

Impulser hit, impulser dit

Några anteckningar från gränsfältet mellan statskunskap och politik

Daniel Tarschys

Statsvetare i politiken finns det gott om. Under mina femton år i riksdagen hade det inte varit svårt att konstituera en lokalavdelning av Statsvetenskapliga förbundet. Där fanns Björn Molin, Bertil Fiskesjö, Hilding Johansson, Ingemar Mundebo och Birger Hagård. Senare följde Björn von Sydow, Cecilia Malmström och Tobias Krantz. Många andra hade statskunskap i sina grundexamina. Också i lokal- och regionalpolitiken har det funnits en hel del statsvetare: jag tänker på Sven Lindgren, Agne Gustafsson, Harry Forsell, Janerik Gidlund, Terry Carlbom, Henry Bäck och Daniel Helldén men förbiser säkert flera andra.

Hur påverkar den vetenskapliga bakgrunden de politiska insatserna? Och hur ser impulserna ut i motsatt riktning, när politiska erfarenheter ger inspiration till forskningsinsatser? Utan varje generaliserande avsikt ska jag ge ett rent självbiografiskt och personligt vittnesbörd. Jag är visserligen uppfostrad med en sträng ambition att inte låta de egna politiska åsikterna färga forskningen, men ser jag tillbaka på min långvariga pendling mellan praktisk och akademisk politik finner jag många exempel på idéer och erfarenheter som flyter däremellan. Här ska jag ta upp tre fält: grundlagsfrågorna, budgetpolitiken och försvaret av grundläggande rättigheter.

ETT HALVSEKEL MED FÖRFATTNINGSFRÅGAN

Det var ingen stor skara som började läsa statskunskap i Stockholm hösten 1961. Vi rymdes i två lektionssalar i en sexrumsvåning i hörnet av Drottninggatan och Tegnérgatan, en våning som också innehöll expedition, rastutrymmen och vad som erbjöds av arbetsplatser för personalen. På samma vis var det för många andra ämnen. Det nypromoverade innerstadsuniversitetet var trångbott, med institutioner i var och varannan trappuppgång.

De anställda var förstås heller inte så många. Den ende professorn Gunnar Heckscher rev av en introduktionsföreläsning och försvann sedan

in i politiken. Där var det inte mycket bättre ställt med arbetsutrymmena. Per Ahlmark beskrev målande i pamfletten *Vår fattiga politik* (1964) hur tvåkammarriksdagens ledamöter fick tampas om de fåtaliga skrivborden och hantera sina möten och kontakter i olika hörn av sammanbindningsbanan. Egna rum eller teknisk utrustning var det inte tal om. I gengäld hade varje ledamot ett litet fack för sina galoscher.

Vad Heckscher lämnade efter sig på Drottninggatan var den första generationen av universitetslektorer, med tiden något halvdussin. Studenterna gnuggades i ämnesdelar som sedan dess mestadels har försvunnit ur hanteringen: grundlagarna, författningshistorien, parlamentarismens framväxt. Men allt detta var också levande politik i det tidiga 60-talets Sverige.

Studentkåren genomlevde vid denna tid sin egen version av representationsreformen 1866. Den hade länge styrts av fakultetsföreningarna, en lokal variant av fyraståndssystemet. Nu krävde socialdemokratiska och liberala studenter en annan ordning. Kårdemokrati, löd slagordet. Docenten Nils Elvander inkallades från det fjärran Uppsala för att vid en ”reformbankett” à 5 kronor kuvertet utveckla det demokratiska budskapet.

1954 års författningsutredning gick på slutvarvet och presenterade 1963 två varianter av en ny regeringsform: ett enkammar-alternativ och ett tvåkammar-alternativ. Men det dröjde många år och en utredning till innan partierna kom till skott. Tanken att avskaffa den första kammaren och det indirekta valsystemet var inte så lockande för socialdemokraterna men desto mer upphetsande för de borgerliga, som i dessa båda inslag i statsskicket såg två svårforcerade hinder för maktväxling.

Efter motgångar i kommunalvalet 1966 upptäckte Tage Erlander en unik beståndsdel i svensk demokrati, nämligen det kommunala sambandet. Skulle tvåkammersystemet nu nödvändigtvis avskaffas måste denna länk bevaras på något annat vis. Olika försöksballonger sändes mot skyn, innan partierna till sist kunde enas om den gemensamma valdagen som garant för landets fortsatta sammanhållning.

60-talets författningsdebatt var livlig och gav många prov på den tes som Björn von Sydow sedermera har drivit, nämligen att partierna gärna dras mot principer som gynnar deras egna positioner. Unga socialdemokrater som Ingvar Carlsson, Leif Andersson och Agne Gustafsson bekymrade sig över hur valsystemet skulle kunna förhindra en alltför stor partisplittring. I stället borde det främja en stark regeringsmakt. Kanske genom inslag av majoritetsval? Eller fördröjda genomslag för opinionsförskjutningar?

Den liberala sidan genmälde att alla försök i den vägen lika gärna kunde ge kontraproduktiva effekter. Fanns det inte engelska exempel på att partier med majoritet i väljarkåren ändå hamnade i minoritet i underhuset? Om valsystemet gynnade det största partiet, skulle det inte i vissa lägen kunna leda till att en möjlig regeringsmajoritet i stället undanröjdes utan att någon ny uppstod?¹ Där stod vi, nos mot nos – tills partiledarna gjorde upp om 1974 års regeringsform, som inte riktigt tillfredsställde någotdera lägret.

Att stärka oppositionens möjligheter till granskning var också en hjärtefråga. Per Ahlmark och Thorbjörn Fälldin föreslog i en kort förstakammarmotion införande av öppna hearings i utskotten. När förslaget avfärdades som alltför skissartat bestämde de sig för att hämnas. Det blev en tjugosidig drapa där jag som spökskrivare noggrant redovisade modellens tillämpning i USA och föreslog en lämplig anpassning till svenska förhållanden. Missbruk av tryckningsrätten, hette det nu i debatten – vid denna tid hade man inte vant sig vid långa motioner. Kampen för öppna hearings fortsatte sedan under hela min tid i Konstitutionsutskottet 1976–82 och kröntes med framgång först något senare.

Mycket annat i riksdagens arbete föreföll mig förlegat. Hit hörde högläsning i utskotten, långa nattplena och ett segt väntande på voteringar vid oförutsägbara tillfällen. Plenislut klockan 23 infördes först sedan de riksdagsanställda hade satt klackarna i backen. Min första motion om sammanhållna voteringar avslogs, men på den punkten kunde droppen så småningom urholka stenen. Stopp blev det däremot för förslaget att motioner slutgiltigt borde kunna avslås i utskotten, enligt modellen ”killed in committee”. Någon ”femtonkammardag” ville man inte veta av på Helgeandsholmen.

En annan fåfång insats handlade om plenisalens utformning. Inför återflyttningen från Sergels torg drev jag linjen att man först borde fundera över riksdagens arbetsformer innan den befintliga ordningen låstes i betong. Föga gehör. När den sista motionen i ämnet avslogs var grävskoporna redan på plats. Senare har jag återkommit till temat² och kunnat glädja mig åt en del förbättringar, men plenisalen förblir överdimensionerad och avlång på fel ledd. För en förtätad stämning krävs andra mått och former.

Till riksdagens kontrollmakt hör revisionen, som intill en bit efter sekelskiftet sköttes av två olika inrättningar, Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Borde inte allt läggas under riksdagen? Anne Wibble och jag motionerade i frågan. Den kompromiss som med tiden slöts var

inte idealisk men markerade ändå ett steg framåt. Mycket hänger på hur revisionens rapporter tas om hand. Jag har länge agiterat för att utskottet ska ägna större kraft åt sina granskningsuppgifter och medverkat till olika riksdagsbeslut där detta högtidligen fastslagits, men resultaten har varit klena. Nu infogas en ny paragraf i regeringsformen med denna innebörd – till vilken verkan återstår att se.

Deltagardemokratin var ett stort tema i det tidiga 70-talets Sverige, där kommunsammanslagningarna lett till en viss backlash. En arbetsgrupp i folkpartiet som jag deltog i myntade parollen ”när demokrati” och i riksdagen arbetade vi sedan för att öppna upp för kommundelsråd, lokala nämnder och kommunala folkomröstningar. Allt mötte segt motstånd från socialdemokraterna men blev till sist ändå möjligt. Resultaten får väl uppfattas som blandade, men här och var har det gått bra.

I riksdagslitteraturen betonas ofta att kulturerna skiljer sig åt mellan olika utskott, och det kan jag bekräfta. Konstitutionsutskottet 1976–82 var något av ett högre statsvetenskapligt seminarium med mycket ingående diskussioner, särskilt kring kommunal demokrati. Den avgångna regeringens förslag till ny kommunallag behandlades som ett intressant underlag, men utskottet tog sedan itu med ett omfattande hemsnickeri baserat på ledamöternas egna erfarenheter från olika hörn av landet.

Något av samma atmosfär rådde också i den grundlagsutredning som 2004–2008 hade att se över regeringsformen. Här motionerades många käpphästar från de tidigare decenniernas författningsdebatt, men de gjorde inte så stora avtryck i manegen. En av mina var enkelhet och tydlighet. Jag pläderade för en grundlag som kunde läsas och begripas av landets gymnasister, men sådana radikala grepp var inte att tänka på. Mellanrubriker infördes och en del gammalt bråte rensades bort, men regeringsformens stilistiska berg- och dalbana mellan pregnant avsnitt och klassiskt juristspråk gick det inte att bli av med.

Runtom i landet höll grundlagsutredningen seminarier, som engagerade många kolleger och väckte en del intresse. Men när utredningen väl var färdig och alla partierna visade sig ha kommit överens försvann den mediala uppmärksamheten som genom ett trollslag. Propositionen om ny grundlag beviljades en åttaraders notis i Dagens Nyheter. Inte ens statsvetarna tycks längre vara särskilt intresserade av regeringsformen, och i undervisningen har den mer eller mindre trängts ut. Det bedrövar en gammal paragrafbitare som en gång slök Malmgrens *Sveriges grundlag* med pennan i högsta hugg.

Under 1970-talet ägnade jag mig i ungefär lika delar åt forskning och politik, men det jag arbetade med inom de båda områdena var i stor utsträckning samma frågor. Det handlade om den offentliga sektorns tillväxt, om demokratis nya villkor, om byråkratins och förvaltningens funktionssätt, om förutsättningarna för demokratisk styrning och kontroll och om möjligheterna för välfärdsstaten att förnya sig och överleva under knappare ekonomiska betingelser.

Avstampen var ett intresse för krympande och försvinnande organisationer. Ungefär samtidigt som jag började läsa statskunskap kom det sovjetiska kommunistpartiet med sitt nya partiprogram. Här återupplivades en del tankar i den klassiska marxismen som länge hade uppfattats som stendöda, bl.a. idén om att statsmakten under den kommande övergången från socialism till kommunism skulle börja ”vittra bort”. Processen skulle enligt programmet inledas redan under de kommande två decennierna. Det var en både exotisk och gåtfull föreställning, lanserad i en av dåtidens mäktigaste diktaturer. Jag valde teorin om statens bortdöende som ämne för min doktorsavhandling och började undersöka samtida sovjetiska idéer, men lockades snart att fördjupa mig också i teorins förutsättningar och förhistoria i rysk och klassisk marxism liksom i äldre europeisk idéhistoria. En bitanke med valet av avhandlingsämne var att det skulle ge biljetter utomlands, och den förhoppningen infriades både genom ett stipendium till Leningrad och en PhD i Princeton.

Ett bestående resultat av avhandlingsarbetet blev intresset för politiska organisationers utveckling över tid. När jag kände mig färdig med idéerna om statsmaktens krympning började jag i stället fundera över betingelserna för dess tillväxt. Det ledde in på flera olika spår. I en uppsats försökte jag systematisera olika teorier om offentlig expansion och presenterade en niofältstabell där förklaringarna sorterades dels efter ett konsument-, ett finansierings- och ett producentperspektiv, dels efter en socioekonomisk, en ideologisk-kognitiv och en politisk-institutionell nivå.³

I ett annat projekt undersöktes hur krav på ökade resurser motiverades i ämbetsverkens budgetäskanden under olika delar av 1900-talet. Bakgrunden var en konkret lokalpolitisk erfarenhet. Under några år som suppleant i Lidingö kommunstyrelse hade jag suttit vid väggen och alltmer fascinerad lyssnat till de olika argument som förvaltningscheferna presenterade för att motivera sina önskemål om ökade anslag. Till slut började jag anteckna och sortera dessa motiveringar; jag vill minnas att listan med tiden

upptog 34 olika varianter. I den undersökning av petita-argumentering som Maud Eduards och jag genomförde stannade vi vid nio olika boxar av argument, där alla slags anspråk på ökade resurser kunde inrymmas.⁴

Ett tredje projekt som jag ledde var tvärvetenskapligt till sin uppläggning och gick under rubriken ”Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn” (MEPOS). Här handlade det främst om hur tillväxten och samhällsomvandlingen hade påverkat demokratins och politikens villkor. Hur hade relationerna mellan tjänstemän och politiker utvecklats? Vad hade hänt med politikernas möjligheter att styra den offentliga verksamheten och att påverka samhället? Inom projektet skrevs flera intressanta böcker. Nils Brunsson och Sten Jönsson redovisade organisationsteoretiska slutsatser av kommunalpolitiska studier, Peter Gorpe undersökte aktuella tendenser inom planering och förvaltning och Inge Jonsson gick nere i KB:s källare igenom alla svenska romaner med byråkratimotiv. Själv redigerade jag en samlingsvolym om moderna styrproblem och försökte mig också på att beskriva den offentliga expansionen i ett långsiktigt perspektiv.⁵ En huvudtes var att vi under 1900-talet hade upplevt en ”offentlig revolution” av samma omvälvande karaktär som 1800-talets industriella revolution. Många slutsatser återstod att dra, bl.a. hur demokratin skulle kunna utvecklas för att säkerställa en rimlig kontroll över den stora offentliga sektor som vuxit fram.

En aspekt som särskilt intresserade mig var graden av producent- resp. konsumentinflytande på den offentliga tillväxten. Var processen utbudsstyrd eller efterfrågestyrd? Eller om det nu var en kombination av impulser från olika håll, hur gestaltades detta samspel? Finns det t.ex. olika faser i policy-cykeln där producent- resp. konsumenttryck övervägde? Komplexet undersöktes närmare i ett projekt som jag ledde tillsammans med Ingemund Hägg.⁶

Studierna av offentlig tillväxt gav mig efter hand en ganska luttrad syn på möjligheterna att manövrera den väldiga atlantångaren som den offentliga sektorn och de stora trygghetssystemen hade utvecklats till. Jag läste alla långtidsutredningar från starten 1948 och blev i mitten av 70-talet alltmer oroad av de linjer som avtecknade sig framöver. Varken regering eller opposition verkade ta detta problem riktigt på allvar. Våren 1976, när folkpartiet hade bestämt sig för att gå till val på parollen ”sociala reformer utan socialism”, tillställde jag Per Ahlmark ett långt varnande brev om risken för sociala reformer utan finansiering. Även under fortsättningen av 70-talet, inklusive den period då folkpartiet befann sig i

regeringsställning, upplevde jag mig ofta som en rätt ensam cassandra. Jag varnade för en framväxt av ”mega-deficits” i alla utvecklade industriländer och drev hypotesen att skattebaserna skulle börja äta upp varandra.⁷ Överdriven pessimism, trodde jag sedan i flera decennier – men under senare år har vi åter sett växande underskott på flera ledder och bredder. En översikt av besparingsstrategier som jag skrev för OECD:s *Senior Budget Officials* 1981 dammade organisationen åter av 2009.⁸

Trots att alarmsignalerna med tiden kom från allt fler håll och ökade i styrka hade de borgerliga partierna påfallande svårt att lägga om roddet. Härtill bidrog flera olika faktorer: varje parti hade sina egna dyrbara käpphästar, alla kände de ett behov av att dementera en långvarig socialdemokratisk propaganda om hur de borgerliga skulle hugga kniven i välfärdsstaten och därtill kom det att oppositionen skarpt kritiserade praktiskt taget alla regeringens besparingsförslag. Om den borgerliga politiken särskilt under perioden 1976–1981 förtjänar en rätt bister kritik gäller detta än mer den politik som socialdemokratin under samma tid drev i opposition; en serie förslag som lyckligtvis försvann som genom en falllucka vid regeringsskiftet 1982 och då ersattes av en avsevärt klokare hållning på många olika områden. Inget av regeringsskiftena 1976 och 1982 innebar egentligen någon mera markant kursomläggning av svensk politik, i varje fall inte jämfört med den omsvängning av politiken som genomfördes 1981 och som sedan i stora drag fullföljdes av den socialdemokratiska regering som tillträdde ett år senare.

Den borgerliga regeringspolitikens intill 1981 var knappast uppbygglig. De besparingar som genomfördes baserades i stor utsträckning på hastiga improvisationer, utan tillräcklig analys eller insikt om konsekvenserna. Något som slog mig med stor kraft under senare delen av 70-talet var att hela det system vi hade byggt upp för att försörja det politiska beslutsmaskineriet med relevant underlag var anpassat till en fortsatt expansion av alla tänkbara system. Ingen vågade ifrågasätta etablerade modeller eller ta initiativ till utredningar för att kartlägga olika varianter eftersom man då kunde beskyllas för att förbereda social nedrustning. Den nedärvda politiska utredningskulturen fungerade helt enkelt inte i den nya ekonomiska situation som redan rådde och inför de magrare tider som skymtade vid horisonten.

Sådana tankar sysselsatte mig när jag vintern 1977 erbjöds att ta över den s.k. besparingsutredningen, som hade tillkommit under den föregående mandatperioden efter en borgerlig lotteriseger i riksdagen. Gunnar

Sträng hade först förhållat tillsättningen av utredningen och sedan försett den med ironiska direktiv; utredarna var välkomna att leta efter besparingsidéer varhelst de fann några sådana och kunde gärna börja med att grunna över om man inte i besparingssyfte kunde sätta stopp för oöverlagda riksdagsinitiativ. Till utredningen nominerades ett antal erfarna riksdagsrävar som munhöggs med varandra men inte kom någon vart. Efter att ha underrättat mig om läget i kommittén och lärt mig något om dess antecedentia – fruktlösa besparingsutredningar hade tillsatts av och till under varje århundrade alltsedan 1600-talet – accepterade jag erbjudandet enbart på villkor att jag radikalt fick skriva om direktiven och ändra inriktningen på hela företaget. Det accepterades, och den ”förvaltningsutredning” som tillkallades fick i uppdrag att se över systemfrågor snarare än att leta efter konkreta besparingar. Flertalet ledamöter i den tidigare kommittén fick förnyat mandat, men som yngre politruker tillfogades därutöver sådana idérika nytänkare som Odd Engström och Mats Svegfors. Det underlättade arbetet. En hel del goda idéer kläcktes också av sekretariatet, inledningsvis under ledning av Rolf Annerberg och Sture Carlsson.

Förvaltningsutredningens huvudbetänkande⁹ anlade ett metodologiskt systemskiftesperspektiv och sökte ange vägar för att vidmakthålla vitalitet och innovationsförmåga i den offentliga sektorn i en ekonomi präglad av stagnation eller avsevärt lägre tillväxt.⁹ Hur märkvärdigt det än kan låta var båda nyckelbegreppen i dess rubrik ”Förnyelse genom omprövning” vid denna tid ännu fräscha och oförbrukade; varken det ena eller det andra uttrycket hade ditintills använts särskilt flitigt. Budskapet att ett fortsatt livskraftigt välfärdssamhälle förutsatte en högre beredskap för analyser, nytänkande och rekonstruktion av olika reformkomplex motogs välvilligt men satte inga märkbara spår i de följande årens regeringspolitik. Genomslaget blev något större under den följande socialdemokratiska regeringen, som i många avseenden var inriktad på förnyelse och på att undvika ett återfall i gamla byråkratiska fasoner.

Vad var det då för förslag som förvaltningsutredningen framförde? Många handlade om hur politiska beslut borde utformas. Ville man skapa större handlingsfrihet för framtidens ansvariga var det viktigt att undvika sådana låsningar i form av automatik, okontrollerbart stigande utgifter och på varandra staplade flerårsplaner som intecknade eller överintecknade en förväntad framtida tillväxt. Tidsbegränsningar och kontrollstationer måste från början byggas in i besluten. Andra förslag gick ut på att konstruera institutionella

ramar för ett systematiskt översynsarbete, där många olika instanser kunde ha sina egna roller: regeringskansliet, myndigheterna och forskningsorganen.

Stabsorganen bedömdes ha särskilda förutsättningar att bidra till denna systematiska omprövningsverksamhet. Ett förslag gick ut på att förse Riksrevisionsverket med ett nytt analysprogram för konstruktivt inriktade policystudier. Denna idé sågades dock av remissopinionen, inte minst av RRV självt. Men så lätt borde inte en bra idé avfärdas, sa jag mig, och skaffade mig av budgetministern ett uppdrag att överväga hur en likartad funktion i stället kunde inrättas i någon annan form. Initiativet hade starka drag av enmansoperation: jag skrev budgetministerns direktiv till mig själv, huvuddelen av betänkandet¹⁰ med bistånd av Hans Noaksson och sedermera de kortfattade direktiven till ESO, som jag också sattes att leda och valde medlemmarna i. Det enda som tillfogades, på initiativ av ekonomidepartementet, var ett uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt produktivetsfrågor. Detta var ursprungligen ett förslag av SCB:s förre generaldirektör Ingvar Ohlsson, som därefter tillsammans med Richard Murray drev i gång ESO:s studier i den offentliga sektorns produktivetsutveckling – ett antal mycket intressanta undersökningar som bl.a. visade att hela den svenska ekonomins årliga tillväxttakt under 70-talet hade överskattats med någon halv procentenhet på grund av orealistiska antaganden om stabil produktivitet i den offentliga sektorn.

Internationella impulser spelade en viktig roll vid tillkomsten av ESO. Dels fanns här institutionella förebilder, såsom de olika tankesmedjor som börjat etableras i andra länder. Dels fanns det en hel del strömningar i samtida samhällsvetenskap som gav perspektiv och uppslag. Hit hörde bl.a. den skeptiska budgetforskning som drevs av forskare som Aaron Wildavsky och den omfattande debatten om den moderna statens ostyrbarhet ("ungovernability"). Inom OECD inleddes också vid denna tid ett mångnationellt arbete kring besparingsstrategier som jag deltog i. Ett mera bestående institutionellt resultat av detta arbete blev tillkomsten av OECD:s enhet för public management (PUMA). Flera uppsatser som jag skrev för OECD byggde på material som jag fick tillgång till genom organisationens kommitté för *Senior Budget Officials*.¹¹

En grundhållning i detta analytiska arbete blev en mycket skeptisk hållning till allsköns former av "totalrationalism" på det budgetära området. Programbudgetering som prövats på några håll med begränsad framgång betraktades som ett villospår liksom dess senare uppenbarelseformer, t.ex. nollbasbudgetering. Mot detta ställdes idén om stegvis omprövning,

”piecemeal reformism”. Försökte man gäpa över hela stycket skulle ingenting bli gjort, men om man däremot tog sikte på de stora frågorna och analyserade dem noga skulle betydande samhällsekonomiska vinster bli möjliga. En prioriteringsprincip i ESO:s tidiga verksamhet var att särskilt uppmärksamma områden där budgetposterna hade många nollor. Som exempel kan nämnas det arbete som initierades kring socialförsäkringarna. En annan serie studier kring konstitutionella ramar för budgetprocessen gav med tiden impulser till budgetlagen och det ramverk som bidrog till saneringen av offentliga finanser från mitten av 90-talet.

Det första ESO:s tillkomst, verksamhet och avveckling har nyligen undersökts av Marja Lemne i en intressant avhandling med titeln *För långt från regeringen – och för nära* (2010). För egen del tyckte jag nog snarare att gruppen befann sig på lagom avstånd från makten, tillräckligt nära för att väcka intresse och tillräckligt långt bort för att inte besvära statsråden. ESO-modellen har sedermera kopierats t.ex. inom biståndet och europapolitiken, liksom i den nya tankesmedja som återskapats under samma varumärke.

RÄTTIGHETSREVOLUTIONEN

Rättigheter var inget stort tema i 60-talets Sverige och Europa. 1809 års regeringsform innehöll visserligen en pregnant paragraf om Konungens skyldigheter och medborgarnas fredade zoner, med fjärran rötter i landslagens konungaed. Därtill hade vi Tryckfrihetsförordningen med dess berömda offentlighetsprincip. Viktig för insynen och kontrollen av de makthavande, men hur långt sträckte den sig? I början av 60-talet hävdade en utredning, Offentlighets- och sekretesskommittén, att även dokument som utväxlades mellan departementen blev offentliga handlingar.

Det var något nytt. Som uppsatsförfattande jur. stud. beväpnade jag mig med det färska betänkandet, gick upp till olika departement och begärde att få ut delningsexemplar av den aktuella budgetpropositionen. Det blev förstås tvärstopp, men det var lärorikt att iaktta kanslihusjästemännens varierande metoder att kasta ut en oppnosig student. Här fanns allt från bufflar till smidiga taktiker. Med tiden hittade JO en utväg ur den besvärande tolkning av gällande rätt som utredningen hade presterat.

Författningsutredningens förslag till ny regeringsform hade inte mycket att säga om medborgerliga fri- och rättigheter, och den bristen blev ett huvudtema i den ungliberala kritiken. Ett särskilt kapitel om rättsskyddet

tillfogades i 1974 års RF och byggdes sedan ut stegvis. I den senaste grundlagsreformen tillkom ytterligare några element, bl.a. avseende den personliga integriteten. Jag fick i utredningen också igenom kravet att forskningens frihet borde erkännas i regeringsformen. Ingen europeisk grundlag som antagits under de senaste tjugo åren saknar en sådan regel, från 2011 inte heller den svenska.

Internationellt var det heller inte så mycket bevänt med rättighets-skyddet under 60-talet. De tunna läroböckerna i folkrätt vid denna tid beskrev några enstaka rättsfall från Internationella Domstolen i Haag. Europakonventionen hade visserligen trätt i kraft men avsatte ännu inga spår. Det tog decennier innan kontrollmekanismerna började bita.

Vilken sprängkraft som kunde ligga i internationellt erkända och hävdade rättigheter förstod jag själv först på 80-talet när jag kom in i Europarådets parlamentariska församling. Med Östeuropa i gungning blev Europarådet med sin demokratiska profil och sina krav på respekt för mänskliga rättigheter en kraftkälla för omvälvningen i de gamla kommuniststaterna. Församlingen uppfann på egen hand en form för deltagande av demokratiskt sinnade östparlamentariker redan innan de gamla regimerna hade fallit samman, och kontakterna med reformlägren i öst blev intensiva och vitt förgrenade. Efter murens fall och enpartisystemens kollaps sökte alla central- och östeuropeiska stater om medlemskap i Europarådet, som därmed blev en central mötesplats och fick en nyckelroll i Europas återförening.

På det akademiska planet hade kontakter mellan öst och väst börjat redan på 60-talet genom kongresser vart femte år i regi av The International Committee for Soviet and East European Studies (ICSEES), senare med andra namn. Ursprungligen var det inte så många från öst som fick delta, och till kongresserna med International Political Science Association (IPSA) släpptes det heller inte iväg så många östliga kolleger. Men det började långsamt lossna, och när jag ingick i styrelsen för ICSEES på 80-talet var upptiningen redan på gång. Norröver organiserade vi ett utmärkt samarbete inom den Nordiska Kommittén för Öststatsforskning, som jag ledde en period innan hela inrättningen sågades av några sparsamma typer i Nordiska Ministerrådet. Inte tillräcklig ”nordisk nytta”, löd domen – strax innan omvälvningen i Östeuropa tog fart.

Erfarenheterna av öststatsforskningen var till stor nytta i SIPRIs styrelse som jag ledde under 90-talet och i utrikesutskottet där jag var ordförande 1991–94. Men än mer betydde de i Europarådet. Som kandidat

till generalsekreterareposten lanserade jag ett enpunktsprogram: det viktigaste under de kommande åren var att stödja omvandlingen i Central- och Östeuropa. Det arbetet bedrevs sedan längs flera olika linjer, genom medlemskapsförhandlingar, expertbistånd och studiebesök i väst. Europarådets egna resurser var begränsade, men vi viggade ihop en hel del bidrag från olika håll för att främja utvecklingen mot demokrati och rättsstat. Även om mycket gick trögt var framstegen på viktiga reformområden spektakulära. Det var Europarådet som fick bukt med dödsstraffet i de gamla kommunistländerna. Sedan 1997 har inget av de 47 medlemsländerna genomfört någon avrättning, bortsett från några fall i Tjetjenien.

En stor och knappast bemästrad utmaning var att bygga ut Europadomstolens kapacitet så att balanserna inte växer mot skyn. Längre var tillströmningen av ärenden rätt begränsad, men de senaste årtiondena har den mångdubblats. I människorättsfrågor har domstolen nu blivit något av en högsta instans i Europa, med växande inverkan också på de nationella rättsordningarna. Men en lucka finns kvar: så länge som EU inte är ansluten till Europakonventionen kan EU-rättsliga frågor inte prövas. På 90-talet började vi bereda marken för en sådan anslutning, och den ser nu ut att kunna fullbordas inom några år.

Ett andra viktigt instrument som tillkommit är EUs rättsstadga, som med Lissabonfördraget har blivit bindande. Som den svenske statsministerns personlige representant deltog jag i det första konventet som under 2000 utarbetade denna stadga, ett intensivt och komplicerat arbete där olika delar av regeringskansliet gav värdefullt eldunderstöd. Jag tror möjligen att jag fick detta hedrande uppdrag utifrån bedömningen att konventets text skulle bli ett utkast som regeringarna senare kunde bearbeta efter behag, men så blev det inte. När förslaget väl förelåg gick inte mycket att ändra på, även om några länder med tiden lyckades tillkämpa sig begränsade undantag,

SLUTORD

Det är bara en liten del av korsbefruktningen mellan statsvetenskap och politik som tar vägen över figurer som i likhet med mig själv har haft en fot i varje läger. Långt viktigare är det breda kunskapsflöde som rinner genom studier och undervisning. Det är främst genom läroböcker, teorier och begreppsbildning som statsvetare sätter sina avtryck i politik, förvaltning och policy-utveckling. Den viktigaste basen för statsvetenskapens inflytande i samhället är säkert ”alumni power”.

På samma vis utgör personliga erfarenheter bara en tunn strimma i det kunskapsflöde som går i retur från praktiken till forskningen. Avsevärt mer omfattande är det material som kan studeras i primära och sekundära källor. Mycket passerar genom medierna. Men jag inbillar mig ändå gärna att den egna förtrogenheten med hantverket betyder en hel del vid uttolkningen av politiskt handlande och politiska signaler. Det man sett inifrån gör det lättare att bedöma vad som rapporteras utifrån.

Noter

- 1 *Författningsfrågan*. Stockholm: FPU, 1965.
- 2 *Huru skall statsvercket granskas? Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*. ESO. Ds 2002:58; *För tomma hus. Om riksdagen som vår politiska nationalscen*. Stockholm: Bertil Ohlin-institutet, 2002.
- 3 "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation", *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, 1975. Även på svenska i Daniel Tarschys m.fl., *Offentlig sektor i tillväxt*. Uddevalla: SNS, 1975.
- 4 *Petita: hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Stockholm: Publica, 1975.
- 5 *Vem håller i rodet?* Stockholm: Liber, 1978; *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber, 1978.
- 6 *I välståndets rävsax: konsumenter, producenter och den offentliga tillväxten*. Stockholm: SNS, 1988.
- 7 "The Scissors Crisis in Public Finance", *Policy Sciences*, vol. 15, 1983; "Kannibaliska skatter", *Kommunal ekonomi*, no 2, 1983.
- 8 "The Challenge of Decremental Budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, vol. 2009/2, s 39–47.
- 9 *Förnyelse genom omprövning*. SOU 1979:61.
- 10 *Bättre beslutsunderlag för budgetpolitiken*. Ds B 1980:17.
- 11 "Rational Decremental Budgeting: Elements of an Expenditure Policy for the 1980s", *Policy Sciences*, vol. 14, 1981; "Good Cuts, Bad Cuts: The Need for Expenditure Analysis in Decremental Budgeting", *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, no 4, 1984; "Curbing Public Expenditure: Current Trends", *Journal of Public Policy* (Cambridge), vol. 5, no 1, 1985; "From Expansion to Restraint: Recent Developments in Budgeting", *Public Budgeting & Finance*, vol. 6, no 3, 1986; "Innovativeness Under Austerity", i G. S. Schaefer & E. McInerney (red), *Strengthening Innovativeness in Public Sector Management*. Maastricht: EIPA, 1988.