 |
| 1977 | 32 | 12 | 16 | 0 | 4 | 8 |
| 1978 | 33 | 13 | 23 | 2 | 3 | 8 |
| 1979 | 34 | 16 | 33 | 0 | 4 | 12 |
| 1980 | 35 | 15 | 24 | 0 | 6 | 9 |
| Totalt | | 130 | 212 | 17 | 33 | 80 |

Tabellförklaring: Denna tabell visar hur Sverige röstat vid de 130 voteringsröster som ingår i undersökningen. Tabellen är avdelad sessionsvis.

KD-vot står för de kontradiktoriska voteringsröster i Palestinafrågan (dvs de 130 som ingår i undersökningen där Israel och arabstaterna röstat tvärt emot varandra).

Vot tot står för det totala antalet voteringsröster i Palestinafrågan (här ingår bl a det tidigare nämnda "Libanonkomplexet").

Pro-I står för stöd åt Israel, *Pro-P* för stöd åt palestinierna/arabstaterna och *Ned* för nedlagd röst.

konferens eller om stipendier till Palestinaflyktingar.) Om den tredje periodens 17 nya frågor hölls sammanlagt 32 voteringsröster. I tio av dessa röstade Sverige med arabstaterna mot Israel.

Sverige har följaktligen inte ändrat sin röstning i de enskilda voteringsröster. Den största delen av Sveriges ökade antal nedlagda och pro-palestinska röster kan i stället förklaras av att ett stort antal nya frågor kommit upp och att Sverige i dessa röstat mer pro-palestinskt än i de frågor som tidigare präglade debatten i generalförsamlingen. Det skulle alltså inte vara Sveriges Palestinapolitik lika mycket som dagordningen för debatten som förändrats. Den förändrade dagordningen, som medför ett växande antal voteringsröster i Palestinafrågan, kan ses i

Ijuset av det faktum att de stater som stöder palestinierna gentemot Israel med största lätthet kan skapa en majoritet i de frågor de vill ta upp. De tar också vara på varje tillfälle att föra in Palestinafrågan även i problemområden som formellt inte har anknytning till denna (tex kvinnofrågan).

Formellt principiellt har Sveriges Palestinapolitik inte förändrats under perioden 1961–1980. Konflikten ses som en nationell konflikt mellan två folk med likaberättigade intressen. Båda parter intressen måste erkännas och tillgodoses. En lösning bör bygga på säkerhetsrådets resolutioner 242 och 338, som emellertid måste kompletteras med ett erkännande av det palestinska folkes legitima nationella rättigheter. Varje stat i området, även Israel, måste ha rätt till säkra och erkända gränser.³⁵

Det mest märkbara ur denna principiella linje, såsom den kommer till uttryck i Sveriges voteringar, är poängterandet av Israel som en vanlig stat, med samma rättigheter och skyldigheter som andra stater i området. Sverige har alltid motsatt sig och röstat emot förslag som velat särbehandla Israel, utpekat det som en illegal statsbildning eller menat att det vilat på rasistisk grund.

Konkreta exempel på detta är resolutionen om palestiniernas rättigheter där Sverige lagt ned sin röst eftersom endast den ena partens rättigheter poängterats, eller resolutionen från 1979 om kärnvapenrustningen i Israel där Sverige fann det felaktigt att just *en* stat skulle pekas ut.

Den andra sidan av resonemanget får till följd att Sverige röstat mot Israel i de frågor där man menat att Israel agerat på ett sätt som bryter mot internationell rätt. Detta gäller då både stora, övergripande frågor som bosätningarna på ockuperat område eller mindre, konkreta som utvisningarna av palestinska borgmästare.

Då den senare typen av frågor kommer upp till omröstning med allt tätare frekvens blir följden för Sveriges del att om man inte ska frånga sin principiella linje kommer antalet voteringar där man stöder palestinierna mot Israel att öka och vice versa. Detta alltså beroende dels på majoritetsförhållandena i FN och dels på Israels politiska praktik.

Just frågan om Israel och dess status har utvecklats och splittrats upp fram till undersökningsperiodens slut. Fram till junikriget 1967 var synen på Israel ganska okomplicerad i västvärlden. Israel sågs som en västlig utpost i arabvärlden, som en allierad och en länk i västförsvaret. Man gjorde knappast någon åtskillnad mellan frågan om Israels rätt att existera och andra frågor i Palestinakonflikten. Men junikriget, som hälsades med entusiasm i de flesta västländer, och den efterföljande israeliska ockupationen av territorier vida överstigande Israels eget, förde oundvikligen med sig att fler dimensioner i konflikten blottades. Vid sidan om frågan om

Israels rätt att existera ställdes nu också frågan om Israels rätt att expandera.

Av detta kan man konstatera att undersökningen klart visar att Sveriges röstningar förändrats kraftigt *kvantitativt* i pro-palestinsk riktning. Så till vida är nollhypotesen avfärdad. Men den innehållsliga sidan av Sveriges voteringar har lika klart *inte* förändrats, vilket bl a stabiliteten i de svenska voteringarna visar. I det avseendet går nollhypotesen inte att avfärda. Denna paradox fäster uppmärksamheten på de metodologiska validitetsproblemen som antydde inledningsvis och som en undersökning av det här slaget måste vara uppmärksam på.

Problemet bottenar i att en ändring av en stats votersbeteende *inte nödvändigtvis* behöver innebära en förändring av politiken. Som framgått ovan har tex Sveriges procentuella pro-israeliska röstningar under undersökningsperioden sjunkit från 28 till 3 procent trots att Sverige inte i någon konkret fråga ändrat sin röstning i pro-palestinsk riktning. Även den omvända slutsatsen blir rimlig. En förändring i en stats utrikespolitik behöver alltså inte nödvändigtvis innebära ett förändrat votersbeteende. Dels kan en stat medvetet undvika att ändra sin röstning för att ge intryck av kontinuitet och dels kan dagordningen i internationella fora utformas så att en förändring inte kommer till uttryck.

Dessa problem är stora men i sammanhanget absolut inte oöverstigliga. Inte heller tror jag att en kostnadskrävande "totalundersökning" av en stats utrikespolitik i den aktuella frågan är nödvändig för att komplettera och ge stadga åt votersanalys som metod. En framkomlig och mer lätthanterlig väg vore i stället att komplettera den kvantitativa analysen med en innehållsanlys av de aktuella voteringarna. En innehållsanlys som tränger betydligt djupare in i materialet än vad som här varit möjligt. En undersökning av det slaget skulle också skapa utrymme för mer förfinade operationella definitioner av såväl "förändrat votersbeteende" som "förändrad utrikespolitik".

Avslutningsvis och sammantaget menar jag att denna undersökning visar att det inte är Sveriges Palestinapolitik utan själva situationen som förändrats. Min kombination av kvantitativ och innehållslig granskning av Sveriges voteringar mynnar ut i att nollhypotesen inte kan avfärdas. Sveriges handel med arabvärlden har ökat och Sverige voterar i ökad utsträckning mot Israel i Palestinafrågan i generalförsamlingen men det senare är snarare en följd av Palestinafrågans ändrade utformning, ändrade majoritetsförhållanden i FN och Israels politiska praktik än ett tecken på en förändrad svensk Palestinapolitik.

Ulf Bjereld

Noter

- ¹ Denna översikt är en nerkortad och delvis omarbetad version av min trebetygsuppsats i statskunskap, Sverige och Palestinafrågan, från 1984.
- ² Att försöka verifiera tesen om ett orsakssamband skulle kräva en undersökning av en helt annan omfattning. Detta beroende förstås på svårigheterna att skilja orsakssamband från tex slump samband eller spuriösa samband.
- ³ Som föregångare på området brukar Hovet 1960 och Alker & Russet 1965 nämnas. Vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg genomfördes vid samma tid i mindre skala ett antal undersökningar om staters voteringar i FN med en teknik som utvecklades av Olof Rhenstedt och Bo Särilvik. 1966 framlades också en licentiatavhandling med titeln "Arabstaterna och Öst-Väst-konflikten i Förenade Nationerna" av Sune Persson.
- Forskningen på området var livlig och omfångsrik fram till 1970-talets början men har sedan avtagit. Orsakerna till detta står gissningsvis att finna i svårigheterna att knyta all empiri till teori samt FN:s minskade makt och status på den internationella arenan.
- ⁴ Roll-call vote går till så att en stat i taget avlägger sin röst. Lottdragning avgör vem som ska börja och sedan fortsätter man i bokstavsordning. Vid recorded vote röstar alla samtidigt.
- ⁵ Hovet s 14.
- ⁶ Förutom att rösta ja eller nej kan man också lägga ned sin röst eller vara frånvarande vid omröstningen.
- ⁷ Folkrepubliken Kinas inval i FN behandlades tex länge som en procedurfråga.
- ⁸ Två undantag. A. Djibouti, som blev medlem först 1977 och vars handel med Sverige är mycket marginell och B. Egypten, som ingår i undersökningen trots att man under en tid varit suspenderat från Arabförbundet.
- ⁹ Sifferuppgifterna om handelns omfattning kommer från Statistisk Årsbok och Utrikeshandel. De avser ursprungs- och förbrukningsländer och sammansättningen av dem är min egen. Handeln är mätt i värde, inte volym. Uppgifterna om de olika varuandelarna kommer från Laanata 1982.
- ¹⁰ Energi på 80-talet s 10 f, 14.
- ¹¹ Ibid s 160.
- ¹² Ibid s 159.
- ¹³ SOU 1978:17 s 126.
- ¹⁴ Laanata s 56 samt Utrikeshandel respektive år.
- ¹⁵ Voteringssiffrorna baserar sig huvudsakligen på datamaterial från ICPSR (Inter-University Consortium for Political and Social Research). För perioden 1978-1980 har emellertid ICPSR själva ändrat urvalsmetod och där ingår inte längre procedurfrågor eller delvoteringar kring ett huvudförslag. För 1978 har jag löst detta genom att gå igenom generalförsamlingens officiella protokoll. Dessa har jag dock inte haft tillgång till för 1979 och 1980. Via FN:s årsbok och "Aktstycken utgivna av UD" har jag dock konstaterat att de voteringar som här fallit bort är av mycket ringa antal. Detsamma gäller för år 1975, för vilket det saknas såväl datamaterial som protokoll och för 1980 års Emergency special session om Palestinafrågan.
- ¹⁶ Se tex Aktstycken 1980 s 150.
- ¹⁷ Voteringsdatum 61-12-20, 63-12-03 samt 65-12-15.
- ¹⁸ Voteringsdatum 67-07-04.
- ¹⁹ Resolution A/L 522.
- ²⁰ Voteringsdatum 67-07-04.
- ²¹ Resolution A/7826, A/8237, 2851, 3005, 3092 B, 3240 A, 3525 A, 31/106 C, 32/91 C, 33/113 C, 34/90 A samt 35/122 C.
- ²² Resolution A/8204 C.
- ²³ Aktstycken 1970 s 127.
- ²⁴ Resolution A/8204 D.
- ²⁵ Aktstycken 1978 s 131.
- ²⁶ Resolution 3379.
- ²⁷ Resolution 31/106 A.
- ²⁸ Resolution 3414, 31/61, 32/20, 33/29, 34/70 samt 35/207.
- ²⁹ Resolution 2792 C, 2963 C, 31/15 E, 32/90 C, 33/112 E, 34/52 F samt 35/13 F.
- ³⁰ Resolution 3175, 3336, 3516, 31/186, 32/161 samt 34/136.
- ³¹ Resolution 3525 B, 32/91 A, 33/113 A, 34/90 B samt 35/122 A.
- ³² Voteringsdatum 74-11-14.
- ³³ Voteringsdatum 78-12-14.
- ³⁴ Resolution 33/71 A.
- ³⁵ Se tex Sveriges dåvarande FN-ambassadör Olof Rydbeck's tal i FN:s generalförsamling den 21 november 1974 eller Ola Ullstens interpellationssvar i riksdagen den 19 november 1979.

Källförteckning

- Aktstycken utgivna av UD. Ny serie 1:A 1961-1980.
- Alker Jr, Harward R & Russet, Bruce M: *World Politics in the General Assembly*, London 1965.
- Energi - betänkande av energikommissionen. SOU 1978:17.
- Energi på 80-talet. Utredning från Statens Industriverk SIND 1980:17.
- Hovet Jr, Thomas: *Bloc Politics in the United Nations*. Cambridge 1960.
- Laanata, Marianne: *Sveriges handel och ekonomiska samarbete med arabvärlden*. Kommerskollegium, KK-rapport 1982:1.
- Resolutions and decisions of the General Assembly and the Security Council relating to the question of Palestine 1947-1975*. (FN-tryck)
- Riksdagens protokoll 1979/80:31 § 3*.
- Statistisk Årsbok 1961-1980*.
- United Nations Official Records. General Assembly. Plenary Meetings*. 1961-1974, 1976-1978.
- United Nations Roll Calls*. 1961-1974, 1978-1980. (Datamaterial från ICPSR.)
- United Nations Yearbook 1961-1980*.
- Utrikeshandel 1962-1965*.

Litteraturgranskningar

ROBERT AXELROD: *The Evolution of Cooperation*, New York 1984, Basic Books

Under hvilke betingelser kan eller vil samarbeid oppstå, bre seg og holdes ved like i en verden bestående av aktører som handler ut fra egeninteresse, og der det ikke finnes noen sentral institusjon med myndighet til å regulere aktørenes atferd? Dette er i korthet problemstillingen i Robert Axelrods bok "The Evolution of Cooperation", som allerede er i ferd med å innta en plass blant klassikerne innenfor litteraturen om internasjonalt samarbeid og kollektive samhandlingsproblemer mer generelt.

Når dette er sagt, har vi også antydning at problemstillingen som reises langt fra er ny. Den går i alle fall tilbake til Hobbes, som mente at samarbeid mellom egoistiske individer er umulig i fravær av en sterk stat. I de senere år har problemet i stor utstrekning vært diskutert ved bruk av spillteori, og da særlig det såkalte Fangens Dilemma. I dette spillet har som kjent hver spiller valget mellom to alternativer, ofte kalt "samarbeid" og "ikke-samarbeid". For hver enkelt deltaker er det videre best å velge "ikke-samarbeid", uansett hva andre måtte foreta seg. Men når alle gjør dette, blir resultatet dårligere for samtlige spillere, enn det ville ha blitt dersom alle hadde samarbeidet. Eksempler på internasjonale problemfelter der Fangens Dilemma har vært anvendt omfatter blant annet rustningskappløpet mellom supermaktene, utnyttelsen av fellesleide ressurser, kartelldannelser og problematikken rundt den tiltakende nyproteksjonismen. Siden disse eksemplene berører beslutninger som fattes på ny og på ny (forsvarsbudsjetter vedtas som kjent hvert år), modelleres de ofte ved hjelp av såkalte *superspill*, dvs kortere eller lengre serier av identiske delspill. En serie av Fangens Dilemma-spill skiller seg fra et enkeltstående spill ved at en gitt spillers valg i ett delspill kan gjøres betinget av hva andre har foretatt seg i tidligere spill. Dette kan deltakerne tenkes å ta hensyn til ved valg av *superstrategier*, dvs deres handlingsplaner for superspillet. Mer spesielt er det da ikke ubetinget gitt

at det er rasjonelt å velge ikke-samarbeid i et vilkårlig valgt delspill.

Gjentatte Fangens Dilemma-spill danner grunnlaget også for Axelrods bok. For å få tak i de sentrale elementer i hans arbeid, kan det imidlertid være nyttig å være oppmerksom på en sentral distinksjon når det gjelder modellbruken i tidligere bidrag på området. Disse har enten benyttet en ren to-persons-modell ("oss mot alle andre"), eller en ren n-persons-modell, der alle samhandler med alle i samme spill. Axelrod anvender imidlertid en tredje variant, nemlig det vi kunne kalle en *n-persons verden med bare bilaterale relasjoner mellom aktørene*. Forskjellen mellom denne varianten og en ren n-persons-modell kan kanskje best beskrives slik: I et n-persons-spill fatter hver spiller én (og bare én) beslutning i hver tidsperiode. Denne beslutningen har generelt konsekvenser for samtlige n spillere. I Axelrods modell derimot, treffer den enkelte aktør inntil n-1 strategivalg i hver tidsperiode – én for hvert to-persons-spill vedkommende deltar i. Hver av disse beslutningene har også konsekvenser for bare to spillere, nemlig beslutningstakeren selv og vedkommendes motpart i det to-persons-spill det er tale om.

Axelrod tar så utgangspunkt i en tilstand preget av universelt ikke-samarbeid, dvs der alle forfølger sin kortsiktige egeninteresse. I en slik situasjon kan ingen enkeltaktør forbedre sin situasjon ved å velge noe annet enn ikke-samarbeid i alle sammenhenger. Sagt på en annen måte finnes det ingen superstrategi som gjør det bedre enn evigvarende ikke-samarbeid, når alle andre vites aldri å ville samarbeide. Dette betyr – enkelt sagt – at det i en ond verden er nytteløst å invitere til samarbeid. Axelrod viser imidlertid at dersom en *gruppe* av spillere *samtidig* tar opp mer samarbeidsvillige strategier, vil hver av disse lett kunne komme bedre ut enn spillere som ubetinget, og i alle sammenhenger, velger ikke-samarbeid. Og dette gjelder interessant nok selv om "avvikerne" utgjør en meget liten andel av det samlede antall aktører, slik at hver enkelt har bare en liten

del av sine samhandlingsrelasjoner med andre "avvikere". På denne måten kan altså samarbeidsvillige strategier finne fotfeste i en populasjon preget av universelt ikke-samarbeid. Det forekommer meg at vi her kanskje kan stå overfor et viktig bidrag til teoridannelsen om hvordan organisasjoner oppstår. Dette bør likevel tas med visse forbehold, fordi det er noe uklart i hvilken grad Axelrods modell fanger inn den interaksjonsstruktur som typisk eksisterer mellom potensielle medlemmer av en organisasjon.

Når en eller flere samarbeidsstrategier først har fått fotfeste, vil det antakelig være en tendens til at de(n) spres i populasjonen av spillere. Er aktørene mennesker, vil dette rimeligvis skje gjennom logisk resonnering eller læring (spillerne kan observere at andre strategier gjør det bedre enn dem de selv anvender). Er det derimot tale om laverestående organismer (Axelrod mener at hans teori har gyldighet også for dyre- og planteriket – symbiotiske relasjoner er nærliggende eksempler), kan spredningseffekten formidles gjennom bedret reproduksjonsevne og "survival of the fittest".

Endelig viser Axelrod at straks samarbeidet har fått universell utbredelse, vil det være umulig for noen annen strategi å utkonkurrere samarbeidsstrategien(e). Dette gjelder under forutsetning av at samarbeidsstrategiene utviser vilje til *gjengjeldelse*, dvs at forsøk på å tilsnike seg en ekstra fordel fra en aktør alltid "straffes" med ikke-samarbeid i (minst ett) senere delspill.

Sentralt i Axelrods framstilling står resultatene fra en computer-turnering, iscenesatt for å kaste lys over hvilke strategier som generelt vil frambringe gode resultater i serier av Fangens Dilemma-spill, og mer spesielt hvilke som vill hevde seg godt i konkurranse med andre strategier som er spesialkonstruert for dette formålet. Turneringen ble arrangert i to runder, hvorav den første var forbeholdt 14 kjente og spesielt inviterte spillteoretikere. Hver av disse sendte inn et dataprogram inneholdende en bestemt (super-)strategi. Alle programmene ble så kjørt mot hverandre parvis. Hver kjøring bestod av 200 delspill (antall delspill var kjent for deltakerne på forhånd), og hvert par av strategier ble kjørt mot hverandre 5 ganger. Det siste ble gjort for å redusere betydningen av tilfeldige utslag i forbindelse med strategier som benyttet seg av en eller annen form for sannsynlighetsutvelgelse. Vinner av turneringen ble Anatol Rapoport, som sendte inn det enkleste forslaget av samtlige deltakere – TIT FOR TAT. Denne strategien går ut på å velge "samarbeid" i første delspill, og deretter det alternative motspilleren valgte i foregående delspill – altså en slags øye-for-øye-strategi.

I annen runde av turneringen var deltakelsen åpen. Axelrod satte inn annonser i flere fagtidsskrifter, der

potensielle deltakere ble gjort kjent med reglene, samt resultatene fra første runde. En viktig forandring var nå at deltakerne *ikke* ble gjort kjent med hvor mange delspill interaksjonen ville komme til å vare (dette ble avgjort gjennom loddtrekning etter at bidragene var innkommet). Ialt kom det nå inn 62 strategiforslag. Vinner ble nok en gang Anatol Rapoport med TIT FOR TAT.

Axelrod kjørte også 6 andre varianter av turneringen, med tildels andre strategier enn de innsendte som deltakere. I 5 av variantene endte TIT FOR TAT øverst på resultatlista, mens den i det siste tilfellet ble nummer to. TIT FOR TATs suksess synes følgelig temmelig robust overfor endringer i handlingsmiljøet. Dette understrekes dessuten ytterligere av resultatene fra enda en simulering foretatt av Axelrod: Med basis i hans evolusjonsteoretiske resonneringer, kan det synes rimelig å tenke seg at de ulike strategiernes utbredelse vil endre seg over tid, etter hvilken grad av suksess de måtte ha. Axelrod laget derfor en simulering der han tenkte seg stadig nye "generasjoner" av strategier, og der en bestemt strategis utbredelse var proporsjonal med dens score i forrige generasjon. Dette førte til nokså dramatiske endringer i de ulike strategiernes utbredelse innenfor den tenkte populasjonen, ettersom stadig nye generasjoner skred fram. De som i utgangspunktet hadde minst suksess døde raskt ut, som rimelig kan være. Andre, og da særlig strategier som hadde suksess i utgangspunktet fordi de gjorde det godt mot de nevnte taperne, vokste til å begynne med, for så å gå raskt mot undergangen når grunnlaget for deres vekst ble borte. Det mest interessante resultatet var likevel at TIT FOR TAT hele tiden gjorde det best. Etter 1 000 generasjoner (der Axelrods simulering sluttet) var TIT FOR TAT stadig den som hadde den største utbredelsen, såvel som den raskeste veksthastigheten.

Hvilke egenskaper ved TIT FOR TAT er det som bevirker denne imponerende suksess? Axelrods svar er fire-delt. For det første er TIT FOR TAT *samarbeidsvillig*, i den forstand at den aldri er den første til å velge "ikke-samarbeid". Samarbeidsvillighet var generelt den beste enkeltstående predikator for om en strategi hadde suksess eller ikke i Axelrods turneringer. For det andre viser TIT FOR TAT *vilje til gjengjeldelse*, dvs den lar seg ikke utnytte. Dette virker avskrekkende på motstanderen, når det gjelder å la seg friste til forsøk på å skaffe seg en ekstra fordel. For det tredje er TIT FOR TAT preget av *evne til tilgivelse*, idet dens "hukommelse" er begrenset til bare ett delspill. Dette betyr at den raskt gjenoppretter samarbeid med "angrende syndere". Endelig er TIT FOR TAT en meget *enkel* strategi, slik at det er lett for motstanderen å oppfatte de signaler den forsøker å gi.

På den annen side er det viktig å være oppmerksom på at TIT FOR TAT slett ikke er ufeilbarlig. Selv om TIT FOR TAT gjør det godt "mot seg selv" (to spillere som bruker TIT FOR TAT mot hverandre vil opprettholde et evigvarende samarbeid), kan det lett oppstå problemer mot andre, sterkt beslektede strategier. Betrakt f.eks følgende, noe pessimistiske variant av TIT FOR TAT: Velg "Ikke-samarbeid" i første delspill, og deretter det alternativ motspilleren valgte i foregående delspill. Når denne strategien møter TIT FOR TAT vil spillerne alternere mellom å utnytte den andre og selv å bli utnyttet. Innenfor den variant av Fangens Dilemma som Axelrod betrakter er dette mindre fordelaktig for spillerne enn kontinuerlig, gjensidig samarbeid. Selve problematikken som her oppstår er forøvrig velkjent fra slektsfeider med bruk av blodhevn, og liknende samhandlingsrelasjoner. Noe av vanskelighetene kan trolig her tilskrives "kort hukommelse": Et drap hevnes mer eller mindre automatisk med et nytt drap, uten hensyntak til hva motparten (og en selv) har foretatt seg i tidligere tider.

Axelrods bok presenterer altså en teori om hvordan samarbeid kan vokse fram mellom aktører som er motivert av egeninteresse. Det siste momentet er viktig, og understrekes på ny og på ny av forfatteren: Samarbeid kan oppstå og finne grobunn selv om partene ikke har den aller ringeste sympati for hverandre. Han bruker da også et helt kapittel til å gjengi et eksempel på samarbeid der det ikke bare var mangel på sympati, men endog regulært fiendskap mellom partene. Eksemplet refererer seg til et bemerkelsesverdig fenomen som skal ha oppstått i skyttergravene i Frankrike under 1. verdenskrig. Flere steder forekom det her en interessant form for samarbeid mellom enheter på hver sin side av fronten. Hver side unnlot å skyte på sin motpart, eller – rettere – de skjøt nok, men med det formål å tilfredsstille sin egen overkommando, og *ikke* i den hensikt å ramme motstanderen. Motivet for denne atferden, sier Axelrod, er å finne i vissheten om at hver kule eller granat som havnet i den annen parts skyttergraver ville bli gjengjeldt – kanskje flerfoldig. Betingelsen for at slikt samarbeid kunne oppstå var altså at de samme enheter sto overfor hverandre over lengre tidsrom, slik at mislighold av (den stilltiende) avtalen *kunne* bli gjengjeldt. Derfor er også en slik atferd utenkelig i konflikter der enhetene er mer mobile, slik det f.eks er tilfelle i geriljakrig.

Selv om Axelrod her neppe kan sies å leve opp til det presisjonsnivå de mer teoretiske deler av boka er preget av, bidrar eksempler av denne typen utvilsomt til å gjøre framstillingen fargerik og lett tilgjengelig.

Til slutt kan det være grunn vil å advare mot ihvertfall tre typer av generaliseringer som det er fristende å foreta på

grunnlag av Axelrods analyse.

For det første kan en på basis av resultatene forfatteren framlegger *ikke* slutte at TIT FOR TAT er den beste strategi å forfølge innenfor et gitt bilateralt interaksjonsforhold – la oss si rustningskappløpet mellom supermaktene. Axelrod viser selv at *ingen* strategi er best uavhengig av hvilken strategi motstanderen benytter. (Dette gjelder under forutsetning av at framtidige spill tillegges en viss vekt. For spillere uten tidshorisonnt over et enkelt delspill er det alltid best ikke å samarbeide.) Dessuten viser resultatene fra Axelrods turneringer at TIT FOR TAT aldri scorer mer enn sin motstander. Ja, faktisk er at TIT FOR TAT *ikke kan* gjøre det bedre enn sin motstander. (Dette gjelder vel og merke bare symmetriske spill, noe Axelrod forøvrig forbigår i stillhet.) Dersom målsetningen er å gjøre det bedre enn sin motstander (hvilket ofte vil være tilfellet når spillet dreier seg om makt), er TIT FOR TAT *følgelig* ubrukkelig.

En annen generalisering det kan være fristende å foreta på basis av Axelrods analyse er å slutte at TIT FOR TAT fungerer godt også innenfor multilaterale interaksjonsforhold. En smule ettertanke vil imidlertid raskt avsløre at TIT FOR TAT ikke har noen éntydig motsvarighet innenfor n-persons-spill. Problemet er i korthet at strategien ikke gir noen klar forskrift for hva en spiller skal velge i et gitt delspill dersom motspillerne valgte innbyrdes forskjellig i foregående delspill. Skal vedkommende f.eks samarbeide dersom bare én av de andre gjorde det samme i foregående delspill? Hvis ikke, er da 50 % tilstrekkelig, eller må kanskje samtlige av de øvrige ha samarbeidet for at den spilleren vi ser på skal (fortsette å) gi sitt bidrag? Hvilke strategier som vil ha suksess innenfor multilaterale interaksjonsforhold må altså studeres innenfor andre modeller enn den Axelrod benytter.

Det forekommer meg i det hele at TIT FOR TATs framgang innenfor Axelrods modell er sterkt betinget av den mulighet modellen gir den enkelte spiller for å *diskriminere* mellom sine ulike motspillere: En kan straffe én motspiller for at vedkommende ikke samarbeider, *samtidig med* at en annen belønnes for sin kooperative atferd. Tilsvarende muligheter finnes ikke innenfor multilaterale interaksjonsforhold, ihvertfall i den grad slike kan modelleres ved hjelp av n-persons-spill. Dette momentet indikerer forøvrig at det kan reises tvil omkring ikke-diskriminering som prinsipp når det gjelder regulering av internasjonale relasjoner, slik det f.eks har kommet til uttrykk innenfor GATT. Her er som kjent hovedregelen (visse unntak finnes) at en toll-reduksjon overfor ett land *automatisk* skal gjøres gjeldende også overfor andre medlemsland. Dette innebærer i spillteoretiske termer at interaksjonen mellom medlemslandene mer minner om et n-persons-spill, enn om et nettverk av to-persons-spill. Det er tenkelig at dette premierer

mindre samarbetsvillige strategier enn TIT FOR TAT. Dette må likevel forbli spekulasjoner, inntil noen utfører en analyse analog med Axelrods, for n-persons-spill.

Endelig skal det helt kort nevnes at man bør være forsiktig med å generalisere Axelrods resultater til situasjoner der hver aktør har mer enn to opsjoner å velge mellom. Innføring av mer enn to handlingsalternativer vil i det minste gjøre TIT FOR TAT mindre enkel og gjennomiktig, noe som i seg selv bidrar til å redusere sjansen for at strategien vil ha like stor suksess i slike tilfeller, som innenfor Axelrods modell. Dessuten kan det være grunn til å tro at det blir mer viktig med eksplisitt og eksakt enighet om hvilke rettigheter og plikter som påligger den enkelte aktør, ettersom spekteret av valgmuligheter utvides. Det er her nærliggende å tenke på tilveiebringelse av kollektive goder som krever oppslutning fra mer enn én aktør for å bli realisert (Concorde-prosjektet kan være et mulig eksempel). I slike tilfeller vil det være av sentral betydning at det oppnås eksplisitt enighet om fordeling av utgiftene, for å kunne sikre at det samlede bidrag blir tilstrekkelig stort.

Disse merknadene evner likevel ikke å røkke ved det hovedinntrykk en sitter igjen med etter å ha lest "The Evolution of Cooperation", nemlig at Robert Axelrod har klart den sjeldne prestasjon å skrive en original og lettlest bok om et gammelt og viktig tema. Boka burde være obligatorisk lesning for alle som interesserer seg for internasjonalt samarbeid eller andre former for strategiske samhandlingsproblemer.

Jon Hovi

JOHN BELL: *Policy arguments in judicial decisions*. Oxford at the Clarendon Press 1983

John Bell er en yngre engelsk jurist, verksam vid universitetet i Oxford. Bells syfte i den bok, som här skall anmälas, är att analysera the judicial function in contemporary government. Political activity beskriver han (s 6) som exercise of power giving direction to society. Policy arguments spelar större roll i lagstiftningen än i rättskipningen. Varigenom skiljer sig då rättskipningen från lagstiftningen? Hur är den modell beskaffad som bäst förklarar det mera begränsade bruk som just domstolarna gör av policy arguments?

Mot en bakgrund av ett omfattande engelskt rättsfalls-material granskar Bell tre möjliga modeller.

1. The consensus model. Domstolarna skapar inte new law, policy arguments får betydelse endast i samband med tolkning och tillämpning (s 11).

2. The rights model. Domstolarna make decisions according to the rights which people have, rather than on the basis of what is best for the collective welfare (s 15).

3. The interstitial legislator model. Domstolarnas verksamhet är of fundamentally the same character as that of the legislator men är underkastad a number of constraints (s 17); policy arguments får betydelse främst när lagen har luckor (interstice = mellanrum, lucka).

Bell förkastar på goda skäl de båda första av dessa modeller. Den tredje modellen, däremot, är han beredd att godta, bli med den motiveringen att modellen förklarar hur the role of the courts could be seen as supplementary (s 182) samt hur judicial activity kan bedömas som narrower in scope than parliamentary law-making or administrative discretion (s 230).

Vad man kan undra är varför Bell har begränsat sin diskussion till att avse bara dessa tre modeller och avstått från att föra in något ytterligare alternativ i diskussionen. Det må vara riktigt att the interstitial legislator model har ett visst förklaringsvärde. Den ger dock inte någon antydning om det uppenbara förhållandet – dokumenterat mångenstädes i Bells egen rättsfallsredogörelse – att domstolarna kan göra bruk av policy arguments när de vill göra modifikationer i en lag som talar ett alldeles tydligt språk men som framstår som oacceptabel mot bakgrund av rådande samhällsförhållanden. Den väsentliga frågan förefaller att vara hur starka skäl som domstolarna måste ha för att kunna modifiera lagen. (Och hur skall styrkan hos sådana skäl kunna mätas och beskrivas?) En fjärde modell – utöver dem som Bell behandlat – kunde kanske ha kallats exempelvis the cautious evaluation model?

Rättsfallsredogörelsen i Bells bok är synnerligen givande och angenäm att ta del av. Många svåra och intressanta frågor blir skickligt belysta. I vad mån föreligger duty of care i skadeståndsrätten? I vad mån bör public interest medföra immunity from discovery? Vilken public policy bör föras i frågor om restraint of trade? – Främst är det emellertid domarnas sätt att resonera som drar till sig intresset. Policy arguments förs ofta fram med beundransvärd öppenhet. Det förekommer sällan att värderingar medvetet döljs genom att man tillgriper ogenomträngliga tolknings- och tillämpnings-resonemang.

Per Olof Bolding

JÖRGEN CEDERBERG – GÖRAN ELGEMYR (red): *Tala till och tala med. Perspektiv på den svenska radion och televisionen*. Stockholm: Legenda 1984

Forskningen om etermedierna i Sverige är i mångt och mycket ett sorgligt, eller man kanske skulle säga kort, kapitel. Forskningskartan innehåller mer än lovligt många vita fläckar. Antalet analyser av programutbudet i radio och tv är väldigt litet, åtminstone om man jämför med dagspressen. Forskningsinsatserna har här hämmats av att materialet i Sveriges Radios arkiv inte varit allmänt tillgängligt. Sedan slutet av 1970-talet har forskningsmöjligheterna förbättrats genom tillkomsten av Arkivet för ljud och bild (ALB). De svenska etermediernas utveckling och relationerna mellan Sveriges Radio och statsmakterna är otillräckligt belysta. Standardverket inom området – Ingemar Lindblads "Etermediernas värld" – har nu femton år på nacken, och mycket vatten har runnit under broarna sedan boken skrevs. Det är egentligen bara en sektor, radiolyssnandets och tv-tittandets omfattning och inriktning, som genom Sveriges Radios publikundersökningar blivit någorlunda väl belyst.

Boken "*Tala till och tala med. Perspektiv på den svenska radion och televisionen*" fyller, lagom till Sveriges Radios 60-årsjubileum, en viktig lucka i våra kunskaper om etermedierna i Sverige. Under redaktion av Jörgen Cederberg och Göran Elgemyr presenteras tio olika uppsatser. Tonvikten ligger på förhållandet mellan Sveriges Radio och statsmakterna samt utvecklingen av den övergripande programpolitiken inom företaget, där kampen för en självständig nyhetsjournalistik löper som en röd tråd genom framställningen.

I en inledande uppsats beskriver Olof Hultén argumentationen för och emot monopol i samband med rundradions organisering i Sverige åren 1922–1924. I statsmakternas argumentation för monopol, som också blev den slutliga lösningen, tonar en märklig blandning fram av element från gammal auktoritär massmedieideologi och synpunkter som närmast kan förknippas med modern samhällsansvarsideologi. Monopollösningen var emellertid inte unik för Sverige, utan följde en allmän utveckling i Europa. Organisationsfrågan löstes också i partipolitisk enighet. Motståndet mot radiomonopolet kom främst från kommersiella reklamintressenter och radioklubbar.

Det säregna med den svenska lösningen av rundradiofrågan var istället att statsmakterna lade en stor del av inflytandet över det nya mediet i händerna på ett annat konkurrerande massmedium, dagspressen. När AB Radiotjänst hösten 1924 fick koncession och ensamrätt på radiosändningar ägdes bolaget till två tredjedelar av dagspressen och Tidningarnas Telegrambyrå (TT) och

till en tredjedel av ett radiokonsortium bestående av radioindustri och -handel. Härigenom skaffade sig pressen ett avgörande inflytande över utvecklingen av nyhetsverksamheten i radion. TT fick nämligen monopol på nyhetssändningar i radion, ett monopol som skulle komma att bestå långt in på 1950-talet. Relationerna mellan pressen, TT och ljudradion från starten fram till 1970-talet utreds grundligt i en uppsats av Göran Elgemyr.

Hur lyckades då den svenska pressen med konststycket att genom TT lägga beslag på nyhetsverksamheten i radion? Orsakerna kan enligt Elgemyr sökas i en ohelig intresseallians mellan pressen och statsmakterna. TT:s intresse för rundradion bottnade, som TT-direktören skrev i ett privatbrev, i en önskan att "i pressens och allmänhetens tjänst kontrollera denna gren av nyhetsförmedlingen". Staten å sin sida ville, enligt dåvarande kommunikationsministern Sven Lübeck (h), ha "möjlighet till en effektiv kontroll rörande arten av de meddelanden, som utsändes till allmänheten." TT passade härvid statsmakterna utmärkt. Utrikesdepartementet hade nämligen intima relationer med TT. Det fanns ett hemligt avtal dem emellan som bl a stadgade att vissa känsliga utrikespolitiska meddelanden inte fick offentliggöras utan UD:s samtycke.

Under hela mellankrigstiden var Radiotjänst praktiskt taget maktlös i förhållande till TT. Därefter kan utvecklingen närmast beskrivas som en serie reträtter från pressens och TT:s sida, vilka avslutades med en slutgiltig kapitulation när Sveriges Radio år 1970 fick fullständig kontroll över uppläggning och utformning av nyhetsblocken i radio.

Från pressens sida var man allvarligt oroad över konkurrensen från det nya etermediet och försökte dels begränsa nyhetstjänsten i radio till ett minimum, dels förlägga nyhetssändningarna till tidpunkter som inte skadade tidningsutgivningen. Denna förhållningsstrategi var mycket framgångsrik under de första decennierna av Radiotjänsts verksamhet. Från början fanns endast en 15-minuters nyhetskommuniké på sen kvällstid. En lunchsändning infördes 1935 och morgonnyheter 1941, de senare en permanentning av extrasändningar under andra världskriget. Motståndet mot utökade nyhetssändningar i radion personifierades i hög grad av Gustaf Reuterswärd, dubbelexcellensen kallad Reuterswärd innehade nämligen under åren 1924–1936 den för en sentida betraktare häpnadsväckande uppdragskombinationen verkställande direktör i Radiotjänst och TT-chef. Elgemyr ger en lång rad exempel på Reuterswärds manövrerande för att begränsa nyhetssändningarna i radio och motarbeta den kritik som framfördes mot nyhetstjänsten. Till det mer spektakulära hör följande, lätt osannolika episod: Aftonbladet annonserade en dag

1933 en kritisk ledare på löpsedlarna under rubriken "Rundradion och herr Reuterswärd". Inuti tidningen fanns emellertid inte ett spår efter ledaren. Det framkom sedermera att Reuterswärd, som fått kännedom om ledaren, helt sonika gått in på tryckeriet, brutit ut ledaren och ersatt den med en annan.

Under 1950-talet intensifierades kritiken mot nyhetstjänsten i radio, såväl inom som utanför Radiotjänst. När Radiotjänst 1956 började sända egna nyhetskommunikéer började den direkta inbrytningen på TT:s domäner. Två år senare beslöt Sveriges Radios styrelse (namnbytet skedde 1957) att skapa en central nyhetsredaktion för radio och den nystartade televisionen. Därmed var lavinen i rullning. I takt med radions och tv:s expansion byggdes Sveriges Radios egen nyhetsverksamhet ut kraftigt under 1960- och 1970-talet. Systemet med två parallella nyhetsorganisationer inom radion ledde till en formlig maktkamp mellan SR och TT under 1960-talet. Konflikten bilades inte slutgiltigt förrän TT-nyheterna helt skildes från övriga nyhetsblock i radion 1970.

I några andra uppsatser behandlas framväxten av den sk kritiska, undersökande journalisten under 1960- och 1970-talet, radion och det journalistiska oberoendet, Sveriges Radio och folkrörelserna, tillämpningen av de programpolitiska honnorsorden frihet, ansvar och mångfald samt radions och televisionens tekniska utveckling. Av störst intresse från rent statsvetenskaplig synpunkt är dock två uppsatser som behandlar relationerna mellan Sveriges Radio och statsmakterna.

Enligt Jan Ringdahl (Staten och massmedierna, StvT 1975) finns tre olika möjligheter till statligt inflytande över etermedierna: anslagsstyrning, norm- eller regelstyrning och personstyrning. I det sistnämnda fallet är radiostyrelsens benägenhet att lägga sig i den löpande programverksamheten en viktig aspekt.

Göran Elgemyr beskriver utvecklingen under gamla Radiotjänsts tid fram till 1957. Klart är att statsmakterna alltid haft ett fast ekonomiskt grepp över etermedierna. Under de första decennierna var radion – liksom 1900-talets första nya massmedium, biografifilmen – en betydande ekonomisk mjölkossa för statsmakterna. Orsaken var en kombination av en påfallande ekonomisk njugghet mot Radiotjänst och att statsmakterna kraftigt underskattat allmänhetens intresse för det nya mediet och därmed licensintäkternas storlek. Det var regeringen som bestämde licensavgifternas storlek och hur stor andel Radiotjänst skulle få använda. Ekonomisk knapphet plus det faktum att Telegrafstyrelsen kontrollerade den tekniska utbyggnaden lade en betydande hämsko på radions utvecklingsmöjligheter.

Redan från början fanns ett avtal, inte olik dagens

avtal mellan regeringen och Sveriges Radio, som reglerade innehållet i programverksamheten och ett statligt programråd – föregångare till nuvarande Radionämnden. Vad gäller radiostyrelsen hade den till att börja med intim kontakt med det löpande arbetet inom företaget. I takt med att organisationen växte minskade det direkta inflytandet något. Styrelsen fortsatte dock långt in på 1950-talet att behandla allehanda småärenden.

Direkta regeringsingripanden i verksamheten tillhörde undantagen. Däremot fanns det under mellankrigstiden (och naturligtvis under andra världskriget) en påfallande lyhörddhet, för att inte säga undfallenhet för regeringssynpunkter inom Radiotjänsts styrelse. Det var inte sällsynt att regeringen tillfrågades i känsliga ärenden. Delvis berodde detta på de korta koncessionstiderna (ettåriga fram till 1935 och därefter treåriga) och oron för förstatligande. Huvudmannaskapsfrågan var ännu ej avförd från den politiska dagordningen. En statlig radioutredning på 30-talet förordade förstatligande och det förekom regelbundet riksdagsmotioner i ärendet.

Håkan Unsgaard, välkänd TV 1-chef 1968–1979, behandlar Sveriges Radios relationer till statsmakterna från mitten av 60-talet till en bit in på andra hälften av 1970-talet. Hans framställning ger inte anledning till revidering av den allmänna bild Jan Ringdahl tidigare gett:

"En sammanfattande värdering resulterar i att statsmakterna har ett avsevärt potentiellt inflytande på Sveriges Radio. Detta inflytande utövas dock indirekt. Särskilt när det gäller den löpande programverksamheten följer den svenska regeringen, som ofta uttalats, en non interventionsprincip." (StvT 1975, s 207)

Unsgaard ger dock en rad värdefulla nyanseringar och kompletteringar, inte minst vad gäller de schismer som förekom mellan radiostyrelsen och Sveriges Radios operativa ledning under 1970-talet. Hans slutsats är "att styrelsen – med god hjälp av radiochefen Otto Norden-skiöld – under 70-talet var synnerligen aktiv för att i programfrågor hävda etablissemangets intressen, framför allt socialdemokratien i dess bägge förgreningar, parti och fackföreningsrörelse. Styrelsen kan i mycket ringa mån sägas ha främjat etermediernas utveckling". I sammanhanget får man sig bl a till livs en rad interiörer från diskussioner om enskilda program i radiostyrelsen, vilka lämnar en besk eftersmak i munnen på en vän av vidsträckt yttrandefrihet.

Även om boken "*Tala till och tala med*" som helhet ger en god bild av den svenska radions och televisionens utveckling måste jag sätta några bockar i kanten. Sålunda är det anmärkningsvärt att televisionens tillkomst inte alls behandlas. Den råkar nämligen tidsmässigt

hamna i skarven mellan Elgemyrs och Unsgaards uppsatser. Att televisionens födelse helt förbigås är synd, inte minst med tanke på att det finns en rad intressanta paralleller till radions uppbyggnad. Varför valdes monopolösningen och varför inlemdes tv:n i det gamla radiobolaget? Varför avvisades reklamfinansiering? Hur kunde det komma sig att statsmakterna så radikalt underskattade intresset för det nya tv-mediet? Det är några frågor som borde vara väl värda en mäsas.

Man kan också beklaga att de senaste tio årens utveckling på radio-tv-området, med bl a lokalradio och den nygamla reklamfrågan, inte heller behandlas i boken. De flesta uppsatserna orkar med knapp nöd över 1970-årsstrecket i kronologiskt avseende.

En mera formell synpunkt gäller den bristfälliga dokumentationen. Samtliga uppsatser i boken är nämligen kemiskt rena från allt vad notapparat heter. Eftersom författarna i regel haft mer än rent deskriptiva ambitioner blir man som läsare ofta betänksam. Det är hartnärligt omöjligt att avgöra om författarens slutsatser om textens inflytande över radiostyrelsen är rimliga när man inte kan kontrollera vilka sakuppgifter och källor slutsatserna baseras på. Visserligen finns en avslutande källredovisning i boken, men även den lämnar en del övrigt att önska. Man blir ju inte mycket klokare av att få veta att "riksdagstryck och radioutredningar har också kommit till användning".

Slutligen tycker jag att det är en smula nonchalant att det inte på något sätt framgår av boken att Olof Hulténs inledande uppsats om rundradions organisering bara är en förkortad version av en uppsats publicerad i Statsvetenskaplig Tidskrift nr 2 1980.

Mats Sjölin

JOSHUA COHEN & JOEL ROGERS: *On Democracy. Toward a Transformation of American Society*. Penguin 1983

Det här är en intensiv, engagerad och stundom skarpsinnig bok i ett angeläget ämne. Det är också i vissa avseenden en otillfredsställande bok. Författarna överdriver gärna och tar ibland udden av den egna argumenteringen med ett opålitligt sätt att presentera fakta.

Ärendet är att visa hur det står till med demokratin i USA. Varför är situationen närmare bestämt så usel och hur skall en bättre ordning kunna skapas?

Beläggen för det eländiga tillståndet komprimeras i ett kapitel om "Symptom". Ekonomin har gått i stå. Bara 70 procent av kapaciteten utnyttjas. 12 miljoner

människor, nära 10 procent av arbetsstyrkan, är utan jobb. Företagskonkurserna har nått toppnivåer samtidigt som produktionen i nyckelindustrierna stagnerar. Investeringarna sjunker, och detsamma är läget för USA:s andel av världshandeln med industriprodukter.

Lika dystert är det med levnadsstandarden. Från en tidigare tätposition ligger man nu först på elfte plats i välståndsligan. Realinkomsterna faller, och tunga poster som boendet tar en allt större andel av hushållskassan. De obetalda amorteringarna och exekutivauktionerna ökar. Lägg därtill den ojämlika fördelningen av förmögenheter. En halv procent av hushållen äger hälften av alla aktier och obligationer. 85 procent äger inga alls. Inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor, mellan vita och svarta, mellan olika etniska grupper, är skrämmande.

Det sociala skyddsnätet är miserabelt jämfört med de flesta industriländers. Det finns ingen allmän försäkring. Skyddet vid skador i jobbet och vid sjukdom är skralt och framför allt ytterst varierande. Samtidigt stiger industriolycksfallen oavbrutet. Det enda som inte stiger är de offentliga socialutgifterna. De är mindre än hälften, mätt i procent av BNP, av motsvarande utgifter i Västtyskland eller Sverige.

Läget på samhällets botten förvärras. Antalet alkoholmissbrukare närmar sig 13 miljoner, antalet heroinister en halv miljon. Uteliggarna har aldrig varit fler och inte heller fängelsekunderna. De rapporterade brotten har ökat med 61 procent under de senaste tio åren. Sannolikheten för att man skall bli ihjälslagen är 8-9 gånger större i USA än i jämförbara stater.

Den enda offentliga verksamhet som blomstrar är militärsektorn. Över 300 000 rekryter och 60 000 civilanställda har tillkommit under senare år. Utgifterna väntas öka från drygt fem procent av BNP till 7,5 procent fram till 1987. Kontrollen över utgifterna tycks dessutom vara obefintlig. Anslagsöverskridanden i miljardklassen är legio, och detsamma kan sägas om det rikliga stödet till antidemokratiska regimer: Pakistan, Sydkorea, Filippinerna, Turkiet, Chile, Guatemala.

Uppgifter som dessa, och mängder av andra data, radas upp med en trovärdighet och presenteras med en exakthet som till slut får en att tvivla. Hur pålitliga är egentligen siffrorna? Är jämförelserna riktiga och rimliga? Har inte den missionerande iveren att påvisa hur illa det är ställt frestat författarna till att hugga data som är speciellt graverande, att ta tidsutsnitt som framhäver det som skall visas, att avstå från att upplysa om bräckligheten i materialet? Boken förefaller mig – och det är dess stora svaghet – leva upp till den gamla fördomen att allt kan bevisas med statistik. Det är skada, för samma slutsatser kunde ha dragits efter en nyanserad och stringent beskrivning. Och en sådan skulle inte enbart ha övertygat de redan övertygade.

Vad har då den här beklämmande situationen med demokrati att skaffa? Kan inte demokratiska stater vara ojämlika, ha dålig social service och stora sociala problem?

För Cohen & Rogers hänger välfärdsfördelning och demokrati ihop. De har en uppfattning som är vanlig bland socialister och kommunister och som går ut på att demokrati innebär en jämlik fördelning av makt och inflytande bland medborgarna. Den politiska jämlikheten kan inte nås om det ekonomiska välståndet och makten över de ekonomiska besluten är ojämnt fördelade. De drar med andra ord in empiriska påståenden om samband mellan levnadsförhållanden och demokrati: ojämlig fördelning av materiella resurser betyder att demokratin inte är acceptabel i någon mening. För att visa det behöver de inte spekulera över hur storföretag, militärindustriella komplex och liknande företagsformer i lönnom styr det politiska livet. Inte heller behöver de dra in de politiska skumraskaffärerna. Det räcker med att beskriva hur det formella representativa systemet fungerar.

Valdeltagandet i USA är förbluffande lågt. Närmare hälften av de röstberättigade deltar inte längre ens i presidentvalen. Även presidenter som vinner med stora marginaler har inte positivt stöd av en folkmajoritet. I mellanvalen till kongressen går valdeltagandet ner mot 35 procent. Och det mest illavarslande är, att medan valdeltagandet varit konstant eller ökat stadigt i andra länder har det sjunkit i USA. Lägg därtill att benägenheten att rösta varierar stort med gruppstillhörighet. Arbetarröstandet är 30 procent lägre än medelklassröstandet, och de svarta har 20 procent lägre valdeltagande än de vita.

Roten till det onda finner Cohen & Rogers i de begränsningar som det ekonomiska systemet lägger på det politiska. De förnekar inte att medborgarna har rättigheter och möjlighet att delta och påverka politiken. USA är en demokratisk stat i det avseendet – men en kapitalistisk demokrati. Det leder till att de formella möjligheterna inte utnyttjas. Demokratin realiserar inte. Och det är strukturella orsaker till detta, för kapitalismen innebär med nödvändighet att kapitalistens intressen prioriteras högre än arbetarens, eljest kapsejsar systemet.

Investeringar är det materiella framstegets motor, och investeringar görs bara om kapitalisten får valuta för pengarna. Alla andras möjligheter att tillfredsställa sina intressen står och faller med att kapitalisten får sin vinst. Dennes intressen har prioritet, framstår som allmänintresset. Utan vinst för kapitalisten inga investeringar, utan investeringar inga jobb och ingen produktion som ger materiella tillgångar.

Men varför ändrar inte medborgarna på detta beroen-

de av kapitalisten? De kan ju via politiska beslut göra sig av med systemet och själva ta kontrollen över investeringarna? I boken ges tre väsentliga skäl. Ett är att ett sådant beslut inte skulle gå oförmärkt förbi för någon. Det skulle medföra stora omställnings- och organisationsproblem och leda till svåra störningar i ekonomin. Folk i gemen skulle inte initialt se en förbättring utan i stället motsatsen.

Ett annat skäl till underdånigheten är att kapitalisten faktiskt kan ge vissa individer och grupper reella förbättringar. Och det kapitalistiska systemet, med dess inbyggda osäkerhetsfaktorer, formar individerna att tänka i just kortsiktiga, ekonomiskt-rationella banor, att koncentrera tänkande och handlande till möjligheterna att för egen del skapa en tryggare tillvaro. Man spelar med för det kostar mindre och kan till och med ge gripbara fördelar.

Ett tredje skäl är att individen utifrån denna egoistiska och individrationella utgångspunkt inte finner det lönsamt att uppträda solidariskt med andra, offra lite för egen del för en långsiktigt bättre ordning för det större kollektivet. Kapitalisterna har lättare att hålla samman trupperna. Följden blir att kapitalismen, med dess reella ojämlighet i makt och inflytande, tillåts leva vidare med "de förtrycktas" goda vilja.

Den här diskussionen om "kapitalismens logik", som jag förenklat en hel del, är ett intressant bidrag. Det går utöver ytlig vänsterjargong genom att inte med sedvanliga förenklingar skylla allt elände på kapitalistiska ränker, förtryck eller folks omedvetenhet. Man visar att det kan finnas goda skäl för individer, som sätter näraliggande intressen i första rummet, att låta kapitalismen hållas.

Samtidigt är det en smula deprimerande. För hur skall man kunna ändra förhållandena, om det man omedelbart kan erbjuda är materiella försämringar och kaos, som först i ett töckenhåljt fjärran kan tänkas övergå i ett jämlikare samhälle, en fördjupad demokrati?

Här har författarna inte mycken tröst att erbjuda. Den sista delen av boken glider snabbt över till att diskutera efter vilka principer en god demokrati skall styras. Man gör aktningvärda, men knappast lyckade, försök att lösa den eviga motsättningen mellan kravet på individens frihet och majoritetens rätt att bestämma. Men hur skall man nå dit, då endast de normala demokratiska procedurerna, som folk inte använder sig av, är acceptabla och då makten är så snedfördelad som den enligt analysen är? Den marxistinspirerade argumenteringen bidrar ju till att skarpt framhäva just de materiella faktorernas primat?

Nu måste författarna i slutändan ändå sätta sitt hopp till en förändring av människors tänkande, att andra motiv för deras ställningstaganden än materiell egennytta skall få högre prioritet. Det är en nobel tanke men

några utsikter om snara och stora förändringar i den riktningen ger analysen inte. Den framhäver tvärtom, i gammaldags marxistisk anda, just de materiella faktorernas stora betydelse.

Barry Holmström

MAUD EDUARDS: *Samarbete i Maghreb. Om regionalt samarbete mellan Marocko, Algeriet, Tunisien och Libyen 1962–1984*. Stockholms Universitet, statsvetenskapliga institutionen, 1985, 307 s

”Utvecklingen synes alltså gå i riktning mot en internationell gemenskap, vari förutom staten under vissa omständigheter även universella organ kan erkännas såsom självständiga handlingsenheter. Därmed har ett steg tagits mot en fördelning av de högsta maktbefogenheterna, som förändrar hela den grundläggande strukturen av världssamfundet. Inom ramen för en pluralistisk maktfördelning på olika typer av högsta organ finns det teoretiskt möjligheter att skapa handlingsenheter, som representerar inte blott enskilda stater eller mänskligheten som helhet, utan även en grupp av stater, ett begränsat geografiskt område. Därvid uppstår frågan, om sådana regionala handlingsenheter kan utrustas med självständiga maktbefogenheter utan att råka i olöslig konflikt med de organ som redan tidigare existerar. Är med andra ord regionen en självständig politisk enhet jämförbar med världssamfundet eller staten eller bör de regionala överenskommelserna betraktas som tillfälliga arrangemang, som vid behov genast kan återkallas, när det ligger i de deltagande suveräna staternas intresse?”

Så skriver professor Göran von Bonsdorff i sin bok *”Regionalismen i den internationella politiken”*, publicerad 1967. Citatet är präglad av det sena 1960-talets utvecklingsoptimism: avspänning och internationell integration hade börjat få vind i seglen. Optimismen uppvägs emellertid av statsvetarens medfödda skepsis: månntro regionalismen kan bli en tillräckligt stark kraft för att kunna ersätta världspolitikens egentliga bränsle, de suveräna staternas egenintressen?

Maud Eduards avhandling *”Samarbete i Maghreb”* ansluter sig intimt till de grundläggande frågeställningar citatet antyder. Den fokuserar på ett typiskt uttryck för internationell regionalism, nämligen samarbetet mellan Marocko, Algeriet, Tunisien och Libyen 1962–1984. Som en röd tråd genom framställningen löper spänningen mellan regionala, överstatliga enhetssträvanden och snävare statliga intressen och suveränitetsanspråk.

Avhandlingen har två huvudsyften, ett beskrivande och ett förklarande. Författaren vill teckna en bild av samarbetets omfång och resultat samt beskriva fluktuationerna i samarbetet. Samtidigt tecknas en bild av varje enskild stat som samarbetspartner. Både multilaterala och bilaterala samarbetsformer analyseras. Bilden av samarbete ställs sedan i relation till två typer av förklaringsfaktorer: de viktigaste politiska ledarnas idéer om Maghreb och resursfördelningen mellan staterna.

Innan författaren går in på beskrivningen av samarbetet diskuterar hon den allmänna bakgrunden till samsarbetssträvandena samt anför teoretiska aspekter på studiet av regionalt samarbete. Önskan om en maghrebinsk enhet förefaller i hög grad grunda sig på vad man kunde kalla för *identitetsfaktorer*. Befolkningen är visserligen indelad i olika stater men den tillhör samma nation. Bakom denna gemensamma identitet ligger en långvarig historisk gemenskap skapad av en forntida enhetsstat samt den gemensamma koloniala erfarenheten. Det arabiska språkets framträdande roll är en annan viktig faktor. Området är synnerligen *enhetligt islamskt*; denna religion är som känt ”gränsöverskridande” i det att den pläderar för en universell muslimsk gemenskap.

Begreppet *samarbete* är centralt i avhandlingens teoretiska diskussion. Eduards konstaterar att studiet av internationell politik haft en förkärlek för det konfliktfyllda och dramatiska, medan fredligt samarbete intagit en undanskymd plats som studieobjekt. Den närmaste teoretiska referensramen utgörs av integrationsteorierna. Dessa teorier har emellertid enligt författaren inte i första hand behandlat samarbete utan integration, som oftast definierats i termer av ett *illstånd*, där åtminstone en viss grad av överstatlighet skall vara för handen. Då en mindre del av integrationslitteraturen även uppfattar integrationen som en *process*, kan det dock sägas att det föreligger en viss koppling mellan integrationsbegreppet och avhandlingens centrala begrepp *samarbete*. För att någon viss aktivitet skall kunna klassificeras som *samarbete* ställer författaren två centrala krav: det skall vara fråga om *ömsesidigt* handlande, och detta handlande skall vara *bestämt* i den meningen att man skall kunna peka på åtminstone något av parterna omfattat gemensamt syfte eller mål.

En ytterligare teoretisk ingrediens introduceras i kapitlet om resursfördelningen. Johan Galtungs strukturella teori om aggression används som förklarande brygga mellan resursfördelning och samsarbetsaktivitet. Här är grundtanken den att stater vars olika resurskomponenter befinner sig i obalans är mera böjda för aggressivt handlande än de vars resursstatus är entydigt hög eller låg.

Avhandlingens empiriskt beskrivande del sonderfaller i tre delar. Kapitlet *”Politiskt samarbete”* behandlar

diplomatiska förbindelser, statsledarmöten, vänskaps- och gränsavtal samt Maghrebstaternas agerande i Palestina-konflikten. Under "Ekonomiskt samarbete" diskuteras ekonomiministerkonferenser, handel, samordning gentemot EG, flygförbindelser och migration. Kapitlet "Kulturellt samarbete" beskriver så utbildningsministerkonferenser, utbildning och undervisning samt TV-samarbete inom ramen för den sk Maghrebvisionen. I sammanfattande avsnitt inom varje kapitel beskrivs samarbetets nivå, fluktuationer och aktivitetsmönster. Dessa sammanfattningar fördjupas ytterligare i ett särskilt kapitel, rubricerat "Fluktuationer och aktivitet".

De återstående kapitlen ägnas en analys av två uppsättningar faktorer, vilka utgör en förklaringsram till samarbetets omfattning och utveckling. I det första av dessa, kallat "Idéer om Maghreb" analyseras ländernas statschefer och några andra viktiga politiker. Syftet är att teckna en bild av deras ideologiska syn på Maghreb-samarbetet. Särskilt två dimensioner är här centrala. För det första: var ligger betoningen, på *den maghrebinska nationen eller den statliga suveräniteten*? Skall samarbetet innebära att statsbildningarna får ge vika för ett enat Maghreb, eller bör den nuvarande statsstrukturen under alla omständigheter respekteras? För det andra: vilka folkgruppers eller samhällsklassers intressen skall samarbetet i första hand tillgodose? Är det en traditionell syn på staten som *allmänviljans* tjänare som kommer till uttryck? Eller handlar det om en radikal syn där *folkviljan*, dvs det enkla arbetande folkets intressen ses som dominerande?

Det andra "förklaringskapitlet" handlar om resursfördelningen mellan Maghrebstaterna, och fokuserar på ekonomiska, militära och geo-historiska resurser. Endast den sistnämnda kategorin torde tarva en närmare beskrivning. Med geo-historiska resurser avses följderna av den koloniala gränsdragningen och av Maghrebstaternas territoriella anspråk på varandra. Dessa uppgörelser kan sägas ha lett till att det inom området finns både geo-historiska segrare och förlorare. Detta har enligt författaren varit ägnat att antingen befästa eller begränsa staternas *auktoritet* i förhållande till varandra.

Båda kapitlen avslutas med avsnitt, där bilden av samarbete konfronteras med idéer respektive resursfördelning. Dessa avsnitt intar självfallet en viktig plats i undersökningen som helhet.

Avhandlingens empiriska del är omfattande och rik på detaljer. Här kan endast de viktigaste slutsatserna återges. Det har gjorts försök till samarbete på många områden, och ambitionerna har varit höga. Samarbetet har emellertid inte kännetecknats av någon rätlinjig utveckling. För det första har samarbetet kännetecknats av *starka fluktuationer*: "Samarbetet har svängt mellan nära kontakter och djupgående brott". Om ekonomiska

förbindelser kan dessutom sägas att det maghrebinska samarbetets relativa betydelse minskat över tiden. För det andra framstår det *bilaterala samarbetet* som vida viktigare än det multilaterala; det har inte heller kunnat skönjas någon grad av utveckling från bilateralt vidare till multilateralt samarbete. För det tredje har de olika staterna *skilda samarbetsprofiler*. Dels är deras grundläggande inställning till samarbetet olika, dels uppvisar de olika aktivitet på skilda samarbetsområden. Marocko är minst aktivt, isolationistiskt och benäget att markera sin rivalitet visavi de övriga staterna. Algeriet är aktivt med i samarbetet, men ett huvudsyfte med aktiviteten är att kontrollera, att samarbetet inte utsträcks till områden, som kan hota landets statliga suveränitet eller ledande position inom området. Tunisien är det mest entydigt samarbetsorienterade landet: Maghreb ges samma status som Tunisien, och landet söker samarbete på såväl bilateral som multilateral nivå. Libyens aktivitet har varierat starkt. Efter Kaddafis maktövertagande 1969 har landet varit aktivt i vissa bilaterala relationer, medan det hållit sig utanför det multilaterala samarbetet. Landets relationer till det övriga Magreb har tidvis varit mycket konfliktfyllda. Kaddafi anser nämligen, att Maghrebtanken ger staterna rätt att blanda sig i varandras interna angelägenheter. Summan av dessa samarbetsprofiler blir en allmänt taget *låg samarbetsnivå*, om samarbetet jämförs med såväl annat regionalt samarbete som Maghrebstaternas relationer med den övriga världen.

Vad gäller förklaringsfaktorerna idéer och resurser kan man skönja ett mönster sålunda att de resursrika staterna, Algeriet och Libyen, är anhängare av radikala föreställningar om en folkvilja, medan "de båda resurs-svagare varit anhängare av allmänviljan och därmed indirekt av elitens roll i samarbetet" (s 235). Faktorerna har emellertid inte spelat in i samarbetet på något entydigt sätt.

Algeriet och Libyen samarbetade under 1970-talet under likartade idémässiga föreställningar och jämförbara resurser, men samarbetet var lika mycket riktat *mot* som till övriga Maghreb. Tunisien omfattande ekonomiska samverkan med Libyen sker trots att de idé- och resursmässigt är varandras motsatser. Allmänt kan sägas, att samarbetet ofta haft klara geopolitiska förtecken: det har rört sig om en koalitionsbildning vars syfte uttryckligen varit att slå vakt om statliga suveränitetsaspekter.

Författarens slutsats blir att samarbetet framför allt försvåras av *politiserings*. Det har från första början varit en politisk konstruktion baserad på en föreställning om nationell gemenskap; det har alltså inte vuxit fram ur ett gradvis tillkommet funktionellt samarbete. För det andra har problemet med politisering betytt, att parter-

na inte i första hand velat hävda regionens position gentemot omvärlden:

”De tar i sina aktivitetsmönster snarare ställning för och emot olika företeelser inom regionen, som frågan om ett arabiskt Stor-Maghreb, gränstvister, olika utvecklingsstrategier m.m. Därmed kommer länderna med nödvändighet på kollisionkurs” (s 240).

En stor del av avhandlingens styrka ligger i dess systematik. Dess struktur är redig och logisk. Frågeställningarna anges klart i början av avhandlingen, och författaren återkommer noggrant till samtliga frågor då hon sammanfattar de empiriska analyserna. Det kan givetvis invändas att den stränga systematiken även har sina avigsidor: en stilistisk elegans och ett språkligt ”flyt” kan svårligen upprätthållas inom en så rigorös ram, och avhandlingen ter sig kanske som helhet inte så förfärligt ”spännande”. I avhandlingssammanhang bör ett systematiskt grepp dock betraktas som ett entydligt plus.

Arbetets största svaghet ligger i dess svaga och delvis oklara koppling till statsvetenskaplig teoribildning. Nu saknas det ju inte teoretiskt orienterade statsvetenskapliga studier av regionalt samarbete inom den internationella politiken. Särskilt när det gäller det västeuropeiska samarbetet, men även på nordiskt plan, har integrations-teorier utarbetats, prövats och debatterats. Författaren visar en klar medvetenhet om detta. Hon har emellertid inte riktigt lyckats bestämma avhandlingens relation till dessa teorier. Hennes grundinställning till dem är kritisk. Hon menar – och här står hon ingalunda ensam – att integrationsteorin i alltför hög grad är etnocentrisk, inriktad på den västeuropeiska integrationen. På ett allmänt plan håller jag med henne. Det som kallas teori i litteraturen om Västeuropa är i många fall inget annat än en generell beskrivning av strävandena inom närmast EG; varje gång det inträffat grundläggande förändringar i dessa strävanden har ”teorin” fått ett nytt utseende. Problemet med Eduards’ avhandling är emellertid, att författaren egentligen inte alls analyserar denna problematik i syfte att visa, i vad mån teorierna vilar på felaktiga premisser. Hade hon gjort det, skulle hon eventuellt lyckas finna fram till argument för att utdefiniera en del av teoribildningen. Det är anmärkningsvärt att den nordiska debatten om integrationsteoriernas EG-centrering helt lyser med sin frånvaro i avhandlingen. Är det frågan om att ingen är profet i sitt eget land? Diskussionen har nämligen i hög grad förts av personer som varit verksamma på Eduards’ egen institution (Nils André, Bengt Sundelius, Claes Wiklund).

I avsaknad av en grundlig teorianalys ter sig författarens försök att hålla isär integration och samarbete mindre övertygande. Det är tämligen klart att stater kan integreras utan att medvetna statliga samsamarbetssträvanden

den förekommer. Text fria ekonomiska transaktioner kan åstadkomma integration på detta sätt. Men samtidigt kan det hävdas, att den typ av regionalt samarbete Eduards studerar utgör exempel på statlig integrationspolitik. Att både ”spontan” integration och medveten integrationspolitik bör kunna studeras inom en uttalad integrationsteoretisk ram är tämligen självklart.

Författarens diskussion kring samarbete som företeelse kunde också ha förts något längre. Samarbete definieras som ”ömsesidigt och bestämt handlande”. Det är gott och väl, men författaren kunde med fördel ha analyserat den säs logiska spänningen mellan ömsesidighet och bestämdhet. Den spänningen kommer ständigt till uttryck i hennes empiri. Mycket ömsesidiga handlingar (text allmänna deklamationer om samsamarbetsvilja, samhörighet) tenderar att vara till intet förpliktande; mycket bestämda, konkreta handlingar aktualiserar vinster och förluster, och om dem är det svårt att enas helt ömsesidigt. Vidare kan kritik anföras mot försöket att isolera samarbete och konflikt från varandra. Logiskt ter de sig som varandras motsatser, empiriskt förenas de på många punkter. Både samarbete och konflikt förutsätter en kontaktyta mellan aktörerna. Hur samarbete övergår i konflikt och vice versa är intressanta frågeställningar som text Axelrod i *The Evolution of Cooperation* (1984) analyserat på djupet.

Begreppen ”allmänvilja” och ”folkvilja” används som sagt som instrument vid analysen av idéer om Maghreb. De har anknytning till en bred och klassisk debatt inom disciplinen. Man skulle kunna göra den kritiska anmärkningen att det kan tänkas flera mellanformer mellan ett patriarkaliskt elitstyre och en folklig mobilisering under socialistiska deviser. Eventuella idéer med fotfäste i västliga demokratiföreställningar torde vara svåra att klassificera med ett så trubbigt instrument.

Som helhet ger avhandlingens teoretiska diskussion ett splittrat och halvfärdigt intryck. I fråga om integrationsteorierna har Eduards inte riktigt kunnat bestämma om hon vill ha eller slippa. Detta har lett till en ytlighet i den teoretiska diskussionen samt till en oklarhet om vilka kopplingarna till dessa teorier egentligen är. Helt obegripligt är att en mycket väsentlig del av den integrationsteoretiska diskussionen hänskjutits till en fotnot i stället för att integreras med den i övrigt skäligen torftiga diskussionen inom ramen för ett särskilt avsnitt. Även de övriga teoretiska ingredienserna kunde ha diskuterats betydligt utförligare.

Metodmässigt är avhandlingen tämligen traditionell. På grund av att källunderlaget varit rätt brokigt har en historiskt beskrivande metod legat närmast till hands. Avhandlingen innehåller inget särskilt metodavsnitt, bortsett från ett par sidor (ss 23–24) om problem av närmast praktisk karaktär samt ett kort stycke (s 19)

om innehållsanalysen i anslutning till kapitlet "Idéer om Maghreb". I det sistnämnda gör författaren en omotiverat klar åtskillnad mellan kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys: s g all innehållsanalys förutsätter ett kvalitativt arbetsmoment innan det kodade materialet kan kvantifieras! En av hennes motiveringar för valet av en kvalitativ (= verbalt beskrivande) analysteknik lyder: "... analysen gäller de centrala dragen eller nyckelelementen i de fyra kategorierna. En kvantitativ precision förefaller då omotiverad". Detta förefaller bakvänt: det är ju då man kan operera med enkla, klara och få kategorier som man med fördel tillgriper kvantitativ innehållsanalys. Då möjliggörs ju även exakta beräkningar rörande frekvenser, samvariation m m.

Det är den gemensamma nationella *identiteten*, baserad på gemensamma historiska erfarenheter, islam och det arabiska språket som i början av avhandlingen framhålls som samarbetets grundläggande drivfjäder. Längre fram i avhandlingen framskymtar omständigheter som i flera avseenden kvalificerar denna uppfattning. Den i strikt bemärkelse gemensamma historien inom Maghreb är to m mera avlägsen än Kalmarunionen för Norden. Vad det kan finnas för eventuella historiska motsättningar som fortfarande gör sig gällande mellan länderna förblir oklart. Påpekas kan att den franska kolonialpolitiken i ett annat område, Sydostasien, genom sin söndra och häriska-strategi skapade motsättningar som fortfarande belastar de regionala relationerna inom denna världsdel. Den språkliga enheten visar sig gälla i första hand det bildade språket. De folkliga varianterna av arabiskan utgör i praktiken skilda språk. Av ännu större potentiell betydelse är det faktum, att ca hälften av Marockos befolkning är berber och således språkligt helt obesläktade med den arabisktalande befolkningen. Eduards' påpekande (s5) att staterna inte är "nationalstater i västerländsk mening" tyder i och för sig på en bristfällig kunskap om den etniska mångfalden i västerlandet. I ljuset av anmärkningarna ovan ter sig uppfattningen om en gemensam nationell identitet inom Maghreb än mera överdriven.

Avhandlingens *empiriska delar* – som ju omfattningsmässigt fullständigt dominerar arbetet – ger ett kunnigt och trovärdigt helhetsintryck. Slutsatserna verkar för det mesta väl underbyggda, men författaren svävar trots detta sällan ut i onödiga detaljbeskrivningar. Detta är berömvärt med tanke på hur omfattande och brokigt arbetets källunderlag varit.

Ett par större problem i den empiriska analysen bör dock påtalas. Dessa står att finna i kapitlet om resursfördelningen inom Maghreb. Det författaren kallar "geohistoriska resurser" är i praktiken inget annat än en beskrivning av de territoriella tvisterna länderna emellan. Att konflikter, såväl bilagda som aktuella, påverkar

samarbetet länderna emellan är tämligen självklart. Däremot är det svårare att se hur denna beskrivning direkt sammanhänger med de övriga *resurskomponenterna*. Snarare är det fråga om den *politiska* dynamiken i ländernas bilaterala relationer.

Tillämpningen av Galtungs strukturella teori om aggression väcker också kritiska frågor. Att Algeriet och Tunisien i den maghrebinska kontexten framstår som en klar "topdog" respektive "underdog" tas som en förklaring till deras samarbetsorientering. Marocko och Libyen befinner sig i en resursmässig obalans, vilket gör att de oftare väljer konflikt i stället för samarbete. Bedömningarna angående balans respektive obalans beror emellertid på vad man jämför med. Jämfört med övriga Maghreb är Algeriet säkerligen en "topdog", i det internationella systemet som helhet en typisk "middledog" med resursobalans. Kan inte denna allmänna obalans tänkas vara en lika viktig bestämningsfaktor för landets utrikespolitiska beteende? Bestäms det regionala samarbetet inte av såväl utom- som inomregionala faktorer?

En rad mindre frågetecken kunde vidare ritas vid de empiriska analyserna. Migration visar sig vara en ganska besvärlig indikator på ekonomiskt samarbete. Fluktuationer i internationell handel bestäms givetvis av mycket annat utom staternas samarbetsvilja. Tabeller (s 205) där restkategorin "övrigt" kan uppgå till över femtio procent borde inte heller förekomma. Dessa och andra skönhetsfel förtar emellertid inte helhetsintrycket av ett väl genomfört empiriskt hantverk.

Det är i avhandlingssammanhang vanligt, att man opererar med överdimensionerade teoretiska apparater som lovar mera än vad den empiriska analysen förmår infria. För Maud Eduards' avhandling gäller det omvända: den teoretiska ansatsen är tämligen outvecklad, medan den systematiskt redovisade empirin skulle kunna tjäna som bas för åtskillig teoretisk diskussion. Att en klarare och mera bestämd koppling till integrations-teorierna skulle varit önskvärt har redan framhållits. Vidare kan hävdas, att den klassiska fråga inom studiet av internationell politik som avhandlingens empiri tydligast aktualiserar, inte alls explicit berörs av författaren som ett allmänt, teoretiskt problem: frågan om *stat kontra nation* som drivkrafter i internationell politik.

Lauri Karvonen

ULF LINDSTRÖM: *Fascism in Scandinavia 1920–40*, Umeå Statsvetenskapliga Institutionen, 1983 (Publiseres av Almqvist & Wicksell, 1985)

Den foreliggende avhandling om fascismen i Skandinavia er et velkomment bidrag til den statsvitenskaplige litteraturen fordi den er med på å fylle igjen et stort tomrom, nemlig komparative analyser av nordisk politikk. Det er i det hele bemerkelsesverdig hvor få sammenliknende nordiske studier det finnes – på tross av likhetene i de politiske systemer og fordi det empiriske materialet for statistiske sammenlikninger er bedre, og lettere tilgjengelig i Skandinavia enn tilfellet er for mange andre land. Avhandlingen tar opp et viktig tema og er et viktig bidrag til forståelse av *avvisning* av en uhyggelig politisk retning som nylig har "feiret" 50-års jubileum for starten på ett ragnarokk. Slik sett har avhandlingen også *aktualitet* fordi det i flere stater er dukket opp høyreekstremistiske partier som ved de siste valgene har oppnådd en viss tilslutning. I det internasjonale fagmiljøet er det i de senere år kommet en rekke antologier om fascismen i ulike land, f.eks. boken *Who Were the Fascists*, redigert av Stein Ugelvik Larsen, Jan Peter Myklebust og Bernt Hagtvat og W Lacquer's *Fascism: A Reader's Guide*. Felles for disse er imidlertid at de *ikke* hovedsaklig er komparative, men antologier av enkeltlands studier. Desto mer velkommen er en slik oversikt.

Hovedproblemet i denne avhandlingen er å finne forklaringer på hvorfor høyre-ekstremistiske partier gjorde det så svakt ved valgene i Danmark, Norge og Sverige.

Intressen for denne problematikken er blant annet å finne i det faktum at flere av de økonomiske betingelsene for oppløsning om fascistiske bevegelser på kontinentet, også var tilstede i Skandinavia. Selv om de økonomiske faktorene var gunstig for en fascistisk politisk mobilisering, var denne likevel mislykket. Hovedpoenget hos Lindström er at de politiske forholdene, da spesielt de politiske partienes manøvringer – både i forhold til den økonomiske krisen, og i forhold til den gryende fascistiske mobilisering – underminerte disse bevegelsenes fundament: "All assumption that the established political structure handled both the origins and expressions of the extreme right-wing challenge in a way that, metaphorically speaking, served to pull the rug from under the feet of the Scandinavian Nazi and semi-fascist parties. Politics does make a difference." (s 7)

Dette perspektivet – med vekt på politiske aktørers betydning, – frigjør problemstillingen fra en økonomisk, sosial, og/eller kulturell determinisme som så ofte gjør seg gjeldende i statsvitenskap; politikken settes i fokus. På denne måten er avhandlingen en del av den

reaksjon som er kommet mot forestillingene om at det er likegyldig for politikken innhold hvilke partier og/eller personer som besetter beslutningsposisjonene i samfunnet. Hva slags politiske manøvrer underminerte fascismen i Skandinavia? Hovedforklaringen – eller rettere sagt hovedhypotesen ligger i de konservative og bondepartienes evne til *tilpasning* (adaptation). Senere i i avhandlingen er det særlig kriseforlikene som tillegges mest betydning. Implisitt i denne hypotesen ligger forestillingen om at mangelen på tilpasning *kunne* (eller kanskje *ville*) ha ført til sterkere fascistiske bevegelser.

Fascisme defineres som:

"a pattern of beliefs based upon an almighty organic state, a national glorification, a capitalist system which retain its mercantile regulations" (s 8)

Forklaringer rent generelt på fascisme som fenomen søkes primært innenfor feltet økonomisk utvikling. Lindström støtter seg her på Wolfgang Sauer's definisjon: om fascismen som revolt blant industrialiseringens tapere. Men siden politisk misnøye som følge av økonomisk katastrofe ikke førte til fascisme av like stor utbredelse alle steder er det nødvendig også å trekke inn andre faktorer:

"We need to develop the precipitating factors, historical determinants as well as contemporary reactions that bear upon the immediate conditions of fascist response" (s 10).

Sauer's tese om økonomisk utvikling og fascisme tar utgangspunkt i industrialiseringsnivå, men snarere enn å bruke *nivå* foreslår Lindström at det er *intensiteten* i økonomisk endring som er det vesentligste. Dette er for øvrig parallel til den såkalte Bull-hypotesen som forklarer grad av radikaliserings av arbeiderbevegelsene i Skandinavia ved hjelp av intensitet i industrialisering. I landbruket vil følgene av sterk økonomisk vekst føre til kapital- og kostnadsproblemer – som begunstiger en høyreorientert politisk bevegelse.

Men slike økonomisk deterministiske modeller virker mekanisk. Dersom bare disse skulle hatt betydning for partisystemets utvikling ville f.eks. senterpartiene, med sin tradisjonelle forankring i landbruket, raskt komme på listen over "truede arter" (som Lindström nevner). Når dette ikke er skjedd kommer det av partienes tilpasningsevne. *Adaptation* er et vanligere fenomen enn nye partidannelser: "political parties do as well as they deserve". (s 17) Det ideologiske klima endret seg med krisene i økonomien. De konservative og bondepartiene "så" trusselen som en eventuell avskalling på

deres høyre side og oppkomsten av fascistpartiene utgjorde. En omlegging av "kursen" forhindret en slik utvikling. Partiene ble ikke splittet samtidig som man avverget trusselen fra de nye partiene. Dernest sørget kriseforlikene i Danmark, Norge og Sverige mellom sosialdemokrater og agrarparter for å hindre en by-land polarisering. Den største betydning ved dette forliket var å demonstrere at det politiske systemet var i stand til å handle.

Dette er det teoretiske utgangspunktet.

Kap 2 og 3 er deskriptive oversikter over henholdsvis høyreekstremistiske partier og den politiske og ideologiske situasjon før depresjonen.

I kap 4 undersøkes de to første leddene i hypotesen:

- a) forverring av økonomien, og
- b) høyredreiningen i det ideologiske klima.

Forekomsten av fascistiske partier beskrives mhp deres opprinnelse, organisasjon og ideologi (Dette gjøres i kap 2). I kap 3 undersøkes de ideologiske og politiske betingelsene for høyre-ekstreme partier. Dette gjøres ved å kartlegge fem kjennetegn ved fascismen: a) nasjonalisme, b) anti-kapitalisme, c) anti-demokratiske trekk, d) anti-sosialisme, e) rasisme og anti-semitisme.

a) Nasjonalismen finner forfatteren utbredt i Danmark og Norge, men ikke den type som begunstiger fascistiske partier,

b-d) anti-kapitalisme, anti-demokratiske holdinger og anti-sosialisme var velkjente og skulle således begunstige fascismen,

e) anti-semitismen som fascistpartiene lanserte hadde ingen utbredt grobudd i Skandinavia, selv om det fantes eksempler på anti-semittiske holdninger.

Den egentlige analysen begynner i kap 4, med en oversikt over den økonomiske krisens virkning på ulike klasser politiske tilhørighet. Med unntak av arbeiderne, virket krisen i retning av en høyredreining av det ideologiske klima. Arbeiderklassen i sin tur inntok en defensiv posisjon.

Fascismens valgøkologi behandles i kap 5. Det prøves ut en rekke hypoteser både om økonomiske faktorer og politiske faktors betydning. Fascistpartiene har et splittet nedslagsfelt. I en del landområder fyller fascistpartiene et politisk tomrom i en tid med krise i landbruket. I enkelte byer mobiliseres velgere tilhørende hovedsaklig middelklassen. Momentet som kunne vært utnyttet på bakgrunn av de økonomiske forholdene forsvinner imidlertid ved bondepartienes og de konservatives tilpasningsstrategi. Det er først og fremst kriseforlikene mellom bondepartiene og sosialdemokratene som river grunnen vekk under fascistpartiene. Kriseforliket demonstrerte det parlamentariske systemets evne til å handle og derved til å bevare troen på det etablerte politiske systems evne til å løse problemer.

Det er to hovedtyper av innvendinger mot oppbyggingen av avhandlingen. Den første av disse er de forskningsstrategiske valg som er gjort, men ikke blitt særlig begrunnet. Forfatteren presenterer tre hovedhypoteser om forverring av økonomien, som fører til ideologisk høyredreining, som igjen møtes av tilpasningsstrategien fra konservative og bondepartier. Disse hypotesene er imidlertid ikke utledet av, eller satt i sammenheng med en oversikt over litteraturen om fascistpartier. Gitt den enorme litteraturen om fascistiske bevegelser – og uenighetene om forklaringene på dens fremvekst, ville det ikke da vært naturlig å begynne med en oversikt over forskningen på dette området, og av den utlede hvilke hypoteser som skulle etterprøves? Dette synes spesielt å være nødvendig for en komparativ analyse. For å si det forenklet: lanseringen av 3-stegshypotesen virker noe å priori. Det andre hovedsynspunktet gjelder oppfattelsen av aktørene. "Tilpasningshypotesen" tillegger bonde- og høyrepartiene en god del rasjonalitet i beslutningsprosessen. Hvor vidt disse partienes manøvreringer kan sies å være resultat av denne form for beslutning er i beste fall problematisk å avgjøre. En alternativ måte ville kanskje vært å analysere fascistpartienes valg av taktikk og strategi. En mulig tolkning kunne være *mangel* på rasjonalitet fra disse bevegelsenes side med hensyn til hva som var mulig å oppnå i de skandinaviske politiske systemene. Det ville derfor vært ønskelig om en vurdering av fascistpartienes framvekst i lys av litteraturen omkring partidannelser i fullt utviklede partisystemer.

Gjennomføringen av det analyseopplegg forfatteren har utformet er naturligvis ikke uproblematisk, og enkelte steder er det problematisk for leseren å følge med. I et meget omfangsrikt kapittel "Classes and Crises" gjøres bl a et forsøk på å klassifisere ulike grupperinger i borgerskapet ("position") innenfor den økonomiske, sosiale, kulturelle og politiske sfære. Den klassifikasjonstabellen som fremkommer er ment å gi et kort og konsist uttrykk for et omfattende tema. Forfatteren selv er klar over det problematiske i dette, og for leseren er det både uklart hvilke kriterier som er benyttet og for verdien av dette for den senere analysen. Klassifikasjonen og kapitlet for øvrig er gjort på makronivå, mens det det henger sammen med, den økologiske analysen i kap 5 er på et lavere nivå. Koblingen her er ikke alltid særlig god.

Disse kritiske kommentarene bør imidlertid ikke overskygge den imponerende innsatsen forfatteren har gjort i organiseringen av økologiske data fra tre land. Dette er i seg selv en meget omfattende oppgave hvor klassifikasjonsproblemene står i kø og mulighetene for feiltolkninger florerer. Lindstrøm utviser stort sett høy grad av forsiktighet i behandlingen av et slikt komplekst materiale. Det bør også fremheves det verdifulle i kom-

binasjonen av en økologisk analyse med en partistrategisk analyse. Avhandlingen bærer preg av solid gjenomarbeiding og er et meget verdifullt bidrag til den nordiske komparative litteraturen.

Lars Svåsand

STEFAN SWÄRD: *Varför Sverige fick fri abort. Ett studium av en policyprocess*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 22 1984

1. Bakgrund

Den 29 maj 1974 förekom en omröstning i riksdagen rörande propositionen om en ny abortlag. Med röstsiffrorna 214 för och 103 mot beslöt riksdagen införa fri abort. Därmed sattes punkt (vad jag kan förstå) för en samhällsdebatt som pågått åtminstone sedan 1800-talet i vårt land. Från ett läge där abort var totalförbjuden utan undantag och bestraffades hårt, kom abort att bli en enskild angelägenhet och rättighet för den gravida kvinnan intill tolfte havandeskapsveckan, i och med riksdagsbeslutet ett sekel senare.

Denna utveckling är också ämnet för Stefan Swärds avhandling och hans syfte är att förklara *varför Sverige 1974 fick en lag om fri abort*. Avhandlingen ansluter sig till två statsvetenskapliga forskningslinjer – policystudien och idéanalysen. Valet av abortfrågan som undersökningsobjekt är ett välkommet bidrag till den statsvetenskapliga forskningen och fyller ett tomrum.

Det bör på en gång konstateras att avhandlingen i första hand är vad författaren själv betecknar som en "genuin fallstudie". Ambitionen är snarare att kasta ljus över de sakförhållanden som studien gäller, än att ge ett teoretiskt bidrag. Jag kan inte, parentetiskt sagt, befria mig från intrycket att valet av avhandlingsämne snarare har utgått från ett genuint intresse och engagemang hos författaren i sakfrågan, än har hämtat sin näring i teoretiska överväganden.

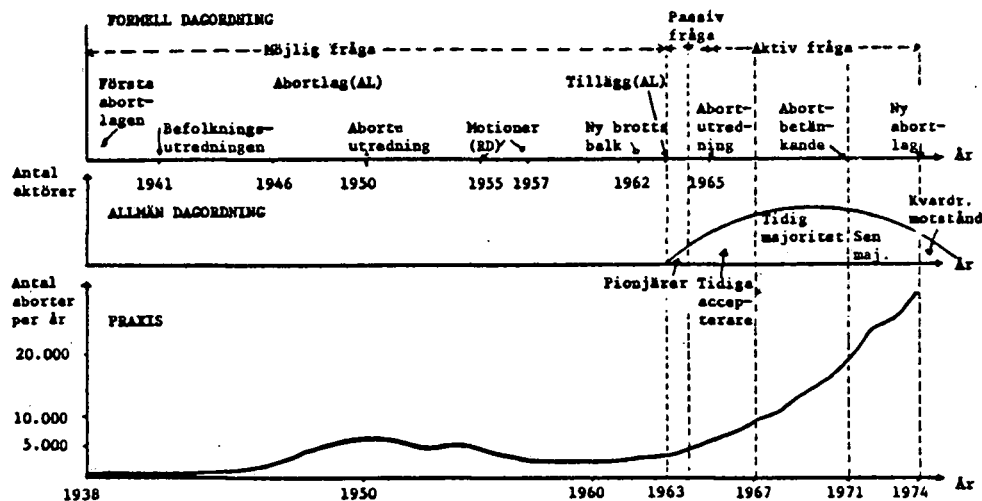
Författaren har ägnat mycken tid och omsorg åt att åstadkomma en utmärkt historisk rekonstruktion av den policyprocess som ledde fram till den nya abortlagen. Framställningen är redig och präglas av en stor berättarglädje.

Jag har i figur 1 sökt att åskådliggöra avhandlingens historieskrivning och centrala begrepp – vilken jag kommer att hänvisa några gånger till i min anmälan.

Några milstolpar i abortfrågans historia (se fig 1):

Före 1890 rådde totalförbud mot abort i varje form, men vid denna tidpunkt infördes mildringar i strafflagen för fosterfördrivning. I praktiken var en abort straffri i början av seklet om syftet var att rädda kvinnans liv eller undanröja en allvarlig fara för hennes hälsa (medicinsk indikation). Den första abortlagen kom 1938 efter 1934 års abortutredning och innebar att en medicinsk-social indikation infördes: "... när på grund av sjukdom, kroppsfel eller svaghet hos kvinnan barnets tillkomst skulle medföra allvarlig fara för hennes liv eller hälsa". 1941 års befolkningsutredning, med Tage Erlander som ordförande, var oroad över ökningen av de illegala aborterna och föreslog förebyggande åtgärder – dock utan krav på ändring av abortlagen. Några år senare (1946)

Figur 1. Policyprocessen om fri abort



korrigeras abortlagen och en ny medicinsk-social indikation infördes – ”förutsedd svaghet” hos kvinnan. Under 1950- och 1960-talen var abortfrågan aktuell bl a genom Neurosedyn-katastrofen, vilken föranledde en komplettering av abortlagen med en fosterskadeindikation 1963. Året dessförinnan hade en ny brottsbalk beslutats som innebar en viss uppmjukning av staffen för illegal abort vid ”förmildrande omständigheter”. Så kom då 1965 den nya abortutredningen som ledde fram till den nya lagen som ger kvinnan beslutanderätten om abort fram till den tolfte veckan, för abort mellan 12–18 graviditetsveckan krävs särskild utredning och mellan 18–24 veckan måste synnerliga skäl föreligga och beslut fattas av socialstyrelsen. Efter 24:e veckan får ej abort utföras. En avgörande förutsättning för lagen var socialdemokratins regeringsinnehav och handlingskraft, enligt författaren.

II. Teoretiska utgångspunkter och huvudbegrepp

Författarens förklaringsmodell, som även fått struktureras hans framställning, är av systemtyp. Här finns en omgivning, input (policyinitiering och spridningsprocess) omvandlingsprocess (beslutsfattarens överväganden och mål) samt output (politiskt beslut). Huvudintresset riktas mot värderingar och åsiktsspridning – snarare än mot intressekamp och materiella perspektiv.

Framställningen genomsyras av föreställningen att ”abortfrågan har varit utpräglat *sakpolitisk* (min skraffering) i det att överväganden i sak har fällt avgörandena” (s 11). Det strategiska perspektivet viftar författaren bort med hänvisning till att varje riksdagsledamot röstade efter egen övertygelse 1974. Jag menar att avhandlingen hade vunnit på en mera illusionsfri hållning. I samband med att regeringen utarbetade direktiv för abortutredningen i februari 1965 inträffade den sk Polenaffären – det väckte stor uppmärksamhet när det framkom att många kvinnor reste till Polen på abortresor. Den femte mars offentliggjordes direktiven som innehöll vissa anmärkningsvärda formuleringar. Tidigare var det sagt att utredningen skulle vara förutsättningslös, men i direktiven säger nu justitieministern Herman Kling att ”enligt min mening är tiden nu inne att överväga om en ytterligare liberalisering bör ske. Jag syftar då på en reform i den riktningen att kvinnans egen inställning i abortsituationen skall tillmätas ökad betydelse. Många skäl talar för att kvinnan under ett mycket tidigt graviditetsstadium får rätt att själv bestämma om hon vill föda det väntade barnet”. Även Swärd är nog medveten om detta eftersom han lakoniskt konstaterar att ”innan ’Polen-affären’ skulle knappast den socialdemokratiska regeringen haft politisk vilja och mod att formulera direktiven på det sätt man gjorde” (s 71).

Ett annat exempel på det partistrategiska inslaget är folkpartiets ungdomsförbunds agerande. På grund av interna konvulsioner valde FPU att 1964 riva upp 1963 års kongressbeslut om att stödja kravet på fri abort – med hänvisning till intern oenighet mellan sk liberaler och frisinnade.

Man kan ju också fråga sig vad som gjorde att regeringen inte ingrep mot den praxis i riktning mot fri abort som utvecklades under 1960-talet – då denna praxis helt stred mot gällande lagstiftning?

Till syvende och sist har samspelet mellan ”beslutsfattarna” och ”spridningsprocessen” alltid strategiska inslag. Det är självfallet inte bara det aktuella sakinnehållet som är viktigt i en fråga, utan även hur stor avslutningen är och från vilket håll stödet kommer.

Policy definieras av författaren som ”en lagstiftningsåtgärd i syfte att lösa vissa problem” (s 56). Enligt min mening är detta ett vårdslöst – för att inte säga fatalt – sätt att handskas med ett för avhandlingen så centralt begrepp. Jag vill hellre se den innebörd som Dag Anckar föreslagit ”det synes rimligt att kräva åtminstone två saker av det output-fenomen man studerar för att det skall kunna etiketteras som ’policy’; det bör å ena sidan mer ha karaktären av ’general framework’ än av enskilda myndighetsbeslut och det bör å andra sidan vara en produkt av ett målbestämt politiskt handlande” (Anckar 1979:18). Författaren åstadkommer ytterligare förvirring genom att hävda att ”lagstiftningsförslaget (min skraffering) fri abort är enligt denna definition en policy”. På ett annat ställe talas om ”en policy som blir ett politiskt beslut” (sic!) (s 178). Jag delar Swärds uppfattning att det handlade om policy i abortfrågan – men då i Anckars mening.

Tvärs genom avhandlingen löper ett slags Ariadne-tråd om spänningen mellan praxis och lagstiftning. Målsättningen från den äldre abortlagen framstod alltmer som formell, eftersom tillämpningen såsom den uttrycktes i praxis pekade i en helt annan riktning. Jag vill argumentera för att det i själva verket handlar om en spänning mellan formell och faktisk policy. Författaren påpekar också att ”en markant förändring i den tillämpade abortpolitiken godkändes politiskt via politisk passivitet” (s 42). Var det så att policyn fri abort infördes redan mot slutet av 1960-talet i Sverige? Var den nya abortlagen i själva verket bara en uppdatering av den formella policyn? Skulle det annars 1974 ha varit politiskt möjligt – hypotetiskt – att stifta en lag som i ett slag hade ökat antalet legala aborter från 3 000 (nivån i början av 1960-talet) till 30 000/år (nivån tio år senare, se figur 1)?

Det skulle ha varit lika omvälvande till sina effekter som beslutet att slopa motboken på 1950-talet! Jag vill hävda att detta samspel mellan formell och faktisk policy

(praxis) ger abortfrågan dess speciella karaktär – vilket författaren inte utvecklar. Här finns också egendomliga inslag. I en intervjuundersökning från 1968 ville 39 % av riksdagsledamöterna ha fri abort – dvs det fanns en klar majoritet av motståndare och tveksamma bland beslutsfattarna. Så varför denna politiska tystnad, desto märkligare som endast 25 % av väljarna vid denna tidpunkt sade sig vara för fri abort?

Sällan har spänningen mellan formell och faktisk policy dokumenterats så tydligt som i Klings abortproposition: "Utvecklingen i praxis är enligt min mening riktig. Härtill kommer att en återgång till en mera restriktiv linje i abortfrågan skulle medföra risk för ökning av antalet illegala aborter. En sådan utveckling måste ovillkorligen förhindras. En återgång är därför varken önskvärd eller möjlig". Läkarnas hantering var inte bara välsignad från högre ort – skeppen var också brända!

Policyinitiering inträffar, enligt författaren, "när ett förslag till lagstiftningsåtgärd förs upp på en dagordning" (s 56). Här görs en lyckad distinktion mellan "allmän" och "formell" dagordning. Den allmänna dagordningen står i stort sett för den allmänna debatten utanför de politiska församlingarna, medan den formella dagordningen gäller besluts-sammanhangen. En skönhetsfläck finns här genom att författaren ser en initiering av "folket som via en opinionsundersökning uttalat sig för en viss policy" (s 58).

Tyvärr används distinktionen på ett föga intresseväckande sätt ur teoretisk synvinkel, utan mera som pedagogiskt instrument. Modellerna för policyinitiering som dyker upp i avhandlingen (s 61) kommer såvitt jag kan bedöma heller aldrig till användning – med undantag för en på samma grund obehövlig upprepning (s 84).

Författaren introducerar även en indelning av politiska frågor i tre kategorier; möjliga, passiva och aktiva frågor. Som framgår av figur 1 sammanfaller denna indelning i stort sett med distinktionerna "allmän" och "formell" dagordning, eftersom aktivitet mäts i lanseringen på de olika dagordningarna.

Spridningsprocess gäller åsiktsbildningen och definieras som "hur ett bredare stöd för en policy stegvis växer fram" (s 79). Författaren anlägger ett innovationsperspektiv och lånar sina begrepp från innovationsforskningen. Såvitt jag kunnat överblicka är detta en innovation! I regel används diffusionsanalysen för att skildra "den process varigenom innovationen sprides till medlemmar av ett socialt system eller från ett system till ett annat (Rogers-Schoemaker 1971, även Karvonen 1981). Innovationen skall framför allt vara ny i förhållande till den omgivning som studeras och innehålla en idékomponent – en tanke eller insikt som är ny.

Tidigare studier har gällt policydiffusion från Sverige till Finland (Karvonen 1981), kommunala servicevaria-

tioner (Johansson 1982), lagstiftningsdiffusion bland amerikanska delstater (Walker 1969, Gray 1973, Eye-stone 1977). Jag ser inget hinder att använda denna speciella föreställningsvärld på åsiktsbildningens område.

Författaren visar övertygande att pionjärerna för kravet på fri abort var motionärer till FPU:s förbunds-kongress 1961, samt gruppen vid KTH inom Socialdemokratiska studentförbundet. Den svenska initieringen av frågan var knappast ett resultat av diffusion från andra länder. Samtidigt förhåller det sig så att många stater införde fri abort eller liberalare abortlagar under 1960- och 1970-talen. Det påpekas i avhandlingen att USA införde fri abort 1973, Israel fick en liberal abortlag 1977 och Nya Zeeland inledde en abortutredning 1975. Han kunde ha tillfogat mera näraliggande exempel som att Danmark fick en lag om fri abort i oktober 1973 med liknande innebörd som den svenska, att Finland 1970 antog en ny abortlag som innebar en liberalisering och att Norge redan 1964 fick en lag om abort som innebar aborträtt på vissa indikationer. Det förefaller faktiskt givet att de nästan samtidiga förändringarna i abortlagstiftningen i de nordiska grannländerna skulle haft betydelse för utformningen av den svenska abortlagen, dvs under vad författaren kallar utredningsinitieringen. Något sådant inflytande kan märkligt nog ej skönjas!

Den enda dokumenterade påverkan från utlandet kommer från Polen i samband med Polen-resorna. Jag har försökt att spåra ytterligare hänvisningar till utländska förebilder i det material som jag lyckats komma över – men utan större framgång. En kuriositet är att Rita Liljeströms välgjorda studie "A Study of Abortion in Sweden" (1974) inför FN:s befolkningskonferens endast har en utländsk hänvisning i det digra källmaterialet – nämligen Yngvar Løckens studie av norska mentalsjukhus! Författaren står här uppenbarligen på säker grund. En intressant motfråga är naturligtvis varför den internationella diffusionen inte fungerade just i abortfrågan?

Åsiktsbildning har såväl riktning (tex för eller mot fri abort) som intensitet. Avhandlingen behandlar tyvärr enbart den förra aspekten vilket bl a får till konsekvens att remissvar räknas som jämbördiga med exempelvis kongressuttalanden!

Författaren sammanfattar sina resultat sålunda:

"Spridningen av stödet för policyn, fri abort, skedde successivt. Efter en försiktig inledning i början av 1960-talet, där några pionjärer initierade, växte stödet för den nya politiken efterhand med en kulmen i början av år 1972 i samband med abortutredningens betänkande. Därefter har det varit lämpligt att indela aktörerna i olika kategorier (tidiga accepterare 64–66, tidig majoritet 67–70, sen majoritet 71–74, min ann) beroende på

hur tidigt man har accepterat en innovation. Den femte kategorin, eftersläpande och motståndare, är de som ej accepterade fri abort vid beslutstillfället 1974. Det var framför allt kristna organisationer och Moderata Samlingspartiet och aktörer knutna till dem." (Se fig 1)

I detta resultat finns några oväntade inslag: Sjukvårdens fackliga organisationer tillhörde den sena majoriteten – samtidigt som deras medlemmar genom främst två-läkarintyg genomfört fri abort i Sverige. Ny Dag (vpk) tillhörde kategorin sen majoritet, trots att kommunistpartiet redan 1965 tog ställning för fri abort!

Som en randanmärkning vill jag påpeka att innebörden av begreppet majoritet blir tämligen otydlig, om man accepterar ett språkbruk där "tidig majoritet" åsyftar en minoritet i riksdag och väljarkår.

Moralfrågor karakteriseras av att "de berör livsstil mer än ekonomi, att de innefattar djupt upplevda värden och att frågorna ofta är mycket kontroversiella" (s 114). Abortfrågan handlar om ett val mellan offentliga regleringar och individuell frihet. Fri abort är därmed inte detsamma som en uppsjö av aborter – teoretiskt sett skulle alla kvinnor kunna använda sin frihet till att föda barnen och inte abortera fostren – tex utifrån en moralisk dimension. Trots att Sverige ofta utpekats som det land i västvärlden som flitigast har sysslat med att utveckla ett allt finmaskigare regelsystem för sina medborgare, skulle det således finnas ett område där utvecklingen varit den motsatta och väsentliga avregleringar skett: det moraliska området. Här kan nämnas religionsfriheten, motbokens avskaffande, pornografin, fri abort, avskaffad morgonbön i skolorna etc.

Författaren gör den spännande utsagan att "abortpolitikens utveckling är ett uttryck för en allmän trend av kulturförändringar i västvärlden där sk moralfrågor har privatiseras i allt större utsträckning" (s 5). En allmän trend i många länder bör ha gemensamma orsaker. Swärd pekar, inte oväntat, i en jämförelse mellan Sverige och USA på att "sekulariseringen och kristendomens försvagade roll i svenskt samhällsliv är en rimlig förklaring till dessa skillnader" – nämligen trots att USA genom beslut i högsta domstolen kom före Sverige med fri abort, var det svenska beslutet starkare förankrat bland allmänheten. Åsiktsbildningen fick stort genomslag i Sverige på grund av sekulariseringen. Här börjar isen uppenbarligen bli tunn för författaren!

En viktig förklaringsfaktor för moraldimensionen vid sidan av religionen är enligt Swärd åldern. Yngre personer är mer liberala än äldre i moralfrågan. Enligt min mening underskattar författaren svårigheten att använda åldern som oberoende variabel. Två tolkningar kan göras av samband mellan ålder och en beroende variabel (Holmberg 1974):

- * En livscykeffekt; ju äldre desto religiösare (När en viss potentat blir gammal blir han religiös!)
- * En generationseffekt; varje generation präglas av sin tidsanda. Äldre människor är mer religiösa därför att de växte upp i ett samhälle med mer utbredda religiösa värderingar än dagens.

Men författaren drar slutsatsen av data från valundersökningen 1968 att "Ju äldre man blir, ju mer positiv blir man till påståendet att "aborter bör aldrig tillåtas eller endast när kvinnans liv är i fara" (s 132). Användningen av "blir" i stället för "är" antyder att det handlar om en livscykeltolkning. Men i sista kapitlet (s 176) talas om abortfrågan som en generationsfråga "Det var en ny generation med andra värderingar än den äldre som drev frågan i första hand . . . Denna omgivningsfaktor (dvs kristendomens försvagade inflytande, min anm) hänger nära ihop med generationsfaktorn, eftersom sekulariseringen hade nått längst i den yngre generationen". Det föreligger uppenbarligen oklarhet om författarens tolkning av åldern som förklaringsfaktor.

III Material och metod

Avhandlingen har skrivits med imponerande arbetsinsatser med källmaterial i form av riksdagstrycket med utredningsbetänkanden, dagstidningar i form av 44 dagstidningar från Uppsala pressarkiv samt DN:s och SvD:s klipparkiv, arkivmaterial från partier och organisationer som varit viktiga aktörer i policyprocessen 1962–74 samt kompletterande intervjuer. Det skulle varit motiverat att författaren presenterat underlagsmaterialet i avhandlingen mera utförligt. Läsaren får tex inte veta hur många ledare och nyhetsartiklar i pressundersökningen som studerats eller hur urvalet av organisationer för detaljstudier skett.

Den i övrigt välgjorda avhandlingen betungas tyvärr av alltför många korrekturfel, vilket kan ge ett orättvist förstahandsintryck av författarens prestation.

Trots att avhandlingen betonar politikernas viktiga roll som beslutsfattare görs ingen särskild studie av riksdagsdebatterna. Författaren påpekar i inledningen till kapitel 6 att det "är centralt i avhandlingen därför att enligt den använda modellen är det ändå politikernas bedömningar som ytterst avgör vilken policy man tar ställning till". Sedan följer en genomgång av synsätten hos ungdomsförbund och tidningar, som avslutas med en granskning av texten i propositionen från 1974!

Ett irriterande inslag i avhandlingen är användningen av tabellmaterial från andra sammanhang – utan att förse läsaren med uppgifter om de refererade undersökningarna; antal intervjupersoner, urval, bortfall och felmarginal – tex i femte kapitlet om moraldimensionen i

svensk politik. I samband med att man hämtar uppgifter från olika undersökningar – tex valundersökningen 1968 och SIFO:s undersökning 1967 om sexuallivet i Sverige – får man förmoda att författaren menar att resultaten kan accepteras eftersom källkritiska kommentarer ej görs.

Låt mig visa hur siffrorna från två tabeller kan användas (tabellerna på sidorna 132 och 139): SIFO-undersökningen 1967 bland unga kvinnor (jag antar att urvalet är riksrepresentativt) visade att mellan 54–61 % hade positiv inställning till fri abort. Från 1967 och framåt ökade stödet för fri abort i Sverige enligt författaren. Det innebär att man inte har anledning att tro att stödet skulle vara lägre vid tiden för 1968 års valundersökning – utan snarare högre. I valundersökningen uppgav 32–34 % av åldersgrupperna mellan 20–40 år att aborter aldrig bör förbjudas. Låt oss sammanställa denna information med SIFO-siffrorna:

Antag att i åldersgruppen 20–30 år ingick ett urval om 100 personer i valundersökningen. Antag vidare att 50 av dessa personer är kvinnor. Eftersom minst 55 % av kvinnorna stöder fri abort (SIFO) handlar det om 27–28 personer. Totalt skulle enligt valundersökningen bara 32 personer vara positiv till fri abort, dvs förutom kvinnorna också 4–5 män. Omräknat gör det att männen till 8–10 % stödde fri abort – dvs bara en sjuandedel av stödet hos kvinnorna! Denna slutsats går på tvärs med avhandlingens bedömning att abortfrågan inte skulle varit någon särskild kvinnofråga! Här borde det ha varit enkelt att få utförd en extra körning på 1968 års valundersökning och klyva tabellen efter könsvariabeln – vilket inte gjordes!

Det här är en avhandling helt utan produktmoment-korrelationskoefficienter – vilket inte nödvändigtvis bör betraktas som en brist. Här finns inga datakörningar och multivariata analyser, utan författaren har nöjt sig med historiska och idéanalytiska metoder.

Den tydligaste metoddiskussionen (vilket inte säger särskilt mycket i sammanhanget) återfinns i det sjätte kapitlet, där en debattanalys genomförs utifrån Arne Naess pro-et-contra-schema. Författaren konstruerar en relevant spetsformulering och letar sedan ur aktuella texter fram argument som stödjer eller motsäger påståendet. Här finns också argument av andra ordningen, pro-pro-argument som förstärker ett proargument och contra-pro-argument som försvagar ett proargument. Jag tycker att den översikt som presenteras försvagar sin plats, ehuru en smula tröttnande att sträckläsa.

Ett problem med debattanalysen är att författaren inte formulerar några kriterier för vilka aktörer som skall väljas för analys – jag har tidigare funderat över urvalet av ungdomsförbund med bortseende från moderpartierna – här kan också nämnas den oklarhet som

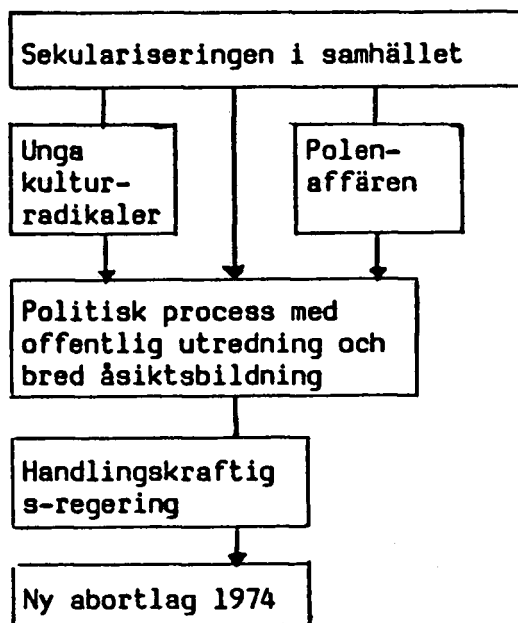
kriteriet "några socialdemokratiska och liberala tidningar som svängde i synsätt" (s 156) innebär.

Arne Naess ger två typer av argumentöversikter som kan vara tillämpliga i detta sammanhang, eftersom han uttryckligen åberopas; pro-et-contra (för och mot) och pro-aut-contra (för eller mot). Skillnaden består främst i att den senare avslutas med en konklusion där argumenten vägs mot varandra. I sammanfattningen av argumentanalysen (s 167) talas om "huvudargument". Hur vet man vilka huvudargumenten är – det finns exempelvis ingen frekvensmätning utförd? Min tolkning är att Swärd här glider över i en pro-aut-contra-analys med otillräckligt på fötterna.

IV Slutsatser

Den viktigaste slutsatsen i avhandlingen måste ha att göra med svaret på frågan i avhandlingens titel: Varför fick Sverige fri abort?

Författarens svar på denna fråga kan grovt skisseras med följande orsakskedja – vilken även accepterades av författaren i samband med disputationen:



Författaren förlägger grundorsaken till den nya abortpolicyn till omgivningsfaktorerna på värderingsplanet, särskilt sekulariseringen. Själva policyprocessen framstår mera som en förmedlande länk mellan sekulariseringen och denna abortpolicyn med oklart eller inget förklaringsvärde. Författaren förlägger således svaret på

avhandlingens fråga till omständigheter som inte direkt undersöks i avhandlingen, vilket inte bara blir ett debacle för avhandlingens design utan även blottar ett något mekaniskt synsätt på den politiska processen. Abortbeslutet framstår i avhandlingen som en nödvändig, nästan lagbunden, konsekvens av kristendomens försvagning. Författarens nyanserade antagande att det socialdemokratiska regeringsinnehavet var en avgörande förutsättning för abortlagen stöds knappast av de borgerliga regeringarnas passivitet i frågan 1976–82!

I policyforskningen kan man, som fö påpekas i avhandlingens inledande kapitel, skilja mellan en strukturell ansats och en processororienterad approach. Om man utgår från författarens förklaring och funderar över vilken forskningsstrategi som varit den bästa, undrar jag om inte en mera strukturellt hållen ansats hade varit att föredra.

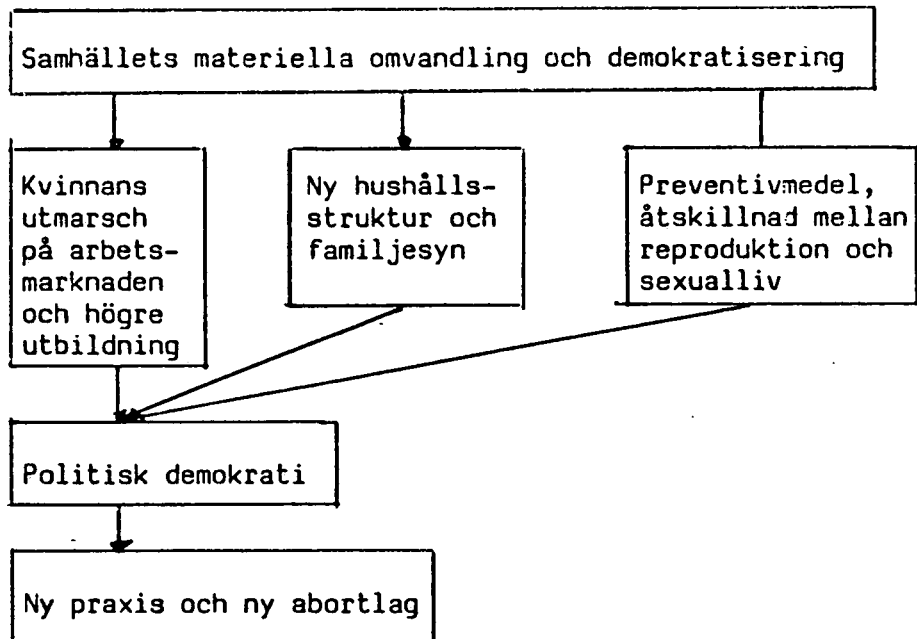
Nu är författarens orsaksteori inte den enda som finns på marknaden. Utifrån Rita Liljeströms framställning, vilken även överensstämmer med abortutredningens synsätt (1971, s 152) kan sambanden skisseras på följande sätt:

Här görs således en analys av abortfrågan utifrån samhällets materiella och politiska utveckling, vilken egentligen utmynnar i slutsatsen att abortlagen är en konsekvens av jämställdheten och den politiska demokratin!

Avhandlingens viktigaste bidrag ligger i ny kunskap om den policyprocess som ledde fram till lagen om fri abort. Den ger en inträngande belysning av samspelet mellan olika aktörer inom och utanför de beslutande församlingarna, liksom av hur det politiska systemet hanterar en viktig fråga som anknyter till en helt annan skiljelinje än den efter vilken partisystemet i vårt land huvudsakligen är strukturerat.

Författaren lyckas visserligen inte svara på frågan *varför* Sverige fick fri abort, men har desto bättre beskrivit *hur* den nya policyn om fri abort växte fram!

Janerik Gidlund



Litteratur

- Abortutredningens betänkande "Rätten till Abort" SOU 1971:58.
- Anckar, D, 1979. *Politik, partier, policy: om modeller för arenaförande* (Åbo: Meddelanden från stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut nr 40).
- Eyestone, R, 1977. Confusion, Diffusion, and Innovation, *APSR* 1977:3).
- Gray, V, 1973. Innovation in the States: A Diffusion Study, *APSR* 1973:4.
- Holmberg, S, 1974. *Riksdagen representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati* (Lund: Studentlitteratur).
- Johansson, L, 1982. *Kommunal servicevariation* (Ds Kn 1982:2).
- Karvonen, L, 1981. *Med vårt västra grannland som förebild. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*. (Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut nr 62).
- Liljeström, R, 1974. *A Study of Abortion in Sweden* (Stockholm).
- Naess, A, 1971. *Empirisk semantik* (Stockholm).
- Rogers, E M & Schoemaker, F F, 1971. *Communication of Innovations. A Cross-Cultural Approach*. (New York: The Free Press).
- Walker, J L, 1969. The Diffusion of Innovations among the American States, *APSR* 1969:3.

Litteraturnotiser

Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift

Ännu en statsvetenskaplig tidskrift har sett dagens ljus. Norsk Statsvitenskapelig Forening har låtit sitt organ Statsviteren utvecklas till en vetenskaplig tidskrift. Denna skall, enligt redaktionen "fremme forståelse for offentlig politikk, administrasjon, politisk atferd og internasjonal politikk gjennom empirisk orienterte artikler, teoretiske analyser og syntetiserende bidrag. Ett första nummer har utkommit med temat "Stortinget ved en skilleveg", och ett andra (1986:1) som behandlar "privatisering og fristilling" är på väg. Prenumererar gör man hos Novus forlag i Oslo. Redaktörer är Jan Thorsvik och Eivind Stø, och redaktionens adress är Fondet for Markeds- og Distribusjonsforskning, Fredensborgveien 24 G, 0177 Oslo 1.

Att hantera sin besvikelse (c)

I ett dubbelnummer, 5-6 1985, låter *Politisk Tidsskrift* 23 olika skribenter ge sin syn på det senaste svenska valet. Av dessa tillhör endast en minoritet centerpartiet. Också en statsvetare, Svante Ersson, kommer till tals, med en dock mycket återhållsam valanalys. Notabelt är att centerns ledande skikt är sparsamt företrätt, och att förre partiledaren Gunnar Hedlund är mycket kortfattad i sin inledning. Han utpekar dock framtidsmålet med en för honom karakteristisk formulering, "att resultatet skall bli så gott som möjligt".

Centerns särart kan ju sägas bestå bl a däri att partiet är icke-socialistiskt utan att vara riktigt borgerligt, eller som Gunnel Jonäng uttrycker det: icke-socialistiskt och radikalt. I centerns eftervalsdiskussion är balansgången mellan dessa två poler, om man så vill mellan blockpolitik och blocköverskridande politik, ett centralt tema. I den debatten varierar synen på valrörelsen, valet och framtiden högst betydligt.

Ungdomsförbundets Andreas Carlgren menar således att i "årets val markerade partiet tydligare än någonsin sin uppslutning kring målet att nå en trepartiregering. -- Vi måste nu sluta upp med den hopplösa konkurrensen om att framstå som det parti som mest fram-

gångsrikt uppträder som borgerligt. -- Det tomrum som finns lämnar utrymme för en tredje kraft i politiken. Det borde självklart vara centerrörelsens uppgift att fylla den rollen." I denna analys skiljer sig Carlgren från t ex Nils G Åsling, som tvärtom märkt " -- en känsla av osäkerhet och förvirring bland allmänborgerliga väljare. Denna tveksamhet hade kunnat undvikas -- om partiet tidigare och mera entydigt hade samlat sig kring uppgiften att åstadkomma en icke-socialistisk majoritet i Sveriges riksdag." Till nästa val gäller det, enligt Åsling, att "med all kraft" verka för en sådan icke-socialistisk majoritet.

Läsaren noterar, att medan man inom centern på detta sätt diskuterar avvägningen mellan blockpolitik och blocköverskridande, så förespråkar samtliga i numret representerade socialdemokratiska skribenter en uppluckring av blockpolitiken. Det omfångsrika och läsvärda numret ger alltså, som rimligt är, en bild av ett parti i kris. Åsiktsskillnaderna inom partiet framstår som högst påtagliga. Gemensamt har centerskribenterna dock däri att de alla efterlyser en ideologisk vitalisering. Trovärdig, tydlig, grön, radikal och icke-socialistisk är honnorsorden, och åtminstone i samband med de två första märks nästan långtansfulla hänspelningar på folkpartiets valrörelse.

Valanalysnumret uppmärksammades som bekant nästan innan det hunnit ges ut, därigenom att den avgående partiledaren citerade Sven Bergströms ord om hur politikerföraktet växte efter laddningen av Barsebäck II. Men också andra formuleringar förtjänar att uppmärksammas i denna breda stämningssbild från ett förlovarläger. Till exempel ledarartikelns recept för den kommande centersatsningen, ett recept med viss allmängiltighet. För framgång i politiken behövs egentligen bara två ting: "Med en vinnande politik och en vinnare som företräder partiet kan förnyelse och återhämtning börja." Vid en ytlig betraktelse kan detta verka vara en ointressant självklarhet, men vid närmare granskning är ju meningen innehållsrik.

Sommarkurs i Italien

European University Institute (Firenze) arrangerar under tiden 23.6–11.7 1986 en Summer School om "The Sociological Classics and Contemporary Political Problems". Avsikten är att diskutera de sociologiska klassikernas relevans för analys av nutida politiska problem som "Money economy and socio-political structure", "Leadership and political professionalization", "Political organizations and institution-building". En biavsikt med årets Summer School är att integrera den italienska debatten med den som förs i andra europeiska länder.

Sista dag för ansökan är 30 april, och Constance Meldrum, Organizing Secretary, Summer School, European University Institute, Badia Fiesolana, Via del Rocchetini 9, 50016 San Domenico di Fiesole (FI) Italy, tel 055/477931, svarar för information, ansökningsformulär m.m.

ECPR i Göteborg

European Consortium for Political Research håller årets Joint Sessions of Workshops i Göteborg 2–6 april 1986. Arbetsgrupperna behandlar följande teman:

1) Conservative Parties, Adaptability and Change in Western Democracies, 2) Political Learning, Fiscal Austerity and Urban Innovation, 3) Patterns of Governmental Structure and Behaviour in Western European Countries, 4) The State in the World System, 5) The

'Energy Question' and Policy Analysis: Structures and Processes of Decision-Making with Regard to Energy Policy, 6) Women, the European Welfare State and Sex Equality Policy, 7) Negotiating Global Issues: The UN Framework and World Conferences, 8) Policy Evaluation and the Steering Capacity of Democratic Government, 9) Migration as a National and International Challenge European Immigration Countries, 10) Evolution from Totalitarianism: Experience and Problems in Communist Political Development, 11) Professionalism, Policy Making and Public Services, 12) Political Theories of Gender and Power, 13) Political Parties and Coalitional Behaviour in Western Europe: The Perspective of Local Politics, 14) The Decision-Making Apparatus and Process of the European Community, 15) The Politics of Violence: Conflict, War and Political Transformation in Europe, 16) Cycles in Politics, 17) Problems and Public Management, 18) Civil Society in the West and East, 19) Internal Party Arenas, 20) The Dynamics, Strategy and Efficacy of Social Protest, 21) Trends in Voting Behaviour, 22) National Models in Economic Policy, 23) The Politics of Employment.

Dessutom arrangeras två sk planning sessions. Den ena gäller "La demande politique de la lumpen-intelligentsia" och den andra handlar om "Information and Telecommunications Policy in Europe – National Policies and the European Dimension".

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)*.

Avsikter och utfall inom utbildningspolitiken (Intentions and Results in Education Policy). This section contains the scripts to three lectures delivered at a symposium held at the University of Uppsala.

Benny Hjern: *Implementeringsforskning – låt Weber möta Durkheim (Implementation research – Weber meets Durkheim)*. Despite many indications to the contrary, political science research continues analyzing relationships between outputs of politics (statutes, ordinances, etc) and outcomes *as if* the concept of law had remained unchanged by the development, in the past thirty years, of the "organizational society". In the essay, it is argued that this remains so mainly because of methodological reasons; especially in so called policy analysis, political scientists have developed approaches that require a traditional stable and precise concept of the law. This has paradoxical consequences: the results of politics are studied with models based on the assumption that political institutions and procedures are dispensable for solving societal problems. The latter part of the essay deals with some conceptual and methodological questions necessary to overcome the restrictive assumptions of received political science policy analysis. It draws upon reasoning first explicated by Max Weber and Emile Durkheim.

Torgny T Segerstedt: *Studentexplosion och universitetsreform (Student Explosion and University Reform)*. I have two motives with my paper. Firstly to give my views of the development of the Swedish universities during the 50-ties and 60-ties, secondly to analyse the reasons why proposed reforms do not work as intended. The task of the University Committee of 1955 was to formulate a strategy how to meet the expected increase of university students without cutting off the relations between research and education and without lowering

the existing standard. At the same time we had to take in account the need of the labor-market and what was realistic from financial point of view. We must have those conditions in mind when we formulated our recommendations.

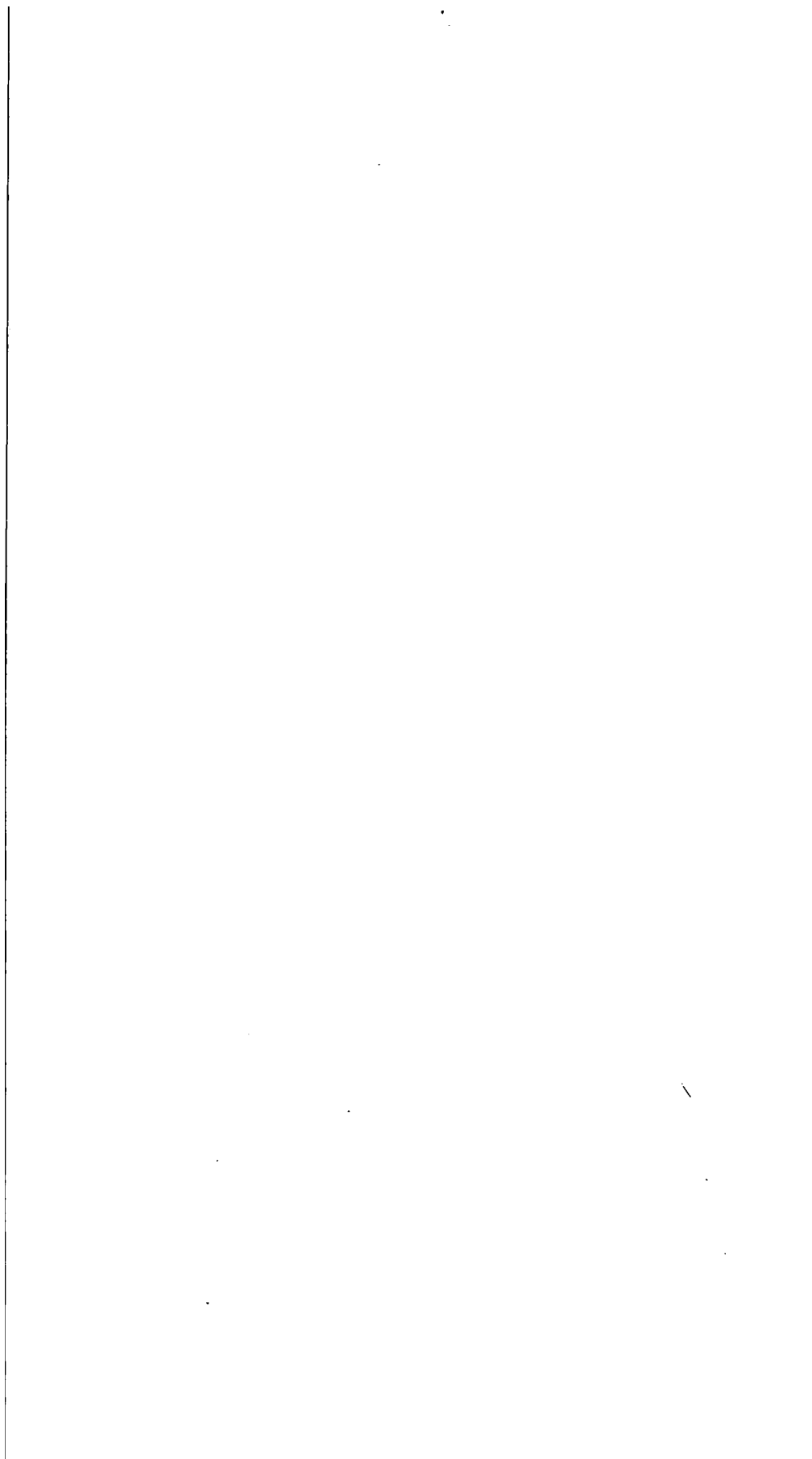
We did not include in our calculations that our own publications very soon were transformed from recommendations into causes of social change themselves. I believe, for example, that the number of university students increased more than expected because we predicted a rapid augmentation. We had as a basic assumption that certain of our fundamental values should be accepted in the future and that there should be no radical change in the social structure of Sweden. Our experience is that such assumptions are of limited value. With regard to our starting points we had to face the fact that the positive evaluations of research and scientific knowledge was replaced with anti-intellectualism and distrust towards knowledge. Further more we realized that the panorama of jobs changed because of other reforms and decisions of the Swedish Parliament. That implied that our models of supply and demand of laborforce rapidly were obsolete. Social predictions are working only if all other conditions are alike. They seldom are.

Torsten Husén: *Skolreformerna: vad som gått "rätt" respektive "snett" (Swedish Educational Reforms: What Has Gone Right and What Has Gone Wrong?)* Swedish educational reforms – worked out during the 1940s and 1950s – had as its primary goal the establishment of equal access to school education, e.g., by abolishing the so-called system of parallel schools. Discussion of, as well as research about, educational policy centred around the question of "differentiation". Research on the "talent reserve" – a phrase coined by Ragnar Edenman – also played an important role in this debate.

During the 1970s, this "reform euphoria" was succeeded by a period of criticism and disappointment, partly as a result of expectations which were set too high as a result of initial successes, partly as a result of developments leading to the creation of a "new pedagogical lower class" in a social system characterized by the increasing importance of education as a means for achieving social status.

Tore Nilstun: *Att identifiera mål i offentlig politik* (How to Identify Goals in Public Policy). Within the tradition of evaluation research goal analysis is, with some exceptions, considered essential. But public goals are often difficult to state in terms that are clear, specific

and measurable. The purpose of this paper is to discuss some of the basic methodological issues involved. Goals should be identified, but *what* is – more precisely – denoted by the word "goal"? Written – and sometimes spoken – sentences are the data that should be interpreted in goal analysis, but *how* are such interpretations to be justified? The position defended is that goals in public are the content of goal formulations *as understood* by some specific group of people, either among those sending the goal message or those receiving it. Interpretations of goal formulations are correct or incorrect, but only in relation to such groups, and they are to be justified with reference to assumptions about the use of language, consistency and context.



Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Leif Lewin är skytteansk professor i värtalighet och statskunskap i Uppsala.
Benny Hjerm är professor i implementationsforskning i Umeå.
Torgny T. Segerstedt är professor emeritus i sociologi.
Torsten Husén är professor i internationell pedagogik i Stockholm.
Tore Nilstun är docent i praktisk filosofi i Lund och forskar om metoder för utvärdering av offentlig politik.
Peter Esaiasson och Mikael Gilljam är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Jan Engberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.
Tore Modeen är professor i juridik i Helsingfors.
Ulf Bjereld är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Jon Hovi är verksam vid Institutt for statsvitenskap i Oslo
Per Olof Bolding är professor emeritus i juridik.
Fil dr Mats Sjölin är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Barry Holmström är docent i statskunskap i Uppsala.
Lauri Karvonen är docent i statskunskap vid Åbo Akademi.
Lars Svåsand är professor i sammenliknende politikk i Bergen.
Janerik Gidlund är docent och tf professor i statskunskap i Umeå.

Till redaktionen insända skrifter

Gunnar Bramstång, Sociallagstiftningen. En kommentar. Stockholm 1985: Norstedts.
Donald Broady, red, Kultur och utbildning. Om Pierre Bourdieus sociologi. Stockholm 1985: UHÄ (FoU Skriftserie 1985:4).
Tove Stang Dahl, red, Kvinnerett I. Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Tove Stang Dahl, red, Kvinnerett II. Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Anita Dahlgren & Ole Elgström & Hans Albin Larsson, Kvinnor påverkar. Centerns kvinnoförbund ur tre vetenskapliga perspektiv. Stockholm 1985: LT.
Thomas Hammar, ed, European Immigration Policy. A Comparative Study. Cambridge 1985: Cambridge University Pres.
Tom Hart, Kinas andra revolution. Världspolitikens dagsfrågor 1985 10.
Britt-Louise Gunnarsson & Lena Edling, Laganvändning på kommunnivå. (FUMS rapport nr 127) Uppsala 1985: Institutionen för nordiska språk.
Eva-Karin Josefsson, Människan och tekniken i litteraturen. Forskningsrapport nr 49. Stockholm 1985: Arbetslivscentrum.
Arne Järtelius, Kvinnornas årtionde? Världspolitikens dagsfrågor 1985 9.
Barbro Lewin, Johan Skytte och de skytteanska professorerna. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala Nr 100. Uppsala 1985: Almqvist & Wiksell.
Bjarne Lindström & Lars Ekdahl, Arbete i Storstad. ERU-rapport 46. Stockholm 1985.
Sture Linnér, Bistånd till Afrika. Världspolitikens dagsfrågor 1985 11.
Makten från folket. 12 uppsatser om folkstyrelsen. Stockholm 1985: Liber.
Medier i utveckling. Ett temanummer från Nordicom i Sverige. Nordicom-Nytt/Sverige Nr 3-4/1985.
Trond Nordby, red, Storting og regjering 1945-1985. Biografier. Oslo 1985: Kunnskapsforlaget.
Robert Nozick, Anarki, stat och utopi. Stockholm 1986: Ratio.
Gene Sharp, Making Europe Unconquerable. The Potential of Civilian-based Deterrence and Defence. London 1985: Taylor & Francis.
Åke Sparring, USA:s teknikembargo. Världspolitikens dagsfrågor 1985 12.
Peter Stein, Att läsa Hayek. Lund 1985: Timbro.
Per Stjernquist & Karin Widerberg, Rätten i samhällsbyggandet. 2 uppl. Stockholm 1985: Norstedts.
Håkan Strömberg, Offentlighetsrättsliga uppsatser. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 81. Lund: 1985.
Håkan Strömberg, Supplement till Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Skrifter utgivna av Juridiska Föreningen i Lund Nr 80. Lund: 1985.
Jacob W F Sundberg, Human Rights in Sweden. Stockholm 1985: Institutet för offentlig och internationell rätt.
Brita Sundberg-Weitman, Rättsstaten åter! Stockholm 1985: Norstedts.
Årsskrift utgiven av Åbo Akademi. 1983-84. Åbo 1985.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1986!

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-
onerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund