

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Peter Santesson-Wilson</i> : Att studera symbolpolitik – fyra problem och tänkbara lösningar.....	1
--	---

ÖVERSIKTER

<i>Bjørn Erik Rasch</i> : Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?	29
<i>Jens Peter Frølund Thomsen</i> : Strukturell magt	53
<i>Peter Bogason, Lois R. Wise & Daniel Tarschys</i> : Sakkunnigutlåtanden över sökande till professuren i statsvetenskap, särskilt förvaltning, i Umeå	73

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Susan Gerard Marton</i> : The Mind of the State. Anm. av B. Guy Peters	86
<i>Wilhelm Hennis</i> : Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I. Anm. av Carl Johan Ljungberg.....	91

ABSTRACTS	96
------------------------	----

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Gullan Gidlund
Uppsala: Jörgen Hermansson

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan
angivande av källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 2001

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 2001 320 kr.
Pris för enstaka nummer 90 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av avgiften
på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.
Telefon: 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939
(Sannerstedt), 222 1071 (exp), telefax 222 4006.
e-post: Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se.

Att studera symbolpolitik

— fyra problem och tänkbara lösningar¹

Peter Santesson-Wilson

But why is actually leading to something so much better than symbolizing something that symbolization should not count at all? “Because that’s the bottom line, what actually occurs; all the rest is talk.” But why is the bottom line so much better than all other lines?

Robert Nozick, *The Nature of Rationality*

Den 12 augusti 2000 sjönk den ryska atomubåten *Kursk* utanför Murmansk. Den efterföljande veckan utspelades ett förstklassigt drama inför världspresen. Det sades att man uppsnappat signaler från förmodade överlevande, som flottan nu förgäves försökte rädda. Samtidigt började hård kritik riktas mot den tidigare utomordentligt populära ryske presidenten Vladimir Putin. Han uppfattades som likgiltig inför besättningens öde, mer bekymrad över det förlorade fartyget än över manskapet, och dröjde mycket länge med att avbryta sin semester vid Svarta Havet (Economist 2000). Putins officiella förklaring till agerandet var att hans närvaro vid räddningsoperationen inte skulle öka sannolikheten till framgång.

Det vanliga sättet att betrakta politik är i instrumentella termer, det vill säga att man vidtar åtgärder därför att man eftersträvar de konkreta effekter som åtgärderna har. Politisk kritik i denna instrumentella värld riktar in sig på att vidtagna åtgärder skulle vara ineffektiva eller ha oönskade effekter. Men den kritik som drabbade Putin tycktes vara av helt annat slag. Den bestod inte primärt i att han skulle ha någon kausal skuld till besättningsmännens öde, eller att hans uteblivna personliga insatser skulle kunna ha varit avgörande i räddningsarbetet. Kritiken gällde snarare den attityd som man ansåg att Putin givit uttryck för genom sitt agerande, arrogans och likgiltighet. Därför blev också Putins förklaring, som åtminstone till det yttre utgick från ett instrumentellt perspektiv, missriktad och verkningslös. Kritiken tilltog och Putin tvingades till en snöplig, senkommen Murmanskresa och sitt första stora politiska nederlag. Vad Putin hade gjort var att begå ett symbolpolitiskt misstag.

Symbolpolitik i statsvetenskapen

Det är någonting märkligt med symbolpolitik. Termen förekommer regelbundet i den politiska debatten. På dagstidningarnas ledarsidor är ’symbolpolitik’ den etikett som placeras på politiska beslut som förenar grandiosa målsättningar med klena förutsättningar till framgång. Några referat exemplifierar:

- Prostitutionsförbudet är en symbolpolitisk ”signal” som kommer att motverka sitt eget syfte (Svenska Dagbladet 1998).
- EU-medlemmarnas bilaterala sanktioner mot Österrike är symbolpolitik som sätter hedern i kläm och riskerar att skada unionens östutvidgning (Dagens Nyheter 2000).
- Moderaternas misstroendevotum mot den socialdemokratiska regeringen 1998 är oansvarig symbolpolitik eftersom votumet saknar parlamentariskt stöd och regeringen inte är konstitutionellt tvingad att avgå (Aftonbladet 1998).
- Regeringens handlingsplan för att öka den etniska mångfalden på regeringskansliet är symbolpolitik som hotar både kompetensen och integriteten hos regeringstjänstemännen (Svenska Dagbladet 2000).
- Beslutet att sätta en maximiavgift inom barnomsorgen är symboliskt och kommer att leda till ökad efterfrågan som sänker servicekvaliteten (Finansstidningen 2000).
- Regeringen kommer med tomma symbolpolitiska uttalanden om att begränsa EUs inflytande samtidigt som man försöker föra upp nationella frågor på unionens agenda (Expressen 1999).

Att någonting betecknas som ’symbolpolitik’ tycks innebära att det är meningslöst, rent av skadligt och en smula bedrägligt, alltid någonting icke-önskvärt. När symbolpolitik efterfrågas brukar andra termer föredras. Man begär att politiker skall ”visa medkänsla,” ”statuera exempel” och ”se det principiella” i en politisk fråga. På ett teoretiskt plan är skillnaden obefintlig.

Syftet med denna uppsats är att diskutera problem med den statsvetenskapliga forskningen kring symbolpolitik. Jag kommer att argumentera för att forskningen lider av fyra olika svagheter och lämna förslag på hur man kan komma till rätta med dessa. Innan problemdiskussionen börjar bör lämpligen en kort forskningsöversikt göras.

Befintlig forskning

Samtidigt som symbolpolitik är förhållandevis omskrivet i den politiska journalistiken, så för termen en undanskymd tillvaro i statsvetenskapen.² Det finns vissa tidiga arbeten som berör fenomenet (Lasswell 1930; Arnold 1935; Lasswell *et al.* 1952; Hofstadter 1955; Lipset 1955), men det äldsta standardverket på området, ett av få, är Murray Edelmans *The Symbolic Uses of Politics* (1964). Det är svårt att hitta några tydliga utvecklingslinjer och temata i symbolforskningen. Jag skall här göra ett antal representativa nedslag i litteraturen.

Edelman har publicerat ett antal arbeten om symbolpolitik eller, mer precist uttryckt, arbeten om betydelsen av symbolisk output och om symbolismens roll i opinionsbildning (t.ex. 1964; 1971; 1988; 1998). Ett återkommande tema i hans skiftande produktion är att politiska krav som regel är känslomässigt grundade. Den centrala funktionen för politiska program blir att signalera försäkringar om goda avsikter, inte de konkreta former som dessa försäkringar och krav på försäkringar tar sig. Detta får som karaktäristisk följd att uppfyllda politiska krav leder till stegrade kravnivåer, eftersom det psykologiska behovet

kvarstår även sedan dess materiella manifestation blivit åtgärdad. ”It is /.../ only some form of symbolic reassurance that can be expected to satisfy a symbolic goal” (1964: 165). Ofta är det just de policies som vänder sig till mindre privilegierade grupper som har symboliska funktioner, medan välorganiserade särintressen lyckas säkerställa policies med konkreta effekter. Enkelt uttryckt: eliten får det materiella, medan massan får hålla tillgodo med symboler. Edelman gör *inte* gällande att symbolpolitiken vilar på sanningslösa grunder och endast kommer till stånd för skens skull. Det är verkliga känslomässiga behov som får verklig tillfredsställelse genom verkliga symboliska utspel. Men substansen skall sökas annorstädes än i det manifesta resultatet av politiken. Edelmans produktion har sin tyngdpunkt i den teoretiska argumentationen; det empiriska materialet består i referat till andra studier, ofta utanför symbollitteraturen. Empiriska studier som följer och stöder Edelmans tankegångar återfinns bland annat i Olsen (1970), Merelman (1992) och Yanow (1996).

Ett centralt symboliskt behov som tar sig uttryck i konkreta policykrav är behovet av status. Joseph Gusfield har i en studie av den amerikanska nykterhetsrörelsen visat hur en policy förändras när den övergår från att vara instrumentellt motiverad till att drivas av statusmotiv, s.k. *status politics* (1963; jfr Hofstadter 1955: 43ff). Initialt, när nykterhetsrörelsens livsstil var allmänt accepterad, utmärktes attityden mot alkoholens offer av sympati och viljan att hjälpa dem att ta kontroll över sina liv, vilket ledde till instrumentella åtgärder. I ett senare skede, när nykterhetsrörelsens livsstil inte längre var den dominerande i samhället och deras status därmed kommit att hotas, förändrades attityden. Alkoholisten var inte längre ett offer utan någon som tagit avstånd från rörelsens livsstil, en dålig människa. Nu aktualiserades tvångsmetoder, genom att tvinga fram konformism från alkoholisten återupprättades rörelsens status symboliskt. Hofstadter (1955) och Lipset (1955) för liknande resonemang kring grunderna för McCarthyismen.

Charles Elder och Roger Cobb (1983) för fram teoretiska argument som ligger nära Edelmans, men förankrar dem i nyare forskning, återigen utan att genomföra någon egen empirisk undersökning. Vidare lanserar de ett mycket abstrakt förslag till analytiskt ramverk för politisk symbolism. Det är svårt att utvärdera ramverket. Författarna konstaterar själva att ”its ultimate utility can be demonstrated only through much more extended and repeated inquiry” (1983: 142). Några sådana undersökningar har, så vitt jag känner till, inte kommit till stånd. En möjlig anledning är att ramverket inte tycks lösa något av de fyra problem som jag kommer att behandla senare i uppsatsen.

Under senare år har det kommit flera monografier som behandlar symbolpolitik. Wedeen (1999) och Kertzer (1996) är två arbeten som i stort ligger inom Edelman–Gusfield-traditionen. Kertzer gör en fallstudie av det italienska kommunistpartiets traumatiska förändring 1989–91. Sovjetimperiet hade fallit och med det även livskraften i många av de viktigaste symboler som partiet använde sig av. Studien av konflikterna kring vad partiet skulle göra med dessa symboler är empiriskt noggrann och övertygande, men är tyvärr teoretiskt tämligen ostrukturerad och essäistisk. O’Neills spelteoretiska analyser av säkerhetspolitik och symbolism (1999) representerar däremot någonting helt nytt.

Begreppsbildningen är noggrann och empiriskt välunderbyggd, och O'Neill visar hur symbolism mycket väl kan kombineras med annan statsvetenskaplig teori.

Termen 'symbolic politics' har också använts som egentlig beteckning för en konkurrerande hypotes till plånboksröstningsteori (att väljarna skulle belöna och bestraffa politiker i enlighet med vad som gynnar den egna plånboken). I en serie kvantitativa studier har David O. Sears med kollegor visat hur röstningsmönster mer styrs av tidig socialisering än av personliga materiella intressen (Sears *et al.* 1979; Sears *et al.* 1980; översikt i Sears & Funkt 1990). Emellertid är definitionen av symbolism – "symbols which resemble the attitude objects to which similar emotional responses were conditioned or associated in earlier life" (Sears *et al.* 1979: 371) – så vag i dessa studier att det är oklart om de överhuvudtaget är studier av symbolpolitisk opinion. Studierna visar att egenintresset inte är allenarådande som motiv, men det betyder *inte* att man därmed visat att opinioner skulle vara *symboliskt* grundade. Distinktionen mellan egoism och altruism separeras lämpligen från distinktionen mellan instrumentalism och symbolism. Det tidigare är olika slags motiv, det senare är olika slags handlingar.³

Problem i studiet av symbolpolitik

Trots att det uppenbarligen finns många, mycket varierande arbeten på området, och trots att betydelsen av fenomenet är allmänt erkänd, så förblir symbolpolitik ett jämförelsevis utforskat område. Burnier anger två huvudsakliga orsaker.

The reasons for this include the failure of earlier research either to differentiate among symbolic theories or to clarify concepts, and the failure to develop theories and methods appropriate for doing symbolic political research (Burnier 1994: 239).

Delvis i linje med Burnier ser jag åtminstone fyra huvudsakliga problem i studiet av symbolpolitik.⁴ (i) Definitionsproblem. (ii) Abstraktionsgraden och avsaknaden av typologisering. (iii) Bristande kopplingar till övrig politologisk teori. (iv) Metodologiska svårigheter med att fastställa symbolism. Problemen är allmänt förekommande och är av allvarlig karaktär. Jag kommer nu kort att utveckla vad dessa problem består i. Återstoden av uppsatsen ägnas därefter åt att diskutera möjligheter att lösa problemen.

Problem (i): Att definiera symbolpolitik

Ett första hinder, som skapat mycket huvudbry i forskningen, är att reda ut vad politiska symboler, för att inte tala om symbolpolitik, är för någonting egentligen. Åtskilliga grumliga definitioner har producerats i det arbetet. Ofta heter det att symboler "står för" någonting och har "mening" som går utöver deras omedelbara, fysiska attribut.

[A] symbol "stands for something other than itself" to which it corresponds (Edelman 1964: 6). That is, symbols assume meaning in relation to the objects, events, beliefs, values, or attitudes to which they refer (Burnier 1994: 240).

Problemet är att den precisa innebörden av att "stå för" och ha "mening" och förhållandet mellan att (1) handling A "betyder" och har "meningen" X, och föreställningen om att (2) handling A orsakar X, är oklart och i lika stort behov av definition som "symboler" (jfr O'Neill 1999: 3). En okänd entitet tycks få ersätta en annan.

Problem (ii): Avsaknad av typologisering

Som en direkt följd av svårigheten att definiera symbolpolitik tenderar symbolbegreppet att användas i vitt skilda sammanhang för att beteckna sinsemellan mycket olika fenomen. Jämför följande användningar:

1. "Through symbols we confront the experiential chaos that envelops us and create order" (Kertzer 1988: 4). "Part of what is involved in the struggle for power is a struggle over the *naming* of conflict, over whose symbolic definition of a situation will prevail" (Klatch 1988: 148).
2. "By linking the crisis to the forces near the center of political society, they were able to elevate Watergate and generalize it as a symbol of national concern" (Klatch 1988: 150).
3. "Modern war depend on a sense of national allegiance, but the nation itself has no palpable existence outside the symbolism through which it is envisioned. /.../ Far from being window dressing on reality that is the nation, symbolism is the stuff of which nations are made" (Kertzer 1988: 6).
4. "The laws may be repealed in effect by administrative policy, budgetary starvation, or other little publicized means; but the laws as symbols must stand because they satisfy interests that are very strong indeed: interests that politicians fear will be expressed actively if a large number of voters are led to believe that their shield against a threat has been removed" (Edelman 1964: 37).

Användningen i citaten under punkt 1 tycks gälla någon form av mentala sorteringsprocesser. Under punkt 2 talar man om hur en politisk fråga kan länkas till en annan och betraktas som ett exempel på ett större problemkomplex, vilket i sin tur får frågan att framstå som viktigare än den skulle göra på egen hand. Citatet under punkt 3 gäller de många samhälleliga storheter som får sin existens genom blotta föreställningen om dem, såsom löften, pengar, schackpjäser och nationer (Searle 1997). I punkt 4 gäller det hur en policy kan vara viktig, inte därför att den åstadkommer någonting praktiskt utan därför att den uttrycker goda intentioner och signalerar säkerhet. Jag har svårt att förstå hur teoribildningen kan främjas av att "symboler" tillåts beteckna så olikartade företeelser.

Problem (iii): Bristande kopplingar till övrig politologisk teori

Ett tredje problemområde är förhållandet mellan symbolpolitik och ordinär, instrumentell politik. Två närliggande aforismer förekommer regelbundet i litteraturen. För det första påpekas att distinktionen mellan symbolisk och instrumentell politik inte är en dikotom indelning. Det är svårt att hitta exempel på policies som helt saknar symboliska dimensioner, och en frågas symboliska dimensioner kan i sin förlängning ha konkreta effekter. Vad problemet handlar om är grader av symbolism, inte frånvaron eller närvaron av den. För det andra kan inte symbolpolitik studeras som en isolerad företeelse, avskuren från övrig

statsvetenskaplig teoribildning. Om studieobjektet är *grader* av symbolism, så fordras modeller för hur symboliska dimensioner interagerar med de instrumentella. Symbolpolitiken bör inte studeras med ett särskilt slags teoriapparat, utan bör inkluderas som en dimension i mer generella modeller.

Detta må vara aldrig så okontroversiella önskemål, de återstår likväl att realisera. Symbol litteraturen har hämtat riklig inspiration från språkfilosofi, postmodernism, semiotik, psykologi och antropologi, men förhållandet till den statsvetenskapliga huvudfåran, om uttrycket tillåts, förblir svalt. Det har länge varit oklart hur symbol litteraturen skall kunna kopplas till övrig statsvetenskaplig teori. O'Neill (1999) demonstrerar emellertid hur det kan göras med spelteori. Jag tänker här visa hur det kan göras med avbruten jämviktsteori i public policy forskningen.

Problem (iv): Hur fastställs symbolpolitik?

Det fjärde och sista problemområdet som jag ämnar diskutera, detta av snarast olöslig karaktär, är hur det går till att fastställa symboliska dimensioner i politiska frågor. I studiet av symbolpolitik stöter man snabbt på det klassiska filosofiska problemet om hur man får tillgång till andra människors psyken. Att uttala sig om symbolpolitik är att uttala sig om hur andra människor subjektivt relaterar till en politisk fråga, ofta mot deras eget nekande. På vilka grunder och med vilken säkerhet kan forskaren göra detta?

Jag skall nu gå över till att diskutera vad som kan göras för att komma till rätta med dessa fyra problemområden.

Problem (i): en definition av symbolpolitik

Vad är det egentligen man menar med 'symbolpolitik'? Frågan måste besvaras i flera led. O'Neills förklaring till oredan är att symbolism egentligen är ett antal olika fenomen som delar en familjelikhet (1999: kap. 1). Ingen definierande egenskap delas av alla medlemmar (Lakoff 1987; jfr Wittgenstein 1958). Istället handlar det om ett antal olika fenomen som påminner om varandra. Vad som behövs är inte en definition av symbolpolitik – en sådan blir ohjälpligt tunn och utslätad och kan inte användas till mycket – utan en *typologisering* av olika symbolpolitiska manövrar och tekniker. Vid genomgången av befintlig symbolpolitisk forskning finner man att behovet av sådana typologier är stort.

Ett andra problem i definitionen och typologiseringen av symbolpolitik är risken för sammanblandning mellan symbolpolitik och politiska symboler. Symboler, hur nu dessa kommer att definieras, återfinns överallt i samhället och självfallet även inom politiken. De flesta av dessa symboler är synnerligen praktiska verktyg, men av begränsat statsvetenskapligt intresse. Siffrorna på voteringsstavlorna i riksdagens plenisal är symboler med politisk innebörd; den svenska flaggan, socialdemokratins röda ros och ordalydelsen i riksdagsordningen är alla symboler som representerar någonting politiskt. Det är inte detta man menar när man talar om symbolpolitik. Symbolpolitik inbegriper alltid att vidta åtgärder, om än effektlösa sådana. Symbolpolitik är en mycket speciell sorts politisk symbol, nämligen när man använder politiska åtgärder för att

symbolisera någonting politiskt (annat än den konkreta åtgärd som vidtagits). Socialdemokratins röda ros är en politisk symbol, men inte symbolpolitik. Beslutet att ändra utseendet på rosen och inkludera en leende gubbe skulle däremot kunna vila på symbolpolitisk grund.

Det hela kan göras betydligt klarare genom att angripa problemet från motsatt håll. Låt oss ställa frågan vad för slags politiska beslut som *inte* är symbolpolitik. Den renodlade symbolismens motsats är instrumentet, och motsatsen till renodlad symbolpolitik är politik som helt vilar på instrumentella bevekelsegrunder. Motivet till det instrumentella handlandet är handlingens konkreta resultat, effekten av handlingen. Detta är ett så intuitivt sätt att betrakta politik att det sker omedvetet. Beslut fattas därför att man önskar effekten, alternativt önskar effekten av effekten (osv.) i en kausal kedja som leder fram till beslutsfattarens grundläggande målsättningar. De yttersta målsättningar som kedjan hakas fast i, det som har ett egenvärde och som inte bara eftersträvas som medel för att uppnå någonting annat, brukar kallas preferenser. Det värde effektkedjan, som saknar egenvärde, får brukar kallas för härledda preferenser (jfr Elster 1998: 7). Preferenser vilar på smak, härledda preferenser vilar på föreställningar om orsak och verkan. Dessa effektkedjor korsas ofta, vilket får till följd att olika preferenser kommer att kollidera med varandra – en kedja som påverkar ett mål positivt påverkar ett annat negativt. Vidare kan beslutsfattaren sällan vara säker på exakt vilka effekterna av ett beslut är. Den principiella utgångspunkten förblir ändock densamma: i instrumentellt beslutsfattande har man vissa mål och söker efter bästa förmåga att välja handlingsalternativ vars konkreta effekter i sin förlängning uppfyller dessa mål.

Politiska beslut, i synnerhet större sådana, fattas därför att beslutsfattarna av någon anledning finner frågan viktig (är det detta man menar med att frågan har en 'mening?'). I en instrumentell värld, en sådan som beskrevs i det föregående stycket, är frågor viktiga därför att de leder till någonting viktigt, de har viktiga konkreta effekter. Denna viktighet fortplantar sig genom kausala länkar: X påverkar Y som påverkar Z, och eftersom Z är viktig, kanske rentav har ett egenvärde, så blir även X och Y viktiga genom sina kausala länkar till Z. Politisk argumentation består karaktäristiskt nog av att göra sådana länkar gällande. Förslag rättfärdigas genom beskrivningar av hur de påverkar frågor som debattörerna uppfattar som viktiga, exempelvis normativa värden eller andra politiska program som redan uppfattas som viktiga.⁵ Vore den politiska världen rent instrumentell och dessa kausala länkar de enda som funnes, så skulle symbolpolitik vara synonymt med bedrägeri.

Symbolpolitik kan mot bakgrund av detta definieras negativt, som politiska bevekelsegrunder som *inte* är instrumentella.

Having a symbolic meaning, the actions are treated as having the utility of what they symbolically mean /.../ The action (or one of its outcomes) symbolizes a certain situation, and the utility of this symbolized situation is imputed back through the symbolic connection, to the action itself. /.../ What the current view adds is that utility can flow back, be imputed back, not only along causal connections but also along symbolic ones (Nozick 1993: 26f).

X kan kopplas ihop med Y och Z på fler sätt än genom kausalitet, och kan därmed bli viktig trots att X inte i direkt mening påverkar Y och Z. Utöver instrumentella kopplingar mellan frågor, som den traditionella synen bygger på, så inför det symbolpolitiska perspektivet även symboliska kopplingar. Symbolpolitik är att tillskriva politiska frågor viktighet och egenskaper som går utöver frågornas konkreta egenskaper. Detta innebär självfallet att symbolpolitiken är socialt skapad och att betydelsen av en symbolpolitisk fråga kan variera mellan olika subjekt och över tiden.

Vi kan nu sluta oss till en viktig principiell skillnad mellan instrumentella och symboliska aspekter i ett beslutsärende. De instrumentella kopplingarna i ett beslut är de delar som är beroende av yttre data – det är föreställningar om orsakssamband som kan vara felaktiga och tvingas revideras. Man kan ha fel. De symboliska kopplingarna däremot är de delar som vilar på subjektiv tolkning och som därför är oåtkomliga med sakargument, men fullt åtkomliga med omtolkning. Man kan inte ha fel, bara ett annorlunda perspektiv (tolkningen av *andras* agerande kan däremot naturligtvis vara djupt kontextberoende).

Detta betyder att man kan förvänta sig olika slags argumentation beroende på om det är instrumentella eller symboliska kopplingar som ifrågasätts. En annan konsekvens av skillnaderna mellan instrumentella och symboliska kopplingar är att de tycks påverkas olika av osäkerhet. Överföringsförmågan i en instrumentell koppling minskar som en funktion av osäkerheten i kopplingen (Om X uppnår målet Y med $p = 0,5$ så värderas X lägre än vid $p = 0,6$). För en riskneutralperson anses överföringsförmågan minska proportionellt mot p medan riskaverta nedskriver överföringsförmågan oproportionerligt mycket. Jag ställer mig frågande till om symboliska kopplingar kan påverkas av osäkerhet på samma sätt. Osäkerhet är ett gissel i beslutsfattande, inte minst på grund av människans behov av trygghet (Marris 1996). Ett intressant forskningsproblem blir därför om symbolpolitik kan vara ett framgångsrikt substitut för instrumentalism i tider av osäkerhet.

Problem (ii): en symbolpolitisk taxonomi

I den symbolpolitiska litteraturen görs ibland distinktionen mellan refererande och kondenserande symboler (Sapir 1934; Edelman 1964: 6f). Refererande symboler är rent tekniska kommunikationsverktyg (det är praktiskt att använda krumelurerna 'K' och 'O' för att beteckna det kreatur som köpekontraktet gäller); kondenserande symboler har däremot en känslomässig, subjektiv betydelse (fotografiet av min hustru har för mig större innebörd än den rent refererande, till skillnad från hennes personnummer). Det är de kondenserande symbolerna som ägnas uppmärksamhet i symbolpolitiska studier. Medan en distinktion som denna förvisso är intressant, så är den otillräcklig för att studera symbolpolitik.⁶ Vissa viktiga symboliska inslag är svåra att sortera som kondenserande eller refererande, exempelvis bruket av principer. Vidare finns det stora skillnader mellan olika slags kondenserande symboler. Jag föreslår därför en alternativ indelning. Min klassifikation är en taxonomi snarare än en typologi, eftersom den inte logiskt uttömmar en egenskapsrymd. Det vill säga, man kan

inte a priori utesluta att symbolpolitiken rymmer fler varianter än dem som här behandlas. Taxonomin bygger delvis på tre tidigare arbeten, O'Neill (1999), Nozick (1993) och Stone (1997: kap 6). Avsikten är att taxonomin skall vara lättoperationaliserad och ha tydliga kopplingar till övrig statsvetenskaplig teori. Jag kommer i nästa avsnitt att visa hur sådana kopplingar kan se ut.

Med den föreslagna avgränsningen av symbolpolitik, de delar av ett beslutsärende som inte vilar på instrumentella/kausala grunder, så kan vi hitta ett tydligt verksamhetsområde för taxonomin. Vi söker svaren på frågan: "Hur kan en politisk fråga göras viktig utan att kausalt påverka politiska mål?". Jag har fyra svar. Frågan kan placeras i samma kategori som någonting viktigt, frågan kan göras *principiellt* viktig, frågan kan ses som ett *exempel* på någonting viktigt och frågan kan ses som ett *uttryck* för någonting viktigt. Jag ser dessa fyra varianter som graderade på en skala, där uttryck är den mest avancerade formen av symbolism och kategorisering den mest grundläggande. Alla fyra varianter visar sig icke desto mindre vara besläktade.

Kategorier

X kan vara symboliskt kopplad till Y därför att de hör till samma kategori av företeelser. Y är en viktig fråga, och eftersom X är av samma slag som Y, så blir även X viktigt. Man talar om politiska problem som *något slags* fråga, och implicerar därmed att de har någonting att göra med andra ärenden av samma slag, om än inte i någon direkt kausal mening. Så snart vi skall tala om politiska ting i annat än egennamn så måste vi tillgripa kategorier: när vi talar om Hans Hansson är det som varande arbetslös eller som bidragsfuskare, som demonstrant eller som huligan. Det är kategoriseringen som placerar in händelsen på den politiska kartan (jfr Stone 1997: kap. 7).

The terms in which we name or speak of anything do more than designate it; they place it in a class of objects, thereby suggest with what it is to be judged and compared, and define the perspective from which it will be viewed and evaluated (Edelman 1964: 131).

Förelåg det ett linjärt förhållande mellan kategorier och kategoriserbara element så vore detta inte mycket till politiskt verktyg att arbeta med. Om X alltid hörde till samma kategori som Y så vore kategorisering någonting apolitiskt och självklart. Så är förstås inte fallet. Variationer i sättet att beskriva och kategorisera ett fenomen och det sätt vi betraktar fenomenet på hänger samman (se översikt i Hacking 1999). Det tycks finnas ett samband mellan språk och politik.

Här behövs det omedelbart göras en reservation. Under 1900-talet har det odlats en föreställning om att språket styr tanken och att olika vokabulärer därmed skulle leda till ojämförbara tankemönster, den antropologiska s.k. Sapir-Whorf-hypotesen (man ser inte färger som saknar namn, eskimåer har X st. ord för snö och upplever därför snön annorlunda osv.). Inom modern kognitionsforskning saknas det däremot inte vältaliga kritiker av denna hypotes. Pinker konstaterar ironiskt: "Apaches speak differently, so they must think differently. How do we know that they think differently? Just listen to the way they speak!" (1994: 61). Tvärt emot Sapir-Whorf-hypotesen tycks mycket av

den grundläggande kognitionen vara fysiologiskt betingad av rent evolutionära skäl (Pinker 1994: kap. 14; 1997). Vid närmare eftertanke kan naturligtvis all kategorisering inte vara socialt betingad, påståendet är absurt. Ett djur som saknade distinktionen mellan föda och egna fekalier eller ett rovdjur som saknade distinktionen mellan bytesdjur och egna lemmar skulle svårligen kunna sprida sina originella arvsanlag till eftervärden. Det betyder bara att vissa kategorier är medfödda, inte att det finns kategorier ”där ute”.

Men det politiska livet bygger inte på triviala distinktioner mellan färger, fötter, bytesdjur och blötsnö. Politiska frågor är uppbyggda kring avancerade abstraktioner – arbetslösa, inte person A och B, miljöproblem, inte den döda almen på Linnéplatsen – och dessa abstraktioner är, till skillnad från de direkta synintryck som Pinker talar om, språkliga konstruktioner. Dessa konstruktioner påverkar i sin tur hur man tänker på problemen (Lakoff & Johnson 1980: kap. 21–22).

[E]very name is a metaphor. It specifies some property which a class of objects has in common. It thereby calls attention to that property and by the same token draws attention away from other properties (Edelman 1964: 158).

Jag kan tänka mig tre principiellt olika effekter av en kategorisering. Antag att X med egenskaperna $[e_1, e_2, e_3]$ bildar en kategori tillsammans med Y som har egenskaperna $[e_2, e_3, e_4]$. Det är egenskaperna e_2 och e_3 som man kategoriserat efter och poängen med kategoriseringen är att framhäva dessa. Vi kan kalla det för *framhävningseffekten*, det att kategoriserade egenskaper hos X $[e_2, e_3]$ framhävs. Men framhävning sker alltid på bekostnad av att någonting annat döljs, i detta fall de egenskaper som ligger utanför kategoriseringen, nämligen X $[e_1]$. Vi kan kalla det för *maskeringseffekten*. Att kategorisera är att påtala likhet, men likhet är alltid begränsad till vissa aspekter. Tendensen att betrakta kategorins medlemmar som identiska kan vi kalla för *smittoeffekten*. Det innebär för X vidkommande en tendens att tillskriva X egenskapen $[e_4]$ som i själva verket enbart återfinns hos en annan kategorimedlem och som ligger utanför kategoriseringen. För att summera: framhävningseffekten riktar uppmärksamheten mot vissa egenskaper, maskeringseffekten drar bort uppmärksamheten från vissa egenskaper och smittoeffekten lägger till vissa egenskaper.

Framför allt smittoeffekter utnyttjas som retorisk teknik. Genom att medvetet placera någonting i en kategori som har klandervärda medlemmar och rikta uppmärksamheten mot dessa kan man framkalla en negativ smittoeffekt, *guilt-by-association* (“I likhet med Miljöpartiet är även Front National EU-motståndare”). Motsatsen är att framkalla positiva smittoeffekter genom att fokusera på framstående kategorimedlemmar, *innocence-by-association* (“Uppropet har undertecknats av Astrid Lindgren”).

Maskeringseffekter kan framkallas genom *eufemism*. Man bombar inte en departementsbyggnad, utan ”neutraliserar ett mål” – genom att använda mer abstrakta begrepp och tala i kategorier istället för enskildheter blir krutlukten i just denna konkreta neutraliseringsåtgärd mindre påtaglig. Kraftiga maskeringseffekter kan få mycket drastiska konsekvenser. Löjtnant William W. Calley ställdes inför rätta på grund av sitt sätt att arbeta med kategorier under Vietnamkriget. Under rättegången förklarade han:

I was ordered to go in there and destroy the enemy. That was my job on that day. That was the mission I was given. I did not sit down and think in terms of men, women and children. They were all classified the same, and that was the classification that we dealt with, just as enemy soldiers (Citerad i Graber 1976: 306).

Maskeringseffekter av den storleksordningen torde höra till undantagen. Calleys svar låter onekligen som en efterhandskonstruktion.

Principer

X kan vara symboliskt kopplat till Y därför att de omfattas av samma princip. Vad är poängen med att kategorisera? En av rättstatens grunder är att lika skall behandlas lika. Ledstjärnan kan ses på två sätt. Dels är det ett gott råd att behandla lika fall lika eftersom det som fungerar i det ena fallet även torde fungera i det andra (de är ju ”lika”), dels är det en grundläggande normativ princip. Att behandla lika fall olika är ad hoc-mässigt och orättvist (är det inte just förmågan att resonera principiellt som vi menar med ”rättvisa”?).

Innan man kan resonera principiellt krävs kategorier. Det är genom kategoriseringen, genom att flera element hör till samma kategori, som någonting blir ”lika” någonting annat och kan behandlas enhetligt. Likheten består i att det inte finns några *relevanta* skillnader, relevanta givet de egenskaper som man kategoriserat efter.

Vad principen åstadkommer, som inte kategoriseringen gör, är att ge denna likhet normativa implikationer. Eftersom alla fall är lika så hänger de ihop, det jag gör med ett fall är jag även beredd att göra med ett annat eftersom det inte finns några relevanta skillnader mellan fallen. När X omfattas av samma princip som Y så får X därför en principiell viktighet överförd från Y.

By adopting a principle, we make one action stand for many others and thereby we change the utility or disutility of this particular action. This alteration of utility is the result of exercising our power and ability to make one action stand for or symbolize others. /.../ Before we adopted the principle it was not true that doing the act this one time would involve doing it always. Adopting the principle forges that connection, so that the penalty for violating the principle this time becomes the disutility of violating it always (Nozick 1993: 18f).

Principen höjer insatserna för X till att gälla alla andra fall som omfattas av samma princip. En retorisk teknik för att göra detta är *slippery slope-argumentet*. ”They begin by acknowledging that the phenomenon /.../ is not in itself wrong or bad or dangerous. But then they proceed to declare that permitting the phenomenon would inevitably lead to situations or cases that are wrong or bad or dangerous” (Stone 1997: 151). Detta sätt att resonera har fått dåligt rykte och brukar anses vara ohederligt.

Det finns dock en viktig rationell funktion för principer, nämligen i situationer där den omedelbara nyttan av alternativ A är större än nyttan av alternativ B, men den totala nyttan av att systematiskt välja B under en längre tid är större än nyttan av att systematiskt välja A. Till exempel, njutningen av att röka ytterligare en cigarett är antagligen större än obehaget av den marginella riskökningen för cancerdöd. Däremot är nog den totala onyttan av tobaksrelaterade

sjukdomar större än den totala njutningen av cigaretterna. Genom att principiellt låta varje cigarett representera ett totalt liv som rökare – det finns ingen relevant skillnad mellan att röka denna cigarett och att röka nästa och nästa – blir det möjligt att göra ett rationellt val (Nozick 1993: kap. 1). Med hjälp av principer desarmeras salamtaktik i beslutssituationer (ta ännu en tunn skiva tills korven är borta).

Exempel

X kan vara symboliskt kopplat till Y genom att X exemplifierar Y. Om kategorier vore som olika lådor med identiska stenkulor i, varje färg i sin låda, så skulle ingen stenkula vara bättre än någon annan på att representera innehållet i lådan, alla skulle vara lika goda exempel på vad som fanns i. Kategorisering bygger här på strikta regler för medlemskap: kula av nyans 1 i låda A, kula av nyans 2 i låda B.

Men många kategorier fungerar inte som lådor med identiska stenkulor. Istället för lådor med likvärdiga medlemmar, har det experimentellt visats hur en kategori kan vara uppbyggd kring en prototypisk idealmedlem som övriga medlemmar mer eller mindre liknar. Det betyder att det finns ett slags mittpunkt i kategorin och mer eller mindre representativa medlemmar som ligger på ett visst avstånd från mittpunkten (Lakoff 1987). Det innebär att en koltrast är en mer typisk fågel än strutsen, att en ogift 21-årig student med vidlyftigt spritkonto är en mer typisk lundabo än min fyraårige nevä, att en blå Volvo 740 är en mer typisk bil än en italiensk formel 1-bil. Med lådmodellen ovan skulle ett sådant resonemang vara obegripligt, antingen är det en bil eller så är det inte. Precis hur dessa prototyper skapas och var begreppets gränser går, var olikheten blir så stor att elementet slutar att höra till kategorin, är föremål för avancerat teoretiserande i andra discipliner. Vi kan nöja oss med poängen, många kategorier har vissa prototypiska medlemmar som kategorin är modellerad efter. När man ber någon att spontant ge ett exempel från en sådan kategori, så får man i allmänhet prototypen till svar.

Att låta en del representera helheten kallas för *metonymi*. Tekniken är mycket vanlig i politisk debatt. "[E]xamples are offered up as 'typical instances' or 'prototypical cases' of a larger problem. These typical cases then define the entire problem and frame the policy response" (Stone 1997: 145). Metonymier gör den abstrakta kategorin konkret och underlättar identifikation och engagemang. Miljöförstörelsens politiska sprängkraft i svensk politik ökade markant när döda, fotogeniska sälungar sköjdes upp på badstränderna sommaren 1988 och gav en bild av människans övergrepp på den oskuldsfulla naturen (jfr Johannesson 1990: 132). Resultatet blev 20 miljöpartistiska riksdagsmandat. I den avslutande partiledardebatten inför valet 1998 försökte sig mp-ledaren Birger Schlaug på att skapa en ny metonymi och lanserade bromerade flamskyddsmedel som ett nytt prototypiskt miljöproblem. Partiet tappade två mandat i riksdagsvalet. Vilket miljöproblem var allvarligast? Varken jag eller den svenska väljarkåren torde kunna svara, men tveklöst är döda sälungar ett bättre symboliskt exempel på miljöförstörelsen än flamskyddsbehandlade kretskort.

Faran med metonymier är, enligt Stone (som använder närliggande begreppet synekdoke), att åtgärder riktade mot helheten utformas efter det exempel som får representera helheten (1997: 146f). Stone nämner skräckexemplens betydelse i detta sammanhang. När det prototypiska exemplet är värre än den problemkategori som det representerar så kan resultatet bli ett symboliskt *overkill*, med en lösning lämplig för det skräckexempel som diskuterats, men kraftigt överdimensionerad för alla de andra problem som faller under samma kategori. Logiskt borde även den motsatta effekten vara möjlig. Om det prototypiska exemplet är mindre allvarligt än det större problem som det representerar så blir resultatet i så fall ett symboliskt *underkill*. En variant på underkill är att lösa problemet genom att lösa exemplet på problemet. Trots att det större problemkomplexet kvarstår oförändrat, så kan åtgärder som riktar sig mot problemets mest prototypiska uttryck upplevas tillfredställande.

Even if it is questionable whether governmental officials have solved a problem, they sometimes feel that they have addressed it by passing legislation or making an administrative decision. If they have, they turn their attention elsewhere, and then that subject drops from their agenda (Kingdon 1995: 103).

I ett sådant läge kan det av taktiska skäl vara fördelaktigare med icke-beslut för grupper som är intresserade av att få problemet substantiellt åtgärdat.

Uttryck

X kan vara symboliskt kopplat till Y genom att X är, eller tolkas som, ett uttryck för aktörens intentioner beträffande Y. Gemensamt för kategorier, principer och exempel är att de utgör *organiserande* tekniker, metoder att reda ut vad som hänger ihop. Men det man starkast förknippar med symbolpolitik är försöket att sända utomspråkliga signaler och *uttrycka* någonting genom den politiska åtgärden. Jag skall här försöka besvara två frågor: Vad är och hur skapas ett uttryck i symbolpolitiska sammanhang? Vilka effekter kan man förvänta sig av dessa uttryck?

Enligt O'Neill är det sändarens intentioner bakom handlandet som skapar uttrycket. Sändaren måste ha en intention om att mottagaren skall tolka handlingen som ett uttryck och inse att sändaren valt att handla på detta sätt i avsikt att det skall uppfattas som ett uttryck: "[t]he sender must hold the intention that the action will cause the receiver to become aware of that very intention and that, on account of recognizing that intention, the receiver will believe or do something" (1999: 27).

Denna definition är för restriktiv för mina syften. Betänk följande situation. Omedveten om var han befinner sig gjuter en berusad turist sitt usla vatten på Klagomuren i Jerusalem varefter han snabbt blir ihjälslagen av den uppretade mobben. Turistens handling kommer i högsta grad att uppfattas som symbolisk av omgivningen, men ingen kommunikativ intention ligger bakom handlingen. I andra situationer kan symboliska handlingar gå den tänkta mottagaren obemärkta förbi, och rent av uppfattas som ineffektivt instrumentellt handlande. Vi måste hålla isär om handlingen är ett uttryck för aktörens eller för omgivningens räkning. O'Neills definition gäller det förra. Det senare fallet inne-

bär att A tolkar B:s handlande som ett uttryck från B (i enlighet med O'Neill definition), oavsett om tolkningen är riktig eller inte. Båda dessa varianter är att betrakta som uttryck, eftersom de innebär att en politisk handling kommer att uppfattas som ett uttryck för någonting annat *av någon inblandad* aktör och därmed skapa en symbolisk koppling mellan handlingen och det den uttrycker.

Vidare kommer definitionen att inkludera uttrycksfullt handlande som i sin förlängning vilar på instrumentella grunder. Om vi stannar kvar vid den olycklige turisterna och blir upplysta om att han i själva verket var en raffinerad självmördare, så ser vi nu hans agerande på ett nytt sätt. Ett vanligare, och mer politiskt relevant fall är offentliga program som visserligen är verkningslösa, men vars starka uttrycksfullhet beräknas att påverka den allmänna opinionen i en för beslutsfattarna önskvärd riktning (jfr Eriksen 1987). Även detta är att räkna som symboliskt uttrycksfullt handlande. Skillnaden mellan det genuina uttrycket och det beräknade instrumentella uttrycket är primärt en i uppriktighet, och lögn är lika mycket budskap som sanningar.

Hur kommer det sig att en handling kan uttrycka någonting annat, hur ser dess grammatik ut? O'Neill ger två svar, ett långt och ett kort. Vi börjar med det långa. *Symboliska uttryck* bygger på en kombination av prototyper och metonymier. Sändaren väljer sitt agerande som en metonymi från ett prototypiskt scenario för det som han vill uttrycka (O'Neill 1999: 28–32). Vad betyder detta? Säg att Putin skulle ha velat signalera omtanke och omsorg med besättningen ombord på *Kursk*. Det prototypiska scenariot för en oroad vän är att höra av sig, komma på besök, tala med släktingar osv. Den symboliska gesten väljs ut från det prototypiska scenariot och kommer genom metonymi att representera hela scenariot och därmed den intention som scenariot är prototypiskt för. Det vill säga, Putin gör något som är typiskt för oroad vänner, därigenom signalerar han omsorg.

O'Neill's korta svar är att många *konventionella uttryck* har blivit så standardiserade att deras användning inte går igenom denna chifferings- och dechifferingsprocess, det har utvecklats etablerad konvention för vad handlandet uttrycker. När ett uttryck använts tillräckligt många gånger blir det vedertagen praxis när och hur det används. Första gången ett land drog tillbaka sin ambassadör för att signalera ovilja var det ett symboliskt uttryck (givet att de inte fruktade för ambassadörens liv), idag är det fastlagd konvention. Symboliska uttryck är som regel mer effektfulla och förmedlar känslor bakom handlandet effektivare än konventionella uttryck gör. Samtidigt är de mer tvetydiga, eftersom de kan vara metonymier från många olika prototypiska scenarier och uttrycka många olika saker. Detta kan både vara en fördel och en nackdel (O'Neill 1999: 43f). Jag återkommer snart till det.

Vilka effekter kan man förvänta sig av symbolpolitiska uttryck? En framträdande effekt tycks vara *värdeöverföring* motsvarande den som diskuterades beträffande principer. Uttrycket får värdet av det budskap som uttrycks. Putins uteblivna Murmanskresa fick värdet av det bristande engagemang som det tolkades som ett uttryck för. En present värderas efter den vänskap som presenten uttrycker (åtminstone påstår vi det när vi besvikna öppnar paketet). Denna värdeöverföring tycks till stor del vara unik för uttrycksfullt handlande

– Putins Murmanskresa hade betydligt större betydelse än hans verbala uttryck för oro. Det är handlingar som räknas.

En annan intressant effekt är att uttryck kan seriekopplas. Handlingar som riktar sig mot ett uttryck tycks tolkas som handlingar riktade mot det som uttrycks. Det vill säga, om din handling X är avsedd att uttrycka Y så tenderar min handlande riktat mot X att tolkas som ett uttryck för mina intentioner angående Y. Ofta är det denna mekanism som skapar problem vid interaktion över kulturgränser. Att inte ta emot en present, eller ge rätt feedback på andra uttryck för välvilja, tolkas som uttryck för avståndstagande, vare sig det är avsett att vara det eller ej. Steele konstaterar beträffande positiv särbehandling att "you cannot be against it without seeming to be against what it purports to represent" (1995 citerad i Stone 1997: 161). Liknande problem uppkommer när man skall avveckla policies som fungerat som uttryck. EU-blockaden mot Österrike kan tolkas som ett symboliskt uttryck för avståndstagande. Blockadens upphävande riskerar då att tolkas som ett symboliskt uttryck för acceptans. Formellt uttryckt tycks mönstret vara att om X uttrycker Y, så kommer därefter -X tendera att tolkas som uttryck för -Y.

Uttryck är ofta mångtydiga. Detta kan utnyttjas i många situationer. Genom att formulera målsättningar i termer av mångtydiga uttryck underlättas kollektiv organisering där intressesmottagningar finns. Om krav uttrycks i konkreta termer blottläggs interna konflikter, uttrycken låter varje sida läsa in sina behov och målsättningar i organisationen (Stone 1997: 157; jfr Elder & Cobb 1983: 28). Strategin fungerar till dess det är dags att omsätta målen i praktisk handling.

På samma sätt kan uttryck utnyttjas i förhandlingar. Genom att formulera förhandlingsresultatet som mångtydiga uttryck kan båda sidor i en förhandling framstå som vinnare.⁷ En variant är att lösa besvärliga förhandlingsituationer genom att låta ena förhandlingsparten få materiell framgång medan motparten får prestigefyllda uttryck för eftergifter (Manners 2000). Senator George Aiken föreslog denna strategi som lösning på Vietnamkriget: "all that needed to be done was to declare ourselves the winners and bring our troops home" (Elder & Cobb 1983: 24). EU:s medlemsstater förefaller nu ha resonerat likadant i fallet Österrike.

Problem (iii): att förena 'symbol-' och '-politik'

Symbolpolitik är inte, och kan aldrig bli, ett teoretiskt ramverk.⁸ Symbolpolitik kan analyseras som en uppsättning variabler, men det är variabler i en kontext som inte är symbolpolitisk. Handen på hjärtat, politik består till största delen av annat än symbolpolitik, och det senare kan därför inte studeras på annat sätt än i sin naturliga miljö, som en variabel bland många i det politiska livet. Projektet att förstå politisk symbolism per se tycks mig därför vara besynnerligt.

Om symbolpolitik skall studeras som variabler i politiska processer, och inte som ett särskilt slags politik, så krävs ett övergripande teoretiskt ramverk. Valet av ramverk måste naturligtvis variera från forskare till forskare beroende på

studieobjekt. O'Neill (1999) demonstrerar hur symboliska variabler kan inkluderas i spelteoretiska förklaringar av säkerhetspolitik. Enär mitt forskningsintresse är symbolpolitikens betydelse i större nationella beslutsärenden så väljer jag ett ramverk från public policy-området, Jones och Baumgartners teori om avbrutna jämviktstillstånd (Baumgartner & Jones 1991; 1993; Jones 1994). Jag skall nu kort presentera teorin, för att sedan visa hur symbolpolitiska variabler kan inkluderas i den.

Teorin om avbrutna jämvikter

Inkrementalismen förutspår att policies förändras långsamt och gradvis över tiden, ett beslut har regelmässigt det tidigare beslutet som förebild. Anledningen är både kognitiv och politisk. Dels är det praktiskt ogörligt att genomföra den sortens omfattande analyser som krävs för att i grunden ompröva stora politiska program, dels är det politiskt svårt att skapa erforderliga koalitioner för att fatta dessa beslut. Resultatet är en beslutsstil som är satisfierande snarare än optimerande (Lindblom 1959; Wildavsky 1992). Teorin kämpar med delvis motsträviga data. Många policies förändras inte enbart på det gradvisa sätt som förutspåts utan genomgår även perioder av kraftig förändring (Jones *et al.* 1998). Teorin om avbrutna jämvikter [TAJ] försöker förklara, såväl de långa inkrementella perioderna av status quo, som de korta perioderna av snabb förändring, utan att avskrika någondera som avvikande fall.⁹

Det politiska systemet möter ett grundläggande problem. "Politicians cannot simultaneously deal with all important issues, but governments must" (True *et al.* 1999: 100). TAJ beskriver lösningen på problemet som en tudelning i två olika politiska delsystem. Det makropolitiska delsystemet är välbekant. Parlament, statsråd och ledande politiska kommentatorer diskuterar och fattar beslut i aktuella frågor som bevakas i rikspresen. Det andra delsystemet, som i olika tappningar kallas för järntrianglar, issue networks och i TAJ för *policysubsystem*, består av samfälligheter av specialister inriktade på just den fråga som subsystemet hanterar och verkar normalt under mycket liten medial uppmärksamhet. Det makropolitiska systemet arbetar seriellt, endast ett begränsat antal frågor ryms på agendan samtidigt. Köbildningen hanteras genom policysubsystemen, där politiska frågor processas parallellt i många olika subsystem under de perioder då de står utanför blickfånget. Den makropolitiska arenan och policysubsystemen fungerar på helt olika sätt, och en politisk frågas växlingar mellan stabilitet och snabb förändring kan knytas till hur frågan rör sig mellan de båda delsystemen.

Ett policysubsystem arbetar med väldefinierade problem. Väldefinierade är problem med tydliga beslutsdimensioner. Det är etablerat vilka mål som står i fokus, vilken expertis som är relevant och vilka grupper som är berörda. Subsystemet fungerar inom ett institutionellt ramverk – vissa lagrum, rutiner och delegeringsordningar gör just dessa aktörer, myndigheter och experter till de som äger frågan. I subsystemet delar man normalt en policybild, en gemensam problemdefinition och ett sätt att förstå och diskutera den politiska frågan (Baumgartner & Jones 1993: kap. 2; jfr Hall 1993).¹⁰ Policybilden innebär inte

att subsystemet är konfliktfritt, men att konfliktlinjerna är fastlagda och att en viss uppsättning aktörer är mobiliserade (jfr Schattschneider 1957; 1960). Det finns en vedertagen arbetsordning. Därför fungerar subsystemet inkrementellt, och så länge en politisk fråga begränsas till ett policysubsystem så är det inkrementella förändringar i policyn som kan förväntas.

Allting är förgångligt, så även subsystemen. Ibland bryter något av de parallella subsystemen samman och den politiska frågan måste föras upp i det seriella makropolitiska systemet och den nationella dagordningen, ett *seriellt skifte* (Jones 1994: kap. 8). "When a policy shifts to the macropolitical institutions for serial processing, it generally does so in an environment of changing issue definitions and heightened attentiveness by the media and broader publics" (Jones 1994: 185). Skiftet kan vara resultatet av att den förlorande sidan i policysubsystemet medvetet väljer att appellera till en bredare publik, det som Schattschneider beskrev som konfliktexpansion (1960). Det kan också vara resultatet av spektakulära händelser och något slags kriser som underminerar den rådande policybilden.

Större policyförändringar inträffar när frågan hanteras på det makropolitiska planet. Förändringarna inbegriper inte sällan att nya beslutsdimensioner och nya aktörer gör sig gällande. TAJ förklarar inte detta med att aktörernas preferenser förändrats. Vad som skett är att aktörerna börjat förknippa frågan med andra mål än tidigare och fokuserar på nya aspekter av frågan. Preferenser beskrivs som multidimensionella, och det är inte a priori givet vilken fråga som skall utvärderas efter vilka mål.

Formella politiska institutioner spelar en avgörande roll i TAJ. De nya problemdefinitioner som skapas i seriella skiften förblir inte fritt flytande idékomplex, utan sedimenteras i institutionella förändringar som ligger till grund för nya policysubsystem. Myndigheter skapas, lagrum ändras, kommittéer tillsätts, intresseorganisationer bildas. Detta betyder att de nya problemdefinitionerna får bestående effekter som kvarstår även sedan uppmärksamheten försvunnit och det allmänna sättet att betrakta frågan delvis förändrats.

Symbolpolitik i avbrutna jämvikter

Är symbolpolitiska variabler, så som jag definierat dem, förenliga med teorin om avbrutna jämviktstillstånd? Frågan behöver besvaras på två sätt. Å ena sidan handlar det om det finns en principiell konflikt mellan symbolism och jämviktsteorins utgångspunkter. Å andra sidan handlar det om huruvida symboliska variabler kan tillföra någonting till jämviktsteorin.

Den avbrutna jämviktsteorin beskriver beslutsfattandet som en form av bunden rationalitet (True *et al.* 1999: 103f). Det vill säga, givet de målsättningar som aktualiseras, den information som analyseras, de kognitiva förmågor som används och den policybild som beslutsfattaren arbetar med, så kommer han att försöka fatta ett så ändamålsenligt val som möjligt. Simon summerar, "they usually have reasons for what they do" (1985: 297). Är denna beslutsteori förenlig med symbolpolitiska variabler? Jag menar att den är det. Vad teorin gör gällande är att individen beslutar ändamålsenligt i *problemdefinitionen*, det

vill säga givet det sätt som individen kopplar frågan till andra politiska frågor och målsättningar. Enligt ett traditionellt synsätt sker sådana kopplingar instrumentellt, genom individens föreställningar om orsak och verkan. Den taxonomi som jag föreslagit beskriver symbolpolitiska aspekter som symboliska kopplingar vid sidan av de instrumentella. Det innebär att symboliska kopplingar tillkommer som variabler i beslutssituationen, men det betyder *inte* att individen skulle handla mot eller oberoende av sina behov och målsättningar.¹¹ Man kan verka för dessa målsättningar på fler sätt än genom instrumentellt agerande. Symbolism är inte irrationell, den är arationell.

Vad kan då symbolpolitiska variabler tillföra teorin om avbrutna jämvikter? *Kategorier* och kategorisering spelar en uppenbart central roll i TAJ, men diskuteras inte explicit. Problemdefinieringen sker delvis genom att en fråga definieras som ett visst slags fråga. TAJ beskriver förändringar av preferenser som resultatet av förändrat fokus (Jones 1994: kap. 4). Kategoriseringsbegreppet låter oss analysera fokusförändringen i termer av framhåvnings- maskerings- och smittoeffekter när problemet placeras i en ny kategori och nya egenskaper framträder. När t.ex. DDT-frågan omklassificerades från att vara en arbetsmiljöfråga (tänk om bonden tar skada?) till att bli en miljöfråga (tänk om rovfågarna dör?) mobiliserades helt nya grupper, frågan utvärderades i nya dimensioner och subsystemet förändrades från grunden (Bosso 1987).

Principer fungerar som en konfliktexpanderande teknik. Den framstår som användbar för en aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem och mobilisera hittills passiva grupper. Genom att visa hur ett politiskt problem principiellt hänger ihop med andra politiska frågor, så blir det möjligt att engagera nya grupper som bevakar dessa andra frågor. Policysubsystemens sammanbrott hänger enligt TAJ ihop med att nya aktörer intresserar sig för frågan. Principer är en teknik att åstadkomma detta. Ett vanligt motdrag från exempelvis skånska småsjukhus och andra offentliga organisationer som hotas av minskade anslag eller nedläggning, är att göra gällande att neddragningen innebär att nya policyprinciper införs. Principerna sägs i sin förlängning även hota en lång rad andra verksamheter. ”Hjälp oss, för idag är det vi, men imorgon kommer det att vara er tur. Låt oss stämma i bäcken.” Därmed representerar neddragningen inom en organisation neddragningar inom alla organisationer av samma slag.

Exempel och metonymier fungerar som en teknik för att katapultera politiska frågor på dagordningen. Subsystemen bryter ofta samman när någon form av kris uppträder.¹² Kriser fungerar som blickfångande metonymier, där en enskilda händelse representerar ett helt problemkomplex, en egenskapskategori som det rådande subsystemet inte kan hantera. Metonymier är också användbara för att få upp en fråga på agendan. Det konkreta har större medial dragningskraft än det abstrakta, och när en spektakulär händelse tolkas som en metonymi för ett större frågekomplex så kan frågan ta sig in i det makropolitiska delsystemet. Listan på samtida politiska metonymier, stora som små, kan göras lång: Tjernobyli, Estonias förlisning, mordet i Klippan och Kode, Öresundsbron, korruptionsskandalerna i Motala och Gävle, gruppvåldtäkterna i Stockholm, svenska popgruppers utlandsframgångar, Jonas Birgerssons klädstil.

Uttryck kan fungera som en konfliktexpanderande eller -kontrakterande teknik. En aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem kan lansera en beskrivning av rådande policyer som uttryck för intentioner som hotar andra, ännu ej mobiliserade grupper. Aktörer som försöker bevara det rådande subsystemet kan använda uttryck för att låta goda intentioner kompensera för kläna prestationer. Exempelvis motiveras det svenska prostitutionsförbudet ibland med att man vill ”visa” att det är fel med könshandel (t.ex. RD prot. 1997/98:114 Anf. 6). Uttryck framstår också som en användbar konsensusbevarande teknik i subsystemet, och som en metod att lösa makropolitiska konflikter och kunna etablera nya subsystem. Socialdemokraterna kunde samarbeta med Folkpartiet och Moderaterna i EU-omröstningen genom att förorda ett ”socialdemokratiskt” EU-medlemskap. Samma åtgärd uttryckte två olika intentioner.

Svagheten i TAJ ligger i beskrivningen av subsystemens sammanbrott och hur nya policy images etableras. Baumgartner och Jones talar om ”emotive appeals” och politiska frågor ”tone” (1993: 26). Med hjälp av symbolpolitiska variabler kan analysen göras grundligare. Min uppfattning är sålunda att det är fullt möjligt att föra in symbolpolitiska variabler i TAJ och att sådana variabler kan utgöra värdefulla nyanseringar av teorin.

Problem (iv): att fastställa symbolpolitik

Det är besvärligt att fastställa närvaron av symbolpolitiska variabler. Vi har sett att ordet klingar illa – det är alltid *andra* som sysslar med symbolpolitik, medan ens egna motiv är instrumentella och därmed hederliga. Vi kan inte förvänta oss att aktörerna själva tillstår att egna politiska beslut präglas av symbolpolitiska aspekter.

Problemet drabbar inte alla delar av min symbolpolitiska taxonomi på samma sätt. Någorlunda tydligt manifesterar sig kategoriseringar, principer och exempel i text och tal. Kategoriseringar visar sig i de termer som aktörerna använder för att formulera sina politiska krav och lösningar. På samma sätt är det lätt att se både appeller till principer och hur enskilda händelser lyfts fram som typiska exempel på större problem. Svårare blir det att fastställa att någonting används som uttryck. Att X uttrycker Y för aktör Z är ett rent subjektivt förhållande, som inte kan *bevisas* med mindre än tankeläsning av aktören.

I avsaknad av utrustning som ger oss direkt tillgång till aktörernas själsliv är det omöjligt att i egentlig mening bevisa att ett beslut vilar på symbolpolitisk grund. Studier måste därför vila på någon form av plausibilitetsresonemang och visa att den symbolpolitiska förklaringen är den rimligaste, givet föreliggande data, men inte nödvändigtvis den korrekta. Studiet av symbolpolitik är naturligtvis inte unikt i det avseendet, så gott som all samhällsanalys använder sig av kulturellt skapade begrepp (såsom ”valhandling,” ”löfte,” ”förhandling,” ”norm” osv.). Jag kan tänka mig två huvudsakliga strategier för att göra den symbolpolitiska förklaringen rimlig, kontrafaktiska idealtyper och tolkning.

Kontrafaktiska idealtyper

Symbolpolitik kan studeras genom kontrafaktiska idealtyper. Forskaren visar, genom att rekonstruera aktörernas mål och beslutsunderlag, att beslutet kraftigt avviker från vad som skulle vara ett rimligt rationellt beslut om beslutet vore baserat uteslutande på det underlag och de officiella och inofficiella motiv som aktörerna rimligen har. Med ett grundantagande om att folk resonerar ungefär som vi själva sluter sig forskaren till att beslutet istället vilar på symbolpolitisk bevekelsegrund. Sådant sätt att resonera angående symbolpolitik är mycket vanligt, även om det sällan eller aldrig formuleras som en uttrycklig metodologisk princip. Symbollitteraturen är bemängd med anekdoter om mer eller mindre irrationellt politiskt handlande, vars rimlighet äntligen uppdragas när författaren för fram den symboliska grunden för agerandet.

Metoden är behäftad med ett allvarligt problem. Antag att vi studerar en anfallande fotbollsspelare och frågar varför skottet missade målet. Vi vet att spelaren var fri, att han såg målet och antar att han inte tagit emot mutor från ett tipsbolag. Kan vi nu belägga att skottet i planket var ett symboliskt uttryck? Knappast, med största sannolikhet missade förstås spelaren högst ofrivilligt. Det förekommer felgrepp, stress, rutiner och glömska i politiken och självfallet begår politiker ofrivilliga misstag, ibland allvarliga sådana. Den indirekta metoden riskerar att klassificera sådana misstag som ”symboliska”. Man kan inte heller säkerställa att beslutsfattaren inte har outtalade motiv som ger beslutet en instrumentell förklaring.

Metoden riskerar också att skapa fel av omvänt slag. Vissa frågor är i sådan total avsaknad av instrumentella egenskaper att det är uppenbart att de måste vara symboliska – ritualer kring monarkin och handhavandet av landets flagga är kanske de bästa exemplen. Men dessa renodlade exempel är både få och ointressanta. Vi har sett att symbolism kan studeras som variabler i beslutsfattande, inte som ett särskilt slags beslut. Resultatet blir blandformer, som både bygger på symboliska och instrumentella aspekter, och som vi antagligen misssar på det här sättet.

Tolkning

Symbolpolitik kan studeras genom tolkning, dvs. genom att närma sig beslutet hermeneutiskt (Taylor 1985). Tolkning av handlingar liknar tolkning av texter. Handlingen är någonting luddigt och oklart som skall göras begripligt genom att forskaren tolkar den. Begripligheten som jagas, det som skall uttolkas, är vad handlingen betyder för den handlande.

Hur gör man när man tolkar? Normalt utgår man från att folk fungerar ungefär som en själv och ställer frågan ”vad skulle få mig att handla på det här sättet, vad skulle handlingen betyda för mig under motsvarande omständigheter?”. I den hermeneutiska tolkningen rör sig forskaren som bekant mellan del och helhet. Vi söker svaret på vad den enskilda handlingen, delen, kan betyda för aktören, och tolkningen gör vi med hjälp av vår bild av aktörens bakgrund, världsbild, kulturella sammanhang etc., helheten. Problemet är att vår bild av helheten bygger på vår tolkning av de delar som utgör den – bilden av aktörens

bakgrund består av vår tolkning av alla de enskildheter som bildar denna bakgrund. Vi tvingas röra oss mellan tolkningen av delen och tolkningen av helheten tills det hela kan pusslas ihop som en rimlig, koherent bild av vad handlingen kan betyda, en tolkning som gör den begriplig och som får handlingen att passa ihop med aktören. Följdfrågan infinner sig omedelbart.

But how does one know that this interpretation is correct? Presumably because it makes sense of the original text: what is strange, mystifying, puzzling, contradictory is no longer so, is accounted for (Taylor 1985: 17).

Den som inte låter sig övertygas av tolkningen, den som inte ser luddigheten försvinna, kan man i princip inte erbjuda mycket annat än ytterligare appeller till rimligheten, kanske säga samma sak igen men litet långsammare och med höjd röst.

Även tolkning för med sig flera svåra bekymmer. En scen ur Shakespeares *Julius Caesar* illustrerar detta på ett utmärkt sätt. På morddagens morgon kommer konspiratören Decius för att hämta Caesar till senaten, men upptäcker att kejsaren inte har någon större lust att gå till jobbet. När den orolige Decius frågar efter orsaken berättar Caesar att hans hustru Calpurnia har haft en dröm av mindre trevligt slag. Frågan är bara vad drömmen betyder.

Decius: Most mighty Caesar, let me know some cause, lest I be laugh'd at when I tell them so.

Caesar: The cause is in my will: I will not come, that is enough to satisfy the Senate. But, for your private satisfaction, because I love you, I will let you know. Calpurnia here, my wife, stays me at home; she dreamt tonight she saw my statue, which, like a fountain with an hundred spouts, did run pure blood, and many lusty Romans came smiling and did bathe their hands in it. And these does she apply for warnings and portents and evils imminent, and on her knee hath begg'd that I will stay at home today.

Decius: This dream is all amiss interpreted; it was a vision fair and fortunate. Your statue spouting blood in many pipes, in which so many smiling Romans bathed, signifies that from you great Rome shall suck, reviving blood, and that great men shall press for tinctures, stains, relics, and cognizance. This by Calpurnia's dream is signified.

Caesar: And this way have you well expounded it. /.../ How foolish do your fears seem now, Calpurnia! I am ashamed I did yield to them. Give me my robe, for I will go.

Tolkningen kan knappast kallas för annat än misslyckad. Hur kunde det gå så fel? Caesar brottades med ett antal metodologiska besvärligheter i sin drömtydning. Låt oss räkna upp de svåraste. (i) En symbol är öppen för omtolkning. Caesar kunde inte veta när tolkningen var färdig. (ii) Han visste inte när tolkningen var färdig eftersom det inte finns något tillgängligt oberoende kriterium för vad som är en korrekt tolkning. Därför upptäckte Caesar senare under dagen att det är komplicerat att använda tolkningar i prediktivt syfte. (iii) En tolkning präglas av förväntningar. Eftersom Caesar redan fruktade sina fiender var det naturligt att inledningsvis tolka drömmen som ett ont järkecken. (iv) En tolkning präglas också av känslomässiga behov. När Decius vädjade till Caesars fåfänga fann Caesar den nya och felaktiga tolkningen mer attraktiv än den

första och riktiga. (v) Tolkningen av en symbol är beroende av tolkningen av andra symboler. När blodet gavs en ny betydelse så förändrades även betydelsen av de glada romarna som sköljde sina händer däri. En felaktig tolkning ger följdfe. (vi) Det är svårt att fastställa att det finns någonting alls att tolka. Caesar utgick från att drömmen bar ett viktigt budskap som kunde dechiffreras, men drömmen kunde mycket väl ha varit frukten av slumpmässiga neurologiska processer. I tolkningsbranschen gäller ofta att den som söker, han skall finna.

Kontrafaktiskt bestämd tolkning

I brist på direktaccess till andra människors psyken tvingas vi tillgripa en kombination av provisoriska lösningar på det problemet. Jag förordar att man i görligaste mån använder en kombination av tolkning och kontrafaktiska idealtyper.

Om vi inte finner något beteende som är svårt att begripliggöra med rent instrumentella motiv så möter vi Caesars sjätte problem: Hur vet vi att det finns någonting alls att tolka? Avvikelse från ett idealtypiskt instrumentellt beteende ger oss ett tolkningsutrymme. Men alla avvikelser är inte symboliska. För att förhindra att misslyckade målchanser beskrivs som symboliska så måste vi använda oss av tolkning. De avvikelser som vi finner måste kunna ges en rimlig tolkning. Den symboliska tolkningen måste framstå som rimligare än alternativet att se dem som instrumentella misslyckanden.

När vi kombinerar den kontrafaktiska metoden och tolkningen får vi en egenkapsrymd med fyra olika extremsituationer (figur 1). Handlingar som är instrumentellt rationella och som inte lätt kan tolkas som uttryck är med största sannolikhet instrumentella verktyg, det förefaller långsökt att se dem som uttryck. Om handlingarna förvisso saknar instrumentellt rationell grund, men är svårtolkade, så förblir uttrycket osannolikt. De är rimligen misstag. Mellanformen hittar vi i handlingar som är instrumentellt rationella, men som dessutom är lätta att tolka som uttryck. Här framstår uttrycksalternativet som rimligare, men är fortfarande osäkert. Bara för att någonting *kan* tolkas som uttryck så betyder det inte att det är det. De fall där man med största sannolikheten kan belägga att handlingarna måste fungera som uttryck är förstas lättolkade handlingar med låg instrumentell rationalitet.

Studiet av symbolpolitik, och framför allt beläggen för att någonting fungerar som uttryck, kommer således med nödvändighet att vila på grader av plausibilitet, inte på verifikation. Edelman anser att man kan känna sig nöjd ändå. "Reasons for support or for doubt are all mortals can hope for. Final conclusions, like final solutions, are for dogmatists" (Edelman 1988: 5).

Slutsatser

Trots att symbolpolitik är ett vanligt och erkänt viktigt fenomen, så bedrivs det förhållandevis litet forskning kring frågan. Jag har argumenterat för att mycket som gjorts på området lider av fyra svagheter: oklara definitioner, avsaknad av

	Instrumentellt rationellt	Instrumentellt irrationellt
Svårtolkat beteende	1. Låg sannolikhet "Verktyg"	1. Låg sannolikhet "Misstag"
Lättolkat beteende	2. Medel sannolikhet "Symboliska verktyg"	3. Hög sannolikhet "Symboler"

Figur 1.

typologier, otydliga kopplingar till övrig statsvetenskap och metodologiska svårigheter att fastställa symbolism.

Symbolism förblir svårdefinierad, förmodligen därför att begreppet bygger på familjelikheter mellan flera olika fenomen. Jag gör en negativ definition av begreppet, som beslutsdimensioner som inte är instrumentella. Problemet med en sådan residualdefinition blir väsentligt mindre i och med att begreppet delats upp i en taxonomi. Termen 'symbolpolitik' har visat sig vara mindre användbar än dess olika yttringar. Symbolpolitik har separerats i fyra underavdelningar: kategorier, principer, exempel och uttryck. Till skillnad från 'symbolpolitik' är det möjligt att tydligt definiera underavdelningarna.

Mötet mellan symbolpolitiska begrepp och övrig statsvetenskaplig teoribildning kan vara till ömsesidig nytta. Jag har visat hur symbolpolitik och avbruten jämviktsteori väl låter sig förenas. Studiet av symbolpolitik hängs upp på ett teoretiskt ramverk som hanterar institutionella aspekter och intressekonflikter, vilket gör teoribildningen väsentligt mindre esoterisk. Samtidigt kan de symbolpolitiska begreppen bidra till att nyansera teorin på vissa punkter där den tidigare varit oklar.

De metodologiska problemen med att studera symbolism, som kan hanteras provisoriskt men knappast lösas, gör att variablerna inte kan användas prediktivt. Symbolism fastställs ex post. Vad Putin beträffar har statsvetenskapen med andra ord inte mycket att erbjuda. Men vad annat var att vänta?

Noter

1. Uppsatsen presenterades i en tidigare version i arbetsgruppen för politisk teori på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro, oktober 2000. Uppsatsen har i olika versioner förtjänstfullt kommenterats av bland andra Per Janson, Lennart Lundquist, Måns J Molin, Lars-Göran Stenelo, Linus Broström, Jonas Tallberg, Mikael Sundström, seminariedeltagare på Statsvetenskapliga institutio-

nen vid Lunds universitet samt seminariedeltagare i arbetsgruppen för politisk teori på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro 2000. Forskningen har finansierats av Sydskraft AB:s forskningsstiftelse.

2. I exempelvis *A New Handbook of Political Science* (Goodin & Klingemann 1996) återfinns endast ett fåtal referenser till några äldre studier genom indexordet 'Symbolic politics'.

3. Ett exempel på instrumentell egoism hittar man hos *tjuven*, som så praktiskt som möjligt uppfyller egna intressen. *Tvååringen* är precis som *tjuven* egoist, men agerar kontraproduktivt och manifesterar sitt ego genom symboliskt trots. *Martyren* liknar tvååringen i sitt symboliska handlande, men

stys däremot av högre, altruistiska principer. I likhet med martyren är *den hjälpsamme granen* altruist, men har ett mer praktiskt sinnelag i sitt handlande.

4. Till skillnad från Burnier (1994: 241) tror jag att orsakerna till det bristande genomslaget utslutande skall sökas i symbollitteraturens tillkortakommanden och inte i behavioralismens förmenta hegemoni.

5. Politiska förslag rättfärdigas *inte* genom hänvisningar till preferenser. "Falling back upon the subjective plea, 'It is what I want,' fails to serve as a justification at all. If challenged, the egoist can do little more than continue to repeat that simple claim" (Stoker 1992: 371).

6. Jag lutar åt att uppdelningen i refererande och kondenserande symboler liknar den mellan politiska symboler och symbolpolitik, och används för att avgränsa forskningsproblemet, inte för att göra distinktioner inom det.

7. Hyresgästerna på Askersundsgatan i Rågsved fick en hyressänkning på 400 kronor i månaden. Hyresgästerna tolkade detta som en eftergift från värden sedan de krävt kompensation för att de stått ut med missbrukande grannar. Värden hävdade att hyran var en "anpassning till hyresnivåerna i bolagets övriga fastigheter". "Hyressänkningen är en kompensation. Allt annat är skitsnack," sade en av hyresgästerna. Vem vann? (Stark 2000)

8. "Frameworks provide a foundation for inquiry by specifying classes of variables and general relationships among them, that is, how the general classes of variables loosely fit together into a coherent structure" (Schlager 1999: 234). När vi erkänner att det politiska livet består av mer än symbolism, erkänner vi därför samtidigt behovet av ett ramverk som består av mer än symbolpolitiska variabler.

9. De viktigaste teoretiska verken inom *punctuated-equilibrium theory* är Baumgartner & Jones (1991), Baumgartner & Jones (1993) och

Jones (1994). Empiriska studier finns, förutom i dessa, även i Jones *et al* (1998); Baumgartner & Jones (1994); Baumgartner (1987); studier av problemdefinitioner i Rochefort & Cobb (1994); Cobb & Ross (1997); Cobb (1998); Burnstein & Bricher (1997); Portz (1996); Weiss (1989); Nelson (2000); Nelson (1999); Nelson & Kinder (1996). Debatt om teorin finns i Howlett (1998); Soroka (1999) och Howlett (1999). Översikt i True *et al.* (1999).

10. Begreppet tycks ligga nära det som i andra sammanhang kallas för 'diskurs'.

11. Nozick påpekar: "[M]erely having ... symbolic meaning cannot alone explain the occurrence or persistence of an action or symptom. We have to add that what these actions and symptoms symbolize ... itself has some utility or value for the person; and moreover, that this utility ... which is symbolized is imputed back to the action or symptom, thereby giving it greater utility than it appeared to have" (1993: 26).

12. Termen 'kris' skall här läsas utan normativa undertoner. Det är en kris för de föreställningar som subsystemet bygger på, men därmed inte nödvändigtvis ett samhällsligt problem. Oväntat goda nyheter skapar svårigheter för den professionella problemlösaren.

Referenser

Aftonbladet, 1998. Oseriös demonstrationspolitik, Bildt, *Aftonbladet* 1998-10-06, 2. Ledare.
 Arnold, T W, 1935. *The Symbols of Government*. New Haven: Yale University Press.
 Baumgartner, F R, 1987. Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France, *Legislative Studies Quarterly* 12, 33–54.
 Baumgartner, F R – Jones, B D, 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems, *Journal of Politics* 53, 1044–1074.

Baumgartner, F R – Jones, B D, 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F R – Jones, B D, 1994. Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy, i Rochefort, D A – Cobb, R W (red) *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Bosso, C J, 1987. *Pesticides & Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Burnier, D, 1994. Constructing Political Reality: Language, Symbols, and Meaning in Politics, *Political Research Quarterly* 47, 239–253.

Burnstein, P – Bricher, M, 1997. Problem Definition and Public Policy: Congressional Committees Confront Word, Family, and Gender, 1945–1990, *Social Forces* 76, 135–169.

Cobb, R W, 1998. "Are Elderly Drivers a Road Hazard?: Problem definition and political impact" *Journal of Aging Studies* 12: 411–428.

Cobb, R W – Ross, M H (red), 1997. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, Redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Dagens Nyheter, 2000. EU-debatt om fel frågor, *Dagens Nyheter* 2000-05-11, A2. Ledare.

Economist, The, 2000. The Damage Done, *The Economist* August 26, 2000.

Edelman, M, 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Edelman, M, 1971. *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham Publishing Company.

Edelman, M, 1984. Afterword, 1984: Reflections on Symbolism and Politics i Edelman, M, *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press. Nyutgåva 1985.

Edelman, M, 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.

Edelman, M, 1998. Language, Myths and Rhetoric, *Society* 35, 131–140.

Eriksen, E O, 1987. Symbols, Stratagems, and Legitimacy in Political Analysis, *Scandinavian Political Studies* 10, 259–278.

Elder, C D – Cobb, R W, 1983. *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.

Elster, J, 1998. Introduction, i Elster, J (red) 1998, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Expressen, 1999. Man, kvinna, europé, *Expressen* 1999-11-05, 2. Ledare.

Finanstidningen, 2000. Barnverket borde byta spår, *Finanstidningen* 2000-05-27. Ledare.

Goodin, R E – Klingemann, H-D, (red) 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Graber, D A, 1976. *Verbal Behavior and Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Gusfield, J R. 1963. *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. Urbana: University of Illinois Press.

Hacking, I, 1999. *The Social Construction of What? Cambridge, Mass.:* Harvard University Press.

Hall, P, 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics* 25, 275–296.

Hofstadter, R, 1955. The Pseudo-Conservative Revolt, i Bell, D (red) 1955. *The New American Right*. New York: Criterion Books.

Howlett, M, 1998. Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting, *Canadian Journal of Political Science* 31, 495–524.

Howlett, M, 1999. Rejoinder to Stuart Soroka, 'Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon', *Canadian Journal of Political Science* 32, 733–779.

Johannesson, K, 1990. *Retorik eller konsten att övertyga*. Stockholm: Norstedts.

Jones, B D, 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, B D – Baumgartner, F R – True, J L, 1998. Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947–1995, *Journal of Politics* 60, 1–33.

Kertzer, D I, 1988. *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press.

Kertzer, D I, 1996. *Politics and Symbols: The Italian Communist Party and the Fall of Communism*. New Haven: Yale University Press.

- Kingdon, J W, 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers. Andra upplagan.
- Klatch, R E, 1988. Of Meaning & Masters: Political Symbolism & Symbolic Action, *Polity* 21, 137–154.
- Lakoff, G, 1987. *Women, Fire, and Dangerous Things*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lakoff, G – Johnson, M, 1980. *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lasswell, H D, 1930. *Psychopathology and Politics*. Chicago: University of Chicago Press. Midway Nyutgåva 1986.
- Lasswell, H D – Lerner, D – Pool, S, 1952. *The Comparative Study of Symbols*. Omtryckt i Sola Pool. *The Prestige Press: A Comparative Study of Symbols*. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press.
- Lindblom, C E, 1959. The Science of ‘Muddling Through’, *Public Administration Review* 19, 79–88.
- Lipset, S M, 1955. The Sources of the ‘Radical Right’, i Bell, D (red) 1955, *The New American Right*. New York: Criterion Books.
- Manners, I, 2000. *Substance and Symbolism: An anatomy of cooperation in the New Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Marris, P, 1996. *The Politics of Uncertainty: Attachment in private and public life*. London: Routledge.
- Merelman, R M, (red) 1992. *Language, Symbolism, and Politics*. Boulder: Westview Press.
- Nelson, T E, 1999. ‘Public Rhetoric, Policy Goals, and Political Attitudes’ Paper prepared for delivery at the 95th annual meeting of the American Political Science Association, September 2–5, 1999, Atlanta, Georgia.
- Nelson, T E, 2000. ‘Goals and Values in the Language of Issue Framing’ Paper presented to 2000 annual meeting of the American Political Science Association, August 31–September 3, Washington, DC.
- Nelson, T E – Kinder, D R, 1996. Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion, *Journal of Politics* 58, 1055–1078.
- Nozick, R, 1993. *The Nature of Rationality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Olsen, J P, 1970. Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?, *Scandinavian Political Studies* 5, 85–118.
- O’Neill, B, 1999. *Symbols, Honor, and War*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pinker, S, 1994. *The Language Instinct: The new science of language and mind*. London: Penguin Books.
- Pinker, S, 1997. *How the Mind Works*. London: Penguin Books.
- Portz, J, 1996. Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston, *Policy Studies Journal* 24, 371–386.
- Rocheftort, D A – Cobb, R W (red) 1994. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sapir, E, 1934. Symbolism, i *Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol. XIII: 492–495. New York: Macmillan.
- Schattschneider, E E, 1957. Intensity, Visibility, Direction and Scope, *American Political Science Review* 51, 933–942.
- Schattschneider, E E, 1960. *The Semisovereign People*. Hindsdale, Ill.: Dryden Press. Nyutgåva 1975.
- Schlager, E, 1999. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes, i Sabatier, P A (red) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Searle, J R, 1997. *Konstruktionen av den sociala verkligheten*. Göteborg: Daidalos.
- Sears, D O – Funk, C L, 1990. Self-Interest in Americans’ Political Opinions, i Mansbridge, J (red) *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sears, D O – Hensler, C P – Speer, L K, 1979. Whites’ Opposition to ‘Busing’: Self-Interest or Symbolic Politics? *American Political Science Review* 73, 369–384.
- Sears, J R – Lau, R R – Tyler, T R – Allen Jr, H R, 1980. Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting, *American Political Science Review* 74, 670–684.
- Simon, H, 1985. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, *American Political Science Review* 79, 293–304.
- Soroka, S, 1999. Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon, *Canadian Journal of Political Science* 32, 763–772.
- Stark, T, 2000. Sänkt hyra för grannar till missbrukare, *Svenska Dagbladet* 2000-07-02, 10.
- Steele, S, 1995. Affirmative Action Must Go, *New York Times* 1995-03-01, A19.
- Stoker, L, 1992. Interests and Ethics in Politics, *American Political Science Review* 86, 369–380.
- Stone, D, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Svenska Dagbladet, 1998. Könshandel. Felaktiga Messingaler, *Svenska Dagbladet* 1998-06-02, 2. Ledare.
- Svenska Dagbladet, 2000. Kvoterad eller lämpad?, *Svenska Dagbladet* 2000-05-12, 2. Ledare.
- Taylor, C, 1985. Interpretation and the Sciences of Man, i Taylor, C, 1985, *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J L – Jones, B D – Baumgartner, F, 1999. Punctuated-Equilibrium Theory, i Sabatier, P A (red), 1999, *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Wedeen, L, 1999. *Ambiguities of Domination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weiss, J A, 1989. The Powers of Problem Definition: The case of government paperwork, *Policy Sciences* 22, 97–121.
- Wildavsky, A, 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: HarperCollins Publishers. Andra upplagan.
- Wittgenstein, L, 1958. *Philosophical Investigations*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Yanow, D, 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Översikter och meddelanden

Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?

1. Innledning

I Norge finnes det ingen mulighet til å oppløse parlamentet og arrangere nyvalg, og landet skiller seg dermed ut blant parlamentariske demokratier. I Sverige er det oppløsningsrett, men siden den ordinære valgdagen likevel ligger fast, blir oppløsningsretten lite annet enn en sikkerhetsmekanisme beregnet på svært vanskelige, parlamentariske situasjoner. Norge og Sverige er følgelig i praksis ikke så ulike på dette området. I Danmark – som har bevegelig valgdag – er imidlertid oppløsningsretten høyst reell. Den er et pressmiddel i regjeringens hender, og den er benyttet særdeles flittig.

Bør det i parlamentariske systemer finnes en oppløsningsrett?¹ Hvor bør oppløsningsretten i så fall ligge? Bør nyvalg bare komme på tale i spesielle situasjoner, for eksempel etter mistilitsvota? Dette er spørsmål som drøftes på sidene som følger.² Diskusjonen vil være relativt generell, selv om den har hatt Norge – som et land uten oppløsningsrett – som utgangspunkt. Vekten vil ligge på å gi en oversikt over argumenter det er relevant å trekke inn for å besvare spørsmålene som er nevnt. Underveis diskuteres argumentenes holdbarhet ved å vise til erfaringer i Europa. Drøftingen gir *ikke* opphav til entydige anbefalinger når det gjelder spørsmålet om innføring av oppløsningsrett; hvilken samlet konklusjon en trekker vil avhenge av hvordan de ulike argumentene vektlegges og avveies mot hverandre. Dette har igjen sammenheng med den enkeltes verdimeslige utgangspunkt. Hvis det for eksempel er slik at en oppløsningsrett lagt

i regjeringens hender styrker regjeringen vis å vis parlamentet, vil dette være et argument i favør av oppløsningsrett for de som mener at regjeringen er for svak, mens det er et motargument for de som ønsker å hegne om parlamentets posisjon.

I artikkelen gis det oversikt over hvordan nyvalgsinstituttet er utformet i utvalgte land. I mange tilfeller har jeg benyttet konstitusjonene (i engelsk oversettelse på internett) som kilde, supplert med statsvitenskapelig faglitteratur og samtaler med eksperter fra forskjellige land. Det finnes enkelte analyser som inneholder opplysninger om oppløsningsretten i et stort antall stater, men det har ikke vært mulig å legge disse til grunn uten videre. Ofte dreier det seg om opplysninger som hverken er fullstendige, oppdaterte eller tilstrekkelig detaljerte, og i en del tilfeller skjemmes oversiktene endog av feil og tvilsomme tolkninger.³

Artikkelen er disponert på følgende vis. Etter et avsnitt som tar opp enkelte begrepsmessige og historiske forhold som et bakgrunnstappe for diskusjonen, blir det redegjort nærmere for hvordan oppløsningsretten er utformet i en del parlamentariske land – de fleste av dem europeiske. Ordningene i Danmark og Sverige blir viet spesiell oppmerksomhet. Deretter drøftes forskjellige argumenter som kan anføres for eller mot oppløsningsrett. Listen med argumenter tar sikte på å være relativt uttømmende. Artikkelen avrundes med en konklusjon.

2. Bakgrunn

2.1. Norge unikt blant parlamentariske land

Et parlamentarisk styresett innebærer at regjeringen dannes med basis i parlamentet, og at den i sitt virke står ansvarlig overfor lovgiverne. Det

sentrale virkemiddelet i denne sammenheng er mistillitsvoteringer; hvis tilstrekkelig mange uttrykker mistillit til regjeringen, må den gå av.⁴ Norge skiller seg imidlertid fra andre parlamentariske demokratier ved at det ikke finnes noen mulighet for å sende parlamentarikerne hjem før den ordinære valgperioden er omme. Det har derfor vært anført at oppløsningsrett bør innføres for å bringe Norge på linje med andre parlamentariske land.

Noe særlig sentralt argument har dette ikke vært, og i utgangspunktet kan det heller ikke sies å ha særlig tyngde. For det første er det – som vi senere skal se – store variasjoner når det gjelder måten oppløsningsretten er utformet på, og de ulike ordningene kan ha svært forskjellige egenskaper. Det er derfor ikke en rådende norm å gripe til på området, som skulle kunne bringe Norge på linje med andre parlamentariske land. Noen land har også en oppløsningsrett som er så begrenset at de i realiteten er på linje med Norge. For det andre er det verdt å huske på at de aller fleste presidentstyrte land heller *ikke* har noen form for oppløsningsrett.⁵ I et litt større perspektiv er det faktisk at vi mangler oppløsningsrett i Norge derfor ikke så unikt; et stort antall demokratiske stater opererer med faste valgperioder. Dette til tross for at mange presidentstyrte land fra tid til annen opplever svært fastlåste situasjoner som skyldes at presidenten tilhører en annen politisk fløy enn parlamentsflertallet, og hvor en appell til folket i form av nyvalg godt kunne tenkes å være en løsning.⁶

2.2. Forutsetter parlamentarisme oppløsningsrett for regjeringen?

Det er hevdet at oppløsningsrett lagt *til regjeringen* er nødvendig del av en velfungerende parlamentarisme, og enkelte går så langt at de lister oppløsningsrett for regjeringen blant parlamentarismens definitoriske kjennetegn.⁷ Til grunn for dette synet ligger en tanke om maktbalanse: Parlamentsflertallets anledning til å fjerne enhver regjering ved mistillitsvotum, må balanse med en rett for regjeringen til å sende parlamentarikerne hjem. Uten at regjeringen har et virkelig maktmiddel – som retten til å tvinge gjennom et nyvalg – blir forholdet mellom utøv-

ende og lovgivende myndighet for ulikevektig. Vi skal la spørsmålet om oppløsningsretten som mulig maktmiddel for regjeringen ligge foreløpig. Det bør imidlertid understrekes at oppløsningsrett for regjeringen ikke kan være noe karaktertrekk ved parlamentarismen, og slik oppløsningsrett er i praksis neppe et vilkår for en velfungerende parlamentarisme. Det finnes en rekke land hvor *regjeringen ikke* har anledning til å skrive ut nyvalg, men hvor det likevel ikke kan være noen tvil om regimets parlamentariske karakter – i og med at regjeringen står ansvarlig overfor parlamentet. Videre eksisterer det i dag ikke noe klart, faglig belegg for å hevde at parlamentarisme med oppløsningsrett hos regjeringen, *generelt* sett fungerer bedre enn andre varianter av parlamentarisme.⁸

2.3. Oppløsningsrett foreslått hyppig

For en del land er oppløsningsretten en arv fra tiden med absoluttistisk kongemakt; retten til å sende parlamentarikerne hjem ble med andre ord beholdt etter at utøvende makt ble demokratisert (ved å innføre parlamentarisme). De forfatningene som tjente som forbilder ved utformingen av den norske Grunnloven i 1814 – ingen av dem parlamentariske, hadde ikke bestemmelser om oppløsningsrett.⁹ Som kjent ble da heller ikke noen slik bestemmelse innført i konstitusjonen. Kongen fikk riktignok anledning til å heve Stortinget etter at representantene hadde vært samlet tre måneder, og ved innføringen av årlige Storting i 1869 kunne hjemsendelse skje allerede etter to måneders samling.

Oppløsningsrett i ordinær forstand har vært foreslått og debattert en rekke ganger. Det første forslaget om å gi Kongen oppløsningsrett ble fremsatt så tidlig som i 1821, sammen med flere andre forslag som – hvis de hadde blitt vedtatt – hadde styrket Karl Johans maktstilling betraktelig.¹⁰ På 1870-tallet var det en omfattende diskusjon av oppløsningsretten, herunder hvorvidt det å innføre oppløsningsrett ville føre til parlamentarisme eller ikke.¹¹ Ved siden av at frykten for parlamentarisme kan ha vært en faktor i tiden før 1884, var nok den vesentligste grunnen til at forslag om oppløsningsrett ikke oppnådde grunnlovsmessig flertall i forrige århundre, at dette

ville styrket *unionskongens* posisjon. Etter unionsoppløsningen – og etter at den personlige kongemakt ble avskaffet – har det også vært fremsatt forslag om oppløsningsrett en rekke ganger.¹² I 1972 behandlet Stortinget et forslag om oppløsningsrett etter svensk mønster som fikk støtte fra et klart flertall, men ikke det nødvendige 2/3 flertall.¹³

3. Oppløsningsrettens utforming

Som vi allerede har antydnet, er det mange former for oppløsningsrett. Det kan variere *hvem* som er gitt adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen, og på hvilke *vilkår* oppløsning kan finne sted. Likedan skiller forskjellige parlamentariske stater seg fra hverandre når det gjelder hvor sammensatte bestemmelsene på området er.

3.1. Hvem har oppløsningsrett?

Det typiske i parlamentariske demokratier er at retten til å oppløse parlamentet er tillagt utøvende myndighet.¹⁴ I noen land betyr dette at statsministeren eller regjeringen avgjør spørsmålet om oppløsning på egen hånd. Det er blant annet tilfellet i Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland. I noen av disse landene involveres riktignok monarken formelt sett, men det er ingen tvil om at den politiske avgjørelsen om nyvalg ligger hos regjeringens politikere.

Noen steder er oppløsningsretten lagt til presidenten (statsoverhodet), eller eventuelt til president og statsminister (regjering) i kombinasjon. Her er Island¹⁵, Portugal, Østerrike, Finland, Frankrike, Hellas, Italia og Tyskland eksempler. I de tre sistnevnte landene er presidenten indirekte valgt, og det hører til unntakene at presidenter uten et folkelig mandat har fullmakter av denne typen.¹⁶ Reelt sett vil det imidlertid være kansleren som spiller den mest avgjørende rolle ved parlamentsoppløsning i Tyskland, og parlamentet selv i Italia.¹⁷ I Frankrike er presidenten folkevalgt og relativt sterk, og det er ikke overraskende at presidentens hånd om oppløsningsretten er høyst reell. Flere ganger har tidlige valg styrket den blokken presidenten tilhører, og gitt et parlamentsflertall og en regjering mer på linje

med presidenten enn landet ellers ville hatt. Oppløsning av parlamentet var for eksempel en av de første embetsgjerningene til president Francois Mitterrand etter at han ble valgt i 1981, og nyvalget førte til at et fiendtlig parlament ble avløst av et mer vennligsinnet.¹⁸

Det finnes også eksempler på at parlamenter er gitt anledning til å oppløse seg selv. Israels Knesset har denne muligheten, og den er hyppig benyttet – sist i mai 1999. Gjennom en vanlig flertallsbeslutning fremskyndet parlamentet et valg som ellers var forespeilet i oktober 2000. Vedtaket om oppløsning innebar også at valgperioden til Benjamin Netanyahu, den direkte valgte statsministeren i Israel, ble forkortet med nesten et og et halvt år.¹⁹ I Østerrike er også én av veiene til nyvalg før den ordinære 4-års perioden er omme at parlamentet oppløser seg selv. Denne muligheten har blitt benyttet en rekke ganger i etterkrigstiden; et par ganger har parlamentet endog oppløst seg selv før halve valgperioden har vært omme.²⁰ I Belgia kan regjeringen fremme forslag om oppløsning overfor representantkammeret, og det blir nyvalg dersom forslaget oppnår støtte fra over halvdel av representantene (absolutt flertall). I realiteten ligger oppløsningsretten i dette tilfellet i parlamentets hender, men forsamlingen har ikke fullt herredømme over initiativet.²¹

Hvorvidt oppløsning av parlamentet kontrolleres av én eller flere aktører kan ha en viss betydning for hvor hyppig tidlige valg forekommer. I tilfeller hvor flere aktører må enes om å gjennomføre et nyvalg, vil det være etablert en høyere barriere mot oppløsning enn om en president eller statsminister kontrollerer avgjørelsen alene. På samme måte er det grunn til å anta at det vises større tilbakeholdenhet hvis flere partier involveres ved avgjørelsen, enn om ett bestemmer. Det er for eksempel slik at hvis oppløsningsretten ligger i regjeringens hender, vil en koalisjon under ellers like vilkår ha vanskeligere for å treffe avgjørelse om nyvalg enn en ettpartiregjering.

Likedan kan det representere et hinder mot misbruk av oppløsningsretten å kople inn flere aktører. Det heter for eksempel i den finske grunnloven at presidenten bare kan oppløse Riksdagen etter et begrunnet initiativ fra stats-

ministerens side (og etter å ha hørt synspunktene til riksdagspresidenten og partigruppene).²² Presidenten er følgelig avhengig av statsministerens initiativ, og statsministeren avhengig av at presidenten blir med på ferden. Særlig hvis president og statsminister tilhører forskjellige partigrupperinger, er det bygget inn en barriere mot at nyvalg blir arrangert ut fra snevre partiinteresser.

3.2. Oppløsningsrett knyttet til bestemte situasjoner

I flere land er oppløsning knyttet til bestemte situasjoner eller hendelser. Det gjelder for eksempel Tyskland, hvor regjeringssjefen har anledning til å be presidenten om oppløsning av Forbundsdagen når det er klarlagt at det ikke lenger er noen styringsdyktig majoritet bak regjeringen, og det heller ikke finnes en annen majoritet som er rede til å overta.²³ I praksis betyr dette at nyvalg står som en aktuell utvei etter at regjeringen har tapt en *tillitsvoting*.²⁴ I Belgia kan *mistillitsvotum* på tilsvarende vis utløse nyvalg: Regjeringen har adgang til å oppløse representantforsamlingen hvis den, med absolutt flertall, først har vedtatt et mistillitsforslag eller avvist et forslag der regjeringen ber om tillit.²⁵ Inn-til nylig var det slik at mistillitsvotum i Israel automatisk ledet til nyvalg både for parlament og statsminister, med mindre flertallet for mistillit til statsministeren var så stort (over 2/3 flertall) at det bare foranlediget nytt valg av statsminister. Den polske presidenten har etter grunnlovsreformene i 1997 kun fått en meget begrenset oppløsningsrett: Underhuset kan oppløses hvis de to kamrene i nasjonalforsamlingen ikke blir enige om et statsbudsjett innen det er gått 4 måneder, og det kan oppløses hvis situasjonen er så fastlåst at landet ikke får dannet noen ny regjering.²⁶ Hellas har en ordning der parlamentet oppløses hvis forsamlingen ikke etter tre voteringer har klart å velge president (statsoverhode), eller hvis det etter gjentatte regjeringsskriser er slik at nyvalg fremstår som eneste mulighet for å gjenopprette regjeringss stabilitet. Den greske regjeringen kan be om nyvalg i forbindelse med saker av stor nasjonal betydning, men bare etter å ha fått parlamentets tillit. En regjering

uten et solid parlamentarisk grunnlag kan altså ikke fremskynde et valg på denne måten. Sverige får et ekstra valg hvis riksdagspresidentens forslag til hvem som skal ta over som statsminister har blitt forkastet fire ganger av de folkevalgte.²⁷ I noen land medfører vedtak om endring av grunnloven at parlamentet blir oppløst. Danmark, Island, Belgia og Nederland kan stå som eksempler. Islands grunnlov foreskriver også automatisk nyvalg i nok et tilfelle. Dersom Alltinget med tre fjerdedels flertall vedtar å avsette presidenten, er presidenten suspendert og det skal arrangeres folkeavstemning om spørsmålet. Denne leder enten til avsettelse av presidenten, eller til nyvalg av Alltinget. Med andre ord: Enten har Alltinget handlet i samsvar med folkets ønsker og presidenten avsettes, eller det har feilet og blir erstattet av et nytt Allting. Naturlig nok har denne formen for oppløsning liten praktisk betydning.

Som vi forstår av gjennomgangen så langt, er det flere land som har nokså sammensatte nyvalgsinstitutter. Det typiske er at oppløsningsretten er lagt til utøvende myndigheter – til statsminister, regjering eller president. Det er uvanlig at parlamenter kan oppløse seg selv, men i den grad oppløsningsretten knyttes til mistillits- eller tillitsvoteringer, gis parlamentsflertallet indirekte det avgjørende ord.

En rekke land knytter oppløsningsretten til klart definerte situasjoner eller hendelser. Normalt dreier det seg om situasjoner som viser at parlamentet ikke er i stand til å ivareta sine mest sentrale oppgaver på en tilfredsstillende måte: Det blir ikke dannet noen regjering, det blir ikke vedtatt noe statsbudsjett eller forsamlingen evner ikke å peke ut statsoverhode.

I tabell 1 er det gitt en oversikt over oppløsningsretten i utvalgte land. Oversikten er stikkordsmessig, og i en rekke tilfeller gjelder begrensninger eller kvalifikasjoner som ikke er tatt med. For de fleste europeiske landene som er nevnt, har vi gitt utfyllende opplysninger i teksten.

3.3. Ekstra valg som sikkerhetsventil
Storbritannia regnes gjerne som parlamentarismens vugge. Her er oppløsning av Underhuset

Tabell 1. Oppløsningsretten i utvalgte land. (Gjelder underhuset i land hvor nasjonalforsamlingen har to kamre.)

LAND	OPPLØSNINGSRETT
Australia	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen (via generalguvernøren) Ved fastlåst konflikt mellom nasjonalforsamlingens kamre
Belgia	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen etter tap av tillit Ved regjeringssavgang hvis parlamentsflertallet samtykker Ved grunnlovsending
Canada	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeren
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen Ved grunnlovsending
Finland	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten på initiativ fra regjeringen
Frankrike	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten (etter å ha konsultert bl.a. statsminister)
Hellas	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen (etter å ha fått parlamentets tillit) Presidenten etter gjentatte regjeringsskriser Presidenten hvis det viser seg umulig å danne ny regjering Hvis en ikke får valgt ny president
Irland	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeren (via presidenten)
India	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten på initiativ fra regjeringen
Island	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten Ved grunnlovsending
Italia	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten (etter konsultasjoner med kamrene)
Israel	<ul style="list-style-type: none"> Parlamentet Etter mistillitsvotum Statsministeren (via presidenten)
Japan	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen (via Keiseren)
Luxemburg	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen Ved grunnlovsending
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen (via monarken) Ved grunnlovsending
New Zealand	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeren (via generalguvernøren) Ved grunnlovsending
Polen	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten hvis parlamentets kamre ikke enes om budsjettet Presidenten hvis det viser seg umulig å danne regjering
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten hvis det viser seg umulig å danne regjering Presidenten etter tap av tillit for regjeringen
Spania	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeren (etter drøfting i regjeringen) Kongen og presidenten i underhuset hvis det viser seg umulig å danne ny regjering
Storbritannia	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeren
Sverige	<ul style="list-style-type: none"> Regjeringen Etter at riksdagspresidentens forslag til ny statsminister er forkastet fire ganger
Tyskland	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten etter initiativ fra kansleren, men bare etter tap av tillit i Forbundsdagen Presidenten hvis en ikke får valgt kansler med absolutt flertall
Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> Presidenten hvis det viser seg umulig å danne regjering Presidenten etter gjentatte mistillitsvota mot regjeringen (men ikke konstruktiv mistillit)
Østerrike	<ul style="list-style-type: none"> Parlamentet Presidenten på initiativ fra regjeringen

Kilder: Konstitusjoner (elektronisk via IPU's *Parline Database*), supplert med analyser fra utvalgte land (se litteraturlisten) og samtaler med spesialister fra noen av landene (se note 1).

et virkemiddel statsministeren i dag rår helt og fullt over, selv om avgjørelsen formelt må gå via monarken.²⁸ Det er ikke kjent at monarken i nyere tid har latt være å etterkomme et ønske om nyvalg fra statsministerens side, og kongelig sanksjon kan normalt tas for gitt. Det er verdt å merke seg at statsministeren har anledning til å

svare med oppløsning av Underhuset etter at det er klarlagt at regjeringen ikke har forsamlingens tillit. Et mistillitsvotum er med andre ord ikke noen garanti for regjeringsskifte, men kan heller være en invitt til nyvalg.²⁹ Også i Sverige og Danmark er oppløsningsretten lagt til regjeringssiden. De to landene har imidlertid svært

forskjellige ordninger på området, og ingen av dem kan ses som kopier av det britiske system. La oss se på de svenske reglene først.³⁰

Det finnes forskjellige veier til oppløsning av Sveriges Riksdag. Regjeringen har oppløsningsrett, og kan forordne "ekstra valg" mellom de ordinære valgene som avholdes hvert fjerde år.³¹ Dette er en vanlig regjeringsbeslutning, og det er knyttet få begrensninger til utøvelsen av prerogativet. Valget skal holdes innen tre måneder etter at beslutningen om ekstra valg er truffet, og tidligst 35 dager etter regjeringens beslutning. Ekstra valg får ikke holdes for tett innpå et ordinært valg; det må gå minst tre måneder fra åpningen av en ny Riksdag før regjeringen kan gå inn for nytt valg. Videre kan et forretningsministerium *ikke* forordne ekstra valg. Dette er regjeringer som har bedt om avskjed, men som på oppfordring fra "talmannen" (riksdagspresidenten) fungerer til en ny regjering er dannet.

En regjering som felles ved mistillitsvotum kan oppheve virkningen av dette ved å utlyse ekstra valg innen en uke (forutsatt at det har gått mer en tre måneder siden sist valg). Regjeringen trenger i dette tilfellet ikke å gå av før valget, og den omdannes heller ikke til et forretningsministerium. Hvorvidt regjeringen vil ønske å søke avskjed etter valget, vil være betinget av hvordan det går ved valget. I prinsippet kan regjeringen bli sittende til nytt mistillitsvotum foreligger.³²

Oppløsning av Riksdagen kan også finne sted i situasjoner hvor det viser seg nærmest umulig å få dannet en ny regjering. Det er talmannen som ved regjeringsskifter foreslår hvem som skal få i oppdrag å danne ny regjering. Forslaget som fremmes må opp til avstemning i Riksdagen, og forslaget blir avvist hvis et flertall av de 349 representantene stemmer mot det. I motsatt fall er kandidaten til regjeringssjef godtatt. Hvis talmannen fire ganger mislykkes i å få forslag til statsministerkandidater akseptert av Riksdagen, blir det automatisk skrevet ut ekstra valg.

Etter den partielle forfatningsreformen i 1969 har oppløsningsretten ikke blitt benyttet. En viktig grunn til at det sjelden er attraktivt for svenske regjeringer å utskrive nyvalg, er den faste valgdagen som praktiseres. Av særlig betydning var dette i de årene den ordinære valgperioden

var på bare 3 år. Under normale forhold vil det være vanskelig for en regjering å legitimere tilleggskostnadene som et ekstra valg representerer.³³ Alt i alt er de svenske reglene utformet på en slik måte at ekstra valg kun aktualiseres i spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner. Det er nærliggende å betegne nyvalgstituttet som en ren *sikkerhetsventil*.³⁴

3.4. Nyvalg som regjeringsinstrument

Også i Danmark kan en si at nyvalg initieres på flere måter.³⁵ Folketingets medlemmer velges i utgangspunktet for fire år, og det påhviler statsministeren å sørge for at nyvalg avholdes innen valgperiodens utløp. Regjeringen kan til enhver tid skrive ut nyvalg, med den virkning at de sittende folketingsrepresentantenes mandat faller bort når nyvalget er gjennomført. Valgdagene i Danmark er bevegelige, i den forstand at en ny fireårsperiode starter etter hvert valg. Den eneste formelle begrensning som kommer inn i bildet når det gjelder oppløsningsretten, er at en nyinnsett regjering ikke kan skrive ut valg før statsministeren har fremstilt seg for Folketinget. Regjeringens oppløsningsrett kan ikke begrenses rettslig ved lov eller ved overenskomster mellom partiene i Folketinget, i og med at regjeringens prerogativ er slått fast i grunnloven. Der som en regjering kort tid etter ett folketingsvalg utskriver et nytt, kan det imidlertid bli oppfattet som misbruk av adgangen til å skrive ut nyvalg.³⁶

Hvis Folketinget uttrykker mistillit til statsministeren, innebærer det enten at regjeringssjefen innleverer sin avskjedssøknad, eller at regjeringen svarer ved å be om nyvalg. Også i dette tilfellet er det regjeringen som treffer beslutningen om nyvalg, men folketingsflertallet setter prosessen igang ved sitt mistillitsvotum.

Nyvalg kommer i tillegg inn i bildet ved grunnlovsendringer. I tilfeller hvor Folketinget vedtar et grunnlovsforslag, og regjeringen ønsker å gå videre med saken, må det gjennomføres valg.³⁷

Til forskjell fra Sverige, må et flertall av de 22 folketingsvalgene Danmark har gjennomført i etterkrigstiden betegnes som tidlige valg, det vil si valg som er gjennomført i god tid før maksi-

mumsgrensen på 4 år.³⁸ Til sammenligning har Norge hatt 14 stortingsvalg i samme tidsperiode.

4. Argumenter for og mot oppløsningsrett

Vi skal i dette avsnittet presentere noen argumenter for og mot oppløsningsrett. I noen grad blir den empiriske relevansen av argumentene også diskutert, med basis i erfaringer fra forskjellige parlamentariske land.

4.1. Appell til folket

I moderne demokratier står tanken om folkesuverenitet helt sentralt. Den går i korthet ut på at folket har rett til å styre seg selv, og at folkets vilje utgjør den øverste norm for statsstyringen. I praksis innebærer selvbestemmelsesretten selvsagt ikke et direkte folkestyre; folkeviljen kommer til uttrykk på indirekte vis, via folkerepresentasjonen. Hvis det oppstår sterk strid mellom de øverste, politiske statsmakter, har det vært anført at folket bør kunne koples inn som "dommer". Oppløsningsretten gjør det mulig å få sentrale stridsspørsmål avgjort ved direkte appell til velgerne.

Det er ikke alltid naturlig å begrunne oppløsningsretten på denne måten. Det mest naturlige i denne sammenheng vil være å tenke på tilfeller der konflikter mellom parlament og regjering settes på spissen. Hvis nasjonalforsamlingen vedtar et mistillitsforslag, eller påfører regjeringen et nederlag etter kabinetspørsmål eller etter å ha bedt om tillit, er det – som vi har sett – i noen land slik at regjeringen kan velge om den skal søke avskjed eller skrive ut nyvalg. Et nyvalg innebærer at velgerne får anledning til å bedømme om parlamentsflertallets handlemåte har vært riktig eller ikke. Appellen til velgerne representerer en form for demokratisk *kontroll* av de folkevalgte virke, på samme måte som de folkevalgte kontrollerer regjeringens aktivitet.³⁹

Enkelte land gjennomfører nyvalg i forbindelse med grunnlovsendringer.⁴⁰ Her står også ideen om appell til folket sentralt. Endringer i det konstitusjonelle rammeverket skal ikke kunne finne sted uten at velgerne har fornyet tilliten til parlamentarikerne som driver prosessen frem.

Hvordan vil ordninger der oppløsningsretten knyttes til parlamentariske krisesituasjoner virke i praksis? Ved et nyvalg foranlediget av angrep på den sittende regjeringen, bringes regjeringsspørsmålet i forgrunnen på en helt annen måte enn ved valg ellers. De aktuelle regjeringsalternativene, som sjelden er mer enn to til tre stykker, vil kunne trekke til seg en del stemmer som ellers ville gått til mer perifere partier.⁴¹ Partier som utgjør de fremste styringsalternativene vil dermed styrkes. I tillegg bidrar regjeringssentrerte valg til å høyne valgdeltakelsen.⁴²

Et mulig problem ved ordninger der oppløsning av parlamentet skjer i kjølvannet av parlamentariske kriser, er at den saken som har utløst "krisevalget" helt overskygger andre temaer. I og med at de folkevalgte og regjeringen må forholde seg til en lang rekke saker i årene etter et valg, er det ønskelig at det ligger et relativt generelt mandat fra velgerne til grunn. Det vil si et mandat som fremkommer ved at forskjellige saker tas i betraktning, og ulike hensyn avveies mot hverandre. Ved for sterk konsentrasjon om én sak eller ett stridsemne, risikerer en at valgresultatet ikke vil reflektere bredere vurderinger på noen god måte. Det er også grunn til å tro at endringene i partienes oppslutning ved et valg vil kunne påvirkes av om det bare er én enkelt, krisepreget sak som fokuseres til fortrengsel for det meste annet. Det øker faren for ustabilitet.⁴³

Vi har ikke data som kan belyse denne tankegangen på noen god måte. Når det gjelder forholdet mellom de totale endringer for partiene på den ene siden, og valgtidspunkt på den andre, er erfaringene blandede. I Danmark vil mange av de tidlige valgene bunne i parlamentariske kriser, men det er i *etterkrigstiden som helhet* ikke noen markant tendens til at det skjer større endringer på den parlamentariske arena når nyvalgene skrives ut etter kort tid. Tar vi bort fire lite typiske valg ("jordskjelvvalget" i 1973, valgene i 1953, og valget i 1988), kan det i det øvrige materialet spores en rimelig klar tendens til mer omfattende partipolitiske utskiftninger i Folketinget jo kortere valgperiode det er tale om.⁴⁴ Dette betyr at det normalt skjer endringer i Folketingets sammensetning ved tidlige valg, men vi har ikke data som viser om nyvalgene

faktisk har "løst" de vanskelige situasjonene som foranlediget valgene i første omgang.⁴⁵

Vi kan ellers merke oss at sammenhengen er stikk motsatt i Storbritannia: Det er etter de korteste valgperiodene at de mest beskjedne endringer i det politiske landskap normalt har funnet sted.⁴⁶

4.2. Sikkerhetsventil

Nok et viktig argument for oppløsningsrett, er at dette virkemiddelet trenges som en sikkerhetsventil. Et moderne parlament har en lang rekke oppgaver. Helt sentralt innenfor et parlamentarisk demokrati er det at nasjonalforsamlingen må evne å peke ut en funksjonsdyktig regjering (et "arbeidsutvalg"), og få vedtatt et statsbudsjett. I land der parlamentet velger presidenten, vil det likedan være essensielt at det faktisk blir pekt ut et statsoverhode. Hvis parlamentarikerne svikter i forhold til oppgavene som er nevnt, kan i verste fall selve regimet vakle. Oppløsningsretten fremstår dermed som et virkemiddel en kan ty til i særlig vanskelige, fastlåste situasjoner, slik at de kan løses før de virkelig blir alvorlige.

Institusjonelt fordrer dette at det ligger klare begrensninger på muligheten for å skrive ut nyvalg. De landene som knytter oppløsningsretten til situasjoner hvor de folkevalgte svikter – ved ikke å få dannet regjering (Sverige, Hellas, Spania, Polen, Ungarn), ved ikke å få vedtatt noe budsjett (Polen)⁴⁷, ved ikke å få valgt president (Hellas) – har nettopp vektlagt at nyvalg skal anses som en siste utvei. Ordningen med fast valgdag som en finner i Sverige er en type begrensning som gjøre det mye mindre attraktivt for en regjering å ty til nyvalg enn om valgdagen hadde vært bevegelig, og det er dermed all grunn til å tro at oppløsningsretten reserveres for helt spesielle tilfeller.

Det har vært hevdet at hvis en legger oppløsningsretten til parlamentet selv, så vil ordningen fungere kun som en sikkerhetsventil. En antar at parlamentarikerne vil være mer tilbakeholdne med å skrive ut nyvalg enn for eksempel statsminister og regjering. Tallene i tabell 2 antyder at det kan være noe i dette, i den forstand at de to landene hvor parlamentet kan vedta nyvalg som vanlig flertallsbeslutning – Israel og Østerrike –

har en liten andel tidlige valg. Likevel er det lite treffende å betegne en generell oppløsningsadgang for parlamentet som kun en sikkerhetsventil. Det kan ellers bemerkes at oppløsningsrett for parlamentet, lett bidrar til å gjøre den parlamentariske hverdagen vanskeligere for mindretallsregjeringer. Det blir for eksempel svært vanskelig for regjeringer av denne typen å fremme forslag som er upopulære på kort sikt, uansett hvor velbegrunnede de måtte være. Et flertall i parlamentet vil kunne utnytte situasjonen, og skrive ut nyvalg etter at støtten til regjeringen er blitt svekket i opinionen – men før de (antatt) gunstigere langtidsvirkningene melder seg.

4.3. Disiplinerende trussel

I et parlamentarisk system eksisterer det en maktfordeling, men ingen reell maktbalanse. Den lovgivende og utøvende makt er nærmest vokst sammen. Et parlament er imidlertid ikke egnet til å styre selv, særlig ikke en forsamling som er fragmentert rent politisk – med mange partier – og som har lite av egen utredningskapasitet. I stedet står regjeringen i spissen for statsforvaltningen, med vid adgang til å organisere, instruere og kontrollere alle deler av forvaltningsapparatet.⁴⁸ Den politiske styringsfunksjonen som tilligger regjeringen betyr at den skal kunne forfølge politiske innspill og bringe dem frem til faglig forsvarlige forslag – herunder lovforslag, og den skal likedan kunne iverksette parlamentets beslutninger på profesjonelt vis. Hvis en regjering er svak i forhold til parlamentet, risikerer en at flertall blant de folkevalgte trenger inn på regjeringens enemerker. Dette, som i Norge gjerne betegnes som "stortingsregjeringer", kan være problematisk all den stund parlamentarikerne ikke kan støtte seg på en egen stab av særlig betydning. I tillegg vil det ofte være tale om at skiftende flertall står bak beslutningene, noe som ikke nødvendigvis sikrer sammenhengende og helhetlig styring.

Den norske regjeringens kraftigste virkemiddel overfor Stortinget er at den kan true med å gå av hvis den ikke får det som den vil i en sak. Kabinettspørsmål er imidlertid et relativt svakt virkemiddel, og det er argumentert for at oppløsningsrett tillagt regjeringen – som et prerogativ

Tabell 2. Andelen tidlige valg og regjeringsstabilitet i enkelte parlamentariske land. Et valg er registrert som tidlig hvis det finner sted mer enn ett år før den formelle valgperioden er omme, uansett hva grunnen til det tidlige valget har vært. I kolonnen for regjeringsstabilitet er det angitt gjennomsnittlig varighet for regjeringer målt i antall år. Det er regnet som et regjeringsskifte hvis den partipolitiske sammensetningen av kollegiet endres. Tallene gjelder fra siste halvdel av 1940-tallet til i dag, med unntak av Frankrike (fra 1958), Hellas (fra 1974), Portugal (fra 1976) og Spania (fra 1977)

LAND	PROSENT TIDLIGE VALG ¹⁾ (1945-1999)	REGJERINGS- STABILITET ²⁾ [varighet per regjering i antall år] (1946-1996)
Australia	29	8,28
Belgia	41	2,29
Canada	44	7,26
Danmark	67	2,81
Finland	20	1,31
Frankrike	30	2,88
Hellas	29	3,60
Irland	53	3,72
Island	19	2,78
Italia	25	1,28
Israel	14	1,69
Nederland	27	2,98
New Zealand	6	6,19
Norge	0	4,22
Portugal	50	2,32
Spania	33	6,35
Storbritannia	36	8,49
Sverige	6	4,77
Tyskland	8	3,60
Østerrike	13	8,42

¹⁾ Kilder: Mackie og Rose (1991), Cook og Paxton (1998), Lane m.fl. (1991) og «Elections around the World» (elektronisk). Det første valget i den aktuelle tidsperioden er ikke tatt med i prosentueringsbasis (det vil si det første valget etter krigen eller det første demokratiske valget i vedkommende land).

²⁾ Kilde: Lijphart (1999), ss. 110-11.

– er nødvendig for å få et balansert forhold mellom utøvende og lovgivende myndighet. Oppløsningsretten utgjør en trussel som virker disiplinerte overfor de folkevalgte. Det vil eksistere en hensiktsmessig maktbalanse i og med at

parlamentet til enhver tid kan skifte ut regjeringen (mistillitsvotum), og regjeringen til enhver tid kan sende parlamentarikerne hjem (oppløsning og påfølgende nyvalg).

Et eksempel kan hentes fra det britiske Underhuset, som 22 juli 1993 stemte over et forslag om å godta Maastricht-avtalen – med de unntak som regjeringen til John Major hadde forhandlet frem. Opposisjonen med Labour i spissen fikk tilslutning fra en fraksjon i det konservative partiet i sin motstand mot regjeringens forslag, og statsministeren fikk flertallet mot seg. Dette ledet umiddelbart til at Major ba om parlamentets tillit, og han annonserte som forventet at hvis regjeringen ikke fikk det som den ønsket, ville det bli utskrevet nyvalg. Euroskeptikerne blant de konservative var lite lystne på nyvalg på dette tidspunktet, og besinnet seg. Sammen med de øvrige partimedlemmene sikret de et solid tillitsvotum for John Majors linje (339 mot 299 stemmer). Meningsmålingene på forsommen 1993 tydet på at det konservative partiet ville gå på et kraftig nederlag i et eventuelt valg, og trusselen om oppløsning sikret full oppslutning om parti-ledelsens linje.⁴⁹ Det er sjelden at saker settes på spissen på denne måten. Som regel er det helt unødvendig å mine parlamentsmedlemmene om konsekvensene av påføre regjeringen et nederlag i en viktig sak; trusselen om nyvalg er *alltid* stilltende tilstede når vesentlige saker står på dagsordenen.⁵⁰

I og med at Storbritannia stort sett styres av flertallsregjeringer utgått fra ett parti, er trusler om nyvalg fortrinnsvis innsiktet på å skape enhet i egne rekker. Opposisjonspartiene er jo regjeringen likevel ikke avhengig av så lenge regjeringspartiet opptre samlet. Det vil være annerledes i en situasjon med mindretallsregjeringer, der trusselen i første rekke må være rettet mot (deler av) opposisjonen. Her ligger det følgende også en avgjørende forskjell mellom britisk parlamentarisme og for eksempel den danske. I begge land kan regjeringen (eller statsministeren) når som helst bestemme at nyvalg skal skrives ut, og nyttiggjøre seg av stilltende trusler om oppløsning for å få saker vedtatt i parlamentet. Men i og med at Danmark har et flerpartisystem, og regjeringene ofte har manglet flertall i Folketinget, vil trusselen normalt også være av mindre verdi som disiplinierende redskap for regjeringen. En trussel må være troverdig for å være effektiv, noe den neppe vil være uten at regjeringen vinner på å skrive ut nyvalg – og

gjenstridige krefter i opposisjon taper. Generelt sett har det vist seg at det koster å sitte med regjeringsansvaret, om enn i mindre grad for mindretallsregjeringer enn flertallsregjeringer (jf. avsnitt 4.4.), så denne betingelsen er langt fra alltid oppfylt.

Selv om det ikke er grunn til å tro at trusler om nyvalg fra regjeringshold alltid vil være troverdige under mindretallsparlamentarisme av skandinavisk merke, kan det selvsagt forekomme situasjoner der virkemidlet fungerer disiplinerende. Analyser fra Danmark tyder på at når nyvalgsmuligheten finnes, styrkes forhandlingsposisjonen til det eller de partiene som har fremgangsrike opinionsmålinger i ryggen.⁵¹ Forhandlingene på den parlamentariske arena blir med andre ord påvirket av opinionsstrømmingene i en annen grad enn i land som mangler oppløsningsrett, men opinionen trenger ikke å peke i regjeringens favør.

Hva ville skjedd hvis norske regjeringer hadde hatt en oppløsningsrett til disposisjon? La oss se på et par krisesituasjoner. Regjeringskrisen våren 1986 ville neppe vært avverget selv om Kåre Willoch kunne skrevet ut nyvalg.⁵² Bedømt ut fra meningsmålinger på dette tidspunktet, er det sannsynlig at regjeringspartiene ville komme svekket tilbake etter et valg.⁵³ Arbeiderpartiet og SV lå an til å samle flertall. Fremskrittspartiet ville trolig tapt den vippeposisjonen partiet fikk etter valget i 1985. Situasjonen var slik at en trussel om å skrive ut nyvalg ikke ville være troverdig (regjeringen ville bare tape på å måtte sette den ut i livet), og uegnet til å få Fremskrittspartiet til å støtte regjeringens politikk. Med andre ord: Oppløsningsretten var ikke et virkemiddel Willoch-regjeringen kunne ha satsset på for å løse krisen.

Under stormen mot regjeringen Brundtland et år senere stilte det seg trolig på samme måte.⁵⁴ Den informasjonen som var tilgjengelig gjennom meningsmålinger, tydet på at et nyvalg ikke ville endret den parlamentariske situasjonen på en vesentlig måte. Fremskrittspartiet lå an til å komme i vippeposisjon på nytt. Det betød at det ikke kunne ligge en troverdig trussel om nyvalg i luften, egnet til å avverge stormløpet på regjeringen fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. En ordning med oppløsningsrett hadde

med andre ord ikke vært egnet til å disiplinere opposisjonen og gi regjeringen ro.

Skaper oppløsningsrett lagt til regjeringen større kontinuitet i statsstyringen? Gir det økt regjeringss stabilitet på to måter. For det første ved at trusselen virker, og avverger regjeringsskriser som ellers ville kommet. For det andre ved at det blir mer attraktivt å sitte med regjeringsansvar, og at det dermed dannes regjeringer med et bedre parlamentarisk grunnlag enn det som ellers ville vært tilfelle. Det er imidlertid uklart om noen av disse mekanismene kan være av særlig stor betydning i land med mange partier.

Vi mangler gode tall for å belyse det som er sagt. Tar vi utgangspunkt i landene som er listet opp i tabell 2, er det noe høyere gjennomsnittlig regjeringss stabilitet i land der oppløsningsretten ligger – uten vesentlige begrensninger – i regjeringens hender.⁵⁵ Forskjellen skapes imidlertid av Storbritannia, Canada og Australia, og forsvinner hvis disse landene tas ut.⁵⁶ Dette er land som skiller seg ut fordi det er færre partier som gjør seg gjeldende i parlamentet (tilnærmet to-partisystemer). En nærmere analyse indikerer likevel at det har en viss betydning for regjeringenes levedyktighet at de har oppløsningsrett, men effekten er svak sammenholdt med betydningen av antall partier. Jo større partimangfold i parlamentet, desto mindre stabilitet.⁵⁷

Det er ellers interessant å sammenligne regjeringss stabiliteten i Storbritannia og Danmark, med henholdsvis 8,49 og 2,81 års styringstid i snitt per regjeringsskonstellasjon i etterkrigstiden. Stabiliteten er klart høyere i Storbritannia enn i Norge (som har et gjennomsnitt på 4,22 år), mens Danmark ligger betydelig lavere. Vilråene for en ubegrenset oppløsningsrett lagt til regjeringen i Norge, vil utvilsomt ligne mer på de danske enn de britiske. Større utstabilitet kan derfor ikke utelukkes i kjølvannet av en slik reform. Det samme ville i og for seg gjelde Sverige dersom den faste valgdagen ble erstattet med en bevegelig valgdag.

Vi nevnte ovenfor som en mulig mekanisme at oppløsningsrett lagt til regjeringen gjør det mer attraktivt å søke regjeringssmakt, og at en dermed kunne forvente regjeringer med bredere basis. Når det gjelder det utvalget av land vi her

forholder oss til, kan vi ikke spore noen klar sammenheng av denne typen. Det er i det minste ikke slik at landene med ubegrenset oppløsningsrett for regjeringen oftere har vært styrt av flertallsregjeringer enn de andre landene. Det er for øvrig heller ikke noen korrelasjon mellom andel flertallsregjeringer og forekomsten av tidlige valg.⁵⁸

4.4. Letter kostnadene ved styringsansvar

Partier som overtar regjeringssansvaret ved et valg, må i utgangspunktet regne med at de vil få redusert velgeroppslutning ved neste valg. Det er her tale om et stabilt mønster som ikke kan forklares utelukkende ved å henvise til at regjeringens politikk i velgernes øyne er mislykket; det er påregnelige kostnader forbundet med å innta regjeringstaburettene. I etterkrigstidens Norge har endringen i regjeringspartiets eller –partienes oppslutning ved stortingsvalg i gjennomsnitt vært på –1,25 prosentpoeng.⁵⁹ Dette er ikke en særnorsk tendens, men noe som gjenfinnes i de fleste land. Et spørsmål som likevel reiser seg er om oppløsningsrett kan bidra til å motvirke mønsteret med popularitetsforvitring for partier med regjeringssansvar, og redusere de forventede kostnadene ved å styre. I så fall kan det her ligge et argument for oppløsningsrett: Det blir mer attraktivt med regjeringssdeltakelse, og dette kan i sin tur bidra til at det dannes regjeringer med mer solid parlamentarisk basis.

Empiriske analyser tyder på at jo lenger varighet regjeringen har, desto større stemmetap lider den ved neste valg.⁶⁰ I det store og hele klarer minoritetsregjeringer seg noe bedre (mindre dårlig) enn flertallsregjeringer.⁶¹ Vanligvis er det slik at regjeringspartier gjør det klart bedre i tidlige valg enn i ordinære valg.⁶² Grunnen til dette er trolig at regjeringspartiene det er tale om, enten direkte eller indirekte kan være med på å bestemme valgtidspunktet. Dermed kan valget legges til et tidspunkt som er gunstig for regjeringen. Noe annet som kan ha betydning i denne sammenheng, er at opposisjonen normalt vil være mer uforberedt ved valg som kommer tidlig. De 4–6 ukene som det vanligvis er tale om fra et valg kunngjøres til det gjennomføres, kan

også bli for knapp tid til at opposisjonen får ordentlig sving på valgkampen sin. Særlig viktige kan de sistnevnte momentene bli hvis valget kommer helt som en overraskelse, noe som er mulig i de land hvor regjeringen (eller presidenten) har en ubegrenset oppløsningsrett.⁶³

4.5. Opportunistisk bruk av oppløsningsretten

Vi har allerede antydnet en form for misbruk av oppløsningsretten: Den kan bli brukt opportunistisk av et parlamentsflertall etter at en mindretallsregjering har fremmet upopulære forslag. Det en vanligvis tenker på under denne overskriften, er imidlertid situasjoner hvor regjeringen har oppløsningsrett, og hvor den sørger for å skrive ut nyvalg på et tidspunkt hvor galluptallene er høye. Det kan her være tale om en form for politisk surfing, der regjeringen utnytter det rette øyeblikk. I andre tilfeller kan også regjeringen ha lansert populære tiltak eller "manipulert" økonomien i forkant av valget for å skape en positiv stemningsbølge.⁶⁴

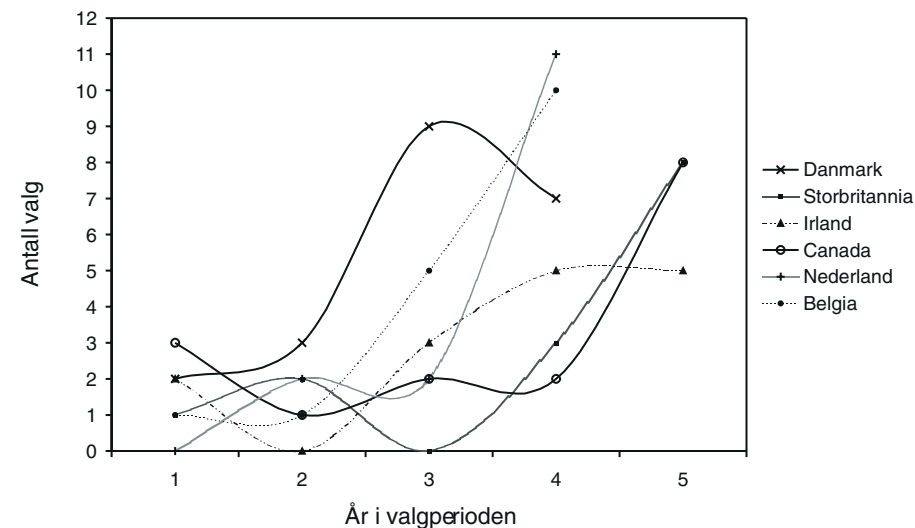
Faren for at nyvalg skrives ut av regjeringer på rent opportunistisk basis er et velkjent argument mot oppløsningsrett. Det kan anses som uheldig dersom det ligger mer eller mindre fordekte, rent partitaktiske overveielser til grunn for gjennomføringen av valg. Resultatet av valget kan i denne situasjonen bli "kunstig" høyt for de kreftene som har herredømmet over oppløsningsretten. Parlamentets sammensetning reflekterer i realiteten opinionen på en dårligere måte enn det som ellers ville vært tilfelle.

Analysen av de konkrete beslutningene om å skrive ut nyvalg i ulike land er mangelvare, og en vet følgelig lite om politikernes beveggrunner. Vi vet at det i noen land er slik at nyvalgene kommer på tidspunkter hvor regjeringens popularitet er relativt høy. I noen grad synes det også å være slik at valg i større grad skrives ut når viktige økonomiske indikatorer peker oppover heller enn nedover.⁶⁵ Et eksempel som er illustrerende i denne sammenheng kan hentes fra Storbritannia. I mai 1970 hadde Labour med statsminister Harold Wilson i spissen fremgang på meningsmålingene, og for første gang på lang tid ble de konservative passert. Det var forventet

at popularitetsoppsvinget ville fortsette, men Wilson bestemte seg for å gjennomføre et nyvalg umiddelbart (18 juni). Senere er det blitt klarlagt at Wilson la vekt på nye signaler han hadde fått om at inflasjonen kunne komme til å øke utover høsten, og undergrave regjeringens popularitet. Han ville komme denne utviklingen i forkjøpet. Til de fleste overraskelse forvitret støtten til Labour i den korte valgkampen, og de konservative inntok Underhuset med solid margin.⁶⁶ Dette illustrerer en generell mekanisme: Beslutningen om nyvalg gir et "signal" til velgerne om at regjeringen mangler tro på fremtiden. Et tidlig valg indikerer at regjeringen ikke forventer at den kan produsere resultater senere i perioden som er gode nok til å holde på velgerne. Nyvalg for å utnytte høy popularitet tyder på at regjeringen har informasjon om at utviklingen vil gå i gal lei, som ennå ikke har kommet opposisjon og opinion til del. Empiriske analyser av britiske erfaringer tyder på at en slik effekt er tilstede, og det er derfor en risikabel strategi for en regjering å skrive ut valg tidlig – det være seg av rent opportunistiske eller andre grunner.⁶⁷ Dette bidrar i sin tur til å begrense forekomsten av tidlige valg.

I figur 1 er det vist når i den formelle valgperioden de landene som står for den største andelen av tidlige valg har arrangert valg i etterkrigstiden. Det fremgår at Danmark, og til dels Irland, skiller seg ut fra de øvrige landene. For Storbritannias vedkommende er de helt tidlige valgene sjeldne; tyngdepunktet ligger helt klart mot slutten av den formelle valgperioden.

Det kan på samme måte oppfattes som problematisk hvis en regjering utnytter overraskelsesmomentet, og skriver ut nyvalg når en antar at de sterke kreftene i opposisjonen er minst forbedret. Særlig hvis det også gis veldig kort tid til valgkamp, kan dette – heller enn ideologi og de politiske stridsspørsmål – bli avgjørende for utfallet av valget. Det franske parlamentsvalget i 1997 ble holdt et år før den formelle perioden var omme, og ble kunngjort av president Jacques Chirac kun én måned før første valgdag.⁶⁸ På grunn av lekkasjer i forkant, kom ikke valget helt uventet. De grunnene presidenten hadde henvist til for å legitimere et tidlig valg ble kritisert av mange (blant annet av en nesten sam-



Figur 1. Oversikt over når i den formelle valgperioden nyvalg har vært skrevet ut i 6 land som alle har gjennomført flere tidlige valg. I alle landene ligger oppløsningsretten hos statsministeren eller regjeringen (i Belgia riktignok knyttet til spesielle situasjoner). Figuren dekker alle valg i tiden 1945-1999.

stemt presse), og inngikk som en del av konfliktstoffet i den korte valgkampen.

Fleire land har definert hvor lang tid det minst må gå fra kunngjøringen av et valg, til valget gjennomføres (jf. det som ble sagt om Sverige i avsnitt 3.3). Dette kan avhjelpe problemet med urimelig kort tid til valgforberedelse og valgkamp. Samtidig har faren for en motreaksjon i opinionen en avskrekkende effekt; velgerflukt kan bli følgen dersom den oppfatning brer seg at valget arrangeres ut fra snevre, partitaktiske motiver.

Det bør også nevnes at stadig flere velgere – i Norge som andre vestlige demokratier – bestemmer seg under selve valgkampen for hvilket parti de skal stemme på (jf. Strøm 1998). Dette innebærer at det blir vanskeligere å predikere velgernes dom i forkant, og mindre fristende å skrive ut nyvalg utelukkende på basis av gunstige meningsmålinger.

Alt i alt er det neppe tvil om at det finnes regjeringsjefer og presidenter som har vært tilbøy-

lige til å misbruke oppløsningsretten. Det er likevel ikke grunn til å tro at dette i praksis utgjør et stort problem. Selv i land der regjeringen rår over en ubegrenset rett til å skrive ut nyvalg, gjennomføres de aller fleste valgene på slutten av den formelle valgperioden. Det er dessuten mulig å begrense oppløsningsretten på en slik måte at faren for misbruk blir minimal.

4.6. Hyppige valg og korte valgperioder

Det at det finnes oppløsningsrett i et land, trenger selvsagt ikke å bety at den benyttes særlig aktivt i praksis. Flittig bruk av oppløsningsretten kan imidlertid være problematisk. Et argument mot å innføre oppløsningsrett er nettopp at det leder til hyppige valg og korte valgperioder. Hyppige valg kan være uheldig rett og slett fordi det er kostnadskrevenende å gjennomføre nasjonale valg. Ikke minst går store ressurser i dag til partienes valgkampanjer. Særlig problematisk kan dette være hvis valgene ikke endrer de poli-

Tabell 3. Valgperiodens lengde (formelt og reelt) i enkelte parlamentariske land. Under faktisk valgperiode er det beregnet gjennomsnittlig antall måneder mellom valgene fra siste halvdel av 1940-tallet til 1999, med unntak av Frankrike (fra 1958), Hellas (fra 1974), Portugal (fra 1976) og Spania (fra 1977). (Gjelder kun underhusvalg i to-kammersystemer.)

LAND	FORMELL VALGPERIODE (måneder)	FAKTISK VALGPERIODE (måneder)	FAKTISK VALGPERIODE SOM ANDEL AV FORMELL PERIODE
Australia	36	30	83
Belgia	48	38	79
Canada	60	39	65
Danmark	48	30	63
Finland	48	43 ²⁾	90
Frankrike	60	46	77
Hellas	48	37	77
Irland	60	39	65
Island	48	40 ³⁾	83
Italia	60	48	80
Israel	48	43	90
Nederland	48	42	88
New Zealand	36	35	97
Portugal	48	33	69
Spania	48	39	81
Storbritannia	60	45	75
Sverige ¹⁾	48	38 ⁴⁾	90
Tyskland	48	45	94
Østerrike	48	41	85

¹⁾ Valgperioden var på 3 år fra 1970 til 1994.

²⁾ Ingen tidlige valg etter 1979.

³⁾ Ingen tidlige valg etter 1983.

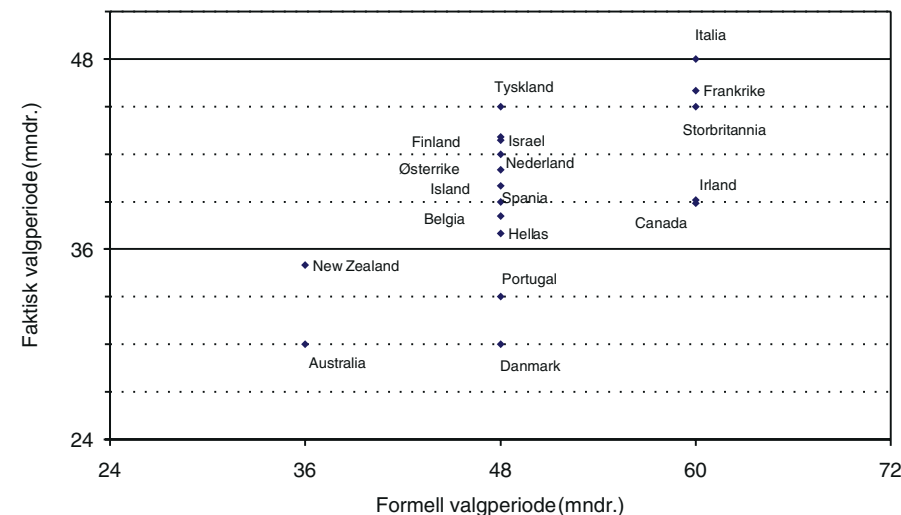
⁴⁾ I Sverige har oppløsningsretten vært benyttet én gang (i 1958), mens det var 4-årige valgperioder. I forbindelse med grunnlovsreformen på 1970-tallet var det også en redusert valgperiode. Den var ikke kortere enn to år, og valget i 1970 er derfor ikke registrert som tidlig. I tiden med 3-årige riksdagsperioder var det ingen tidlige valg.

Kilder: Mackie og Rose (1991), Cook og Paxton (1998), Lane m.fl. (1991) og «Elections around the World» (elektronisk).

tiske konstellasjonene i nevneverdig grad. Hyp-pige valg innebærer også kortere valgperioder, noe som kan bidra til at kontinuiteten i statsstyringen svekkes. Det kan være vanskelig å ivareta løpende forpliktelser på en konsistent måte hvis valgene også leder til stadige regjeringsskifter.

Tabell 3 gir et inntrykk av valgperiodenes lengde i utvalgte land. Danmark er det av landene som har den korteste faktiske valgperiode relativt til det konstitusjonelt bestemte mandatet

parlamentsmedlemmene har (63 prosent av formell periode). Irland og Canada følger hakk i hæl. Figur 2 gir et noe nærmere inntrykk av forholdet mellom formell og faktisk valgperiode i de aktuelle landene. Ingen av landene som har 5-årige valgperioder, har et gjennomsnitt for faktisk valgperiode på over 4 år. De aller fleste av landene med formelt sett 4-årige perioder har imidlertid et faktisk gjennomsnitt på mer enn 3 år. Vi legger også merke til at den faktiske peri-



Figur 2. Forholdet mellom formell og faktisk valgperiode (måneder). Figuren er basert på tallene i tabell 3.

oden har en tendens til å øke med den formelle. I alle landene som ligger lavest innenfor hver kategori av formell valgperiode (det vil si Australia, Danmark, Canada og Irland), er det en relativt vid oppløsningsadgang for regjeringen.⁶⁹

4.7. Velgertretthet

Redusert deltakelse er en mulig effekt av hyppige nyvalg. Det har da også vært fremført som et argument mot oppløsningsrett at den kan påvirke valgdeltakelsen i negativ retning. Hvordan forholder dette seg i praksis? Er dette en holdbar argumentasjon?

Sammenlignende analyser av deltakelsen ved parlamentsvalg i ulike land, indikerer at det er mange faktorer som innvirker på fremmøtet ved valgurnene. Det gjelder alt fra brede sosio-økonomiske forhold (økonomisk utviklingsnivå, befolkningstetthet) til institusjonelle (stemmeplikt eller ikke, stemmerettsalder, valgsystem) og politiske (partisystem, grad av konkurranse) faktorer.⁷⁰ I litteraturen om valgdeltakelse er

ikke distinksjonen mellom tidlige og ordinære valg noe som har vært tematisert som betydningsfullt.

Vi har heller ikke funnet indikasjoner på at høy valghyppighet leder til velgertretthet og sviktende deltakelse ved valgene. Som det fremgår av tabell 4 er det som oftest ikke så stor forskjell på deltakelsen i ordinære valg sammenlignet med valg som kommer før tiden. De forskjellene som spores peker også i begge retninger; i mange av tilfeller er gjennomsnittlig valgdeltakelse høyest i de tidlige valgene. Figur 3 anskueliggjør det samme forholdet, og det fremgår at nivået på deltakelsen ved de ordinære valgene i et land, rimelig presist angir hvor høy deltakelsen blir i de tidlige valgene (Pearson's $r=0,875$). Det må tas forbehold om at det er relativt få valg i hvert land som er inkludert i oversiktene. Vi sitter imidlertid med det samme hovedinntrykket dersom vi benytter det enkelte valg som enhet, heller enn land: Hvor mange måneder som har gått siden forrige valg, eller hvorvidt valget kan klassifiseres som tidlig eller ikke, forklarer

Tabell 4. Gjennomsnittlig valgdeltakelse for enkelte parlamentariske land i tidsperioden 1972-1995, samt differansen i deltakelse mellom de ordinære og tidlige valgene i samme periode. Et valg er registrert som tidlig hvis det holdes mer enn ett år før den formelle valgperioden er omme. Positiv differanse indikerer at valgdeltakelsen er høyere i ordinære valg enn tidlige valg. N=144 valg. (Tallene gjelder underhusvalg i tokammersystemer.)

LAND	VALGDELTAKEELSE 1972-95 ¹⁾ (prosent)	DIFFERANSE: DELTAKESEN I ORDINÆRE VALG MINUS TIDLIGE VALG (prosentpoeng)
Australia	95,0 ²⁾	-0,1
Belgia	93,2 ²⁾	+0,1
Canada	73,4	+4,6
Danmark	86,1	-0,9
Finland	73,6	-9,1
Frankrike	74,6	+9,0
Hellas	81,6	-
Irland	72,9	+1,4
Island	89,2	-1,6
Italia	90,1	+2,1
Israel	78,7	-
Nederland	83,4	+1,5
New Zealand	86,7	-
Norge	81,4	-
Portugal	77,2	-1,5
Spania	73,1	+6,3
Storbritannia	75,6	+3,2
Sverige	89,3	-
Tyskland	85,7	-3,2
Østerrike	87,9	+6,0

¹⁾ Basert på Appendix A i Blais og Dobrzynska (1998), *Turnout in Electoral Democracies*.

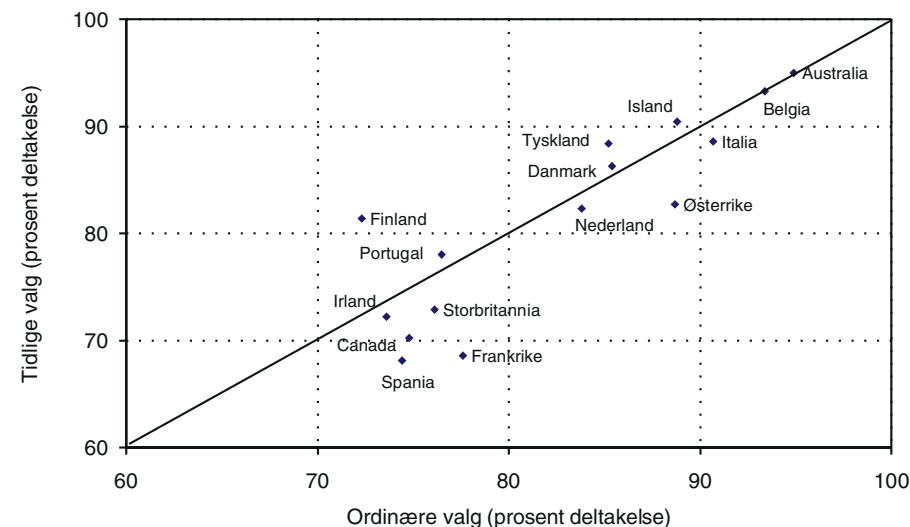
²⁾ Det er stemmeplikt.

– Ingen forskjell, ingen tidlige valg eller mangelfulle opplysninger.

ikke noe av variasjonen i deltakelse ved de enkelte valg.⁷¹

Danmark har gjennomgående hatt høy valgdeltakelse (over 80 prosent) i hele etterkrigstiden. Landet ligger for eksempel på et høyere gjennomsnittsnivå i så måte enn Norge. I den grad det finnes noen tendens å spore i de danske dataene, går den i stikk motsatt retning av hypotesen om velgertretthet ved hyppige valg. Tre av de fire etterkrigsvalgene som har kommet før halve folketingsperioden var omme, har resultert i en valgdeltakelse høyere enn gjennomsnittet. Holder vi oss til tiden etter grunnlovsrefor-

men i 1953, er det en negativ korrelasjon mellom valperiodens lengde forut for valget og valgdeltakelsen.⁷² Det kan godt tenkes at den – riktignok svake – tendensen til høyere deltakelse ved fremskutte valg har sammenheng med noe som er behandlet tidligere, nemlig en fokusering av færre, mer konkrete spørsmål enn ved øvrige valg.



Figur 3. Valgdeltakelsen i ordinære og tidlige valg i enkelte parlamentariske land i tiden 1972-95. Land med lavere deltakelse i tidlige valg enn i ordinære valg ligger under diagonalen; land hvor deltakelsen er høyest i tidlige valg befinner seg over. (Kilde for valgdeltakelse som i tabell 4, og for tidlige valg som i tabell 2.)

5. Avslutning

Hensikten med denne artikkelen har vært å gi en oversikt over hvordan oppløsningsretten er utformet i utvalgte land, og å belyse enkelte argumenter det er relevant å bringe inn i diskusjonen av nyvalgsordninger. Oppløsningsretten kan utformes som en sikkerhetsventil innenfor det parlamentariske systemet. Det er den svenske løsningen. Dette muliggjør appell til folket i helt fastlåste situasjoner, men trenger ikke å bety at det skrives ut tidlige valg særlig hyppig. Oppløsningsretten kan også introduseres som et maktmiddel, fortrinnsvis for regjeringen. Intensjonen er i så fall å skape en motvekt mot parlamentets ytterste maktmiddel overfor regjeringen – adgangen til å vedta mistillit. Det er den danske løsningen. Hvorvidt oppløsningsretten vil fungere på den ene eller den andre måten, som ren sikkerhetsventil eller som maktmiddel og styringsredskap, avhenger av hvilke regler som legges til grunn. Særlig hvis en ønsker oppløsningsrett for å styrke regjeringen, er det viktig å

gi regelverket en slik utforming at en unngår at det bare resulterer i hyppigere valg. Det er selvfølgelig ikke noe mål i seg selv å unngå at valg holdes hyppigere enn hvert fjerde år eller så; poenget må være å hindre hyppige valg som ikke bidrar til å løse underliggende styringsproblemer. I så måte kan det være tvilsomt om det danske nyvalgsinstituttet virkelig er etterstrebelingsverdig.

Bjørn Erik Rasch

Noter

* Takk til stud.polit. Roger Pedersen for forskningsassistanse. Jeg er også takknemlig for informasjon fra Jonathan Boston, Stephen Church, Einar Farestveit, Reuven Hazan, Gabriella Ilonszki, Cristina C.Leston-Bandeira, Wolfgang Müller, John Singleton, George Tsebelis, Matti Wiberg og Drago Zajc har vært behjelpelig med å fremskaffe om oppløsningsrettens utforming i forskjellige land. Takk til Erik Damgaard, Aanund Hylland, Ingvar Mattson,

Tor Midtbø, Hanne Marthe Narud, Trond Nordby og Eivind Smith for kommentarer til en tidligere versjon av manuskriptet.

1. I artikkelen forutsettes det at oppløsning av parlamentet umiddelbart leder til nyvalg. Formelt trenger ikke den eller de som har oppløsningsrett også å bestemme at nyvalg arrangeres, men dette er et tema av mer teknisk natur som ikke blir behandlet her.

2. Se også Rasch 2000a og 2000b.

3. For eksempel inneholder Shugart og Careys (1992) bok *Presidents and Assemblies* en tabell med over 30 land der presidenten er (eller har vært) folkevalgt, hvorav 14 sies å ha oppløsningsrett i en eller annen form (s. 155). Etter min mening er ordningene i minst halvparten av de 6 europeiske landene som inngår feiltolket.

4. Den nærmere utformingen av mistillitsinstituttet varierer en god del. I mange land står dessuten tillitsvoteringer vel så sentralt i det parlamentariske liv som mistillitsvoteringer. Det er ingen tradisjon for tillitsvoteringer i Norge.

5. Den presidentale regjeringsformen kjennetegnes av tre forhold. For det første er presidenten valgt av folket. For det andre er presidenten leder for utøvende myndighet, og han eller hun peker selv ut sine rådgivere. Det dannes med andre ord ikke noen regjering med basis i den lovgivende forsamling; statsrådene må nyte presidentens tillit, ikke parlamentets. Til forskjell fra det parlamentariske styresett, er lovgivende og utøvende makt uavhengige av hverandre. For det tredje har presidenten en eller annen form for vetomyndighet. Dette gjør at presidentstyret normalt preges av maktbalanse ("checks and balances"). I tillegg er valgperiodene i presidentstyrte stater som regel faste, og det er med få unntak ikke mulig å gjennomføre tidlige valg. USA og de aller fleste landene i Mellom- og Sør-Amerika er presidentale. Styreformene finnes også i en del afrikanske og asiatiske land. Europa preges imidlertid av parlamentarisme. Se Shugart og Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, og Rasch (2000), *Demokrati - ideer og organisering*.

6. Spørsmålet om oppløsningsrett har følgelig også vært berørt i den konstitusjonelle debatt i USA, men det er liten grunn til å anta at det i overskuelig fremtid vil skje endringer på dette punkt. Se rapporten *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations* (1987) fra Committee on the Constitutional System (Washington, D.C.).

7. Dette synet kommer for eksempel til uttrykk i Verneys (1959) innflytelsesrike *The Analysis of Political Systems*. Et utdrag finnes i Lijphart (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*. Verney nevner oppløsningsrett i regjeringens hender som ett av elleve kjennetegn ved det parlamentariske styringssystemet. Opplistingen av kjennetegn er til dels sterkt preget av den britiske formen for parlamentarisme.

8. Vi kommer tilbake til en mer konkret diskusjon av dette temaet - oppløsningsrett som maktmiddel for regjeringen - senere.

9. Se Knut Midgaards (1994) artikkel "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge. Noen historiske glimt".

10. Absolutt veto for Kongen i lovsaker, var av de ting som ble foreslått. Stortinget avviste endringsforslagene enstemmig i 1824. Se Midgaard, "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge", s. 239.

11. Se Midgaard, "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge", s. 242. I en innstilling fra konstitusjonskomiteen i 1874, sier flertallet at oppløsningsrett, sammen med statsrådenes adgang til Stortinget, "ikke kan forudsattes at ville lede til parlamentarisk Regjering". På den annen side ble oppløsningsretten på denne tiden også oppfattet som et bidrag til å styrke den utøvende makt, noe det særlig etter de konservative mening ville være behov for hvis statsrådene fikk adgang til Stortinget. Denne problematikken er nærmere behandlet i Nordby (2000) *I politikens sentrum*.

12. Jf. særlig arbeidet til valgordningskommisjonene av 1917, 1927 og 1948.

13. Stemmetallene var 94 for og 54 mot (altså over 63 prosent av de 148 som deltok ved avstemningen stemte for). Forslaget var fremmet av arbeiderparti-representantene Arne Strøm og Reidar Carlsen, og var i sin tur basert på tidligere forslag fremsatt av Finn Gustavsen og Asbjørn Holm fra Sosialistisk Folkeparti. Se Dok. nr. 13 (1971-72), jf. Dok. nr. 15 (1963-64).

14. Med utøvende myndigheter menes statsminister/regjering og/eller president. Det er få eksempler på at monarker har beholdt særlig av den utøvende makt i moderne demokratier.

15. Formelt har den islandske presidenten rett til å oppløse Alltinget på eget initiativ, men i praksis er det vanlig at det skjer etter ønske fra statsminister eller regjering (jf. grunnlovens § 24). Presidenten ber forøvrig om nyvalg - ikke oppløsning; alltingsmedlemmene beholder sine mandater til nytt valg er gjennomført.

16. I Hellas velges presidenten med kvalifisert flertall av nasjonalforsamlingen. Den italienske presidenten velges - også her med kvalifisert flertall - for 7-års perioder av et valgkollegium som består av begge kamre av nasjonalforsamlingen supplert med 58 representanter fra landets regioner. Presidenten har myndighet til å oppløse hvert av kamrene (eller begge samtidig), etter å ha konsultert med presidenten for vedkommende kammer. De siste 6 måneder av statsoverhodets valgperiode, kan oppløsning ikke finne sted. Den tyske presidenten velges for 5 år av gangen av en føderalforsamling som består av hele nasjonalforsamlingen (Forbundsagen og Forbundsrådet), samt et tilsvarende antall delegater fra delstatsparlamentene. Selv om italienske og tyske presidenter ikke har noe direkte folkelig mandat, har de en bredere basis for sitt virke enn bare den lovgivende forsamling.

17. Se Hilary Partridge (1998), *Italian Politics Today*.

18. Se Vincent Wright (1989), *The Government and Politics of France*. Som vi kommer tilbake til, finnes det også eksempler på at presidenter har forregnet seg.

19. Samtidig har statsministeren, formelt sett via presidenten, adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen.

20. Ved nyvalget i oktober 1971 hadde det gått 1 år og 7 måneder siden forrige valg. Valget i desember 1995 kom etter en valgperiode på bare 14 måneder. Presidenten i Østerrike har anledning til å oppløse parlamentet etter forslag fra regjeringen, men denne veien til oppløsning har bare blitt benyttet en gang. Det var i 1930.

21. Men forsamlingen kan tvinge gjennom oppløsning via et mistillitsvotum. Se det som sies om Belgia nedenfor.

22. Se den nye finske Grunnloven § 26.

23. Tyskland har en ordning med konstruktiv mistillit, som innebærer at et mistillitsforslag - for å kunne tvinge gjennom et regjeringsskifte - må navngi en ny kansler.

24. Oppløsningsretten benyttes sjelden i Tyskland. Her er et eksempel: Helmut Kohl overtok som kansler etter et konstruktivt mistillitsvotum i september 1982. Noen få måneder senere arrangerte han sitt eget nederlag i en tillitsvotering i Forbundsagen, og fikk dermed presidenten til å skrive ut nyvalg (slik Willy Brandt hadde gjort før ham i 1972). Presidentens avgjørelse var imidlertid kontroversiell, og ble brakt inn for konstitusjonsdomstolen. Under den parlamentariske krisen rett før Kohl overtok hadde

den forrige kansleren, sosialdemokraten Helmut Schmidt, bedt om nyvalg uten å få det. Se Carl-Christoph Schweitzer et.al. red. (1984), *Politics and Government in the Federal Republic of Germany: Basic Documents*, ss. 77-79 ("Decision of the Federal Constitutional Court on the Dissolution of the Bundestag, 16 February 1983").

25. Oppløsning unngås hvis forsamlingen innen 3 dager samler seg om å nominere en ny statsministerkandidat. Oppløsning av representantforsamlingen (underhuset) leder automatisk til nyvalg for senatsmedlemmene (overhuset).

26. Se Leszek Lech Garlicki (1997), "The Presidency in the New Polish Constitution".

27. Se Regeringsformen, kap. 6, § 3.

28. John Mackintosh (1977) *The British Cabinet* og Harold Wilson (1976) *The Governance of Britain* gir oversikt over den britiske debatten om statsministerens stilling ved oppløsning av parlamentet. Beslutningen om oppløsning har over tid glidd fra regjeringkollegiet og over til statsministeren personlig. De fleste statsministre har imidlertid konsultert sentrale statsråder før valgdato er blitt bestemt.

29. Forholdet mellom oppløsningsretten og spørsmålet om regjeringens tillit behandles av Gary Cox (1987), *The Efficient Secret* (se særlig kapitlet "The Cabinet's strength: threats of resignation and dissolution").

30. Se særlig Regjeringsformen kap. 3, § 4 og kap. 6, § 3. Se ellers Holmberg og Stjernquists *Vår författning* (1989 eller senere utgaver).

31. Sverige gikk i 1994 tilbake til 4-årige valgperioder, etter å ha arrangert valg hvert tredje år siden valget i 1970.

32. I praksis er mistillitsvoteringer sjeldne i Sverige. Etter den nye forfatningen av 1971 har det vært stemt over mistillitsforslag ved 4 anledninger. Ingen av forslagene har oppnådd det nødvendige flertall (absolutt flertall). Den 7 juni 1988 valgte imidlertid justisminister Anna Greta Leijon å gå av etter at hun hadde innsett at et mistillitsforslag ville fått flertall i Riksdagen.

33. Særlig gjelder dette hvis det er relativt kort tid til neste valg. Situasjonen våren 1978 kan stå som et eksempel. På dette tidspunktet ble det dannet en folkepartiregjering (Ullsten) med særdeles smal parlamentarisk basis. Regjeringen ble sluppet til ved at sosialdemokratene tolererte miniregjeringen, og lot være å stemme mot Ullsten som statsminister. Det var under et år til neste ordinære valg, og vanskelig å

- legitimere et ekstravalg. Se Hadenius et al. 1991: 272.
34. Jf. Rasch og Aardal (1994), "Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?"
35. Se særlig Grunnlovens §15 (mistillitsvotum), §32 (om nyvalg) og §88 (grunnlovsendring). Jf. Germers (1988) *Statsforfatningsret I* og Albæk Jensens (1989) *Parlamentarismens statsretlige betydning*.
36. Se Germer (1988), *Statsforfatningsret I*, s. 67.
37. Danmark er av de land i verden hvor det er vanskeligst å endre grunnloven. To flertallsvedtak i Folketinget må til, med mellomliggende (ny)valg, før grunnlovsendringen går til folkeavstemning. Ved folkeavstemningen gjelder en regel om vanlig flertall, men med den begrensning at flertallet må utgjøre minst 40 prosent av alle stemmeberettigede.
38. I Danmark er det kun ett eksempel på at et parlament har sittet hele valgperioden ut (1960-64). Se Erik Damgaard (1994), "Termination of Danish Government Coalitions".
39. Også regjeringens oppløsningsrett i Hellas kan ses som en appellordning. Nyvalg kan utskrives hvis landet står overfor et stridsspørsmål av stor, nasjonal viktighet, og regjeringen har oppnådd å få fornyet sin parlamentariske tillit. Nyvalget vil vise om det politiske lederskap (regjering og parlamentsflertall) har tilstrekkelig tillit i velgerskaren til å gå videre i den aktuelle saken.
40. Det er ellers svært mange land som krever "mellomliggende valg" ved endringer av det konstitusjonelle rammeverk, uten at valget kommer automatisk eller må skrives ut umiddelbart. Dette gjelder også Norge: Et grunnlovsforslag må fremsettes og kunngjøres i løpet av de tre første årene av én stortingsperiode, men vedtak kan først treffes i neste periode - altså etter nytt valg.
41. Den underliggende mekanisme for denne forventningen er strategisk stemmegivning. Hvis for eksempel kampen først og fremst står mellom den sittende regjering og et klart alternativ fra opposisjonen, vil en del velgere stemme på et parti som gir den regjeringensløsning de foretrekker, selv om de aller helst måtte foretrekke et parti som ikke inngår i noen av de "seriøse" regjeringskonstellasjonene. Det er godt dokumentert at strategisk stemmegivning av denne typen forekommer i parlamentariske demokratier.
42. En indikasjon i denne henseende er bl.a. en analyse av Narud og Valen, "Decline of Electoral Turnout", som tyder på at valgdeltakelsen påvirkes av

- hvor klare regjeringalternativer velgerne har å forholde seg til.
43. Økt ustabilitet er ikke nødvendigvis uheldig. Det kan tvert imot være en fordel med en viss ustabilitet, hvis det medfører at makthavere i mindre grad beskyttes mot å bli skiftet ut.
44. *Volatilitet* er benyttet som mål på endring. En summerer de absolutte endringene for hvert partis mandatandeler, og halverer summen. Se Mogens Pedersen (1983), "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems". Korrelasjonen (Pearson's r) mellom volatilitet og valgperiodens lengde (i mndr.) er på -0,262 (sig 0,252) for hele etterkrigstiden i Danmark (N=21). Sammenhengen er ikke signifikant. Etter at valgene i 1953, 1973 og 1988 er tatt bort, er korrelasjonen -0,641 (sig 0,006). Sammenhengen er nå klart signifikant.
45. Et argument som har vært anført er det følgende: Det danske eksempel viser at det nyvalgte Folketinget vanligvis ligner mye på det oppløste. Derfor har oppløsningsretten liten mening; den løser ikke problemene på den parlamentariske arena. Det er nødvendig med en langt mer detaljert studie av danske erfaringer enn den aggregerte analysen vi har gjennomført, for virkelig å kunne ta stilling til det nevnte argumentet. Tallene som ble presentert i forrige note, bygger imidlertid ikke opp om det argumentet at en er like langt etter nyvalgene. Se forøvrig Damgaard (1994), "Termination of Danish Government Coalitions: Theoretical and Empirical Aspects".
46. Korrelasjonen (Pearson's r) mellom volatilitet og valgperiodenes lengde er på 0,559 (sig 0,038). Alle de 14 valgene i etterkrigstiden er inkludert.
47. Det synes å være få som formelt har valgt å la budsjettkriser kunne foranledige nyvalg. Det er heller ikke opplagt at dette er en god ordning. Reelt kan situasjonen imidlertid være annerledes. Budsjettet kan være så viktig at det nærmest er knyttet et (impulsitt) kabinettsspørsmål til det for enhver regjering. Danmark (og Canada) er eksempler på dette. Særlig relevant blir denne problematikken i land der det treffes overordnede beslutninger om budsjetttrimmen, jf. de nye budsjettprosedyrene i Sverige og Norge. Se arbeider av Ingvar Mattson (1996, 1998).
48. Om regjeringens oppgaver, se for eksempel Per Helset og Bjørn Stordrange (1998), *Norsk statsforfatningsrett*.
49. Fremstillingen er basert på John Huber (1996), "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies".

50. I henhold til Gary Cox (1987), *The Efficient Secret*, ble en eksplisitt trussel om nyvalg sist fremført i Storbritannia i 1922.
51. Se Ingvar Mattson (1996), *Förhandlingsparlamentarism*. I den teoretiske analysen "Coalition Termination and the Strategic Timing of Elections" viser Lupia og Ström (1995) at "favorable electoral prospects are neither a necessary nor a sufficient condition for either coalition termination or parliamentary dissolution" (p. 649). I stedet vil fremgangen i velgerskaren kunne tas ut i form av økt forhandlingsstyrke på den parlamentariske arenaen (for partiet som nyter fremgang). Statistiske analyser indikerer at sannsynligheten for nyvalg øker når regjeringspartier ser at dette kan styrke deres stilling (særlig hvis et koalisjonsparti kan oppnå å få flere ministerposter), men denne effekten gjør seg interessant nok bare gjeldende mot slutten av den formelle valgperioden. Se Lanny Martin (1999), "Public Opinion Shocks and Government Termination".
52. Våren 1986 lanserte regjeringen Willoch en innstrammingspakke, der økning av bensinavgiften inngikk som et av de sentrale elementene. Arbeiderpartiet og SV var bare villige til å støtte regjeringens pakke mot at det bl.a. ble foretatt en viss skatteskjerpelse på høye inntekter. Fremskrittspartiet på sin side avviste avgiftsøkninger. Willochs regjering mistet flertallet sitt i 1985, og var avhengig av støtte fra minst ett av opposisjonspartiene på Stortinget for å få saker gjennom.
53. Se Rasch og Aardal (1994), "Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?" for detaljer.
54. Striden dreide seg om jordbruksoppgjøret i 1987, hvor Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet hadde blitt enige om et opplegg seg imellom. Partiene fremmet et mistillitsforslag knyttet til landbruksoppgjøret, men det ble nedstemt fordi de ikke fikk med seg Fremskrittspartiet. Et annet mistillitsforslag, som gjaldt den økonomiske politikken mer generelt (revidert nasjonalbudsjett), falt også. Det var et forslag Senterpartiet ikke ønsket å støtte. For en inngående analyse av regjeringstормen i 1997, se Kaare Strøm (1994), "The Presthus Debacle: Intraparty Politics and Bargaining Failure in Norway".
55. Det er her regnet som skifte av regjering hvis dens partipolitiske sammensetning endres. Det er dermed ikke betraktet som en endring av regjering hvis dens parlamentariske basis endres som følge av et (ny)valg eller hvis det skiftes ut enkelte ministre

- (uten at det påvirker regjeringens partisammensetning).
56. Landene med ubegrenset oppløsningsrett hos regjeringen har en gjennomsnittlig regjeringstabilitet på 5,58 år, mot 3,69 år for de øvrige landene. Trekkles Storbritannia, Canada og Australia ut, har de en stabilitet på 8,01 år. De tre andre landene der regjeringens oppløsningsrett er ganske uavkortet – Danmark, Irland og Nederland – har gjennomsnittlig regjeringstabilitet på kun 3,15 år. Alle de tre sistnevnte landene har flerpartisystemer. (Se tabell 2 for landene som er tatt med.)
57. Tall for regjeringstabilitet (STABILITET) kan tas fra Lijphart (1999), *Patterns of Democracy*, s. 132-133, og gjelder det utvalget av land som finnes i tabell 2. Videre benyttes prosentandelen tidlige valg (TIDLIG) fra tabell 2, og en enkel dummy-variabel for å indikere om regjeringen *reelt sett* har en ubegrenset oppløsningsrett eller ikke (OPPLØSNING). Her er Australia, Canada, Danmark, Irland, Nederland, New Zealand og Storbritannia kodet 1, og de øvrige landene 0. Som indikasjon på partisystem, er effektivt antall partigrupper i parlamentet benyttet (ANTALL PARTIER). Tallene er fra Lijphart (1999), s. 312. Dataene gjelder for etterkrigstiden. Dette gir følgende OLS regresjon (t-verdier i parentes):
- Partisystem-variabelen er klart signifikant (på 1 prosent nivå), og variabelen oppløsningsrett til regjeringen er på grensen til å være signifikant på 5 prosent nivå. Valghyppigheten, målt som prosentandelen tidlige valg, har som vi ser ingen betydning for regjeringstabiliteten. Vi kan også merke oss at det ikke har noen betydning i denne sammenheng å trekke inn hvor ofte de ulike landene har vært styrt av flertallsregjeringer; dette påvirker ikke regjeringstabiliteten (analysen er ikke vist).
58. Vi har benyttet prosentandel av tiden etter 1945 (senere tidspunkt for land som er demokratisert senere) landene har hatt flertallsregjeringer. Korrelasjonen med variabelen ubegrenset oppløsningsrett til regjeringen (beskrevet i forrige note) er på -0,123 (sig. 0,649), og er langt fra signifikant. Når det gjelder prosentandelen tidlige valg, er korrelasjonen med variabelen som måler tid med flertallsregjeringer på -0,229 (sig. 0,394).
59. Tallet er fra Tor Midtbø (1999), "Regjeringers vekst og fall".

60. Dette var konklusjonen Hanne Marthe Narud og Henry Valen trakk etter å ha studert regjeringsstabilitet i 13 land (N= 172 regjeringer). Korrelasjonen (Pearson's r) mellom regjeringsvarighet (målt i antall dager) og valgresultat for regjeringspartiet eller -partiene var på -0,146 (sig. 0,056) i dette materialet. Se artikkelen "Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe".

61. Se Narud og Valen, "Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe" og Strøm (1990) *Minority Government and Majority Rule*.

62. Se analysen til Kaare Strøm og Stephen Swindle (udat.), "The strategic use of parliamentary dissolution powers". Analysen gjelder alle valgene fra 1960 til 1995 i et utvalg på 18 land. Det er langt mer sannsynlig for regjeringen å komme ut med økt velgertilslutning i tidlige valg enn andre valg (gevinst i om lag 40 prosent av tidlige valg mot 16 prosent av de ordinære).

63. Et spørsmål som har vært diskutert særlig i forhold til nederlandske erfaringer, er om det straffer seg for et parti å bryte ut av en koalisjonsregjering og foranledige nyvalg ("the breaker pays"-hypotesen). I artikkelen "Must the Breaker Pay? Cabinet Crises and Electoral Trade-offs" finner Narud og Irwin (1996) ingen klar støtte til hypotesen. Erfaringene i Nederland har vært blandede, og det er eksempler på både stemmetap og stemmegevinst for utbryterpartier. En lignende analyse er gjennomført av Grofman og van Roozendaal (1994), "Toward a theoretical explanation of premature cabinet termination". De undersøker om det er slik at regjeringspartier som foranlediger regjeringsskriser gjør det *bedre* – ikke at de straffes – ved valg enn andre regjeringspartier (ut fra den tanke at disse partiene kan ha "skapt" regjeringsskrisene for å høste stemmer ved neste valg). Forfatterens materiale fra etterkrigstidens Nederland støtter imidlertid ikke opp under hypotesen, og de kan følgelig *ikke* belegge at "parties terminate cabinets when they expect electoral gains". Se forøvrig Grofman og van Roozendaal (1997), "Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination", for en bred oversikt over litteraturen om regjeringsvarighet.

64. Se Abdur Chowdhury (1993), "Political Surfing over Economic Waves: Parliamentary Election Timing in India", for en oppsummering av empiriske funn på området og en analyse av India. Analysen tyder på at indiske regjeringer faktisk har valgt gunstige tidspunkter for utskrivning av nyvalg, men forfatteren finner lite støtte for at økonomien blir manipulert på systematisk måte forut for valgene. Tilsvaren-

de funn er gjort for Japan. Et bredere inntak til litteraturen gis av Nannestad og Paldam (1994) i artikkelen "The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years".

65. Dette diskuteres i Strøm og Swindle (udat.), "The strategic use of parliamentary dissolution powers".

66. Se Harold Wilson (1976), *The Governance of Britain*.

67. Se Alastair Smiths "Endogenous election timing in majoritarian parliamentary systems" (1996) og "Election timing in majoritarian parliaments" (1999).

68. Kunngjøringen kom 22 april 1997, og valget ble avviklet 25 mai og 1 juni (flertallsvalg i to omganger).

69. Faktisk valgperiode påvirkes av formell valgperiode og oppløsningsrettens utforming. En helt enkel modell gir følgende resultat (OLS regresjon; t-verdier i parentes):

Begge de uavhengige variablene er signifikante på 5 prosent nivå (formell periode også på 1 prosent nivå). Se tabell 3 for faktisk og formell valgperiode. Variabelen OPPLØSNING er en dummy-variabel som registrerer hvorvidt regjeringen rår over en ubegrenset oppløsningsrett (gitt verdien 1) eller ikke. Se note 57 om operasjonaliseringen.

70. Se Andrè Blais og Agnieszka Dobrzynska (1998), "Turnout in electoral democracies". Her finnes også videre referanser. Se Gary Cox' (1999) "Electoral rules and the calculus of mobilization" for en mer teoretisk innfallsvinkel. Cox viser at sider ved den sosiale struktur i kombinasjon med valgreglene forklarer nivået på valgdeltakelsen.

71. Valgsystemet (forholdstallsvalg eller ikke), hvorvidt det er stemmeplikt og hvilket år i tidsperioden 1972-95 (som dataene omfatter) valget er gjennomført, er forhold som har signifikant effekt. (Selv analysen blir ikke rapportert her.)

72. Pearson's r er på -0,443, og sammenhengen er signifikant på 10 prosent nivå (sig. 0,075). Det er 17 valg etter 1953 som er inkludert (dvs. valgene 1957-1998).

Litteratur

- Albæk Jensen, J. 1989. *Parlamentarismens statsretslige betydning. Det parlamentariske prinsips betydning for forholdet mellem Folketing og regering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andeweg, R.B. og G.A. Irwin 1993. *Dutch Government and Politics*. London: Macmillan.
- Blais, A. og A. Dobrzynska 1998. "Turnout in electoral democracies", *European Journal of Political Research* 33: 239-261.
- Bruneau, T.C. og A. Macleod 1986. *Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Chowdhury, A.R. 1993. "Political Surfing over Economic Waves: Parliamentary Election Timing in India", *American Journal of Political Science* 37: 1100-1118.
- Collins, N. og T. Cradden 1997. *Irish Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Committee on the Constitutional System 1987. *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations*. Washington, D.C.
- Cook, C. og J. Paxton 1998. *European Political Facts, 1990-1996*. 4th ed. Basingstoke: Macmillan.
- Cox, G.W. 1987. *The Efficient Secret. The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G.W. 1999. "Electoral Rules and the Calculus of Mobilization", *Legislative Studies Quarterly* 24: 387-419.
- Damgaard, E. 1994. "Termination of Danish Government Coalitions: Theoretical and Empirical Aspects", *Scandinavian Political Studies* 17: 193-211.
- Garlicki, L.L. 1997. "The Presidency in the New Polish Constitution", *East European Constitutional Review* vol. 6, no. 2.
- Germer, P. 1988. *Statsforfatningsret I*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Grofman, B. og P. van Roozendaal 1994. "Toward a theoretical explanation of premature cabinet termination. With application to post-war cabinets in the Netherlands", *European Journal of Political Research* 26: 155-170.
- Grofman, B. og P. van Roozendaal 1997. "Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination", *British Journal of Political Science* 27: 419-451.
- Hadenius, S., B. Molin og H. Wieslander 1991. *Sverige efter 1900. En modern politisk historia*. Stockholm: Bonniers.

- Holmberg, E. og N. Stjernquist 1989. *Vår författning*. Stockholm: Norstedt.
- Huber, J. 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 90: 269-282.
- Hylland, Aa. 1999. "Møteplikt og stemmeplikt på Stortinget". Upublisert notat. Oslo: Sosialøkonomisk Institutt.
- Lane, J.E., D. McKay og K. Newton 1991. *Political Data Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. red. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A., 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Luchterhandt, O. red. 1996. *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*. Berlin: Berlin Verlag.
- Lupia, A. og K. Strøm 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections", *American Political Science Review* 89: 648-665.
- Mackie, T.T. og R. Rose 1991. *The International Almanac of Electoral History*. 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Mackintosh, J.P. 1977. *The British Cabinet*. London: Stevens and Sons.
- Martin, L.W. 1999. "Public Opinion Shocks and Government Termination". Upublisert notat. University of Houston.
- Mattson, I. 1996. *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Lund University Press.
- Mattson, I. 1998. *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS Förlag.
- Mény, Y. og A. Knapp 1998. *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Midgaard, K. 1994. "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge. Noen historiske glimt", i B.E. Rasch og K. Midgaard, red. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nannestad, P. og M. Paldam 1994. "The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years", *Public Choice* 79: 213-245.
- Narud, H. M. og G. Irwin 1996. "Must the Breaker Pay? Cabinet Crises and Electoral Trade-offs", i H.M. Narud, *Voters, Parties and Governments. Electoral Competition, Policy Distances and Go-*

- vernment Formation in Multi-party Systems. Rapport 96: 7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Narud, H.M. og H. Valen 1999. "Decline of Electoral Turnout: The Case of Norway", i H.M. Narud og T. Aalberg, red. *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordby, T. 2000. *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt fra 1814 til 2000*. Kommer. Oslo: Universitetsforlaget.
- Partridge, H. 1998. *Italian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pedersen, M.N. 1983 "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation", i H. Daalder og P. Mair, red. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- Rasch, B.E. 2000. *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, B.E. 2000a. *Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme. Betydningen av tiltredelsesvoteringer, mistillitsordninger og oppløsningsrett for regjeringens parlamentariske basis*. Rapport 13/2000. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. (Finnes på www.sv.uio.no/mutr. Også trykt som vedlegg 3 til NOU (Norges offentlige utredninger) 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.)
- Rasch, B.E. 2000b. "Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?", *Nytt Norsk Tidsskrift* 17: 186-194.
- Rasch, B.E. og K. Midgaard, red. 1994. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, B.E. og B. Aardal 1994. "Bør regjeringen kunne skrive ut nyvalg?" i B.E. Rasch og K. Midgaard, red. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schweitzer, C.C. et al. 1984. *Politics and Government in the Federal Republic of Germany: Basic Documents*. Leamington: Berg Publishers.
- Shugart, M.S. og J.M. Carey 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. 1996. "Endogenous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems", *Economics and Politics* 8: 85-110.
- Smith, A. 1999. "Election Timing in Majoritarian Parliaments." Paper presented at the 1999 annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Georgia.
- Strøm, K. 1994. "Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv", i B.E. Rasch og K. Midgaard, red. *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strøm, K. 1998. "Regjeringsansvarlighet og demokrati", i K. Midgaard og B.E. Rasch, red. *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strøm, K. og S.M. Swindle 1998. "Strategic Use of Parliamentary Dissolution Power". Upublisert notat. University of California at San Diego.
- Verney, D.V. 1959. *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge.
- White, S., J. Batt og P.G. Lewis 1993. *Developments in East European Politics*. London: Macmillan.
- Wilson, H. 1976. *The Governance of Britain*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Wright, V. 1989. *The Government and Politics of France*. 3 ed. New York: Holmes and Meier Publishers.

Elektroniske kilder

- www.agora.stm.it/elections/election.htm [Elections around the world]
- www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp [Inter-Parliamentary Union PARLINE Database]
- www.folketinget.dk [Folketinget, Danmark]
- www.polisci.com/world/nation [The Political Reference Almanac]
- www.riksdagen.se [Sveriges Riksdag]
- www.stortinget.no [Stortingets informasjonstjenester]

Strukturel magt

Iværksættelsen af magtudredninger i Sverige, Norge og senest Danmark har aktualiseret den gamle, politologiske diskussion om, hvad magt er. De fleste vil være enige om, at magtbegrebet som minimum refererer til individers forsøg på at udøve tvang i en eller anden form. Tvang angiver magtbegrebets grundbetydning, ja, måske ligefrem magtbegrebets dagligdagsbetydning. Ved at placere vægten på tvangsaspektet gøres magt imidlertid også til et rent adfærdsfænomen. Flere teoretikere har kritiseret denne begrebsfastlæggelse og gjort gældende, at magt ikke alene kan forstås som et adfærdsfænomen. Magt viser sig også som 'strukturel magt' i den samfundsmæssige virkelighed. Men hvorfor er det nødvendigt at introducere et strukturelt magtbegreb?

Det strukturelle magtbegreb byder sig til, fordi det i mange henseender forekommer utilstrækkeligt blot at definere magt som individers bevidste kontrolforsøg. Heri ligger ikke en afvisning af, at magtbegrebet karakteriserer en bestemt type adfærd, men en understregning af, at institutionelle og strukturelle faktorer beforder magtorienteret adfærd. Hvis eksempelvis forske i grupper politiske magt er tæt forbundet med social ulighed, hvad de fleste vil være enig i, synes det nødvendigt at tilføje magtbegrebet et strukturelt aspekt. Alle grupper vil formentlig gerne have mere magt, men det er langt fra alle, der får et sådant ønske opfyldt. I alle samfund findes der magtfulde grupper og samtidig grupper, der føler sig mere eller mindre magtesløse. Der må med andre ord være bagvedliggende og strukturelle faktorer, der forklarer den skæve magtfordeling. Magt er ikke alene et adfærdsbegreb, men også et strukturbegreb. Men hvad er strukturel magt? Findes et sådant fænomen overhovedet – og hvorfor er det et relevant fænomen i et moderne, demokratisk samfund?

Formålet med den følgende diskussion er at vise, at der findes en strukturel magtform, som lader sig relativt præcist definere. Strukturel magt bør defineres som de *ressourcer*, sociale grupper råder over i kraft af deres placering i den *sociale og økonomiske struktur*.

Denne strukturelle magtforståelse bygger især på de teoretiske betragtninger, som den engelske sociolog Anthony Giddens har fremført. Giddens' såkaldte strukturationsteori udgør et vigtigt grundlag for den følgende drøftelse. Strukturationsteorien er interessant, fordi den indeholder et forsøg på at forbinde strukturer og aktører med hinanden ved hjælp af magtbegrebet. Herved fremkommer en strukturfunderet handlingsteori, hvor magt defineres som evnen til at handle. Det strukturelle magtbegreb kan således anvendes som overbegreb for, hvorledes strukturer, aktører og ressourcer er uløseligt forbundet med hinanden.

Det strukturelle magtbegrebs empiriske relevans illustreres efterfølgende ved Charles E. Lindbloms teori om erhvervsgruppernes magt i det moderne markedssamfund. Erhvervsgrupper politiske særstilling udgør et eksempel på strukturel magt. Endelig vil der blive argumenteret for, at det strukturelle magtbegreb samtidig identificerer væsentlige barrierer for den politiske ligheds realisering i det liberale demokrati.

1. Steven Lukes' strukturelle magtforståelse

Diskussionen om den strukturelle magt blev taget op til fornyet overvejelse af Steven Lukes i hans bog, *Power: A Radical View* fra 1974. Her udvikler Lukes ikke alene ét, men tre eksplicite magtbegreber, hvoraf det ene klinger klart i retning af en egentlig strukturel magtforståelse. Lukes mener, at magt må analyseres ud fra flere synsvinkler. Han udvikler selv tre.

For det første fremfører Lukes sin mest kendte hovedopfattelse, ud fra hvilken magt defineres som bevidst og tilsigtet manipulation (Lukes, 1974: 22-25). Her ligger Lukes tydeligvis i direkte forlængelse af den behaviorale tradition, der traditionelt har betragtet magtstræb som en særlig form for adfærd.

For det andet dvæler Lukes imidlertid også ved den tanke, at magtudøvelse ikke nødvendigvis behøver at være bevidst og tilsigtet. Der findes situationer, hvor en central aktør udøver magt uden at være bevidst om det. Det afgørende i sådanne tilfælde er, at magtudøvelse ofte

kunne være undgået, hvis aktøren havde været mere eftertænsksom og samtidig viet alternative handlemuligheder en større opmærksomhed. Med et sådant begreb om ubevidst magtudøvelse distancerer Lukes sig fra de præmisser, der er indeholdt i de adfærbaserede definitioner (Lukes, 1974: 51).

Ikke overraskende introducerer Lukes for det tredje et strukturelt magtbegreb. Hvor Lukes knytter de to foregående magtbegreber sammen med menneskelig adfærd, fremhæver han med dette begreb, at magteffekter kan være forbundet med samfundets institutionelle indretning. Økonomiske og politiske interesser kan være et produkt af de institutionelle sammenhænge, som de indgår i. Institutionelle forhold formodes at kontrollere den menneskelige bevidsthedsdannelse. Manipulation effektueres ikke nødvendigvis direkte af bestemte aktører i bestemte situationer. Institutionelle rammer har en lignende effekt: De cementerer visse interesser frem for andre. Magteffekten vedrører således det forhold, at sociale grupper tvinges til at acceptere institutionelle rammer, som de ikke selv har valgt (Lukes, 1974: 34-35).

De to sidste magtbegreber er bemærkelsesværdige, fordi de indeholder en formodning om, at magt ikke nødvendigvis dækker over en tilstøttet påvirkning mellem to eller flere individer. Lukes synes at placere vægten på magteffektens blotte tilstedeværelse – eksempelvis i form af manipulation eller tvang. Om den direkte årsag til magteffekten er af institutionel eller menneskelig beskaffenhed, synes for så vidt underordnet.¹

Lukes' syn på den strukturelle magts karakter kan imidlertid diskuteres. En påstand om, at strukturel magt vedrører givne institutionelle rammer og især hermed forbundne socialiseringsprocesser, er næppe analytisk relevant i sig selv. Påstanden rejser kun en magtanalytisk problemstilling, for så vidt som den samtidig gør gældende, at visse grupper er mindre bundet af institutionelle rammer end andre, og at visse grupper spiller en større rolle i socialiseringen end andre. Strukturer får magtanalytisk relevans, hvis de skaber uensartede handlemuligheder. Strukturer er vigtige, for så vidt som de skaber en bestemt *magtfordeling*. Hermed tilføres

det strukturelle magtbegreb imidlertid også en helt anden betydning, end den Lukes introducerer: Strukturel magt refererer til sociale individers handlingsevne.

2. Sociologiske definitioner af strukturel magt

Selv om Steven Lukes ikke får formuleret en tilfredsstillende definition af den strukturelle magt, er hans underliggende kritik af den traditionelle magtforståelse principielt vigtig.

De traditionelle magtteoretikere, såsom Weber, Dahl og Bachrach & Baratz, definerer magt som en relation mellem individer eller grupper. Magt repræsenterer en tvangsrelation mellem individer. Selve relationen formodes at kunne beskrives udførligt ved hjælp af begreber som aktører, adfærd og ikke mindst præferencer og interesser.

De traditionelle teoretikere definerer magt som et ikke-strukturelt fænomen. Hermed forfægtes en ontologisk formodning om, at magt lader sig definere som et fænomen, der alene vedrører bestemte adfærdstyper. Robert A. Dahl fremstiller tankegangen med eksemplarisk klarhed:

... power terms in modern social science refer to subsets of relations among social units such that the behavior of one or more units ... depend in some circumstances on the behavior of other units ... power terms in the social sciences exclude relations with inanimate or even non-human objects (Dahl, 1987: 40).

Således er magt betegnelsen for en relation, der ikke beror på andre faktorer og betingelser end dem, der knytter sig til de aktører, der indgår i relationen. A's personlige egenskaber, adfærd og især intentioner udgør den fulde forklaring på B's adfærd.²

Det er primært denne kausalitetsforståelse, Lukes og andre strukturelle magtteoretikere finder utilfredsstillende. De specifikt strukturelle magtteoretikere har imidlertid en anden tilgang til den strukturelle magt end Lukes. Lukes' teoretiske svaghed består primært i, at han alene ser strukturer som handlingsbegrænsende.³

De strukturelle magtteoretikere føjer hertil, at strukturer også virker handlingsbefordrende. Strukturelle magtteoretikere har det til fælles, at de nedtoner selve magtudøvelsen til fordel for de faktorer, der muliggør udøvelsen af magt. De strukturelle magtteoretikere interesserer sig for de faktorer, der går forud for den magteffektuerende handling, og det nøglebegreb, de alle knytter magt sammen med, er begrebet om handlingskapacitet. Magt defineres som en besiddelse, der i videre forstand hviler på institutionelle, sociale og økonomiske betingelser.

Strukturfunksionalisten Talcott Parsons definerer eksempelvis magt således:

Power then is the generalized capacity to secure the performance of binding obligations by units in a system of collective organization when the obligations are legitimized with reference to their bearing on collective goals and where in case of recalcitrance there is a presumption of enforcement by negative situational sanctions – whatever the actual agency of that enforcement (Parsons, 1987: 103).

Parsons' definition er tydeligvis strukturel og systemanalytisk. Magt vedrører formelle beføjelser til at træffe kollektivt bindende beslutninger, der således sikrer systemernes og delsystemernes integration og stabilitet.⁴ Magt refererer til de ressourcer, der understøtter iværksættelsen af bindende beslutninger, dvs. formel kompetence ('myndighed') og hertil hørende sanktionsmidler. Magt er evnen til at sikre stabilitet og lovlighed.

Svagheden ved denne forståelse af magt består i, at den primært definerer magt som autoritet, eftersom Parsons også tillægger borgernes accept af kollektive afgørelser stor betydning. Autoritet er imidlertid ikke en generel magtform, men alene et specialtilfælde. Magt er ofte forbundet med konflikt og manglende anerkendelse af behovet for tvangsudøvelse.

Også marxistiske teoretikere har tillagt det strukturelle magtbegreb en stor vægt og i særdeleshed fremhævet, at magt udspiller sig som konfliktrelationer mellem sociale klasser. Den græske marxist Nicos Poulantzas var den første, der systematisk forsøgte at udvikle en specifik marxistisk magtteori. Poulantzas definerede magt på følgende måde:

By power, we shall designate the capacity of a social class to realize its specific objective interests ... power relations do not constitute a simple expressive totality, any more than structures or practices do; but they are complex and dislocated relations, determined in the last instance by economic power (Poulantzas, 1982: 104, 113).

I marxistisk sammenhæng ses magt og sociale klasser som to sider af samme sag. Der lægges stor vægt på, at magt bør forstås som klassernes evne – kapacitet – til at påvirke statens aktiviteter. Staten er målet for udøvelsen af politisk magt. Klassernes styrke og kapacitet ses som strukturelt bestemt, dvs. som funderet i samfundets private ejendoms- og ledelsesforhold, hvorfor teorien indeholder den formodning, at borgerskabet altid vil have mere politisk magt end de ikke-besiddende klasser. Borgerskabets magt er rodfæstet i den private økonomis indretning.

Svagheden ved Poulantzas' definition af strukturel magt er imidlertid åbenlys. Når klassebegrebet gøres til den kategori, som magtbegrebet udledes fra, kan der nødvendigvis ikke være tale om en generel teori om strukturel magt, eftersom der findes aktører, der ikke umiddelbart falder i hverken den ene eller den anden klasse. De er derfor heller ikke i stand til at besidde strukturel magt. Politikere kan eksempelvis ikke besidde magt ifølge denne definition. Poulantzas' forsøg på at forbinde sociale aktørers handleevne med de socioøkonomiske strukturer indeholder en vigtig indsigt, hvormod klassebegrebet introducerer en uholdbar forenkling af de sociale forholdes beskaffenhed.

En vigtig og alternativ bestræbelse på at udvikle et generelt, strukturelt magtbegreb repræsenteres ved sociologen Anthony Giddens, der igennem flere år har forsøgt at genoplive den systemteoretiske tankegang. Giddens foreslår følgende definition af strukturel magt:

... the concept of action is logically tied to that of power, where the latter notion is understood as transformative capacity ... The relation between the concepts of action and power, on the level of strategic conduct, can be set out as follows. Action involves intervention in events in the world, thus producing definite outcomes, with intended action being

one category of an agent's doings or his refraining. *Power as transformative capacity can then be taken to refer to agents' capabilities of reaching such outcomes* (Giddens, 1979: 88).

Under anvendelse af kapacitetsbegrebet får Giddens formuleret en langt bredere definition end både Parsons og Poulantzas. Ifølge Giddens er magt for så vidt et dagligdagsfænomen, der primært vedrører sociale aktørers forudsætninger for at kunne handle og for at kunne forandre givne sociale relationer (Giddens, 1976: 112; 1983: 49). Handling og aktivitet forudsætter altid visse ressourcer af den ene eller den anden art. Eksempelvis lader politiske tiltag sig ikke iværksætte uden et effektivt administrativt system, og politiske interesser kommer ikke til orde, med mindre de understøttes af tilstrækkelige organisatoriske og økonomiske ressourcer.

Om end Giddens således ikke sætter lighedstegn mellem magt og kontrol, vil han ikke være decideret uenig med de traditionelle teoretikere i, at magtanalyse ofte vil tage udgangspunkt i, at én aktør (A) har påvirket en anden aktør (B) til at gøre noget, som denne aktør ellers ikke ville have gjort.⁵ Styrken ved Giddens' magtforståelse er imidlertid, at den på sæt og vis opmuntrer til et 'sammenlignende perspektiv' på en sådan påvirkningsrelation. Det er interessant, at A kontrollerer B, men det er mindst lige så interessant at belyse, hvorfor det netop er A og ikke C, der er i stand til at kontrollere B. I modsætning til de traditionelle magtdefinitioner indeholder Giddens' magtdefinition en forklaring på variationerne i gruppernes magtudøvelse. Variationerne kan forklares ud fra forskelle i ressourcer.

Svagheden ved denne definition består i, at Giddens tilsyneladende forfægter den opfattelse, at alle magtformer er strukturelle (jf. Ward, 1987: 598-601). Der findes således kun strukturel magt, eftersom Giddens definerer ressourcer som egenskaber ved strukturer og systemer:

... the resources which the existence of domination implies and the exercise of power draws upon, are seen to be at the same time structural components of social systems (Giddens, 1979: 91).

Opfattelsen er naturligvis relevant med henblik på at udvikle et strukturelt magtbegreb, men der savnes alligevel en præcisering af, hvilke res-

sourcer der ikke kvalificerer sig som strukturelle – og for netop at tydeliggøre den strukturelle magts egenart. Der er eksempelvis klare tilfælde, hvor bestemte statsledere har gjort en markant forskel i forhold til andre ledere: Thatcher, Reagan, Kennedy og Adenauer udgør eksempler på statsledere, der i enestående grad maksimerede deres formelle magtbeføjelser. At sådanne skikkelser havde en ekstra stor politisk gennemslagskraft, må i det væsentlige tilskrives personlige, snarere end strukturelle magtresourcer.

Giddens' magtdefinition udgør et frugtbart udgangspunkt for drøftelsen af, hvad strukturel magt er. Styrken ved Giddens' definition er, at den henleder interessen på to forhold. Det er for det første nødvendigt at etablere en direkte sammenhæng mellem ressourceplanen og det strukturelle plan, som konstituerer ressourcerne. Det er for det andet vigtigt at belyse, hvorledes strukturerne fordeler de ressourcer, der er relevante for de sociale individers handle- og kontrolmuligheder.

Giddens' strukturationsteori er samtidig også mangelfuld. Udover den manglende sondring mellem strukturel og ikke-strukturel magt baserer teorien sig på modsætningsfyldte, videnskabsteoretiske præmisser. Eksempelvis fremfører Giddens det synspunkt, at strukturelle forklaringer ikke bør have en selvstændig status inden for samfundsvidenskaben. En samfundsvidenskabelig forklaring bør altid indeholde reference til individernes intentioner (Giddens, 1984: 179). Andre steder understreger han dog nødvendigheden af at finde frem til de strukturelle mekanismer, der forklarer sociale hændelser (Giddens, 1984: 305). Giddens er med andre ord både hermeneutiker og realist.

Hermeneutikken er imidlertid uegnet som grundlag for en strukturel magtforståelse. Det lader sig ikke gøre at udvikle et strukturelt magtbegreb, med mindre der tages afsæt i en realistisk ontologi og epistemologi. Det er nødvendigt at forudsætte strukturers virkelige eksistens, og det er nødvendigt at udvikle begreber, der definerer strukturelle faktorer karakter og virkemåde i forhold til den sociale adfærd. Der er behov for en videnskabsteori med et stærkt strukturalistisk præg.

3. En videnskabsteoretisk præcisering

Diskussion om, hvorvidt der findes strukturel magt, er uløseligt forbundet med videnskabsteoretiske problemstillinger. To overordnede tilgange lader sig identificere inden for debatten med hensyn til, hvilke videnskabsteoretiske præmisser et magtbegreb bør hvile på. Den ene tilgang repræsenteres af de traditionelle magtteoretikere, der typisk ser magt som et fænomen, der knytter sig til individer, adfærd og konkrete handlingsakter. Ud fra en videnskabsteoretisk betragtning betyder dette, at der i hovedsagen forfægtes et kausalitetsbegreb, hvis indhold er observerbar adfærd og metodisk individualisme: Sociale hændelser kan (og bør) forklares ud fra de individer, der indgår i dem, og det antages tilmed, at individet udgør den mest basale forklaringsenhed. Der findes således ikke 'over-individuelle' fænomener i den sociale virkelighed, såsom grundlæggende institutioner, strukturer og sociale relationer.⁶

Den anden tilgang fremføres af de teoretikere og sociologer, som hævder, at den traditionelle opfattelse er videnskabsteoretisk afskåret fra at udvikle et begreb om strukturel magt. Den traditionelle opfattelse, som skitseret ovenfor, er fundet i en form for positivisme og nominalisme, der i vidt omfang blokerer for udviklingen af et strukturelt magtbegreb (jf. Bryant, 1985: 2-5). I stedet foreslår kritikerne, at der bør anlægges en realistisk opfattelse, hvor strukturer ses som reale og ikke begrebslige konstruktioner. Strukturer er andet og mere end individernes samlede adfærd, og strukturer er vigtige, når individernes adfærd skal forklares. Realismen baserer sig på metodisk holisme som metodeforskrift.

Realistisk videnskabsteori forbyder analyse af individer som isolerede individer og langs et enkeltstående adfærdsplan. Et adfærdsplan slår ikke til. Individer optræder altid i rollen som sociale individer og dermed som faktorer i en struktureret og regulariseret verden. Individanalyse må derfor suppleres med strukturanalyse. Realisten, Roy Bhaskar, udtrykker det sociologiske perspektiv på en præcis måde i henseende til beskrivelsen af den sociale verden:

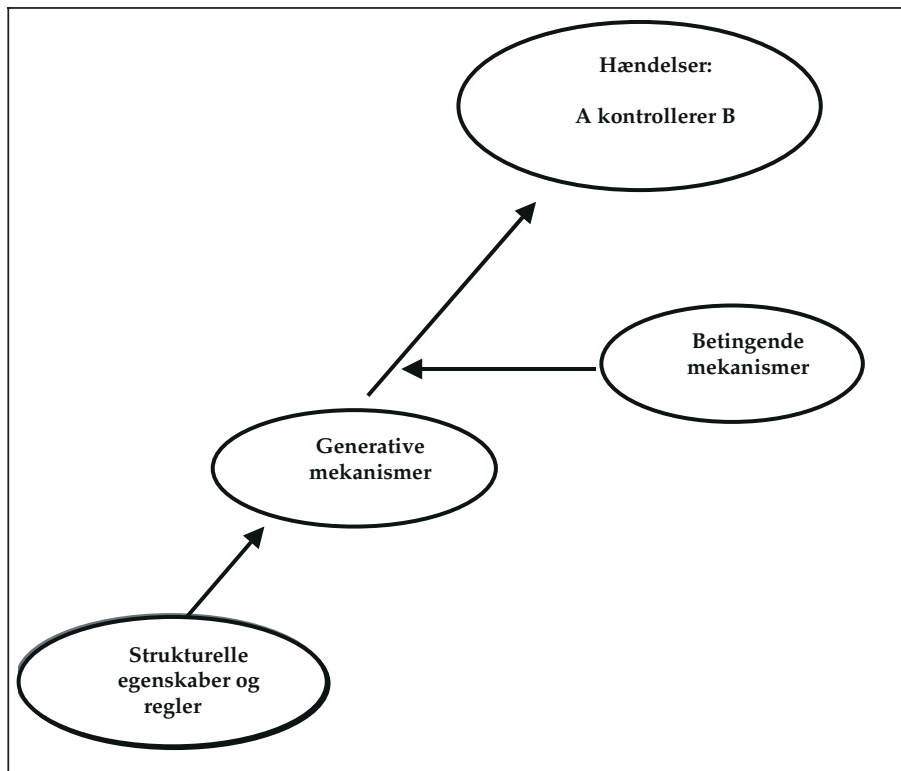
... the predicates designating properties special to persons all presuppose a social context

for their employment. A tribesman implies a tribe, the cashing of a cheque a banking system. Explanation whether by assumption under general laws, advertion to motives and rules, or redescription (identification), always involves irreducibly social predicates (Bhaskar, 1998: 209).

Synspunktet, at individet må forstås som 'delta-ger-i-et-system', er essentielt vigtigt for udviklingen af et strukturelt magtbegreb. Strukturel magt er et socialt fænomen og ikke et individfænomen. Personers individuelle egenskaber og psykologiske karaktertræk kan således ikke fungere som udgangspunkt for en teori om strukturel magt. Set ud fra en realistisk synsvinkel er det væsentlige snarere at analysere individet som deltager i allerede strukturerede sociale relationer, da det formodes, at individets evne til at handle er betinget af den sociale sammenhængs beskaffenhed (Isaac, 1987: 80-81). Den sociale sammenhæng, og herunder den sociale arbejdsdeling, indeholder selvstændige strukturer, regler og ressourcer, der fremtvinger bestemte adfærdsmønstre. Adfærd og handling bør således i vidt udstrækning forklares ud fra den sociale ordens *generative mekanismer* (jf. figur 1). En 'generativ mekanisme' bør forstås som en strukturs effekt frembringende egenskaber. Disse egenskaber bør endvidere opfattes som potentialer, hvis aktivering beror på de sociale individers handlinger eller ikke-handlinger. Eksempelvis udgør 'udbytning' en strukturel og potentielt effekt frembringende egenskab i det kapitalistiske marked. Om denne generative mekanisme udløser politisk fordelingskonflikt vil derimod være direkte betinget af arbejderklassens konkrete handlinger. Udbytning er en latent, generativ mekanisme, men ikke nødvendigvis en manifest mekanisme.⁷

Et realistisk grundlag for et strukturelt magtbegreb kan sammenfattes i følgende ontologiske postulater:

1. Den sociale verden bør forstås ud fra et metodisk holistisk princip;
2. Den sociale verden består af kausalrelationer;
3. Den sociale verden indeholder strukturelle komponenter med en vedvarende og selvstændig egeneksistens;



Figur 1. Realistisk kausalitetsforståelse.

4. De strukturelle komponenter udgør og etablerer kausale mekanismer med betydelig indvirkning på den menneskelige adfærd.

Punkt ét markerer en kontrast til de teoretikere, der alene opfatter samfundet som en sum af individer. Individet må altid forstås som en del af en større samfundsmæssig helhed. Punkt to baserer sig på den antagelse, at enhver social tilstand og forandring har en dybereliggende årsag: Der er intet, der er tilfældigt (Archer, 1998: 377; Sayer, 1998: 130). Forklaringsskemaet indeholder dog ingen forestilling om monokausalitet, men snarere en forestilling om, at kausale mekanismers styrke ofte vil være betinget af andre mekanismer (jf. figur 1).⁸ Punkt tre indeholder det basale postulat om, at strukturer har en virkelig eksistens, selv om de ikke lader sig forbinde med et observerbart udtryk. Om end rea-

lismen har en forkærlighed for strukturel kausalitet, repræsenterer punkt fire ikke en afvisning af den intentionelle forklaringstype, men snarere en understregning af, at såvel individer som strukturer optræder som kausalfaktorer i den sociale verden (Outhwaite, 1987: 50; Harré & Madden, 1998: 104-108; Sayer, 2000: 11-18).

4. Strukturer og magt

Med realismen som grundlag må udgangspunktet for at diskutere strukturel magt nødvendigvis være en bestemmelse af, hvad der menes med begreberne 'strukturer' og 'aktører'. Det er ikke specielt vanskeligt at definere, hvad en aktør er: Begrebet 'aktør' refererer til menneskelige individer med intentioner og bevidsthed om, hvorle-

<p>Type I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strukturelle begrænsninger <ul style="list-style-type: none"> – Institutionelle regler – Fysiske rammer – Organisatoriske rammer 	<p>Indirekte magtkonstituerende</p>
<p>Type II</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strukturelle muligheder <ul style="list-style-type: none"> – Strukturelle positioner – Strukturelle ressourcer 	<p>Direkte magt-konstituerende</p>

Skema 1: Typer af strukturelle komponenter og deres magtanalytiske relevans.

der de ønsker at handle. En aktør er enten et individ eller en gruppe af individer.

Hermed er også antydnet, at strukturer i dybeste forstand vedrører upersonlige faktorer, der i mere eller mindre grad etablerer aktørernes handlingsrum. Om end strukturer og aktører er indbyrdes forbundne, forbliver de dog ontologisk forskellige. Aktører handler, kalkulerer og moraliserer, hvilket udgør egenskaber og mekanismer, der ikke lader sig forbinde med sociale strukturer. Strukturer fastlægger eksempelvis 'fysiske' muligheder og rammer for den menneskelige aktivitet: Et land, hvis erhvervsstruktur ikke indeholder medicinalindustri, er eksempelvis praktisk afskåret fra at eksportere medicinalvarer og så fremdeles.

Strukturbegrebet har imidlertid flere betydninger, som navnlig er vigtige at præcisere i en magtanalytisk sammenhæng. Det er ikke alle strukturelle komponenter, der direkte har noget med magt at gøre. Tværtimod. Følgende skema kan anvendes som udgangspunkt for en indledende drøftelse af disse forhold:

Strukturer kan overordnet karakteriseres som dikotome og relationelle variabler. Strukturer begrænser og muliggør menneskelige handlingsakter (Giddens, 1984: 25). Dermed er også sagt, at struktureres relevans skal stadfæstes ud fra, hvilke effekter de har i forhold til den menneskelige adfærd. Det er derfor nødvendigt at definere, hvad der forstås ved strukturelt be-

grænsende og muliggørende effekter (jf. figur 1).

4.1. Strukturelle begrænsninger

Typen af strukturelle forhold inden for type I-kategorien kan umiddelbart oversættes med institutionelle forhold, dvs. regler, procedurer og organisatoriske principper. Strukturbegrebet anvendes oftest for at gøre opmærksom på, at strukturer indbefatter institutionelle regler og endvidere egentlige fysiske rammer, såsom infrastrukturelle momenter, social lagdeling etc.

Strukturbegrebet i denne betydning angiver de institutionelle og organisatoriske rammer, ethvert individ er placeret i. Alle individer befinder sig i en strukturel kontekst af en eller anden art. Når et land er optaget som medlem af den Europæiske Union, er det pågældende land indføjede i et strukturelt system, hvis regler udstikker begrænsninger i forhold til dets økonomiske og politiske handlemuligheder. Bor man i en ét-værelses lejlighed, har man også andre rammer til rådighed, end hvis man bor i eget hus. Regler og fysiske rammer definerer et handlingsrum, der inden for en given tidshorisont umuliggør visse handlinger.

Spørgsmålet er, om denne forståelse af strukturbegrebet kan forbindes med magtbegrebet. Umiddelbart synes der at være en forbindelse, eftersom det er meningsfuldt at argumentere for,

at strukturer forhindrer en given aktør i at gøre noget, som denne aktør ellers ville have gjort.

Det er imidlertid svært at tilskrive strukturelle begrænsninger direkte magtanalytisk relevans. Ved fokus på forskellige strukturelle rammer angives alene eksistensen af almene, sociale vilkår, hvor det afgørende for så vidt må være, i hvilken udstrækning de netop er almene i deres påvirkning af de sociale individer. Ethvert samfund indeholder særdeles mange strukturer og regler, som etablerer almene vilkår: Forfatningsretlige rammer, økonomisk åbenhed og manglende adgang til naturressourcer udgør eksempelvis strukturelle vilkår, der ikke bare begrænser én, men alle grupper adfærd. De strukturelle komponenter, der specifikt udgør (invariante) begrænsninger for *alle* tænkelige individer, har således ikke magtanalytisk relevans. Færdselsloven virker eksempelvis som en ensartet begrænsning for alle bilister.⁹

Men hvis færdselsloven pludselig tillod personer med høj indkomst at køre over for rødt, ville magtbegrebet være oplagt relevant. Sociale systemer kan (og vil formentlig ofte) være indrettet således, at deres strukturelle organisationsprincipper privilegerer visse handlinger frem for andre via forskellige belønnings- og strafmekanismer. Ud fra en sådan forståelse har strukturelle komponenter stor, *indirekte* relevans for så vidt angår forklaringen af forskelligartede magteffekter. Indirekte relevans i den forstand, at det skal påvises, at A's magt over B – eller subsidiært A's privilegier i forhold til B – er funderet i strukturelle faktorer, der begrænser B's handlemuligheder. Reglerne i et totalitært regime får først en specifikt begrænsende effekt fra det øjeblik, der opstår grupper med interesse i at etablere et liberalt demokrati. Korporatistiske arrangementer, der i sagens natur udelukker bestemte grupper, får også magtanalytisk relevans, hvis de grupper, der er nægtet adgang, har et ønske om at få adgang til de disse beslutningsfora. Regler af formel og uformel art kan i flere tilfælde være udformet således, at de udløser privilegier for et begrænset antal grupper.¹⁰ Det er eksempelvis velkendt, at totalitære regimer og deres iboende særprivilegier opretholdes ved, at de demokratiske regler sættes ud af kraft for at forhindre en politisk opposition. Struktu-

rer optræder i en sådan forbindelse som 'begrænsninger' for nogle samfundsgrupper og som stærkt befordrende for andre grupperes politiske magtposition. Principielt er det derfor vanskeligt at kategorisere de strukturelle effekter, eftersom strukturernes forskelligartede effekter ofte vil optræde på én og samme tid.¹¹

4.2. Strukturelle muligheder (positioner og ressourcer)

Det strukturelle magtbegreb bør dog først og fremmest kædes sammen med type II-kategorien, som vedrører strukturer i betydningen positioner og ressourcer. Positionsbegrebet er afgørende, eftersom strukturel magt ikke kan udledes fra psykologiske eller individuelle karakteristika. Det må forudsættes, at der i samfundsstrukturen eksisterer en række positioner – eller 'roller' om man vil – med selvstændig betydning. I videre forstand kan det sociale system betragtes som et antal positioner, der er forbundet med hinanden. Positionerne og relationerne er givet, således forstået, at selv om der indsættes forskellige individer i givne positioner og relationer, vil systemet forblive uforandret (jf. Cohen, 1984: 35-36).¹²

Systemet er naturligvis ikke blot for individer. Men det centrale er imidlertid, at individers evne til at udøve kontrol over andre i en betydelig grad er *afledt* fra deres strukturelle position. Strukturelle magtressourcer kan eksempelvis være formel myndighed, penge, praktisk viden og forskellige former for autoritet baseret på viden og ekspertise.

Begrebet strukturel magt refererer til social position og givne ressourcer – og i endnu højere grad til sammenhængen mellem disse to faktorer. Der er tale om strukturel magt, fordi positionen såvel som ressourcerne har en selvstændig eksistens og indvirkning. Uanset hvilken person, der placeres i en bestemt social position, vil den pågældende person råde over enten få eller mange ressourcer. Personen kan alene tilføje positionen lidt mere eller lidt mindre styrke i kraft af personlige magtressourcer. Om lægen hedder Jørgensen, Jensen eller Hansen er underordnet, for alle, der bliver placeret i lægerollen, vil have magt og autoritet over eksempelvis den politiske

ledelse. Det er heller ikke afgørende, hvem der bliver placeret i rollen som virksomhedsejer, for alle personer vil have betydelig indflydelse på en lang række mennesker i kraft af de ressourcer og mekanismer, der knytter sig til denne sociale position. Hermed ophører individet også med at være den grundlæggende forklaringsenhed, eftersom postulatet er, at den sociale position vil udløse en svag eller stærk magteffekt, uanset hvilken kontrafaktisk aktør der placeres i den. Strukturel magt bør opfattes som en besiddelse, der udspringer af roller i et socialt system.

Ved at placere vægten på strukturelle egenskaber skabes en forholdsvis klar sondring mellem, hvad der ikke er strukturel magt, og hvad der er strukturel magt. Der vil altid være flere mulige forklaringer på, hvorfor nogle aktører er mere magtfulde end andre. Nogle er mere intelligente end andre, og nogle har flere strategiske evner end andre. Der findes også eksempler på, at ideologiske projekter kan fungere som vigtige magtmidler. Forklaringsfaktorer af denne art har imidlertid intet med strukturel magt at gøre. Intelligens, strategiske evner og ideologisk opfindsomhed repræsenterer (variante) faktorer, der i sidste ende beror på menneskelige færdigheder, hvorfor de per definition må knyttes sammen med et ikke-strukturelt magtbegreb.¹³ Magt indbefatter således både menneskelige og strukturelle ressourcer.

Tesen om 'magt som positionel besiddelse' kan udsættes for både en stærk og en svag strukturalistisk præcisering. Spørgsmålet drejer sig om, hvorvidt de potentielle ressourcer skal aktiveres igennem en bevidst handling? Nogle teoretikere – som vi skal se nedenfor – vil hævde, at ressourcer ikke nødvendigvis skal aktiveres i en bevidst forstand for at udløse magteffekter. Mekanismen kan optræde som en foruddiskonteret effekt, hvor en særlig ressourcestærk aktørs blotte tilstedeværelse udløser frygt for mulige sanktioner af forskellig art.¹⁴ Således kan relevante ressourcer udløse en indirekte magteffekt.¹⁵

En mindre strukturalistisk udlægning vil betone, at besiddelsen af strukturelle ressourcer alene angiver en potentiel magt, hvis betydning afhænger af, hvorvidt en given aktør udnytter ressourcerne i et forsøg på at kontrollere en anden

aktør. Her ses ressourcer som et led i en traditionel, intentionel forklaringstype og dermed en direkte magtform.¹⁶

Uanset hvilken præcisering, der anlægges, bibeholdes dog den grundlæggende betydning af begrebet strukturel magt. Den strukturelle magt angiver en dimension, der artstypisk er noget andet end ikke-strukturel magt. Strukturel magt knytter sig til ikke-personelle forhold.

5. Struktur, system og dominans

Som allerede nævnt har Anthony Giddens været en af de stærkeste fortalere for en strukturel magtforståelse. Giddens har samtidig også formuleret en tankevækkende strukturteori, der ikke alene kæder magtbegrebet sammen med begrebet struktur, men også en system- og dominansproblematik. Tesen er, at den strukturelle magt er ujævnt fordelt på de sociale grupper.

Systemet defineres ved strukturelle komponenter, dvs. bestemte regler og ressourcer. Regler og ressourcer er de to dimensioner, der etablerer kontakt med de sociale aktører, eftersom aktørers adfærd formes og muliggøres af de regler og ressourcer, der indgår i de sociale systemer. Et socialt system er dermed samlet set et sæt af faste vekselvirkningsprocesser mellem dels strukturelle komponenter, dels menneskelige individer.

Giddens forsøger at vise, at sociale systemer også samtidig er magtfora. Evnen til at handle i systemet er direkte betinget af de ressourcer, man har eller ikke har til rådighed. Det sociale system er endvidere et relationelt system. Inden for systemet er de sociale aktører afhængige af hinandens ressourcer, og systemet videreføres ved, at disse ressourcer udveksles for at befordre den ene eller den anden aktivitet med relevans for systemet. Eksempelvis forudsætter en høj sundhedstilstand, at der forefindes et effektivt sygehusvæsen og en veluddannet medarbejderstab. En høj levefod forudsætter ligeledes et effektivt uddannelsessystem, et velfungerende bureaukrati og så fremdeles. Systemets iboende ressourcer gør det muligt at opretholde og forbedre systemet.

Ressourcerne i systemet (i samfundet) er imidlertid ikke jævnt fordelt, hvorved der opstår permanente dominansrelationer inden for det sociale system. Dominans refererer til mere eller mindre permanente "asymmetries of resources" (Giddens, 1979: 93). Dominans betyder i den mundrette udlægning, at der forefindes et vedvarende over-/underordningsforhold mellem to aktører. Systemet indeholder ikke symmetriske vekselvirkningsprocesser, men vertikale kontrolrelationer, der dels beror på en ulighed i institutionelle rettigheder, dels en grundlæggende ulighed i ressourcer (Giddens, 1983: 50). Den stærke dominerer den svage, fordi den stærke dels har retten og styrken på sin side (Isaac, 1987: 83-87). Herre-slaveforholdet opretholdes, fordi der eksisterer en ret til at holde slaver, og fordi slaven frygter de ressourcer og sanktionsmidler, slaveejeren råder over. Med en lidt anden betoning kan dominans siges at hvile på fastlåste positioner og hierarkiske relationer i den sociale arbejdsdeling.

I den sociale praksis vil den strukturelle magt – og den strukturelle dominans – have to vigtige konsekvenser: (1) I kraft af deres strukturelle placering og dermed ressourcebesiddelse har visse aktører langt mere indflydelse på systemets virkemåde end andre, og (2) der er tilmed visse ressourcer, der har langt større betydning for systemet end andre.

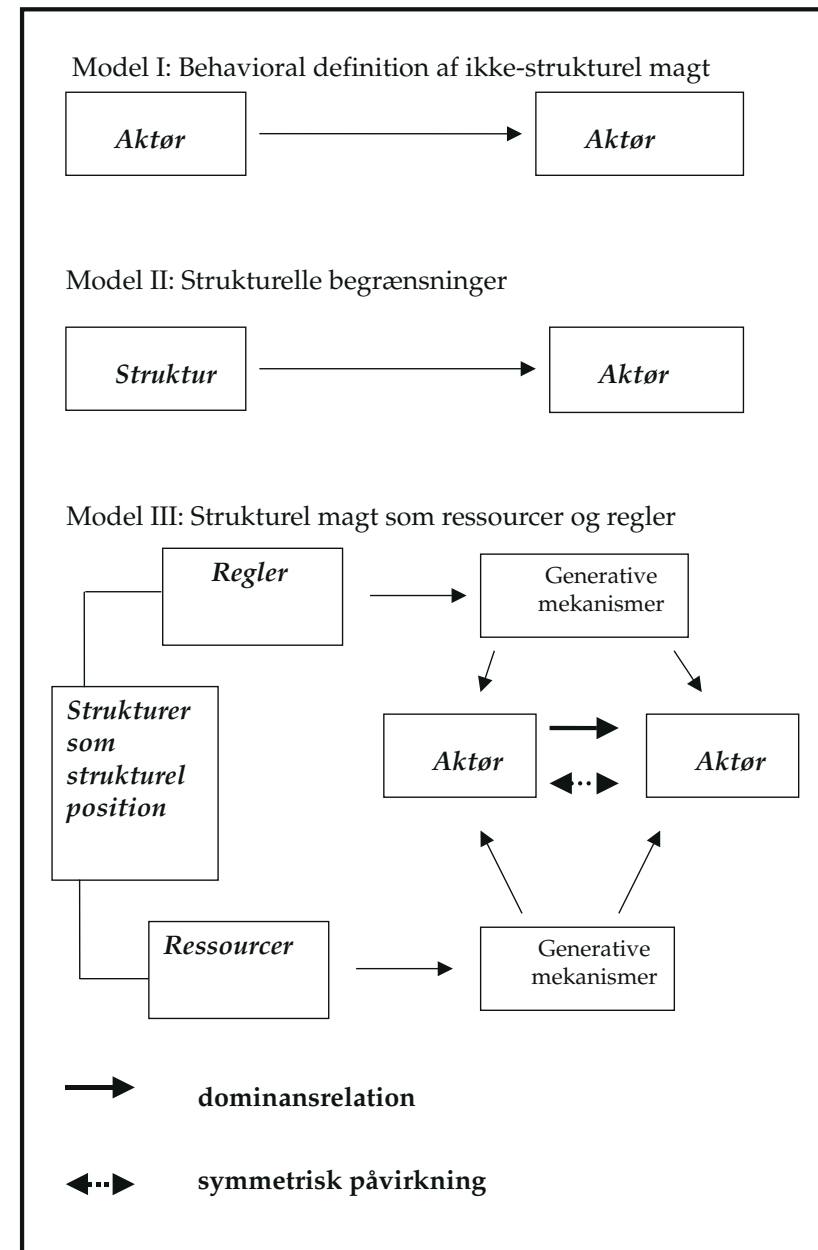
Dominansbegrebet har således ikke et helt andet indhold end magtbegrebet. Begge begreber dækker over strukturelle forhold. Dominansbegrebet i Giddens' strukturationsteori præciserer i stedet to aspekter ved den strukturelle magt. For det første formodes det, at mange aktører ikke har adgang til vigtige ressourcer i kraft af deres samfundsmæssige placering. For det andet formodes det, at den strukturelle magt optræder som institutionaliserede kontrolrelationer i ethvert socialt system. Fænomenerne magt og dominans refererer ikke i Giddens' udlægning til adfærdsmæssige hændelser, men til strukturelle mekanismer i ethvert socialt system.

6. Opsummering: Tre modeller vedrørende strukturer, aktører og magt

Den teoretiske drøftelse, samt de sondringer, der er blevet foretaget imellem strukturel og ikke-strukturel magt, er forsøgt gengivet i figur 2, hvis indhold er tre specifikke modeller, som delvist ligger i forlængelse af hinanden. Model I gengiver den traditionelle forståelse, hvor magt forstås som en påvirkningsrelation mellem aktører, hvor én aktør (A) tvinger en anden aktør (B) til at gøre noget, som denne aktør ellers ikke ville have gjort. I denne model repræsenterer A den fulde årsag til B's handlinger i en given situation. A's personlige ressourcer kan indgå som en forklarende faktor. Modellen bortdefinerer således strukturelle komponenter uden for den menneskelige påvirkningsrelation.

Model II indeholder ikke nogen decideret magtforståelse, selv om eksempelvis Steven Lukes er tæt på at fremføre den opfattelse, at strukturer også er i stand til at udøve magt. Model II repræsenterer alene et indledende skridt frem mod en strukturalistisk magtforståelse, således forstået, at det er relevant at undersøge, hvilke strukturelle komponenter der eventuelt måtte have betydning for karakteren af en given interpersonel påvirkningsrelation. Strukturer er dog ikke i stand til at handle og får først magtanalytisk relevans i forhold til bestemte handlings- og adfærdsformer.

Model III specificerer derfor på baggrund af model I og II, hvad strukturel magt er. Udgangspunktet vil være modellens højre side. Et givet påvirkningsmønster mellem to aktører vil strengt taget repræsentere det fænomen, der skal forklares (explanandum): Der kan enten være tale om, at to aktører tilsyneladende er lige stærke, eller der kan være en vedvarende dominans til stede, således at den ene aktør systematisk får sine ønsker tilgodeset på den anden aktørs bekostning. Adfærdsplanen defineres således som afhængig variabel, og de strukturelle komponenter specificeres som de uafhængige variable (explanans). Aktørerne i denne model forstås derfor ud fra de strukturelle positioner, som de hver især indgår i, og som tilmed forbinder dem med hinanden via bestemte strukturelle mekanismer, i særdeleshed de regler og ressourcer,



Figur 2. Tre modeller over forholdet mellem aktører, strukturer og magt

som knytter sig til deres positioner og indbyrdes relationer. Det strukturelle magtbegreb i en realistisk forstand vil således forstå påvirkningsformer som et resultat af en kompleks vekselvirkning mellem (aktuelle) adfærdskomponenter og (reale) strukturelle faktorer.

Det er dog givet, at det kan være svært at adskille regler og ressourcer i en magtanalytisk sammenhæng. Regler kan i mange tilfælde siges at konstituere bestemte midler som ressourcer. Penge udgør eksempelvis kun en vigtig ressource, hvis der eksisterer regler for, hvilken type sedler og mønter der kan betragtes som lovlige betalingsmidler. Hertil kommer, at regler ofte vil indeholde modsatrettede effekter. Regler kan fungere som ressourcer for én aktør og som en ikke-ressource for den anden aktør. Det er eksempelvis en grundregel i det parlamentariske system, at regeringen har centraladministrationen til rådighed i politikforberedelsen, hvilket oppositionen ikke har. En sådan konstitutionel regel udgør en ressource for regeringen og en begrænsning for oppositionen. Uformelle regler om ikke at konsultere udenomsparlamentariske bevægelser – men alene etablerede organisationer – fungerer på lignende måde.

7. Lindbloms tese om forholdet mellem politikere og erhvervsfolk

Den klareste tese med direkte strukturel, magtanalytisk relevans er formentlig nok introduceret af neo-pluralisten Charles E. Lindblom i hans tankevækkende bog *Politics and Markets* fra 1977. I mange henseender hviler Lindbloms argumentation på et klart, om end uudviklet strukturelt magtbegreb. Lindblom anvender ikke begrebet magt, men magtproblematikken er direkte til stede i hans tese om, at erhvervslivet i moderne samfund nyder en privilegeret (magt-)position inden for det politiske system. Erhvervsgrupperne får i uforholdsmæssig stor grad deres interesser tilgodeset, og de er heller ikke underlagt de samme krav og sanktioner som andre grupper i det moderne samfund.

Lindbloms argumentation er strukturalistisk og trækker ikke på eksempelvis klassisk elitistiske elementer i konspiratorisk forstand:

To understand the peculiar character of politics in market-oriented systems requires, however, no conspiracy theory of politics, no theory of common social origins uniting government and business officials, no crude allegation of a power elite established by clandestine forces. Business simply needs inducements, hence a privileged position in government and politics, if it is to do its job (Lindblom, 1977: 175).

Lindbloms opfattelse er for så vidt ikke i modstrid med de magtopfattelser, der forstår magt som en relation, hvor én aktør tvinger en anden aktør til at gøre noget, som denne aktør ellers ikke ville have gjort. Også ud fra Lindbloms opfattelse er der tale om, at politikere i en lang række tilfælde tvinges til at varetage markedets interesser, hvad enten de kan lide det eller ej:

Because public functions in the market system rest in the hands of businessmen, it follows that jobs, prices, production, growth, the standard of living, and the economic security of everyone all rest in their hands. Consequently, government officials cannot be indifferent to how well business performs its functions. Depression, inflation, or other economic distress, can bring down a government (Lindblom, 1977: 172-173).

Erhvervsgrupper er placeret i et markedssystem, hvis funktionsmåde automatisk har positive eller negative konsekvenser for ikke alene det politiske system, men for samfundet i det hele taget. En faldende vækst i markedssystemet udløser simultant arbejdsløshed i det sociale system og reducerede skatteindtægter i det politiske system. En økonomisk nedtur formodes at have direkte politiske konsekvenser af en meget diffus karakter. I første omgang reduceres politikernes finanspolitiske handlefrihed i al almindelighed. I anden omgang lurer den elektorale straf på valgdagen, da det formodes, at vælgerne skifter de politikere ud, hvis aktiviteter har udløst en forværring i deres økonomiske og sociale situation.¹⁷

Lindbloms tese om erhvervslivets privilegerede magtposition konkretiserer primært magtudøvelse som en indirekte påvirkningsform (Lindblom, 1977: 179). Erhvervslivet behøver ikke nødvendigvis udøve direkte pression for at gøre

sig politisk gældende. Tværtimod formodes det, at den givne relation mellem erhvervsgruppernes position og politikernes position har en sådan karakter, at politikere på forhånd og i alle situationer vil afstå fra at gennemføre tiltag med negativ indvirkning på erhvervslivets produktion, investeringsomfang og konkurrenceevne.¹⁸

Erhvervslivets privilegier understøttes tilmed af formelle regler:

... take particular note of another familiar feature of these (market) systems. Constitutional rules – especially the law of private property – specify that, although governments can forbid certain kinds of activity, they cannot command business to perform. They must induce rather than command (Lindblom, 1977: 173).

Der vil meget ofte være forfatningsretlige regler for, hvor bebyrdende politisk-administrative indgreb må være i forhold til det private erhvervsliv. Markedssamfund er i udpræget grad baseret på liberale grundregler, hvis formål er at sætte grænser for udøvelsen af politisk tvang.

Lindblom er ikke specielt præcis i formuleringen af sin magtforståelse, men i sidste ende har tesen om erhvervslivets position store lighedspunkter med Giddens' dominansbegreb. Forholdet mellem stat og marked eller mellem politikere og erhvervsfolk er en dominansrelation i erhvervslivets favør. Erhvervsgrupper råder over økonomiske ressourcer, som politikere er stærkt afhængige af. Politikere har også ressourcer i form af autoritet og formel lovgivningskompetence – de kan i princippet blot ignorere erhvervslivets grundlæggende interesser. Men også kun i princippet. For den essentielle kerne i Lindbloms tese er, at selve forbindelsen mellem politikere og erhvervsgrupper karakteriseres ved, at der er en klar grænse for, hvor meget politikere kan anvende tvang i forhold til erhvervslivet. Dels beskyttes erhvervslivet af konstitutionelle regler, dels kan politikere i sagens natur ikke tvinge erhvervsgrupperne til at producere, endelige tvinge virksomhederne til at blive der, hvor de momentant er lokaliseret. Kapitalflugt til steder med mere erhvervsvenlige politikere udgør også en reel mulighed.

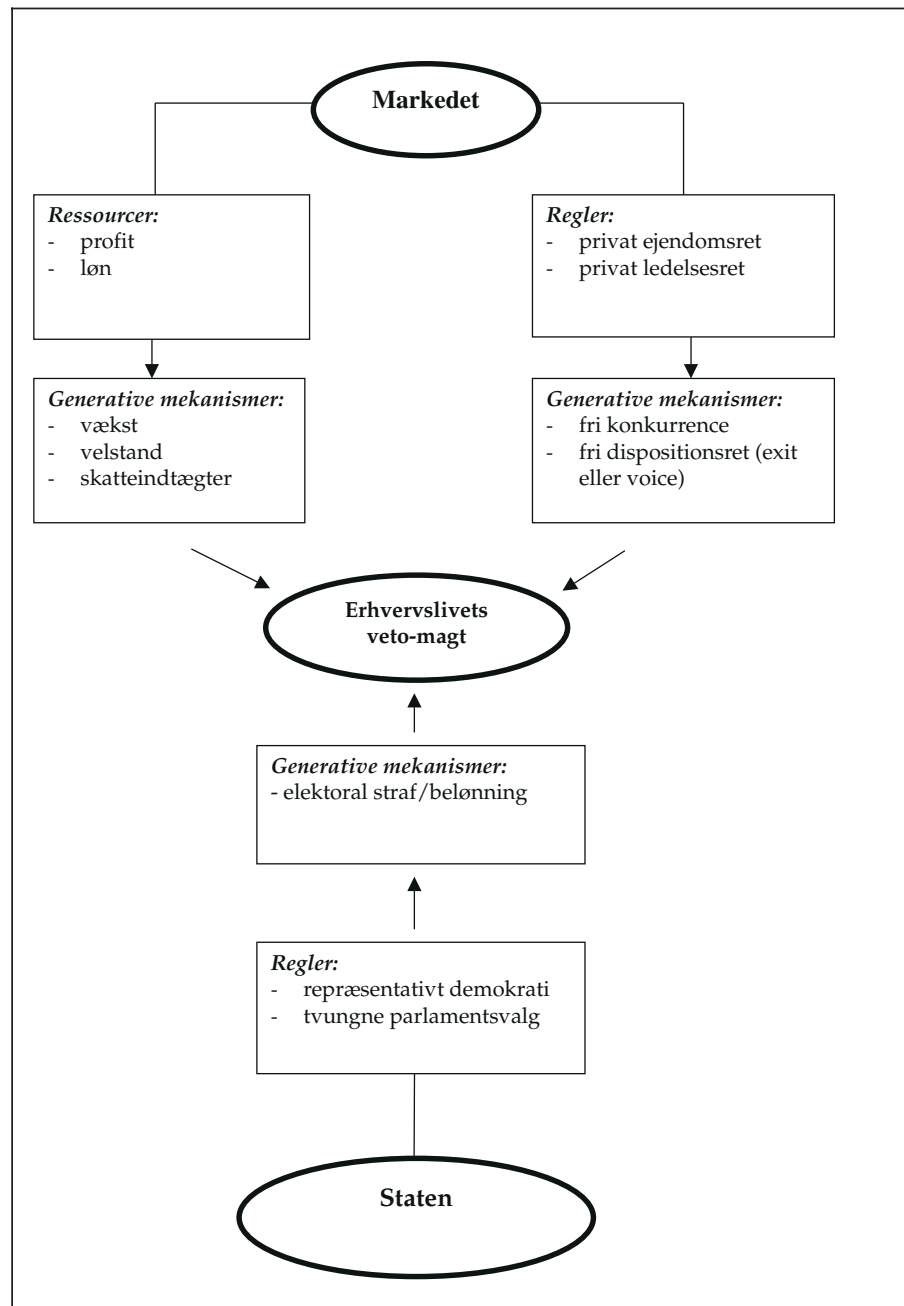
Lindbloms teori om erhvervslivets privilegerede position betoner kraftigt den komplekse

sammenhæng mellem sociale positioner, ressourcer og strukturelle regler. Lindbloms teori illustrerer i så henseende også relevansen af Giddens' strukturteori og hermed sociale strukturers både begrænsende og befordrende virkninger. Erhvervsfolk har umiddelbart magt i kraft af bestemte ressourcer. Imidlertid er der også vigtige strukturelle træk og egenskaber bag disse ressourcer, som forklarer, at erhvervsgruppernes ressourcer har så stor betydning i aktuelle påvirkningsrelationer. De bagvedliggende – eller snarere dybereliggende faktorer – refererer til de strukturelle regler og generative mekanismer, der karakteriserer forbindelsen mellem det politiske og det økonomiske system (jf. Giddens, 1984: 185). Der foreligger en 'strukturation', hvis beskaffenhed forstærker relevansen af de økonomiske ressourcer, erhvervsgrupperne råder over. I det moderne samfund – i det markedsøkonomiske system, som Lindblom kalder det – findes der to strukturelle regler og tre generative mekanismer, som etablerer erhvervslivets 'veto-position' i forhold til politikere (jf. figur 3).

For det første karakteriseres det moderne samfund ved en politisk adskillelse af stat og marked, eftersom både skrevne og uskrevne regler betoner den private ejendoms- og ledelsesret på virksomhedsniveauet, og derved markerer en ideologisk og reel grænse for statslige indgreb. Den frie konkurrence kan stimuleres, men ikke kontrolleres.

For det andet er politikere i udviklede demokratier underlagt en konstitutionel regel, ifølge hvilken der skal udskrives parlamentsvalg med jævne mellemrum. Politikere kan gøre, hvad de vil, men det er vælgerne, der i sidste instans bestemmer, hvorvidt de kan fortsætte med at gøre, hvad de vil.

I delvis sammenhæng hermed er der tre generative mekanismer, som virker i forlængelse af disse strukturelle regler. For det første er alle sektorer i samfundet – inklusiv staten – forbundet med markedets udbuds- og efterspørgselsmekanismer, hvormed det til alle tider er væsentligt at tilvejebringe de betingelser, der er nødvendige for at sikre et passende produktionsomfang og en hertil svarende købekraft. Lindblom tilføjer i forlængelse heraf en art 'for-



Figur 3. Erhvervslivets strukturelle magt

skydningsmekanisme': Manglende profitabilitet og/eller manglende købekraft udgør ikke bare specielle problemer i markedssektoren, men forplanter sig hurtigt til alle systemer. Alle grupper er på sin vis afhængige af markedets effektivitet.

For det andet indeholder relationen mellem stat og marked en fiskal afhængighedsmekanisme: Jo lavere væksten er, desto færre skatteindtægter er der at gøre godt med i forhold til borgerne.

For det tredje indeholder relationen mellem stat og marked en elektoral straf-/belønningsmekanisme: Politiske indgreb med negativ indvirkning på den økonomiske vækst formodes at være forbundet med en vælgersanktion. Få vælgere foretrækker mindre velstand.

De tre generative mekanismer skaber et incitament for *alle* politikere til at varetage erhvervslivets interesser. Erhvervslivet udgør en indirekte trussel: Politikere frygter de omkostninger, der måtte være forbundet med erhvervsgruppernes reaktioner på statslige indgreb. Positionen som valgt politiker har således ikke de strukturelle egenskaber, der er nødvendige for at modvirke erhvervslivets magtposition. Politikere har naturligvis autoritet til at iværksætte en ikke-erhvervsvenlig politik, men de kan blot ikke fravælge omkostningerne ved en sådan beslutning. Lindblom siger således, at givet det liberale samfunds beskaffenhed vil ingen (fornuftig) politiker handle imod markedets behov. Dybest set påpeger Lindblom hermed, at det er markedet, der udstikker præmisserne for demokratiets funktionsmåde – og ikke omvendt. Lindbloms magtbegreb har vidtgående konsekvenser for opfattelsen af det liberale demokrati (jf. Lindblom, 1977: 189-299).

8. Kritik

Lindbloms argumentation er ikke uden problemer. Han burde i udgangspunktet have gjort det mere klart, at hans tese alene er møntet på den økonomiske politikens område. Ud fra en sådan afgrænsning ville påstanden have stået som et mere overbevisende alternativ til beslægtede marxistiske teser, der som bekendt anvender do-

minansbegrebet i en alt for vidtfavnende betydning. Det er altid vigtigt at præcisere magtens konkrete virkeområde (Dahl, 1987: 41).¹⁹

Man kan imidlertid også generelt diskutere, om den determinisme, der er indeholdt i strukturelle magtopfattelser, er så stærk endda. Lindbloms teori er illustrativ i så henseende. Et kardinalpunkt i forhold til Lindbloms argument er, hvorvidt erhvervslivet kan tilskrives en stabil magtposition over tid. Tilsyneladende ser Lindblom helt bort fra de betingende kausalmekanismer, der måtte være i stand til at reducere erhvervslivets magt over valgte politikere.

På den ene side har Lindblom ret i, at der i praksis må være en grænse for, hvor megen kontrol og tvang erhvervslivet kan udsættes for. Der er givetvis politiske påvirknings- og kontrolformer, der ikke harmonerer med den frie markedsmechanisme. Overdreven regulering og kontrol ødelægger i al væsentlighed markedets finfølelse og allokationsmekanismer. En kapitalistisk markedsøkonomi kan ikke samtidig være en topstyret kommandoøkonomi.

På den anden side taler den historiske udvikling imod en bastant tese om erhvervslivets privilegerede magtposition. I et historisk tilbageblik har der været mange politiske reformforslag, som erhvervsgrupper på forskellige historiske tidspunkter har opfattet som værende i stærk modstrid med deres grundlæggende interesser: arbejdsmiljøforsikring, kortere arbejdstid, længere ferie, højere skatter, grønne afgifter, regler om fri konkurrence, eksklusivaftaler, strejkeret og så fremdeles. Problemet er blot for Lindbloms argument, at den slags tiltag blev gennemført mange steder – trods modstand fra erhvervslivets side.²⁰

Lindblom overser, at politisk dominans sjældent optræder som uindskrænket magt. Erhvervslivets krav har ikke til alle tider stået uimodsagt hen i den politiske proces. Eksempelvis har arbejderbevægelsen været i stand til at tilvejebringe en ikke-strukturel magt igennem politisk og organisatorisk mobilisering. I modsætning til realistisk tankegang og for så vidt også Giddens fremhæver Lindblom ikke i tilstrækkelig grad den strukturelle magts relationelle og stærkt betingede karakter, eftersom han tager for givet, at erhvervslivets strukturelle ka-

rakteristika og position tilvejebringer en unik styrke i forhold til alle andre aktører i den samfundsmæssige orden (jf. Giddens, 1979: 93). Problemet er blot, at en sådan magtposition aldrig er absolut, men hviler på bestemte betingelser, herunder i særdeleshed andre aktørers accept og grader af modmobilisering.²¹ Lindblom overser, at de ressourcer, som aktører ikke har i kraft af deres strukturelle position, i flere tilfælde kan tilvejebringes på anden vis. Arbejderklassen har i udgangspunktet været svag i kraft af markedssystemets indretning, men arbejderbevægelsens historie er også et tydeligt eksempel på, at organisatorisk og numerisk mobilisering kan kompensere for en svag strukturel position.

Dermed er Lindbloms argument dog ikke fuldt ud tilbagevist. Der er stadig strukturelle mekanismer, der placerer arbejderklassen og erhvervsgrupperne i positioner med uensartet virkning på samfundet som helhed. Erhvervsgrupperne har en betydelig styrke i kraft af deres strukturelle position og derfor et mindre behov for at organisere sig. Arbejderklassen er nødt til kollektivt at organisere sig for at få magt. Eller formuleret anderledes: Der er stort set ingen, der berøres af, at en enkelt arbejder går i strejke, men det er der derimod, hvis en enkelt virksomhedsejer drejer nøglen rundt.

9. Perspektivering

Formålet med diskussionen af Lindbloms tese er for så vidt ikke at diskutere, hvorvidt erhvervslivet er dominerende eller enerådende i det moderne samfund. Det er argumentationsteknikken og de kausale mekanismer, der peges på, som er interessante i udviklingen af en strukturel magt teori. En interessant overvejelse er, hvorvidt Lindbloms – og for så vidt også Giddens' – teser er relevante i forhold til en generel teori om dominerende grupper i den samfundsmæssige virkelighed og i forhold til det moderne demokratis funktionsmåde.

En sådan perspektivering af den strukturelle magt teori må nødvendigvis tage sit udgangspunkt i, hvad der forstås ved den demokratiske orden. Spørgsmålet er: På hvilken måde er en

strukturel teori normativ relevant? I tillæg hertil byder et andet spørgsmål sig også til: Hvorfor er et adfærdsorienteret magtbegreb ikke tilstrækkeligt i forhold til en forståelse af demokratiets beskaffenhed?

Der findes et væld af forskellige demokratidefinitioner. Det er dog oplagt, at specielt Lindblom er inspireret af de overvejelser, som hans samarbejdspartner Robert A. Dahl har sammenfattet i sit hovedværk *Democracy and its Critics* fra 1989. Dahl formulerer her et sæt af præmisser, som et samfund må hvile på, hvis det skal karakteriseres som et demokrati. Et demokrati hviler ifølge Dahl på følgende præmisser (Dahl, 1989: 108-112):

1. Folkelig, politisk deltagelse;
2. Alle borgere bør have samme vægt i beslutningsprocessen;
3. Oplyst forståelse;
4. Åben dagsorden.

Dahl placerer hovedvægten på demokratibegrebets etymologiske grundbetydning. Demokrati betyder, at alle borgere i et samfund deltager i og har mulighed for at deltage i de politiske beslutninger, der skal iværksættes. Demokrati er en styreform, hvor de politiske beslutninger i sidste ende lader sig føre tilbage til samfundsmedlemmernes ønsker og behov. De valgte politikere har fuldmagt til at træffe beslutninger på befolkningens vegne, hvorfor magten til stadighed udgår fra den enkelte borger.

Demokrati hviler således på et ideal om *politisk lighed*, dvs. et princip om, at alle, uanset køn, alder og status, har den samme indflydelse på de kollektivt bindende beslutninger. Det forhold, der navnlig optager Lindblom og Dahl, er imidlertid, at den politiske lighed tydeligvis flankeres af en betydelig social og økonomisk ulighed. Forskelle i strukturelle positioner indebærer, at de sociale og økonomiske ressourcer ikke er fordelt jævnt på samfundets grupper, hvilket, efter deres mening, også skaber uligheder i den politiske indflydelse.

Dahl og Lindblom fokuserer på de strukturelle og ressourcemæssige forudsætninger, som demokratiets fulde realisering hviler på. De er således begge strukturelle magt teoretikere. De an-

tyder derfor, at det strukturelle magtbegreb i virkeligheden kan være mere relevant for en forståelse af den demokratiske orden end et adfærdsorienteret magtbegreb. Det adfærdsorienterede magtbegreb i en demokratisk sammenhæng er behæftet med den svaghed, at det ikke nødvendigvis indfanger noget, der er specielt problematisk i demokratisk og normativ forstand. Man kan naturligvis argumentere for, at magtudøvelse altid udgør et problem, men hvis 'magten' er spredt ud på mange, ligestillede og i særdeleshed skiftende grupper, er fænomenet til at leve med. Det er straks langt mere alarmerende i et demokratisk perspektiv, hvis magtudøvelsen effektueres af nogle få grupper, og hvis der tilmed er strukturelle forhold, der vedvarende cementerer en sådan ulighed i deltagelse og reel indflydelse.

De klassiske elitister kaldte dette fænomen 'minoritets-dominans', hvilket for så vidt svarer til indholdet i Lindbloms tese om erhvervslivets privilegerede magt position: Erhvervslivet er ikke bare én interessegruppe blandt mange, men en særlig betydningsfuld gruppe (jf. Dahl, 1989: 265-279). Idealet om politisk lighed lader sig derfor ikke realisere fuldt ud. Minoritets-dominans udgør antitesen til begrebet om 'folkestyre' og 'repræsentativt demokrati'.

Minoritets-dominans er imidlertid ikke et fænomen, der lader sig forklare ud fra et adfærdsplan. En minoritet burde i sagens natur ikke være i stand til at opnå særlig megen magt, hvorfor der nødvendigvis må være reale mekanismer, såsom institutionelle og strukturelle faktorer, der forklarer, at dominans alligevel forekommer. Ud fra Lindbloms og Giddens' strukturelle teorier kan man pege på følgende faktorer, der både skaber og cementerer en dominerende magt position i al almindelighed:

1. Strukturel magt beror på strukturelle faktorer, der konstituerer en særlig autonomi for bestemte aktører (eksempelvis i form af privat ejendomsret og monopollignende træk både inden for den offentlige og den private sektor).

2. Strukturel magt etableres af strukturelle faktorer, der skaber en asymmetrisk afhængighed mellem to aktører (eksempelvis i forhold til offentlige serviceydelser, hvor politikere har ansvaret for produktionen, men hvor det er offentlige producentgrupper, der leverer ydelsen).

3. Strukturel magt etableres af ressourcer, som er knyttet til specifikke arbejdsfunktioner, og som ikke kan udveksles i særlig stor grad (ekspertviden og arbejdsrelateret information udgør vigtige eksempler herpå).

Opstillingen svarer i det væsentlige til Giddens' begreb om strukturel magt. Giddens understreger, at strukturel magt dækker over fænomenerne 'autonomi', 'afhængighed' og 'ressourcer'. Han understreger yderligere, at magtbegrebet – navnlig i politisk-administrativ sammenhæng – nødvendigvis må sammenføjes med et kontrolbegreb (Giddens, 1983: 61-68). Folkets repræsentanter – de valgte politikere – ville ikke have specielt store ledelsesproblemer, hvis den strukturelle magt ikke fandtes. Ovenstående strukturelle momenter peger imidlertid på, at politikere (og embedsmænd) kan have væsentlige, demokratiske ledelsesproblemer ikke alene over for det private erhvervsliv, men over for de grupper, der generelt er omgærdet af en (strukturel) grænse for, hvor megen kontrol de kan udsettes for.

Således er Lindbloms og Giddens' argumenter eksempelvis relevante for en analyse af de producentgrupper, der findes inden for den offentlige sektor. En del af disse grupper vil være i en strukturel position, der ganske svarer til den, som erhvervslivet er funderet i. Offentlige producentgrupper er strukturelt privilegerede i den forstand, at de meget ofte har monopol på at udbyde den service, som de producerer: Hermed reduceres de kontrolmuligheder, som politikere og borgere har, ganske betragteligt. En pæn del af de offentlige producentgrupper besidder tilmed en unik viden og information om deres sagområde og deres klienter, som ingen andre grupper har: Hermed indstiftes en fundamental informationsasymmetri i producentgruppernes favør. Og endelig er den elektorale straf-belønningsmekanisme mindst lige så virksom i forhold til den offentlige sektor, som den er i forhold til den private markedssektor.

Jens Peter Frølund Thomsen

Noter

1. Lukes fremhæver, at sociale systemer ofte har en indbygget 'partiskhed' ('bias'), og han fortsætter i dette institutionelle spor: "... the bias of the system is not sustained simply by a series of individually chosen acts, but also, most importantly, by the socially structured and culturally patterned behaviour of groups, and practices of institutions, which may indeed be manifested by individuals' inaction" (Lukes, 1974: 22).

2. Heraf følger også, at en magtrelation mellem A og B kan kun etableres, for så vidt som A's intentioner lader sig identificere som den centrale kausale operator i relationen mellem A og B. Magtudøvelse er intentionel adfærd. Teoretisk betragtet indeholder opfattelsen ikke nogen logisk tvingende pointe, eftersom kausale operatører sagtens kan være strukturelle. Empirisk betragtet er opfattelsen endnu mere problematisk, da den meget let ender i konspiratoriske påstande: Skal eksempelvis kvindernes svage magtposition i samfundet forklares som et direkte resultat af mændenes magtstræb? Der må nødvendigvis være institutionelle og strukturelle faktorer, der forklarer, at det ene køn nyder en række privilegier, som det andet køn ikke har adgang til.

3. Lukes fremfører dette synspunkt meget klart, når han siger: "... power ... presupposes human agency ... Power, then, is exercised within structurally determined limits ..." (Lukes, 1977: 6, 7). Strukturer ses alene som begrænsninger og barrierer for sociale handlinger.

4. Parsons understreger, at politisk magt vedrører samfundets opretholdelse som et kollektiv: "The problem of control of political power is above all the problem of integration, of building the power of individuals and sub-collectivities into a coherent system of legitimized authority where power is fused with collective responsibility" (Parsons, 1979: 127).

5. Det er imidlertid nødvendigt at understrege, at Giddens ikke etablerer en logisk forbindelse mellem magt og konflikt. Magt angiver en evne, der eksisterer uafhængigt af fænomener som konflikt og interesser. Magtudøvelse i dette perspektiv kan forbindes med situationer, hvor ingen finder anledning til at modsætte sig visse aktørers forsøg på at forandre givne sociale relationer (Giddens, 1976: 112). Giddens' magtbegreb kan endvidere forbindes med visse personers magt til at fjerne konflikter. Magtbegrebet er hermed nært beslægtet med begrebet autoritet.

6. Denne magtopfattelse er især forbundet med de tidlige pluralister, i særdeleshed Robert A. Dahl

(1957) og Nelson Polsby (1963). Magt knytter sig efter deres opfattelse til handlingsakter rettet mod afgrænsede beslutningsprocesser. Det er tilmed tydeligt, at magtbegrebet hos disse politologer er udviklet på en positivistisk præmis om, at videnskabelige begreber bør henvises til direkte iagttagelige fænomener. Derfor kædes magtbegrebet ikke sammen med et strukturbegreb (jf. også Thomsen, 2000: 14-18). Behavioralismen og positivismen repræsenterer ikke i alle henseender en direkte modsætning til realistisk videnskabsteori. Positivismen og realismen er dog meget forskellige på især ét punkt, som vedrører nødvendigheden af en stærk ontologi som et led i en kausalitetsforståelse. Positivismen – og de traditionelle magtteoretikere – underbygger ikke deres kausalitetsforståelse med en stærk ontologi, hvilket især gør sig gældende for den realistiske videnskabsteori. Positivismen sætter lighedstegn mellem det virkelige og det observerbare, hvilket nødvendigvis indebærer en negliger af de strukturelle forhold, der unddrager sig direkte observation. Realismen kategoriserer strukturelle forhold som real-abstraktioner med formodet kausal påvirkningskraft. Realismen nedlægger således påstand om, at det observerbare alene er en ægte delmængde af det virkelige. En påstand, der i øvrigt er helt afgørende for at kunne udvikle et strukturelt magtbegreb.

7. En generativ mekanisme kan således defineres som den kausale operator, der kæder årsagen sammen med effekten: "On the transcendental realist system a sequence A, B is necessary if and only if there is a natural mechanism M such that when stimulated by A, B tends to be produced" (Bhaskar, 1979: 13). Realisterne definerer kausalitet som 'naturlig nødvendighed', dvs. kausalitet opfattes som et fænomen, der udspringer fra de sociale relationer og positioners essentielle egenskaber. Kausalitet opfattes dermed også som et reelt eksisterende fænomen. Naturlig nødvendighed skal ses som modsætning til positivisme-traditionens opfattelse af kausalitet som enten 'logisk nødvendighed' eller 'konstant samvariation'. Positivisternes betragter kausalitet som et begreb uden pendant i virkeligheden.

8. Realisterne betragter verden som værende forklarlig, men afviser enhver forestilling om forudbestemthed og monokausalitet. Kausale mekanismer skal forstås som *potentiale*, hvis aktivering afhænger af bestemte, betingende mekanismer. Dybest set hviler kausalitetsforståelsen på den præmis, at sociale systemer er åbne systemer. Antagelsen om åbne systemer betyder blandt andet, at socialvidenskabens alt-andet-lige-antagelse altid vil være pro-

blematisk, og navnlig hvis den indgår som grundlag for stærkt deterministiske modeller (Bhaskar, 1978: 118-126).

9. En strukturel begrænsning lader sig dog ikke entydigt definere som en uforanderlig barriere for menneskelig handling. Visse strukturkomponenter vil have en sådan karakter, mens andre vil stille aktørerne i en rationel valgsituation: Hvilke omkostninger og fordele vil være forbundet med at forandre, ignorere eller fjerne givne strukturer? Et spørgsmål, som formentlig mange venstrefløjpartier og især minoritets- og borgerrettighedsbevægelser har stillet sig selv igennem historiens forløb.

10. Et andet eksempel kunne være finanssektorens relation til staten. I en globaliseret verden med liberaliserede penge- og kapitalmarkeder vil det som hovedregel være sådan, at en hvilken som helst regering vil være tvunget til at tage højde for penge- og kapitalmarkedernes forventede reaktion på eksempelvis en ny kurs i den økonomiske politik. Frie kapitalbevægelser virker her som en strukturel begrænsning for den politiske ledelse, men samtidig befordre frie kapitalbevægelser finansielle gruppers magtpolitiske position.

11. Det er i øvrigt denne strukturelle kompleksitet, som Steven Lukes overser. Lukes opfatter strukturer som begrænsninger for alle tænkelige aktører. Der ved introduceres en uacceptabel strukturforståelse, og den 'personlige autonomi', som Lukes knytter til aktørsiden, bliver en frit i luften svævende størrelse: Hvad er det eksempelvis, der sætter individer i stand til at være relativt autonome? Spørgsmålet besvares ikke, eftersom Lukes gør den personlige autonomi til en ren normativ antagelse (jf. Lukes, 1974: 54-55). Antagelsen har netop normativ relevans, men ud fra en empirisk betragtning er antagelsen ikke til megen hjælp, da det er givet, at de samfundsmæssige individer aldrig nyder samme grad af personlig autonomi. Strukturer udgør ikke til alle tider ensartede begrænsninger for alle individer. Det er ikke umuligt at forestille sig, at specifikke strukturer begrænser nogle gruppers autonomi og samtidig udvider andre gruppers autonomi. Et synspunkt, som formentlig mange feministiske forskere vil fremføre, når de skal forklare den skæve magtfordeling mellem kønnene.

12. Fremstillingen på dette punkt er inspireret af Cohens blændende forsøg på at rekonstruere et upersonligt strukturbegreb fra Marx's teoridannelse (Cohen, 1984). Cohen er dog en anelse for strukturalistisk, idet han ikke opretholder en sondring mellem strukturel og ikke-strukturel magt.

13. Det er et sådant ikke-strukturelt magtbegreb, som eksempelvis den britiske diskursanalyse søger at udvikle. Laclau & Mouffe og andre inden for denne tilgang søger vedvarende at argumentere for, at magten aldrig har en strukturel kilde: Magt karakteriserer ikke en strukturelt afledt besiddelse. Dermed leveres et relevant magtbegreb, men samtidig også et perspektiv, ud fra hvilket det ikke lader sig gøre at forklare, hvorfor bestemte (og ofte numerisk små) grupper har en uforholdsmæssig stor magt på tværs af tid og rum (jf. Laclau & Mouffe, 1985: 142-145; Torfing, 1999: 155-167).

14. Den engelske term 'anticipated reactions' er oversat til forudiskonterede effekter.

15. Hermed er også antydnet, at denne magtforståelse er ikke identisk med den klassiske elitisme, der på visse punkter også benytter termerne magt, position og besiddelse. De klassiske elitister betoner dels en direkte og bevidst magtform, dels en hermed forbundet konspirationstese (jf. Wright Mills, 1956). Ingen af disse karakteristika er nødvendigvis forbundet med et strukturationsanalytisk magtbegreb.

16. Hvorvidt den potentielle magt skal omsættes igennem en bevidst handlingsakt for at kvalificere sig som reel magt, beror på, i hvilken grad magtbegrebet kædes sammen med et ansvarsbegreb (man kan således ikke gøres ansvarlig for, at nogen tror, man vil udøve magt). De strukturelle magtteoretikere forbinder imidlertid ikke deres magtbegreb med en ansvarsbetragtning (i modsætning til Lukes).

17. Argumentet hviler naturligvis på den forudsætning, at tvungne valg udgør en ufravigelig, konstitutionel regel. En sådan forudsætning er ikke nødvendigvis opfyldt (i diktaturer eksempelvis), hvilket blot illustrerer, at regler altid udgør en integreret del af strukturationsteoretisk magtanalyse. Samfundsmæssige regler er helt eller delvist konstituerende for de ressourcer, som aktørerne råder over.

18. Lindblom baserer ikke udelukkende sin tese på den indirekte magtform. Erhvervsgrupper vil tilmed benytte direkte pressionsformer via partier og interesseorganisationer, hvis det viser sig nødvendigt. Lindblom synes at mene, at erhvervslivet vil ty til den direkte påvirkningsform, hvis den politiske dagsorden pludselig bliver domineret af forslag, der går imod basale erhvervsinteresser (Lindblom, 1977: 204-213). Et eksempel kunne være 1970'ernes forslag om økonomisk demokrati, hvor man kunne iagttage en kraftig mobiliseringsaktivitet inden for erhvervslivets organisationer for at forhindre realiseringen af sådanne vidtgående reformer. – Man

kan derfor sige, at erhvervsgrupperne netop har det privilegium, at de meget ofte ikke behøver at organisere og mobilisere sig for at få deres interesser tilgodeset.

19. Det er et generelt problem for de strukturelle magtteoretikere, at de ikke formulerer metodiske retningslinjer for den empiriske analyse. Metateori kan ikke erstatte metodiske retningslinjer, og det er uheldigt, at de strukturelle magtteoretikere skaber en så stor afstand til de traditionelle teoretikere, der har forsøgt at diskutere magtbegrebets metodiske facetter. Robert A. Dahl og de tidlige pluralister er her helt uomgængelige – også selv om de i vid udstrækning forfægter positivistiske præmisser.

20. I en videre forstand rejser Lindbloms argumentation dermed også et mere delikat problem vedrørende bestemmelsen af, hvad der præcist udgør erhvervslivets 'grundlæggende interesser'. Det er naturligvis plausibelt at fastlægge profitmaksimering som den 'præference', alle erhvervsgrupper har til fælles, og som de vil forsvare. Det er imidlertid indlysende, at erhvervsgrupperne også har andre interesser, som i givne situationer kan veje tungere – i hvert fald på kort sigt. Det er derfor ikke givet, at en umiddelbar interessekonflikt mellem politikere og erhvervsgrupper vil have specielt store konsekvenser. Der eksisterer tilmed den mulighed, at politikere og andre interessegrupper formår at ændre/modificere erhvervslivets interesser. Lindblom har for så vidt det samme problem som andre teoretikere, der arbejder med eksogene præferencer: Præferencer og interesser er meget ofte et 'forhandlet' resultat af den politiske proces.

21. Lindbloms tese, såvel som andre dominansteorier, er sårbar over for en neo-pluralistisk kritik, der netop vil betone, at der altid består en eller anden form for konkurrence. Neo-pluralisten Robert A. Dahl sammenfatter kritikken af dominansteorierne således: "It is characteristic of theories of domination that they give little weight to the importance of organized competition as an instrument by which nonelites may influence the conduct of political elites" (Dahl, 1989: 275).

Litteraturliste

Archer, Margaret (1998). "Realism and Morphogenesis", pp. 356-381 i Margaret Archer et al. (ed.), *Critical Realism*, London: Routledge.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1969). "Two Faces of Power", i William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, New York: Atherton Press.

Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1970). *Makt och fattigdom*, Malmø: Wahlstrøm & Widstrand.

Bhaskar, Roy (1979). *The Possibility of Naturalism*, Brighton: The Harvester Press.

Bhaskar, Roy (1998). "Societies", pp. 206-257 i Margaret Archer et al. (ed.), *Critical Realism*, London: Routledge.

Bryant, Christopher G.A. (1985). *Positivism in Social Theory and Research*, London: Macmillan.

Cohen, Gerald A. (1978). *Karl Marx's Theory of History. A Defence*, Princeton: Princeton University Press.

Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power", *Behavioural Science*, vol. 2, pp. 201-215.

Dahl, Robert A. (1987). "Power as the Control of Behavior", pp. 37-58 i Steven Lukes (ed.), *Power*, Oxford: Basil Blackwell.

Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.

Giddens, Anthony (1976). *New Rules of Sociological Method*, London: Hutchinson.

Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory*, London: Macmillan.

Giddens, Anthony (1983). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, London: Macmillan.

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*, Oxford: Polity Press.

Harré, R. & E.H. Madden (1998). "Conceptual and Natural Necessity", pp. 104-119 i Margaret Archer et al. (ed.), *Critical Realism*, London: Routledge.

Isaac, Jeffrey (1987). *Power and Marxist Theory*, Ithaca: Cornell University Press.

Laclau, Ernesto & Chantal Mouffé (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*, London: Verso.

Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*, New York: Basic Books.

Lukes, Steven (1974). *Power. A Radical View*, London: Macmillan.

Lukes, Steven (1977). *Essays in Social Theory*, London: Macmillan.

Mills, C. Wright (1959). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.

Outhwaite, William (1987). *New Philosophies of Social Science*, London: Macmillan.

Parsons, Talcott (1979). *The Social System*, London: Routledge and Kegan Paul.

Parsons, Talcott (1987). "Power and the Social System", pp. 94-143 i Steven Lukes (ed.), *Power*, Oxford: Basil Blackwell.

Polsby, Nelson W. (1963). *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press.

Poulantzas, Nicos (1982). *Political Power and Social Classes*, London: Verso.

Sayer, Andrew (1998). "Abstraction: A Realist Interpretation", pp. 120-143 i Margaret Archer et al. (ed.), *Critical Realism*, London: Routledge.

Sayer, Andrew (2000). *Realism and Social Science*, London: Sage.

Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*, Århus: Magtudredningen.

Torring, Jacob (1999). *New Theories of Discourse*, Oxford: Blackwell Publishers.

Ward, Hugh (1987). "Structural Power: A Contradiction in Terms?", *Political Studies*, vol. xxxv, pp. 593-610.

Sakkunnigutlåtanden över sökande till professuren i statsvetenskap, särskilt förvaltning, i Umeå

Honoured by your decision to appoint us to consider the applications for the Chair in Political Science, particularly Public Administration, we would like to submit our appreciation of the qualifications of the three candidates. In the first part of our report we jointly assess their merits. In the second part, each one of us presents her or his own conclusions.

Katarina Eckerberg

Katarina Eckerberg (born in 1953) completed her doctoral work in political science in 1988 at Umeå University. Her work in political science is complemented by both academic and vocational experience in environmental policy and administration. Her first university degree was in forestry. In 1996 she was awarded the title of docent in political science at Umeå.

In addition to her academic positions at Umeå University, Eckerberg has served in the Forestry Department of the Food and Agriculture Organization (FAO) of the UN, the Institution for Forestry Economics at the Forestry College in Umeå, and in a national agency, Statens naturvårdsverk.

Eckerberg's qualifications for the position of professor with special emphasis on public administration can be assessed by her pedagogical

experience in political science and public administration including curriculum development, presentation of formal courses, and advising graduate and doctoral-level students; by her professional service and leadership in the university, department, and larger academic community; and by the quality, quantity, and subject matter of her scholarly work as well as her success at obtaining external funding for research activities.

Eckerberg has had experience of teaching at all academic levels at Umeå University. Her main areas of teaching are environmental policy and administration (Global Environmental Crisis and World Policy, Environmental Policy and Administration, Research in Environmental Policy in Sweden and the EU, Environmental Protection, Policy and Marketing, Forestry, and Human Ecology). She has accumulated about 1700 lecture hours of experience in teaching political science, environmental policy, and courses in research methods at the B, C, and D levels with high assessments for teaching from her students. Her advanced course syllabi demonstrate a broad knowledge of the important work in political science and research methods. She has served as academic advisor to about 15 graduate students and eight doctoral students at Umeå University. Her case provides evidence of pedagogic creativity in that she has developed university courses and course materials (Global Environmental Crisis and World Policy and Environmental Policy and Administration in Sweden and the EU). She has also collaborated with the Baltic University Programme to produce university-level course material for students in environmental policy.

She has demonstrated significant administrative leadership. For example, she was key participant in the steering group that led to the creation of a new environmental college, Umeå Miljöhogskola, and involved a cooperative effort between Umeå University and Sweden's Agricultural University (Lantbruksuniversitetet, SLU). Since 1997 she has had primary responsibility for carrying out the Political Science Department's East European program and served as acting professor in international relations. More recently, she has been a member of the administrative leadership of the Department of Political Science and was selected to serve as deputy prefect in December 1999. She developed an English language summer program, Training of Young Environmental Administrators that brought Russian practitioners to Umeå in 1999. She is acknowledged as a significant contributor to the development of the Summer University for Eastern European Students from 1991 to 1998, a joint venture of Umeå University and Folkuniversitetet. Her administrative skills have also been demonstrated through organizing different international research seminars and conferences and by being able to carry those collaborations forward into published results. Additionally, evidence of external recognition of her expertise in the field is indicated by funding to develop courses for institutions outside Sweden and invitations to teach abroad.

Eckerberg identifies two main threads in her scholarly research. One involves empirical studies of environmental issues. The second focuses on theoretical work examining decision processes. Much of her work is published in English by international journals or presses. Typical of public administration scholarship, Eckerberg's research has relevance for practitioners and policy makers, as well as academics.

Eckerberg has produced a steady flow of research publications since obtaining her doctoral degree in 1986 and has continued to produce journal articles and book chapters since she obtained the title of docent in 1996. Since 1996, she has produced one edited volume, three articles in journals (two of which are co-authored), and six book chapters. During the same period, she produced seven conference papers and research re-

ports that were distributed as scholarly proceedings.

Her most recent journal articles were placed in relatively new international English-language journals, two of which focus on environmental issues, *Local Environment* and *Environmental Politics*. *Environmental Politics* is a refereed British journal that is widely read by scholars in the field of environmental policy. *Local Environment* is a more recent peer-reviewed journal focusing on the timely topic of sustainability. The contents of both these journals are contained in scholarly international citation and abstracting services and widely available. She has also published in the wellknown British *Journal of Environmental Planning and Management* (1996, 1988) and *Forest Ecology and Management*, published in Amsterdam. Her forthcoming book chapter is contained in a publication by a prestigious university press, Oxford University. Her co-edited book, *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*, is published by a respected environmental advocacy press and reviews of the work have been published in two international journals: *Journal of Environmental Planning and Management* and *Journal of the American Planning Association*. All her recent book chapters are in non-Swedish press publications, contributing to her international reputation as a scholar and the potential impact of her work. Her research has been supported by government agencies in Sweden, the Nordic council, and international sources. Although her earlier environmental research mainly built on the work of other Swedish scholars with some references to other Nordic work, her more recent studies draw on a broader base of international scholarship.

Eckerberg's dissertation, *Environmental Protection in Swedish Forestry: A Study of the Implementation Process*, was published in an international series and led to several published articles as well. Her dissertation has been positively assessed by experts in environmental policy for demonstrating solid scholarship and making an original contribution to the field. This work explores the policy implementation process and the utility of vertical models of policy implementation (top down or bottom up) mainly de-

veloped by scholars writing in the 1980s. In other works, for example, "Environmental Planning: dreams and realities," she employs different decision-making models for local environmental protection, including the rational model. Her more recent studies consider network-based and intergovernmental models of policy making and policy implementation. Her work has become more sophisticated over time, drawing on a wider body of scholarly research and theoretical models and typically employing comparative analyses based on case analyses carefully developed by Eckerberg and her collaborators. The subject area of her research has expanded beyond forestry management and protection to become broadly based in the environmental field. She addresses a range of issues that experts have characterized as of great significance and she has done some pioneering work in the emerging area of sustainability. At the same time, her work has become increasingly international, developing and building on case studies from outside Sweden and including examples from other Nordic and Baltic countries. In a recent collaborative work, she serves as co-editor of a series of international case studies representing eight European countries. These comparative analyses of policy implementation processes make an important contribution to the policy analysis literature.

Eckerberg's 1997 article, "Comparing the Local Use of Environmental Policy Instruments in Nordic and Baltic Countries," is a good example of the nature of her research. The study is based on six local cases drawn from four Nordic and two Baltic countries. The cases represent at-risk situations where pressure for policy implementation exists. The piece begins by outlining the policy analysis framework and available policy instruments (categorized as economic, regulatory, and communicative). She provides a brief description of the situation in each case. A common contextual factor across the case studies is that successful policy implementation is believed to be dependent upon changing the behavior of local farmers whose current methods are contributing to the environmental crisis. The analysis goes well beyond a descriptive portrayal of practices in each of the six cases exam-

ined. Eckerberg shows how Nordic and Baltic states can be distinguished in the policy instruments and structures for policy making they employ. She finds, for example, that Nordic governments are less likely to use regulatory instruments than Baltic governments and that Norway successfully employed economic incentives to change farmers' behavior. In all cases, however, communication was the most frequently used policy instrument. An observation made from the Baltic cases is that the establishment of national policies for environmental protection is meaningless in the absence of local capacity or resources to implement those policies. But the study also shows that policy failures occur in the Nordic countries despite farmers' efforts at compliance demonstrating the significance of political, administrative, and economic factors noted in the original model. Eckerberg draws on her understanding of the situational and contextual factors in the national cases to explain the different external factors operating in each case and to explore alternatives available to policy makers.

Eckerberg's co-edited book with William Lafferty (Oslo University), *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working Towards Sustainable Development*, uses a common descriptive protocol for eight different countries to catalogue strategies employed to implement Local Agenda 21 of the 1992 UN Conference on Environment and Development, which recognizes that the participation of local authorities is critical to the solution of global environmental problems. The case study chapters emphasize links between environmental impacts and socio-economic pressures and between local issues and global problems. Based on the information presented in the case study chapters, the co-editors develop a typology organizing the cases into three categories: pioneers, adapters, and late-comers. The last chapter attempts to explain why countries fall into the different categories and reveals the editors' understanding of the conditions, resources, and political pressures in different national cases. Although the editors present the book as a descriptive study, they set a comparative-analytical framework to lay the foundation for further conceptual and theoretical work.

Two published reviews of the work are testimony to its relevance to scholarly research and practice. From the compiled information on the six descriptive categories selected for the study [(1) existing requirements for addressing environmental concerns in local decision making, (2) the role of countries in helping to develop Agenda 21 prior to the Earth Summit, (3) the response of national governments and (4) local communities to Local Agenda 21, (5) the participation of non-governmental organizations, and (6) the effects of specific Local Agenda 21 initiatives] they show that significant variation exists among the cases studied and suggest that these variations may explain patterns for implementing the policies put forward in Agenda 21. Additionally, the authors suggest that two factors may serve as preconditions to the success of Agenda 21 policy implementation efforts. These are the establishment of a national environmental policy and the degree of local autonomy for Local Agenda 21 action. They hypothesize that the greater the level of local autonomy and the more well established the environmental policy tradition, the more likely that the policies contained in Agenda 21 will be implemented. The model, however, as the editors note, cannot account for certain peculiar variations such as why Germany, with high municipal autonomy and early establishment of environmental policy traditions, is a laggard case, and why the UK, with low municipal autonomy and late establishment of environmental policies is further ahead in Local Agenda 21 implementation. This effort also demonstrates her wide professional contact network and her ability to advance collaborative research.

Her single-authored chapter, "Sweden: Progression Despite Recession" (forthcoming Laferty and Meadowcraft (eds) *Bringing Rio Home: National Responses to Sustainable Development in High-Consumption Societies*, Oxford University Press), not only disentangles and identifies the different forces affecting Sweden's efforts to implement and monitor environmental policy but also offers an insightful analysis of the development and consequences of contemporary political reform in Sweden for the implementation of internationally-sanctioned en-

vironmental policies. In the same vein, her chapter "National and Local Policy Implementation as a Participatory Process," (in Rolén, ed., *International Governance on Environmental Issues*, 1997) examines classic issues in public administration including the sources and flow of political power, the relative importance of actors at the grassroots and other levels, the effects of different political structures, and the consequences of political decentralization. The piece develops themes common to her other work that policy formulation and implementation processes run both from the top down and bottom up and that participation of local actors is a critical ingredient in successful policy initiatives.

Eckerberg's work uses different aspects of environmental policy as a context for examining policy instruments and the policy implementation process. It clearly falls within the approaches that political scientists in general and public administration scholars in particular traditionally take to study public policy formulation and policy implementation. In recent years, her status as an international scholar has grown substantially. This is evident from the expansion of her research to include examples from other Nordic, Baltic, and European countries, her leadership role in collaborations with international scholars, and her ability to place her work in international publications. At the same time, her recent scholarly work demonstrates that the scope, breadth, and complexity of her research in environmental policy and policy analysis have developed significantly since she attained the status of docent.

Anders Lidström

Anders Lidström (born in 1953) has his basic university training from Umeå University (1977), and he holds a Master of Social Science from INLOGOV, Birmingham University (1983) and a PhD in Public Administration from Umeå University (1992). He has held various positions as a research assistant (forskningsassistent), instructor (universitetsadjunkt) and lecturer (universitetslektor). He also has been employed by a political youth organization and by

the county council of Västerbotten; he has been a member of that county council from 1983, and serves since 1998 as its chairman. He was approved as a docent in Political Science at Umeå University in 1999. Since 1999 he is a lecturer at the Department of Political Science at Umeå University.

Lidström has been active in the leadership of a major research program on Democracy under Change, financed by the Swedish parliament. He has been responsible for coordination, administration and economy of the program. He has taught classes and advised students, primarily in public administration, at all levels of education at the university from 1982-83 onwards. He has been an expert in the Swedish Ministry for Local Government and in the EU Committee of Regions. Lidström has sent in 14 publications for evaluation, three of those are in the process of publication.

Lidström's 201-page doctoral thesis from 1991 is an analysis of the concept of discretion, which the author sees as very central for an understanding of the development of the Swedish welfare state. Local government Education Committees are analyzed in an inter-governmental implementation perspective. The aim of the author is to get beyond formal (legal) uses of concepts, so such an approach is discarded, and a review of the concept is carried out, leading to a definition of "scope for choice available to actors in formally subordinate positions vis-à-vis their superiors" (organizations or individuals). This understanding is put in perspective by a discussion of the concept of autonomy, which is seen as a broader phenomenon linked to e.g. resources, and to a broader societal setting.

Seven hypotheses are put forward, relating to systemic and organizational features, and to qualities of the actor, including gender. In brief, discretion will vary in spite of the existence of one legal framework, and factors like the control system, local values, and resources (size) play a role along with the experience and gender of the actors. Three national surveys of the chairs and chief officers of local government education committees, and later the treasury officers, were carried out, and followed by in-depth interviews of 28 actors. The formal analysis of the survey

data indicates that the characteristics of the control system and features of the individual actors were more important in determining the degree of discretion, while factors linked to the local setting were of less importance. The in-depth interviews supported this finding, and also suggested that basic values and beliefs were of importance.

The research results are interesting, but they might have been compared with results from other research areas, such as studies about the professions. Teaching in local schools might also have been included in the possible effects discretion at the committee level has on the actual job done. But within its limits, which the author is well aware of, this study is well carried out and the thesis is well written.

The second major work, *Skola i förändring* (Schools in Transition), co-authored with Christine Hudson, may be regarded as a follow-up on the doctoral thesis. The impact of teaching is still left out of focus, but more in-depth analysis of the implementation process is provided. The analysis is characterized as a pilot study, and an approach for more research is sketched out. The data comes from four local governments and have mainly been generated by in-depth interviews, desk analysis of files, and observations. The theoretical framework is roughly comparable to the one of the dissertation, but with more attention to organization theory, in particular contingency theory and Donald Schon's ideas about dynamic conservatism. The study might have benefited from an update of Schon's work (with Martin Rein) on policy reflection as well as Schon's work on the reflective educational practitioner earlier in the 1990s, in which four-by-four conceptual ways of thinking are replaced by more dynamic theoretical lenses.

The conclusion is that the decentralized school system has the ability to adapt to almost any local perspective. The one remaining barrier is the labor market agreements that the schools cannot influence because negotiations are not local. The authors note that these freedoms seem to further middle class norms and individualism, a point also made in an article co-authored with Gunnell Gustafsson in an international anthology, but they do not follow up on the consequences for

the school system or the children. Within the limits of the design, the work is well done, but a quest for possible local diversity is not helped much by strong analytical delineations which tend to force the world outside into opposites that may not have much sounding out there.

The third major work *Kommunsystem i Europa* (Municipal systems in Europe) is basically an inventory of 30 systems of local government in Europe: organizational structure, inter-governmental regulation, tasks, finance, democratic performance and expectations for the future. Europe is sub-divided into six local government systems: North European, British, Mid-European, Napoleonic, East European and Post-Soviet. The book is based on a large literature and has several analytic chapters. Compared with most other treatments of the subject this book is notable for a systematic, comprehensive and readable, but still brief analysis. One may wonder, however, what the ultimate aim of the analysis would be. The author discusses the inductive, the deductive and the ideal type approach, apparently with an ambition that a deductive analysis should be carried out at some point of time, but an ideal type analysis also appears to be attractive to systematize the details of empirical variance. The main points of the concluding chapter are found in an article published in the *Journal of Comparative Policy Analysis*, bringing the ideas of the author to an international audience. More details of the local government systems in Denmark, Sweden and Finland have been published in English as chapters in a larger publication on *Local and Regional Democracy in the EU*. Lidström also published a research design article regarding central-local relations in an international anthology on the welfare state, stressing the need for focusing on the local actor.

Given the comparative experience of the author, the work-under-completion should be read with particular interest. Here we would expect to see the fruits of an academic career ripen. Along with Christine Hudson, Anders Lidström has a comparative analysis coming out in the form of an edited book. They still need to write the final comparative analytical chapter. But in the introduction, the framework for the com-

parative analysis is sketched out. The relations between an upper and a lower level of government are in focus, and the question is the scope for action at the lower level, but the upper level has been expanded from the state level to the international level. We are now dealing with a comparative analysis, and the hypothesis carrying the discussion is that under present-day globalizing trends, convergence between local education systems should be expected, i.e. a move towards similarity between Sweden and Britain. The themes are played out: To what extent are school policies meeting the demands for parental choice and individualism; what role does the schooling system play in local economic development; and how does local school leadership play its new and presumably strengthened role in a decentralized power structure? The general framework for the study is based on four pillars. The first is the globalized economy and the penetration of national borders; the second is the emergence of the knowledge society and the consequences for the production systems and the work force; the third is the challenges of the established organized polity, the emergence of governance meaning new forms of influence channels; the fourth is the demographic changes in ethnic and geographic terms. The authors do not suppose that these conditions apply in general or unilateral ways, there is scope for national and local variance.

Lidström is author or coauthor of three other chapters and the conclusion of this volume. Draft versions of two are presented, one chapter is a previously published article from *Scandinavian Political Studies*. The article confirms the abilities of the author to do quantitative analysis, the drafts have interesting partial analyses but one would like to see them developed into more coherent patterns. The conclusion has not yet been written. All in all, we have a potentially interesting comparative analytic book, but since the questions asked are rather comprehensive, one would like to see the study accomplished.

Summing up, Lidström has a broad range of experience as university educator, having taught at all levels. He has had some experience from practical leadership of a research program. He is doing solid empirical research, mainly on Swe-

den, and he is emergent as a comparative analyst. He has shown a very good understanding of various analytical tools and theoretical/heuristic devices, but readers looking for a choice between those are somewhat let down. Lidström has produced solid work within comparative local government. His policy analyses are in empirical terms restricted to local education systems, and the findings in terms of theory or substantial policy analysis are limited. His focus has squarely been on discretion, and quite a few approaches have been used, but still the subject is treated in an inconclusive way. Focus has been on the formal decision makers, and the final link of the chain in deciding the quality of education—the schools—has been included only in recent work. Even then, the teacher, with possibly considerable scope for interpretation of general rules of education, is left out of focus. Given Lidström's interest in discretion and its consequences for teaching programs, this could be seen as a weakness in his research design.

Tommy Möller

Tommy Möller (born in 1952) obtained an undergraduate degree from the Universities of Linköping and Uppsala 1981, a doctorate in political science from the University of Uppsala in 1986 and has been granted the honorary degree of docent by the same university in 1997. He is presently lecturer in political science at the University of Stockholm.

Möller's *pedagogic* experience is extensive. He has spent one year teaching civics at a secondary boarding school and has taught political science at all university levels, particularly to undergraduates where his total teaching time amounts to 2.400 hours. He has also been responsible for the compulsory introductory course for graduate students and has begun to accumulate experience as adviser, opponent and examiner for doctoral theses. Along with one co-author, he published a text-book on parties and organisations which is widely used in undergraduate instruction. He has also produced case materials for an undergraduate seminar on the rules, forms and processes of politics.

Möller also has some noteworthy *non-academic merits*. He has worked as a political assistant and adviser for a political party both at the local and national levels. He is a much solicited commentator about Swedish politics on radio and television and is also a frequent contributor to the national press, with stints as a regular columnist in one political magazine and a big daily newspaper. He was employed as principal secretary to a government enquiry on referenda and has also had other functions for government committees. He is vice chairman of an independent body backed by Swedish insurance companies which i.a. supports research on the elderly in the labour market, pensions, value shifts and the financing and organisation of geriatric care.

Turning now to his *research*, we note that Möller has produced three major works on his own, another one that can be largely attributed to him and two books co-authored with other colleagues. He has also co-edited one volume and published a significant number of book chapters and articles in academic journals.

In his dissertation, Möller deals with the process of rapprochement between the non-socialist parties preceding the formation of the Fälldin Government in 1976. Since the Farmers' Union (later Centre Party) had long co-operated with the Social Democrats until the rupture of their coalition in 1957, and continued to be on friendly terms with the Government long afterwards, there was a great deal of internal controversy before this party unambiguously placed itself in the "bourgeois" camp. The Liberal Party, too, was quite sensitive to being identified too closely with the Right Party (later Moderates) for fear of losing the support of its middle class voters. The 1960's and early 1970's saw several attempts to give an independent identity to the "new middle" by establishing closer co-operation between the Liberals and the Centre Party. Meanwhile, the Moderates who had no significant electorate to lose on this issue oscillated between two different answers to its traditional tactical dilemma: would a consensus-oriented "light blue" line be more attractive or should the party present the more vocal opposition suggested by its "dark blue" faction?

Möller undertakes to analyse co-operation and opposition strategies in this period taking as his theoretical point of departure the assumption that political parties are utility-maximisers pursuing the highest possible degree of goal-attainment. He calls this “the rationalist approach” but, fortunately, does not let this rather simplistic conceptual frame distort his nuanced analysis. Instead, he guides us with a good grasp of the motives, considerations and intentions of the actors through the labyrinth and many dead-ends of non-socialist co-operation from 1957 to 1976. What for natural reasons falls outside his inquiry are the many policy decisions in which one or several of the opposition parties decided to support the government. Distinguishing their interest in short-term policy-making and policy outcomes from their interest in medium-to-long-term party structure and alliance formation is one of the trickiest challenges in studies of party strategy. Within his chosen area of research, however, Möller succeeds quite well and demonstrates considerable empathy with the inclinations and objectives of the leadership of the three political parties.

A second major study deals with user and client attitudes to child care and care for the elderly. Möller and his associates interviewed 120 respondents in a University town and a sparsely populated rural area in Northern Sweden about their expectations and assessment of the services provided by local authorities. They furthermore asked the respondents about their efforts to influence service delivery and their appreciation of the response to client demands.

Similar fields have been tilled before, e.g. by Birgersson (1975) who noted the existence of a “service paradox”: the more a community invested in social services, the higher was the level of voter and user dissatisfaction. Möller subjects this thesis to a thoughtful re-examination and adds many new nuances to the picture. Though his data do not entirely confirm the commonly held view that people with higher education are better placed to exert pressure on those responsible for public service delivery, he suggests interesting distinctions between more and less pretentious citizens and makes perspicacious observations on the processes and determinants of de-

mand-formation and client satisfaction. Clearly, there is a both a generation effect and a contextual aspect at play here: while the earlier studies were carried out towards the end of the great expansion phase of the welfare state, Möller covers a period in which local and regional authorities have had to make savings and cut-backs in face of mounting financial challenges.

The themes of satisfaction and dissatisfaction —mainly the latter—recur in the Möller’s most recent work which examines Swedish voters’ attitudes toward elected officials. Again, his empirical data are drawn from in-depth interviews, but this time a wider geographical sample has been used. The conclusions of the study are quite depressing to anyone concerned about the future of democracy: although there are few ideas about alternative systems of government or demands for strong leadership among the respondents, there is a considerable disdain for the political class and a very low rating of both its moral and intellectual qualities. At the same time, the author advises us not to accept all opinion surveys pointing in this direction at face value. When he undertook to discuss the characteristics of politicians in some greater details with respondents signalling a negative view, a significant number of them modified their positions. Möller’s own conclusion is that a negative attitude to politicians may be considered to be the socially acceptable answer but does not necessarily reflect the considered opinion of the respondents.

The empirical part of this book is preceded by an impressive theoretical survey of previous research. What seems strikingly absent in these studies is sufficient attention to the structural determinants of popular appeal. Just as tax collectors and traffic guards handing out parking tickets may not be the best placed to win popularity contests because of the very nature of their professional duties, so politicians will of course suffer from the fact that they make a wide range of decisions that create dissatisfaction with different groups of voters. Since the backdrop for such decisions is also by necessity election campaigns in which more or less vague promises are given in many directions so that majorities can be attained, there is also a recurrent cycle of hope

and disappointment influencing the attitudes toward political leaders and parties. For further progress along the lines that Möller has so ably pursued in this book, such structural determinants and cyclical variations of voter discontent might merit more reflection. As it stands, however, the book is already an important contribution to Swedish political science and has the potential of stimulating the on-going and a much-needed discussion on the future of democracy.

In the report SOU 1997:56 on referenda, Möller has carried the main responsibility for the first six chapters which contain an analysis of the place of referenda in democratic systems, a typology of referenda, and a survey of the constitutional rules and practical experience in the Nordic countries, eleven other European countries, Australia, Chile, Brazil and some American states. The report goes on to analyse the debate on referenda in Sweden, the various reforms and the conduct of the five referenda organised between 1922 and 1994 (on prohibition, right hand traffic, supplementary pensions, nuclear power and membership in the European Union). Finally, the report turns to the arguments pro and con, assessing the impact of referenda on the vitality and legitimacy of the democratic system and the cohesion of the political parties.

Möller has also been involved in assessing the first Swedish election where the voters were given the chance to express their preference for any one candidate on the party ballot, thus opening the possibility for changing the rank-ordering of the candidates established by the local and regional nomination bodies of the different political parties. As it turned out, the final outcome was affected in few instances and only in the smaller constituencies. In a volume co-edited with Sören Holmberg (to which Möller has also contributed one paper of his own), he and his co-editor rightly qualify this debut as a half-hearted step in the direction of person-oriented elections.

While this study focused on a single election, another government commission afforded Möller and his co-author Gullan Gidlund the opportunity to demonstrate their aptitude for longitudinal analysis. In their study of local party elites, they rely both on their own 1998 question-

naire study and on data from similar studies in 1979 and 1990. Accordingly, they are able to establish a pattern of evolution that confirms the growing difficulties of local political party organisations to recruit members and remain centres of vital political activity. The analysis is lucid and the results tie in nicely with the conclusions of other Möller studies of the growing gap between citizens and the political sphere. Similar inferences can be drawn from further inquiries into contemporary Swedish politics, e.g. the interesting co-authored essay on the development from member parties to voter parties and the evaluation of the 1998 election. Finally, it should be added that Möller has covered “political parties” in a co-authored text-book for undergraduates on parties and organisations.

In conclusion, Möller stands out as an energetic, productive and efficient researcher with considerable breadth in his choice of topics and methods. He is a lucid and thoughtful writer and has, at a relatively young age, established himself as a leading academic commentator on Swedish politics. He is well versed in the literature on comparative government and has a proven competence to co-operate with other scholars.

We now turn to the conclusions for which we have used our respective mother tongues.

Peter Bogason:

Ved min sammenfatning af ansøgernes kvalifikationer lægger jeg til grund, at der er tale om et professorat i statskundskab med henblik på offentlig forvaltning. Det fortolker jeg således, at en ansøger for at være kvalificeret skal have en betydelig forskningsproduktion i offentlig forvaltnings temaer i både snæver og bred forstand, det er ikke nok at have produceret inden for statskundskab bredt og så have en mindre produktion i offentlig forvaltning. Det er afgørende faktisk at have leveret mere endegyldige forskningsresultater, det er ikke nok at være en lovenede forsker. Man skal desuden have god undervisnings erfaring inden for området samt have erfaring i forskningsledelse.

Katarina Eckerberg har en omfattende erfaring i såvel undervisning som forskningsadministra-

tion. Hun har publiceret i miljøpolitik og i beslutningstagen med et klart sigte imod den internationale forskningsverden, uden at negligere det svenske publikum. Hun har i sin karriere siden docentbedømmelsen vist en fortsat evne til at publicere nationalt og internationalt. Hun har været midlertidig professor, og hun er på det grundlag kvalificeret til et professorat i statskudskab med særlig henblik på offentlig forvaltning.

Anders Lidström har en omfattende erfaring inden for undervisning, og en knapt så omfattende erfaring i forskningsadministration. Man noterer sig hans erfaring i politiske tillidshverv og praktisk administration. Han har publiceret i en profil, der dels omhandler det administrative skøn med særlig henblik på skolen, dels omhandler kommunal forvaltning. Hans produktion viser en stadig forbedring, men jeg savner endnu et mere endegyldigt punktum, hvor resultater præsenteres for et internationalt publikum. Jeg finder ham derfor endnu ikke kvalificeret til et professorat i statskudskab med særlig henblik på offentlig forvaltning.

Tommy Möller har en omfattende erfaring i undervisning og aktiviteter, der knytter universitet og omverdenen sammen, men ikke så meget forskningsadministration. Hans forskning retter sig altovervejende imod andre felter i statskundskaben end offentlig administration, og jeg kan derfor ikke bedømme ham som kvalificeret til et professorat i statskundskab med særlig henblik på offentlig forvaltning.

Samlet finder jeg kun een kandidat kvalificeret til professoratet:

Katarina Eckerberg

Peter Bogason

Daniel Tarschys:

Vid en sammanvägning och jämförelse av de sökandes meriter står tre frågor i förgrunden.

Den första frågan gäller den allmänna professorskompetensen. Härför krävs omfattande erfarenheter av såväl undervisning som egen forskning, gärna kompletterad med forsknings-samarbete. Vad avser undervisning anser jag att

samtliga sökande kan uppvisa en tillräcklig meritering. Självfallet blir det här huvudsakligen fråga om en bedömning av ”pappersmeriter” eftersom den förebragta dokumentationen inte tillåter någon ingående kvalitetsvärdering, men på basis av redovisad undervisningstid, organiserade kurser och viss annan dokumentation vågar jag mig ändå på en positiv bedömning av samtliga tre.

Vad gäller forskningen brukar ribban för professorskompetens läggas vid tre större vetenskapliga arbeten av god halt, eller om man så vill tre doktorsavhandlingar. På samma sätt som sammanläggningsavhandlingar är tillåtna vid avläggandet av doktorsexamen är det inte helt nödvändigt, om än önskvärt, att den fortsatta forskningen är sammanfattad i större sammanhållna framställningar. Avgörande i detta sammanhang är sådana bedömningsgrunder som djup, ambitionsnivå och perspektivrikedom.

Samtliga tre sökande kan enligt min mening uppvisa en så omfattande och högkvalificerad vetenskaplig produktion och undervisningsfarenhet att de bör bedömas som allmänt professorskompetenta. Möller har en presterat en så pass omfattande, intressant och mångsidig forskning att han med god marginal passerar den angivna ribban. Eckerberg har visserligen inte fullbordat tre större vetenskapliga arbeten, men hennes samlade produktion är så mångsidig och högklassig att den allmänna kompetensen bör anses säkrad. Lidström har arbetat vidare inom ett område som ligger nära avhandlingsarbetet och därutöver gjort fina insatser inom det närliggande fältet lokalt självstyre. Hans meritering är avsevärt smalare än de båda övrigas, men även här kan en samlad bedömning av omfång, djup och kvalitet leda till slutsatsen att det föreligger en allmän professorskompetens.

Den andra frågan gäller den särskilda kompetensen till en professur med inriktning på offentlig förvaltning. Här råder omvända förhållanden mellan de sökande. Som minimikrav bör enligt min mening uppställas att åtminstone ett större arbete (eller motsvarande) ska ha utförts inom det relevanta forskningsområdet. Möller, vars huvudsakliga produktion hör hemma inom politik, partiväsen och författningsfrågor, glider med sin studie om klienter inom barnomsorgen

och äldreomsorgen med knapp marginal över denna ribba, medan däremot såväl Eckerberg som Lidström har presterat huvuddelen av sin forskning inom området offentlig politik, planering och förvaltning och även uppvisar en avsevärt bredare och djupare orientering om teori-diskussion och metodik i hithörande frågor.

Den tredje frågan gäller så den inbördes placeringen av de tre sökande. Den är mot bakgrund av det anförda inte helt enkel att besvara. Samtliga tre sökande framträder som såväl effektiva som lovande forskare. De pedagogiska erfarenheterna framstår på papperet som tillfredsställande, men jag har inte underlag för att på den grunden göra någon rangordning. Alla tre har utöver det anförda också i sammanhanget värdefulla sidomeriter; jag tänker härvid på Eckerbergs skogs- och miljövetenskapliga kompetens liksom på Lidströms och Möllers erfarenheter av praktiskt politiskt arbete.

Möller har en påtaglig talang för popularisering och syntetiserande framställning av centrala politiska forskningsfrågor som gjort honom till en ofta anlita kommentator. Sådana egenskaper är viktiga för att föra ut statsvetenskapens resultat i en vidare krets.

Eckerberg har presterat en rad utmärkta arbeten inom det miljöpolitiska området och har där en särskild styrka genom sin flersidiga bakgrund.

Liksom Lidström har hon en utpräglat internationell orientering och därmed goda förutsättningar för forskningssamarbete med andra länder. Att Möllers skrifter är nästan uteslutande på svenska kan visserligen en koppling till de ämnen han intresserat sig för, men jag ser likväl detta som en betydande svaghet i hans meritering.

Hade det varit fråga om en professur i allmän statsvetenskap hade det på basis av forskningens omfång och variationsrikedom inte berett någon större svårighet att utpeka Möller som den främste kandidaten. Med den specialinriktning som tjänsten har givits är det mera tveksamt om denna bedömning kan vidmakthållas, men jag har funnit att hans försteg betingat av den mångsidiga produktionen ändå är så pass påtagligt att han bör sättas i första rummet. Förutsättningen för denna värdering är dock att universitetet är berett att fästa ett betydande avseende vid läro-

stolsrubriceringens förra del. Vill man i stället lägga en stark accent på den senare delen blir det däremot svårt att bortse från Möllers begränsade meritering inom förvaltningsområdet.

Nästa fråga blir då relationen mellan Eckerberg och Lidström. Båda framstår som framgångsrika forskare, väl kvalificerade på resp. forskningsområde. Vid en tidigare konkurrens har Eckerberg satts före Lidström. Hon har en större bredd i sitt vetenskapliga arbete och en mer omfattande internationellt publicerad produktion. Även Lidström har emellertid meriterande erfarenheter av vetenskapligt samarbete och ett antal arbeten publicerade i vetenskapliga tidskrifter. Han är väl orienterad i den organisationsteoretiska och förvaltningsvetenskapliga litteraturen. Såväl Eckerberg som Lidström uttrycker sig väl på ledig engelska och synes ha goda förutsättningar att delta i ett fruktbart vetenskapligt samarbete över gränserna. Kvalitetsmässigt håller de båda en hög nivå. Med hänsyn till Eckerbergs mer omfattande produktion och bredare täckning av olika relevanta områden finner jag att hon bör ges ett klart försteg framför Lidström.

På de förutsättningar som angivits ovan beträffande professurens inriktning blir min rangordning alltså följande:

1. Möller
2. Eckerberg
3. Lidström.

Daniel Tarschys

Lois R. Wise:

Our charge is to review three applicants for a professorship in political science — with a specialization in public affairs and administration (förvaltningspolitik). According to the stated evaluation criteria, we are asked to give weight to research quality over research quantity, to pedagogic competency, to the candidates' level of skill in the leadership of research collaborations and skill in developing and leading academic organizations and staff, as well as evidence of the candidates' experience as leaders of research investigations. I take as a starting point

that to qualify for this professorship, applicants must have experience in advising and supervising doctoral and other graduate students in public affairs and administration, and must be qualified to mentor and evaluate upcoming colleagues in the field of public affairs and administration. An applicant for professor of political science with special expertise in public administration must have a good knowledge of the critical literature in that field. My evaluations of the three candidates against these criteria follow in alphabetical order, after which I give my ratings.

Eckerberg's current research can be characterized as involving comparative studies in the area of environmental policy implementation and administration published in English in ranked international journals and prestigious edited volumes. Although the body of work cannot be described as extensive, it gains weight by merit of having been largely subjected to peer review, by being published outside Sweden and the Nordic area, by employing comparative analyses, and by being placed in peer reviewed journals and publications with good reputations. She has participated in and led studies involving scholars from different lands and thus meets the criteria of demonstrated leadership in research activities and international scholarship.

Among the factors that distinguish her case as an educator are her experience as an advisor to doctoral students and her success in developing both courses and course materials for university education, her demonstrated leadership in developing significant institutional partnerships that benefit the department of political science and university community, and her experience serving in university administration. In recent years, she has maintained her level of research productivity while advancing the quality of her research and making substantial contributions in the areas of curriculum development and university service producing what can be characterized as a well-balanced case for promotion. By merit of her accomplishments in the areas designated critical, Eckerberg is deemed qualified to serve as professor of political science with special competence in public affairs.

Lidström's teaching is in the core areas of public administration and management, his syllabi

demonstrate a knowledge of the important international works in the area of public administration and management and he has developed courses for university education. He has limited administrative experience and service to the university having joined the department's leadership group in 1999. His research focuses on the key public administration topics of bureaucratic discretion and administrative organization, mainly in the area of education but also involving an international study describing municipal systems in Europe. With the latter he has started to engage in cross-national research but he has yet to acquire experience in leading a research study involving multiple collaborators. He published one article in refereed international journals in both 1998 and 1999 but his published research is mainly found in edited volumes and government-sponsored reports. His research is developing in a promising way but evaluation of his scholarship is impeded by the fact that three major works targeted for recognized international presses remain in progress and the analytical contribution of his accomplishments since earning the title of docent cannot be assessed. He is not yet qualified for this professorship.

Möller has taught political science courses at all university levels and developed text books and case study material, important indicators of teaching competence, but there is no evidence of any pedagogical experience in public administration or knowledge of the basic literature that a public administration curriculum would embrace. He lacks experience supervising the work of doctoral students. He has some practical administrative experience but lacks significant service to the university. He has not served as leader of a multi-collaborator research study. His research cannot be characterized as international. He has published a substantial volume of work, although almost all of it is in Swedish and little of it has been subjected to peer review. In more recent research he has compiled and analyzed original data, an element that was lacking in previous work. His research is developing in a promising way but still lacks a comparative component. Despite the volume of published international research in his fields of electoral and welfare state studies, he has not disseminated his

work in reviewed international journals or prestigious edited volumes. Möller's profile is not that of a person with a special competency in public administration research, education, or public affairs administration. Based on the stated criteria, I do not deem him qualified.

My evaluations are thus as follows:

Eckerberg: qualified
Lidström: not qualified
Möller: not qualified

Lois R. Wise

Litteraturgranskningar

SUSAN GERARD MARTON: *The Mind of the State: The Politics of University Autonomy in Sweden, 1968-1998*. GÖTEBORG 2000: DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE

Description

This dissertation is a description and analysis of higher education policy in Sweden from 1968 to 1998, with the fundamental point of the inquiry being an attempt to understand how and why public policies change. Susan Marton provides a thorough description of the numerous policy changes in this one policy field, focusing on the theme of the degree of autonomy that the central State grants to individual universities and to academics as a group. During this period a succession of governments adopted a variety of policy changes, often oscillating back and forth between greater State intervention and greater latitude for independent action by the universities. These changes in policy were to some extent a function of the partisan composition of the government but also varied as a function of the particular policy demands and political issues facing the country at the time. These changes were argued by Dr. Marton to fall within four identifiable time periods, each period associated with a particular orientation toward autonomy in higher education.

In order to understand the range of patterns of policies conferring more or less autonomy on institutions of higher education, Susan Marton develops four models of the relationship between the State and universities. These four models are based on a simple typology, with the cells being defined by the interaction of two variables. One of these variables is the degree of control being exercised by the State over higher education, with the two ends of the continuum being defined as centralized and decentralized, with the latter implying greater autonomy for the univer-

sities. The second variable is the purposes for which the universities are assumed to be put within the society. On the one hand universities may be the carriers of the dominant culture for society, while on the other hand universities may be seen in a more utilitarian light and as aiding in the economic and social development of the society.

The first of the models defined by this typology is termed the "Honor Society" model, meaning that the universities are conceptualized as having more latitude for managing their own affairs and are concerned primarily with the transmission of the dominant cultural values. The strongest contrast with the Honor Society model is labeled "Social Goals", with the State exercising substantial control and using the universities to achieve broader social and economic goals. The other less clear contrasts are the "Security Guard" and "Invisible Hand" models. The former model involves using the power of the State to protect the universities but those institutions are primarily cultural as opposed to economic actors. The latter model implies that the universities should be used to achieve broader social goals but that they should be able to make more of their own decisions.

Marton discusses educational policy making in four time periods, structured primarily on the basis of the dominant political party in government. These four periods were characterized by different locations in the typology of university policies and autonomy. In general, Social Democratic governments were less willing to grant the universities autonomy, although there were differences even among governments drawn from that one party. Interestingly, there did not appear to be as much difference between the parties in their use of higher education for developmental or cultural purposes.

In this analysis the government and political parties were conceptualized as the principal ac-

tors in making education policy, but they were by no means the only actors considered. Susan Marton was interested in the role that interest groups and policy experts played in constructing and legitimating policies about higher education. She therefore included in her research the submissions made by the entire gamut of participants in the process, with some emphasis on the input from members of academia itself. Perhaps most interestingly there was far from unanimity within the academic community itself concerning issues of autonomy. In discussing the making of policy she distinguishes between decision and non-decision actors, pointing out that although the policy making process is relatively open, there are still some members of the networks that are more influential.

The methodology used to address this question involves primarily detailed, and extremely extensive, analysis of public documents. She has identified a wide range of official and semi-official documents associated with the decisions under investigation, and has used those documents to identify the positions taken by the actors involved. These documents also were used to identify the contents of the final disposition during that round of policy making. This examination of documents was supported by interviewing of the participants but that interviewing was not systematic nor were the results used in the document to substantiate the interpretations made of the official documents. Given that the focus of this investigation is on those formal decisions this methodology is able to identify the major sources of the ideas and the decisions that were put into effect.

The most fundamental finding of this dissertation is that institutions do matter, and further that a range of institutional structures tend to influence the process by which decisions are made, as well as the substance of those decisions. The open and participative nature of Swedish government is of course one of the principal institutional factors involved, but in addition the structure of interaction among the participants in the process is also crucial for understanding who wins and who loses in the policy process. The large number of public commissions and consultation bodies involved in policy making in

Sweden provide an arena for making decisions but do not determine the outcomes.

The other theoretical approach invoked in attempting to understand these policy decisions is network analysis. The participatory nature of Swedish politics already described is a natural locus for networking in policy making, and Marton identifies the variety of participants in networks surrounding the major policy decisions during the time period being investigated. She also attributes some portion of the variations in the policy decisions to the values of the participants involved within these stable patterns of interaction. For each of the case studies presented she maps the apparent beliefs of the participants and the natural coalitions that may exist within the networks.

Comments and Observations

This dissertation is very deeply steeped in the history and experiences of the Swedish university system. This is one of its strengths, but it is also in some ways a set of blinders to some possible comparative observations. One of these is that in the Swedish context the major threat to university autonomy clearly appears to be the State, but this is far from the case in all countries. This focus may cause Marton to play down somewhat too much the role of non-State actors in restricting autonomy. In my experience universities tend to be more controlled when they are at the mercy of business interests and local elites than they are when more influenced by public sector actors. This control is powerful in part because the controls are more subtle and therefore more difficult to oppose. Further, there are not the democratic means of accountability that can at least restrain the impact of political controls.

The above comment leads to a second and more comparative observation. The Swedish context is one in which the State has a great deal of authority over higher education, and has been quite willing to exercise that authority. Susan Marton's dissertation discusses a number of decisions made by central government using the rubric of "decentralization". Coming from another university tradition, it strikes me that even

the decisions that appear to be decentralizing in the Swedish context reflect an immense amount of State authority. For example, deciding how to appoint professors and the mix between teaching and research at the level of central government, whether by a ministry or by some sort of commission, reflects an immense amount of public power over decisions. Thus, although there is certainly change that has been well-documented here, all of that change is occurring within a very narrow ideological and policy range.

Questions

The description of the changes in higher education policy in Sweden is interesting and useful, but this dissertation is also embedded in several strands of theoretical discourse. It also reflects a particular approach to research into public policy issues that is by no means the only way to investigate this particular set of intellectual concerns. Thus, the major questions posed by this dissertation are not substantive but are primarily theoretical and methodological. The majority of this discussion of the dissertation, therefore, will be concerned with those questions and the need to place this one piece of research into broader frameworks. The fact that the dissertation raises a number of questions should be considered a positive feature of the document. A less interesting or important dissertation could not provoke this sort of reaction or touch upon this range of theoretical concerns.

Theory

The first theoretical question arising from Susan Marton's dissertation is whether there is not a rather fundamental theoretical problem involved when attempting to combine rational choice institutionalism with network theory. The former theory implies individual level explanation, while the latter relies on groups, and more even on the interaction of those groups, for its explanations. Therefore, this study is faced with the problem of attempting to integrate the rather different ontologies and epistemologies implied in these theories. One way out of this

apparent contradiction is to posit that the outcomes of deliberations in the networks making policy are primarily the product of the elites who dominate the policy deliberations. In particular those deliberations may be structured by the policy preferences of those elites and their capacity to shape the decisions. That synthesis is implied in this dissertation but in subsequent work it might be elaborated more fully as a means of both enhancing the understanding of the cases and elaborating the theories.

There is, however, perhaps an even more basic question that is raised by this attempt to integrate the two strands of theory in order to explain policy decisions in higher education: What does the institutionalism and network argument add to the study of educational policy making in Sweden? In at least the first of the case studies presented in the dissertation it strikes me that the ideologies of the participants explain most, if not all, of the positions taken by the actors involved, or at least the positions of the "decision actors" in this case. Also, the real shifts in the focus for educational policy appear to occur around major changes in the political landscape when power shifts between the Social Democrats and the bourgeois parties.

The emphasis on institutionalism and networks appears to underplay the political and strategic actions of the participants in the policy process. For example, it is not clear that the VPK was the natural political party of academic freedom, but they found themselves in league with the Moderates (pp. 148-50) in defense of that principle (almost in the "Honor Society" approach to the university sector). Is this ideology (belief) guiding the behavior of these parties, or is it a strategy in order to build coalitions on other issues, or simply to oppose the government party? How do we know? Similarly, all the way through the paper we are dealing with small majorities, minorities and/or somewhat strained coalition governments (see p. 166). What is belief and what is coalition politics?

The use of the network approach as the major approach to understanding policy in higher education in Sweden during this time period raises a number of questions about these cases, as well as about the general utility of this approach. One of

these questions is that Marton attributes the stability and effectiveness of policy networks to the existence of rules within those networks. The problem is that such rules are difficult to identify independently, especially using the methodology that she used, i.e. the examination of documents.

Finally, although Marton does a thorough and exceptionally good job of analyzing the manner in which decisions are made, the analysis (and many others in policy studies) begs the question of how the agenda for making policy was set. In other words, we may know how issues are resolved by the political system and by the networks associated with them, but we are less certain about how they became issues in the first instance. The capacity to shape the agenda, and particularly the capacity to keep certain issues from reaching the agenda, may be more important for interest groups and political parties than is the capacity to determine the outcome of controversies once they have arisen. Agenda setting is often forgotten in political science, in the rush to analyze decisions, but it remains a crucial element of the policy process.

Methodology

The principal methodology involved in this dissertation is case study analysis. When employing case study methodology theory is simultaneously a friend and an enemy. On the one hand, a strong theory is a guide for the research and tells the researcher what to look for and provides criteria for what information is important. On the other hand, that same commitment to a theory may blind the researcher to other possible explanations, other types of information, and may subtly persuade the scholar that the original theoretical ideas are correct. This influence from theory is, of course, found in any research design but is a particular problem for case research because the individual researcher is the major research instrument (Peters, 1999). This problem is evident to some extent in this research, although it is mitigated partly by having several theoretical ideas involved in the research. There is no real protection against the natural bias that comes from our own theoretical persuasions,

other than extreme care, but the presence of multiple lenses available here certainly does help.

The research presented in this dissertation also raises the question of what is a case. The four assortments of decisions identified as the cases in this dissertation are quite extended, some more than others. The first "case" — of 1968-1977 with the Social Democratic governments predominant — in particular covers over a decade, and involves a number of separate decisions. Harry Eckstein (1975) among other students of the case method (see also Ragin and Becker, 1992) argues for a very restrictive definition of cases as a single decision. If these data were conceptualized as a number of cases, each involving a single decision, then there would be that many more data points that could be used to build theory about decision making in this policy area.¹ For example, in the second time period (1978-1990) there appear to have been four cases in which the actors behaved very differently and the networks involved in making those decisions also were structured differently. This could easily be four cases rather than one, and the entire time period would yield about two dozen data points.

One problem that emerges in the use of network analysis as a framework for understanding decisions taken concerning higher education in Sweden is that although the dissertation is based on the concepts of policy networks and communities, it provides rather little evidence of interaction among the members of these policy networks and/or communities. A central assumption of network analysis is surely that the members of these social structures interact and shape policy in the course of that interaction. The components of the networks are assumed to influence, and to be influenced by, the other members. Rather, the non-decision actors appear to react to the ideas of government in their own terms, rather than as a function of their membership in networks. It could be argued that the preferences of the actors are largely exogenous to the process, while the network conceptualization appears to argue for more endogenous processes that shape and reshape the ideas of the participants.

The final aspect of the network approach that should be considered here is that the more bottom-up, consensus building implied by the network approach does not appear to be supported in the case studies presented here. Rather, the evidence presented in these cases make policy making appear dominated by the political elites and especially by the political parties and career bureaucrats in the ministry. The open, indeterminate nature of networks does not appear to be demonstrated in these cases, albeit some examples presented do demonstrate greater openness than do others. Similarly, the presentation of the network approach discusses variations in the integration of policy networks and communities and predicts differences in their behavior on the basis of those presumed differences. I did not see, however, clear criteria for determining the level of integration, and therefore the predictions did not appear to have a clear basis. One standard criterion for social science is that the criteria used for analysis should be intersubjectively transmissible, so we need to be able to identify those criteria.

Conclusion: What do We Learn About Policy in General?

This dissertation focuses on higher education policy in one wealthy, democratic, country. This focus raises several important analytic questions. One question is whether the findings might have been any different if another policy area had been selected for the analysis. Gary Freeman (1985) has argued, for example, that there is greater variance across policy areas than there is across countries, so that findings in one policy area may not really be generalizable to other policy areas, even in the same country. The findings here, however, appear to conform to many of the stereotypes of policy making in Sweden, so that we might expect these findings to be similar to those of other policy areas.

Following from the above point, it would be useful to identify and to consider the particular characteristics of higher education, or perhaps education in general as a policy area, that may influence any findings about policy making in these case studies. For example, Giadomenico

Majone (1996) and other scholars have discussed the utility of "non-majoritarian" institutions, e.g. central banks and even the bureaucracy, as important remedies to the problems encountered in some policy areas. Their expertise and their separation from partisan politics are important sources of legitimation for institutions of this type. The autonomy granted to institutions of higher education in recognition of their expertise, professionalism, and their isolation, or at least attempted isolation, from politics may be one of the crucial elements to keep in mind when considering higher education policy.

Finally, we have been talking about higher education in relative isolation from other policy areas, but there is a question about whether this policy area, or any other policy area, is as airtight as this dissertation, and most other policy research, at times makes them appear? In particular, there appears to be at least one case among those included in the dissertation in which labor market considerations intrude, and higher education may be a means of keeping unemployment from increasing in the face of economic pressures. Likewise, higher education is becoming increasingly linked with economic development policy more generally, and also with regional development issues, so that higher education is far from an isolated policy but embedded in a complex web of policy and politics.

In summary, this dissertation makes a major contribution to understanding higher education policy making in Sweden. It also makes a contribution to developing the theory of policy making in Sweden, as well as more generally. The network approach to understanding policy, and the relationship of that one approach to others such as the "new institutionalism", provides a useful framework for this analysis. The findings contained in the dissertation point to some of the possible difficulties in applying network theory, as well as some ways in which this form of analysis could be improved.

B. Guy Peters

Note

1. These multiple decisions could, for example, be used as data for an analysis using Boolean algebra to test various theories about the policy process.

References:

- Eckstein, H. (1975) The Case Study, in F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Political Science: Scope and Method* (Reading, MA: Addison-Wesley).
- Freeman, G. P. (1985) National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variations, *Journal of Public Policy* 5, 467-96.
- Majone, G. (1996) *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions* (Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute)
- Peters, B. G. (1999) *Comparative Politics: Theory and Method* (Basingstoke: Macmillan).
- Ragin, C. and H. Becker (1992) *What is a Case?* (Cambridge: Cambridge University Press).

WILHELM HENNIS: *Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I*. Tübingen: J C B Mohr (Siebeck), 1999.

I den mån svenska politiker och forskare på senare år intresserat sig för Tyskland gäller det knappast landets författning. Det ambitiösa arbete för att återställa det parlamentariska folkstyret som inleddes efter 1945 har självfallet bemötts med respekt. Men det kvalificerade vetenskapliga intresset från vår sida har inskränkt sig till någon enda avhandling. Få tycks i Sverige ha varit beredda att riktigt efter förtjänst uppskatta den rättsstatligt intressanta och politiskt stabiliserande insats som 1949 års västtyska grundlag utgör. Förbundsrepubliken Tysklands från oss förvisso avvikande federala uppbyggnad kan bara delvis ge nyckeln till denna svaga reaktion. En omständighet till som säkert har hållit intresset begränsat är att det tyska förlitandet på en naturrättslig tradition har tyckts främmande för svenskt politiskt liv, och i varje fall för våra författningsutredningar. Medan den tyska grundlagen starkare framhäver folkstyrets indirekta, representativa drag, och även innehåller fler in-

slag av maktindelning, såg Sverige under intryck av 1970-talets politiska stämningar inte skäl att begränsa folkmakten t ex genom utförligare rättighetsparagrafer eller grundlagsfästa motvikt till riksdagen.

I Tyskland har förutsättningarna på flera sätt varit andra. Efter att politisk opposition under Hitleråren varit olaglig strävade upphovsmännen bakom den tyska grundlagen 1949 att med tillämpning av västvärldens centrala författningstraditioner infoga Tyskland i folkstyrenas krets. Det var dock inte bara fråga om att återföra utvecklingen till före 1933, utan även om att överge de rester av konstitutionell monarki och korporativ överhetsstat som hade kvarstått ännu i Weimar författningen från 1919. Enligt denna behövde t ex ingen regering i princip framgå ur en parlamentarisk majoritet. I Weimartyskland hade ett av partierna, DVP, t o m monarkins återinförande som en tung utgångspunkt i sitt program. Tyskland 1945 hade mycket osäkra förutsättningar i utgångsläget. Demokratin var inte på samma sätt som i Storbritannien, USA m fl länder en beprövad besluts metod, och det fanns inte samma vana som i de anglosaxiska länderna att göra fria sammanslutningar till en skola för frihet och politiskt självbestämmande. Den nya grundlagen fick i denna omgivning drag av experiment.

Den tyske rätts- och statsvetaren Wilhelm Hennis gör i sin bok *Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, 428 s) ett stimulerande försök att ringa in den moderna tyska författningsutvecklingens förlopp och egenart. Hans bok rymmer belysande uppsatser och tal från det halva århundrade som denna grundlag varit i funktion. Skarpsinnigt speglas egenheter i den tyska grundlagen och dess samband med tidigare regelverk och inhemsk rättstradition.

Vad som skapades 1949, menar Hennis, var starkt beroende av Tysklands historia och ej minst dess roll av "försenad nation". Det var en nyordning t ex redan att en tillträdande förbundskansler framlägger sitt regeringsförslag för själva förbundsdagen, inte som tidigare för statschefen. Även partierna tedde sig alltfjämt i det sena 1940-talets Tyskland på visst sätt som ovana företeelser. Det berodde inte bara på att de

fått nyskapas efter diktaturåren utan på att det under Weimartiden aldrig hunnit utveckla sig någon fastare partipraxis.

Partierna skyddas desto starkare i den nu gällande grundlagen – kanske, med facit i hand till och med alltför starkt. Hennis hävdar att Förbundsrepubliken genom sin demokratiska ambition låtit en ”partistat” uppstå. Denna har relativt sett försvagat den parlamentariska kontrollen. Det finns praktiska förklaringar härtill. 1945 rekryterades högre politiker och tjänstemän från de politiska kretsar, som framstod minst berörda av samverkan med den fallna regimen. Närmast tillhands låg då en liten krets som varit partiaktiva före 1933. Men även andra hänsyn till partiernas önskemål har tagits. Det har t ex varit viktigt för att få de förbundstyska partiernas stöd för grundlagen, att ett parti har kunnat inneha makten i en delstat, även när det befunnit sig i opposition i förbundsdagen. Detta var av stor betydelse ej minst för SPD under de båda decennier när det borgerliga CDU med Adenauer styrde landet.

Hennis granskar inte bara författningen som en juridisk och logisk helhet. Han ser i sin lärofader Max Webers anda även med sociologiska och historiska ögon på den tyska grundlagen. Weber talade ju lyhört om författningens liksom om det ekonomiska livets ”kulturproblem”, och sökte alltid beakta ”omständigheternas kedjemönster”. Hennis framhåller i den andan hur främmande det för tysk föreställning t ex varit att hävda att politisk viljebildning skall utgå från folket som en abstrakt enhet. Det gällde i Tyskland, ännu in på 1900-talet, snarast att inlemma folket och dess klasser och konkreta ”förband” i författningsspelet. Rättigheter fanns nog, men de kunde bara införas och ändras enligt konkreta, partikulära behov och med monarkens medgivande. Inte heller författningen beslutades av ”folket”, utan infördes genom en kunglig ”reform”. De olika sociala sammanslutningarna fick därigenom ”nådigt” tillstånd att medverka i de centrala besluten. Den gamla preussiska författningen skildras av Hennis som en för vår uppfattning förvånande opolitisk bildning, ett slags registratur för de faktiska samhällsmakterna, där kyrka, universitet och ridderskap bildade den första kammaren, medan de olika borgerliga

grupperna återfanns i den andra. Det rörde sig alltså om en fördemokratisk, monarkiskt präglad praxis, men som likväl inte har något alls att göra med den senare diktaturen.

I art 1 i 1919 års författning hette det (erinrande om vår nuvarande svenska grundlag) att ”All statsmakt utgår från folket”. Ändå hade den tyske rikspresidenten vida befogenheter. Han ägde makt att upplösa riksdagen, hade att konstrasignera nya lagar, utnämna resp avskeda högre tjänstemän, likaså att benåda dömda, bära det högsta ansvaret för den yttre säkerheten samt leda krigsmakten. Rikspresidentens roll bar ännu påtagliga drag av den gamla preussiska monarkin.

Jämfört med detta tyska arv ter sig de anglosaxiska författningarna minst sagt annorlunda. De är långt mer praktiska och öppna, samt utmärker sig genom sin successiva, prövande och förhållandevis oproblematiske tillkomst. För dessa författningar är inte minst rättigheterna långt mer centrala. Nya samhällsgrupper tar också del av rättigheterna utan särskilt medgivande. Förenings- och yttrandefriheten sörjer för en ständig rörlighet och förnyelse som verkar stabiliserande även politiskt. Detta bäddar för vitalitet, men främjar kanske inte överskådlig eller begriplighet. ”Don’t even try to understand our system!” brukar ju engelsmän och amerikaner med rätta varna européer.

I de anglosaxiska författningarna begränsas den offentliga makten av tradition genom en skarp gräns mellan statliga och privata uppgifter. Att bestämma offentligt ansvar och befogenheter på sådant sätt att de berörda parterna blir eniga har i Tyskland visat sig svårt. Varför skall inte statens ansvar för trygghet, omsorg och individers livschanser också stadfästas i grundlagen, menar många. Den seglivade diskussionen om så kallade ”materiella rättigheter” ger prov på denna åsikt. Men ges en grundlag ett så pass vitt social- eller utbildningspolitiskt uppdrag som den tyska blir det mycket svårt att regera och att utkräva ansvar av dem som styr, påminner Hennis om. Missnöje och frustration kommer att följa politiken.

I tysk debatt brukar man tala om ”författning och författningsverklighet”. Detta är en självklarhet. Författningen ger principiella riktlinjer,

medan praxis kan ta olika vägar. Det finns dock, menar Hennis, en unikt tysk benägenhet att se den rådande författningen inte bara som skild från praxis, utan som moraliskt falsk. Grundlagen avfärdas av somliga som ”ett pappersark”. Medan andra nationers statstänkare – Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu, Jay och Madison, ja t o m Rousseau – framstår som konstruktiva åtminstone i den meningen att de strävar att förbättra de politiska regelverken, ser sig många tyska författningstänkare som profeter och avslöjare av en urartad och till sin natur förfallen grundlag. När en som ansvarsfull betraktad intellektuell som Hans Magnus Enzensberger kan skriva (1968) att grundlagen är ”ett löfte som skall infrias genom revolution”, eller när hans författarkollega Günter Grass beklagar att det saknas radikala demokrater ”som tar grundlagen på orden och genomför vad den lovar: den parlamentariska sociala demokratin” är det samma i grunden romantiska eller utopiska anda som bär dem.

Historiskt sett har inte bara marxister utan även en rad liberala nationalisterna och idealisterna drivit författningssidan på detta kategoriska och högpända sätt. De politiskt oroliga åren kring 1848 var detta sätt att se författningen mycket vanligt. Senare, på 1870-talet, kunde historikern och politikern Heinrich von Treitschke skriva om 1600-talstänkaren Pufendorf: ”Lögner, inget annat än lögner: – det är det första och sista intryck som varje ärlig iakttagare av vår sönderfallande riksförfattning får . . . Överallt en skriande, olöslig motsägelse mellan rättsens former och historiens levande krafter. Över denna spöklika maskerad hänger ett tungt moln av fraser, lika osanna som vårt rättssystem självt. . . Som ett renande åskväder för nu 1667 genom den vetenskapliga sagovärldens kvava luft denna lilla bok.” Det är visserligen en historisk iakttagelse som von Treitschke gör. Skillnaden mellan detta synsätt och senare kritiska iakttagares är ändå litet. I sitt verk Grundsätze der Realpolitik förde den f d radikalliberalen von Rochau (som 1833 hade deltagit i den berömda stormningen i Frankfurt) fram samma skoningslösa antingen-eller lära. Han drömde om ”en överlägsen kraft som kan ena de övriga”. Rochaus teser sågs ha drabbat den unga generationen

”som en blyxt” och lärt dem att instinktivt förakta politiska ”fraser”.

Jämfört med denna problematiske tyska benägenhet att se författningen som en social universalsmedicin äger, menar Hennis, fransmän, engelsmän och amerikaner i regel en mer snäv och formell syn på vad en författning kan vara. Det finns hos dem däremot inte samma inbyggda sprängkraft av missnöje och förväntningar. Av betydelse för denna mer sakliga attityd är bl a den större homogenitet som präglade England och Amerika vid den tid då dessa fick sina grundlagar. Tyskland får däremot anses ha varit heterogent, ja har skildrats som ett ”monsterliknande statsväsen”. Landet kan inte inräknas under något av de gängse statsformerna, har det också hetat, varför det tycks dömt till återkommande inre konflikter. Arvet från de olika styrelseskickorna och lagverken i det äldre Tyskland har gjort det till en utmaning även för en så pass lös och federativ politisk form som den av år 1949 att nå bestående förankring.

Det var inte självklart att den tyska utvecklingen efter 1945 skulle leda till harmoni och stabilitet. Det ”ekonomiska undret” skapades som bekant mot stora gruppers skepsis och motstånd, av en liten klarsynt och praktisk krets med Ludwig Erhard och hans marknadliberala medarbetare Walter Eucken och Karl Schiller i täten. På det författningpolitiska området kan man knappast urskilja motsvarande personligt avgörande insatser. Ändå har den grundlag som just firar sitt halvsekeljubileum bestått provet väl. Den har skänkt det sargade landet trovärdighet såväl inrikes- som utrikespolitiskt, och har möjliggjort det ekonomiska och sociala uppsving som vi känner. Äran för detta tillkommer, menar Hennis, ytterst det tyska folk som godtagit den nya författningen. Avgörande är att ett så pass starkt förtroende har väckts att det politiska experimentet kunnat genomföras och grundlagen befästas i samförstånd.

Men detta samförstånd betyder inte att det saknats författningpolitiska utmanare. Hos en av dem, Jürgen Habermas, ser Hennis alltså spår av den gamla lusten att ifrågasätta och provocera som självändamål. Mot Habermas idé om ”den nya offentligheten” riktade Hennis vid 1970-talets mitt ett kritiskt utfall. Han spårar hos

Habermas motsvarande svaghet för intellektuell spekulation som hos Weimartidens författningsfilosofiske dissident Carl Schmitt. Habermas sätter ej oliket denne upp ett parlamentariskt ideal som sägs skilja sig från den politiska verkligheten, men gör inte klart varför detta ideal skulle vara bättre än den levande författningen eller de vägar som skapats för att modifiera denna.

Viktigt är i ett längre perspektiv, att så många tyska intellektuella efterhand ändå kunnat godta och värdesätta huvudragen i landets grundlag. Yttranden som de nyss återgivna av Enzensberger och Grass hör trots allt hemma i ett tidigare skede. 1949 års författning är faktiskt ett av de mest långlivade och bäst förankrade styrinstrumenten i den tyska politikens historia. Den har även i vidare jämförelse haft snabb framgång. En utveckling som det i England tog ett århundrade att genomföra, från parlamentsregering till premiärministerstyre, tog Tyskland faktiskt endast fyra år på sig för att klara av – från 1949 till 1953.

Finns då inga moln på horisonten? Hennis anför viss oro inför de parlamentariska utredningar som gjorts på 1990-talet, bl a för att bedöma hur grundlagen kan ändras för att underlätta det politiska arbetet efter återföreningen. Att utforma de nya delstaternas roll och inflytande erbjuder här en delikat uppgift. En ökande befolkning ställer i sig nya författningpolitiska krav. Hennis menar att kommissionen varit olyckligt styrd av sin politiska sammansättning liksom av hän-

syn till sina uppdragsgivare. Han saknar även den villighet att samverka med akademisk grundlagsexpertis som präglade den tidiga Förbundsrepubliken. Praktiskt menar han att dagens Tyskland har svag beredskap för att hantera centrifugala tendenser i delstater eller regioner där krav på självbestämmande eller t o m tillbakaträde kan väntas av ett slag som andra europeiska stater har upplevt. Hennis varnar för att se folkomröstningar som en standardlösning. Sådana kan menar han inte uppväga brister i de regelverk som ändå främst måste inrikta sig på det centrala beslutsfattandet.

Wilhelm Hennis (född 1923) framstår med sin erfarenhet av krigstidens Tyskland och som nära iakttagare av den nya författningens tillkomst som utomordentligt brett orienterad. Han har dels verkat som medarbetare i förbundsdagen (som assistent till Arno Arndt), dels uppehållit flera professurer i Tyskland, även gästprofessurer i USA, och är väl orienterad i engelsk och amerikansk författningsutveckling. Som vittne till det komplicerade tyska legitimerings- och författningsarbete som nyss firat sitt halvsekeljubileum är han värd att läsa. Av hans bok påminns man igen om att Tyskland, som det europeiska författningsexperimentet är, borde ha åtskilligt att lära ett EU vars politiska strukturproblem i dag är långt ifrån lösta.

Carl Johan Ljungberg

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Peter Santesson-Wilson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Bjørn Erik Rasch är professor i statsvetenskap i Oslo.
Jens Peter Frølund Thomsen är verksam vid Institut for statskundskab i Århus.

Till redaktionen insända skrifter

Eduardo Berezán, 2001. Argentina på gränsen till nervsammanbrott. *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 2001.
Peter Munk Christiansen, Birgit Möller, Lise Togeby, 2001. *Den danske elite*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
Leif Eriksson, Björn Hettne, red. 2001. *Makt och internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur.
Carl Johan Gardell, 2001. Afghanistan och talibanerna. *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 2001.
Kirsten Gomard, Anne Krogstad, eds, 2001. *Instead of the ideal debate. Doing politics and doing gender in Nordic political campaign discourse*. Århus: Aarhus University Press.
David Henderson, 2001. *Brev till världens antiliberaler*. Stockholm: Timbro.

Peter Bogason är professor i statskundskab, särskilt förvaltning, i Roskilde.
Daniel Tarschys är professor i statsvetenskap i Stockholm.
Lois R Wise är professor i political science i Indiana, USA.
B. Guy Peters är professor i political science vid Pittsburgh, USA.
Ph.D. Carl Johan Ljungberg, Stockholm är frilansförfattare.

Malin Junestav, 2001. *Arbetslinjen i den svenska socialförsäkringsdebatten och lagstiftningen 1930-1955*. Uppsala: Arbetslivsinstitutet.
Christer Jönsson, Magnus Jerneck, Lars-Göran Stenelo, red, 2001. *Politik i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.
Lauri Karvonen, Dag Anckar, Guy-Erik Isaksson, 2001. *Individual or Party? On Preference Voting, People's Initiative, and Direct Election of Executive*. Åbo: Department of Political Science, Åbo Akademi.
Rebecka Lettevall, 2001. *En europeisk kosmopolit. En idéhistorisk studie av Immanuel Kants Om den eviga freden och dess verkningshistoria*. Stockholm: Symposium.
Lennart Lundquist, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
Anders Mellbourn, 2001. Den enda supermakten. USA vid början av ett nytt årtusende. *Världspolitikens Dagsfrågor* 6 2001.
Ann-Marie Pahlsson, 2001. *Århundradets skattereform – århundradets bidragsfälla!* Stockholm: Timbro/CVV.

Abstracts

PETER SANTESSON-WILSON: *Att studera symbolpolitik – fyra problem och tänkbara lösningar* (ON THE STUDY OF SYMBOLIC POLITICS – FOUR PROBLEMS AND POSSIBLE SOLUTIONS). The importance of symbolic politics is widely recognized, but the phenomenon is still largely scientifically unexplored. This article identifies four main problems with existing research on symbolic politics. Symbolic politics is poorly defined, resulting in theoretical vagueness. Typologies of different kinds of symbolism are lacking. The connection between symbolic politics and mainstream political science is unelaborated. Finally, there are methodological problems in establishing symbolic aspects of politics.

Possible solutions to the four problems are suggested. Symbolic politics can be given a negative definition – as non-instrumental motives behind a political decision. Four different kinds of symbolic politics are identified: classifications, principles, examples, and expressions. Using these four concepts, it is demonstrated how symbolic variables can enhance theories on public policy-making, exemplified by Baumgartner and Jones' punctuated equilibrium theory. The problem of establishing symbolic politics cannot be solved conclusively, but some provisional methods are suggested.

BJØRN ERIK RASCH: *Bør parlamentariske regeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?* (SHOULD THE DISSOLUTION POWER OF PARLIAMENTARY GOVERNMENTS BE UNRESTRICTED?).

Scandinavian countries differ with respect to dissolution powers. In Norway, it is not possible at all to call early elections. Danish governments have an almost unrestricted right to dissolve parliament, and the dissolution power has been quite frequently used. In Sweden, no early election has taken place after the new constitution

were implemented in 1975. Thus, in practice the dissolution power of Swedish governments are limited.

This paper has three main purposes. First, I give an overview of constitutional rules regulating early election in 25 parliamentary countries. Second, I trace some of the effects of unlimited dissolution power in the hands of minority as well as majority governments. Third, I deal with a normative questions. Do convincing arguments support unrestricted dissolution power for parliamentary governments?

JENS PETER FRØLUND THOMSEN: *Strukturel magt* (STRUCTURAL POWER).

Power is a key concept within political science. The majority of political scientists argue that power should be defined in behavioural terms as a relation of coercion between human agents. The traditional view confines power to human behaviour and directly observable actions and reactions. Yet, it can be argued that power should not be confined to human conduct. Drawing upon modern sociological, structuration theory it is possible to generate a concept of structural power that goes beyond the behavioural perspective. Power is coercion, but the concept of power also refers to agents' structural capabilities. In a fundamental sense the concept of structural power directs attention to the unequal resources agents derive from their structural positions within the societal system. Moreover, structural power is intimately linked to other key notions, such as anticipated reactions and enduring relations of control. Finally, the structuralist perspective on power is highly needed when illuminating permanent barriers to full democratisation in modern society. Unequal resources and social inequality represent major obstacles to the realization of the principle of political equality.