

110 2008/1 Innehåll

Uppsatser

- Adrienne Sörbom – Magnus Wennerhag: Jag och resten av världen:
Individuell och kollektiv politik inom den globala rättviserörelsen 3

Översikter och meddelanden

- Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond . . 33
Hans Agné: The Foundation of Legitimate States: The Problem of
External Powers. 35
Shirin Ahlbäck Öberg – Per-Ola Öberg: Kunskap och politik (Kupol). 43
Torbjörn Bergman: Författningsreform 2010: partierna och politikens
spelregler 49
Gregg Bucken-Knapp – Johan Karlsson: Prostitution policy reform and
the causal role of ideas A comparative study of policymaking in
the Nordic countries. 59
Axel Hadenius: Puzzles of (Non-)Democratization: Conditions of
Authoritarian Stability. 66
Christine Hudson – Magnus Wikström – Niklas Hanes – Linda Holmlund:
The Unfinished Urban Democracy? The Social Costs and Democratic
Consequences of Women's Insecurity in the Urban Environment 72
Sverker C. Jagers – Martin Sjöstedt: Fisheries in sub-Saharan Africa:
A Comparative Study of Property Rights Institutions and
Sustainable Development 77

Fortsättning på nästa sida

Statsvetenskaplig tidskrift

Ny följd, årg 89. Utgiven av Fahlbedska stiftelsen. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Teresia Rindefjäll **förbundsredaktör** Helena Olofsdotter Stensöta **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Niklas Eklund, Umeå universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Ann-Cathrine Jungar, Södertörns högskola, Mats Lindberg, Örebro universitet, Carina Lundmark, Luleå tekniska universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Teresia Rindefjäll, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Växjö universitet, redaktionssekreterare, Helena Olofsdotter Stensöta, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2008 360 kr **enstaka nummer** 95 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin) 046-222 4602 (Rindefjäll) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

e-post statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se **hemsida** www.statsvetenskapligtidsskrift.se

tryck Studentlitteratur, Lund 2008 ISSN 0039-0747

<i>Christer Jönsson: Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance</i>	83
<i>Hanna Kjellgren – Bengt Johansson: Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet</i>	98
<i>Leif Lewin: Ansvarsutkrävande i internationell politik</i>	105
<i>Ulrika Mörth – Maria Bergström – Karin Svedberg Nilsson: Privatoffentliga partnerskap – ett mångvetenskapligt projekt om demokratiskt ansvar och förändrade gränser mellan det privata och offentliga</i>	109
<i>Henrik Oscarsson – Elin Naurin – Nicklas Håkansson: Att hålla ord: partiers löftesgivande och löftesuppfyllande</i>	114
<i>Ulrika Möller – Isabell Schierenbeck: The Road to Democracy: Exploring the Impact of Leadership Guidance</i>	119
Statsvetenskapliga förbundet	
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: Vad ska vi ha Statsvetenskapliga förbundet till?</i> .	125
<i>Magnus Jerneck: Statsvetenskapen som profession</i>	126
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: Hur kan vi utveckla Statsvetenskapliga förbundets verksamhet?</i>	129

www.statsvetenskapligtidskrift.se

Besök Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida www.statsvetenskapligtidskrift.se. Där finns bl. a.:

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig Tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig Tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet. För närvarande finns artiklar i fulltext tillbaks till år 1998. Materialet kommer successivt att utökas.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Enklaste möjligheten till prenumeration på tidskriften.

■ Jag och resten av världen: Individuell och kollektiv politik inom den globala rättviserörelsen

ADRIENNE SÖRBOM – MAGNUS WENNERHAG¹

ABSTRACT

Me and you and the rest of the world: Individualization and collective political action within the global justice movement. Political commitments in our time are often described as characterized by political de-collectivization and increasing individualism. In the article this polarity between individualism and collectivism is addressed. Empirically, it is based on a survey which 1066 global justice movement activists participated in. Among these, activism has both strong individual and collective orientations. Personal commitment and individual political action is emphasized at the same time as the activism aims at reforming institutions and is carried out in collective contexts, involving traditional political actors as parties and trade unions. Furthermore, this is done despite a low degree of trust in political institutions and traditional political actors, especially among activists who participated in the events during the EU summit meeting in Gothenburg 2001.

I direktivet till Demokratiutredningen beskrivs hur vår tids folkliga engagemang ändrar form, från ett folkrörelseorienterat engagemang till ett engagemang inom nya rörelser. Mötet mellan dessa olika former av politiskt deltagande beskrivs som en ”stor utmaning” (Dir 1997: 101). Analysen är inte ovanlig. Forskare, politiker och samhällsdebattörer har länge gett uttryck för en oro över hur det politiska engagemangets former förändras. Återkommande i analyser och förklaringar har varit begreppen kollektiv och individ. Ett ökat intresse för vad som ses som ett mer individualiserat handlande har ställts i motsats till kollektiva former av politiskt handlande. I Demokratiutredningen analyserade man relationen i följande ordalag: ”Som redan Maktutredningen konstaterade växer individcentreringen på samhällscentreringens bekostnad. Med individcentreringen följer emellertid en tvekan att låta sig räknas in i något kollektiv eller som medlem i någon grupp” (SOU 2000:1: 56). Även om det i utredningen uttrycks en relativt positiv hållning till ”nya rörelser” uttrycks samtidigt en rädsla för att den nya individcentrerade politik som växer fram inte låter sig kombine-

1 Adrienne Sörbom är verksam vid Score, Stockholms universitet och Magnus Wennerhag är verksam vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
E-post: adrienne.sorbom@score.su.se
magnus.wennerhag@soc.lu.se

ras med medborgardygder. Det finns en fruktan om att en allmän egoism breder ut sig (ibid.: 59). Men innebär verkligen de nya sociala rörelsernas ökade betydelse med nödvändighet att relationen mellan individ och kollektiv utmanas?

Den här artikeln syftar till att undersöka frågan om hur vi ska förstå relationen mellan individ och kollektiv i dagens politiska engagemang utifrån ett samtida politiskt rörelseengagemang. För att kasta ljus över denna fråga analyserar vi ett större antal enkäter i vilka aktivister från den så kallade ”globala rättviserörelsen”² svarar på frågor om politiskt handlande, vilka politiska frågor som engagerar samt om förtroende till politiska institutioner och aktörer. Finns det en tendens till vad som skulle kunna beskrivas som ett mer individualiserat politiskt engagemang eller är det i huvudsak ett kollektivt organiserat politiskt engagemang vi ser inom denna rörelse? Vårt tentativa svar är att det inom den globala rättviserörelsen finns uttryck för både och. Individualiserade föreställningar om hur man kan och bör agera politiskt samsas med mer traditionella former av organisation och kollektivt handlande, i en rörelse där många aktivister samtidigt uttrycker besvikelse eller misstro mot centrala institutioner och aktörer.

Vår främsta empiri utgörs av en studie av deltagarna vid tre lokala sociala forum som arrangerades under två helger i maj 2004.³ Efter den omfattande exponering som den globala rättviserörelsen fick under ett antal toppmötesdemonstrationer på olika platser i världen har de sociala forumen kommit att ses som den huvudsakliga aktivitetsformen inom rörelsen (Glasius & Timms 2006). Det är under de sociala forumen och i planeringen inför dem som den globala rättviserörelsens aktörer kommer samman.⁴ Konkret utgörs vårt undersökningsmaterial av enkätsvar från totalt 1 066 deltagare vid Skåne Social Forum (som arrangerades i Lund), samt Stockholms och Göteborgs sociala forum.⁵ Den här typen av data om den globala rättviserörelsen har inte i denna omfattning samlats in i Sverige tidigare. Vårt material ger därmed en unik bild av deltagarna på de sociala forumen – och i förlängningen också av dem

-
- 2 Med denna benämning avses den rörelsemiljö som fick medialt genomslag och växte på olika håll runtom i världen efter demonstrationerna i Seattle 1999 mot Världshandelsorganisationen. Under 2000-talet har denna rörelse förknippats med olika toppmötesdemonstrationer samt organiserandet av sociala forum, främst World Social Forum. Rörelsen har kommit att få många benämningar. Uttrycket ”den globala rättviserörelsen” är det som de flesta (34 procent) deltagarna i vår studie väljer. Se Wennerhag, Holm, Lindgren, Nordvall & Sörbom (2006).
 - 3 Stora delar av enkätmaterial redovisas i rapporten Wennerhag et al. 2006. Databasen för undersökningen finns tillgänglig hos Svensk samhällsvetenskaplig dataservice (SSD) i Göteborg, under namnet ”Aktivister”.
 - 4 De första sociala forumen hölls i Sverige hösten 2002: Östergötland Social Forum i Norrköping och Skåne Social Forum i Lund. Under 2003 hölls ett socialt forum i Uppsala samt ett mindre i Västra Frölunda. Andra helgen i maj 2004 hölls parallella sociala forum i Lund, Stockholm, Uppsala och Umeå, följda en vecka senare av Göteborgs sociala forum. Det var på de tre största av dessa forum – forumen i Lund, Göteborg och Stockholm – som vi genomförde vår undersökning. Under 2005 arrangerades forum i Göteborg, Uppsala samt i Linköping/Norrköping, samt 2006 återigen i Linköping/Norrköping samt i Lund.
 - 5 Enligt våra egna beräkningar deltog totalt runt 9 000 personer vid de tre forumen. I Lund runt 6 000, i Göteborg runt 2 000 och i Stockholm 1 000. Av dessa har 1 066 personer svarat på vår enkät. Detta motsvarar 47 procent av de enkäter som delades ut, vilket är en svarsfrekvens som för denna typ av undersökningar få anses vara god (Klandermand & Smith 2002: 17). Se även denna referens när det gäller övriga metodologiska överväganden för denna typ av enkätundersökningar under ”rörelseevenemang”. När det gäller hjälp i statistiska frågor och råd i metodöverväganden till denna artikel vill vi tacka Ola Stjärnhagen och Göran Djurfeldt.

som är aktiva inom den globala rättviserörelsen i Sverige: deras politiska värderingar, kön, ålder, sociala bakgrund samt tidigare erfarenheter av politiskt handlande. Genom tillgång till liknande undersökningar som genomförts i Italien – främst vid Genua Social Forum och European Social Forum – har vi dessutom kunnat jämföra de svenska aktivisterna med aktivister från andra delar i Europa.⁶

Vår utgångspunkt i analysen är att rörelsen visserligen är intressant i sig, men vi menar att den framförallt är värd att studera därför att den kan säga något om politiskt engagemang i allmänhet. En rörelse är aldrig ett isolerat fenomen, utan speglar engagemang och konflikter i samtiden. Dels för att en rörelse består av människor och organisationer från olika delar av samhället, vilka existerar utanför rörelsen själv. Dels för att en social rörelse per definition kan ses som ett aktivt försök att förstå och gripa in i samtida och centrala förändringar och motsättningar (Eyerman & Jamison 1991; Melucci 1992).

Som uttryck för ett individualiserat respektive mer kollektivt orienterat politiskt engagemang kommer vi för det första att ta upp hur forumdeltagarna ser på politik och politiskt handlande. Vilka politiska aktörer eller subjekt tillmäts en framskjuten plats i den syn politik som aktivisterna omfattar? Vill de i första hand handla politiskt genom organisationer eller tillmåter man en större betydelse åt individens enskilda och av organisationer obundna politiska handlingar? Kombinerar dessa två inriktningar av det politiska handlandet?

För det andra kommer vi också (om än i mindre utsträckning) ta upp frågan om vilket det politiska objektet är, det vill säga föremålet för ens politiska intresse. Vilka politiska frågor intresserar man sig för och vilka lösningar ser man på dessa? Är det frågor vilka framförallt tematiserar den egna livsvärlden eller sträcker man sig utanför denna? I detta sammanhang tar vi också upp frågan huruvida det framförallt är den egna livsvärlden som används som politisk arena eller om man är intresserad av och kanske till och med aktivt söker anknytning till organisationer och institutioner centrala för den parlamentariska demokratin.

För det tredje kommer vi att titta på aktivisternas förtroende för de institutioner och aktörer som ofta anses vara demokratins stöttepelare. Vad tycker aktivisterna inom den globala rättviserörelsen om samhällsinstitutioner, partier och andra politiska aktörer? Litar forumdeltagarna på dem? Ser man dem som möjliga motparter i den politiska process som man själv är eller vill vara delaktig i? Som en aspekt av frågan om förtroende kommer vi också att ta upp aktivisternas syn på händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg 2001. Har deras förtroende för de etablerade politiska institutionerna förändrats efter det som hände under dessa junidagar?

Sammantaget menar vi att dessa tre teman belyser centrala delar av människors politiska engagemang. Begreppet ”engagemang” använder vi som en samlande uttryck för människors förhållningssätt till politik (Sörbom 2002: 10). Detta inbegriper vad människor gör samt deras intresse för och uppfattningar om hur man kan påverka och förändra samhället.

6 Det rör sig här om undersökningar gjorda under ledning av Donatella della Porta, främst vid Genua Social Forum 2001 och European Social Forum i Florens 2002. Vid den senare undersökningen ingick inte bara italienska aktivister, utan även från andra europeiska länder. Se exempelvis Andretta, della Porta, Mosca & Reiter (2003); della Porta (2005a; 2005b).

Vårt intresse sammanfaller till viss del med den forskning om politiskt deltagande vars analys utgår från den individuella medborgarens deltagande. Inom deltagarforskningen har definitionen av vad som anses vara politiskt deltagande med tiden bredats (se exempelvis Esaiasson & Westholm 2006: 12 ff.; Westholm, Montero & van Deth 2007: 7). Från att ursprungligen bara ha avsett väljarbeteenden inkluderas nu även ”protestaktiviteter” eller ”manifestationer”, det vill säga sådant som deltagande i demonstrationer, bojkotter och namninsamlingar. Det rör sig alltså om politiska handlingsformer som i stor utsträckning utgörs av det som ansetts vara nya sociala rörelserns gängse protestrepertoar. Inom denna forskning har tonvikten legat på att förklara *varför* individer inlåter sig i politiskt handlande, det vill säga vilka värderingar eller sociala omständigheter som får den enskilde medborgaren att på olika sätt engagera sig politiskt (Bäck, Teorell & Westholm 2006). Det har i sådana undersökningar framkommit att det för dem som deltar i ”manifestationer” – i jämförelse med partiaktiva – finns starka bakomliggande ”kollektiva incitament” samtidigt som dessa väljer just politiska handlingsformer som ger stort utrymme för ”att själv precisera det politiska budskapet” (ibid.: 65).⁷

Även om en sådan slutsats tycks ligga i linje med vad som här kommer att diskuteras bör det ändå poängteras att det finns en skillnad avseende vem som undersöks. Skillnaden består främst i att vi här tittar på människor som redan är aktiva inom ett specifikt rörelsesammanhang, det vill säga inte medborgare i allmänhet. Redan genom att delta i denna ”manifestation” (och dessutom uppge att man identifierar sig med rörelsen i fråga) ägnar sig de undersökta aktivisterna åt politiskt deltagande, oavsett vilka bakomliggande skäl de har till att medverka på det sociala forumet. Det intressanta blir då istället att undersöka om det, givet att man har olika ingångar i denna rörelsemiljö (genom sociala rörelseorganisationer och partier men även rent individuellt, det vill säga utan att man deltar i sådana organisationer), finns skillnader i synsätt på politiskt engagemang och avseende vilka politiska handlingsformer man använder.

Innan vi går in på att analysera dessa frågor vill vi ge en kort bakgrund till tidigare och samtida samhällsteoretisk forskning som har sysselsatt sig med just frågor om individ, kollektiv och politik. Det handlar här främst om begreppen individualisering, individualism och livspolitik.

Politikens individualisering

Begreppet individualisering används många gånger för att förstå förändringar av såväl sociala rörelser som politiskt handlande i allmänhet. Generellt används det då för att beskriva hur individen blir en allt mer betydelsefull aktör i samhället, på bekostnad av kollektiva aktörer såsom kyrka, stat eller politiska partier (Sörbom 2002). Bland de samhällsteoretiker och forskare som fört fram denna tes återfinns namn som Alberto Melucci, Ulrich Beck och Anthony Giddens. Individualiseringen ses av dem som en

⁷ Det är dock utifrån sådan empiri svårt att säga huruvida individer som deltar i manifestationer går att se som deltagare i en rörelse, eftersom det i medborgarundersökningarna inte specifikt efterfrågas om man har deltagit i en rörelses aktiviteter (dock huruvida man är medlem i en ”aktionsgrupp” eller har arbetat i en sådan) eller om man identifierar sig med specifika rörelser (vilket efterfrågas avseende partier).

historiskt verksam och långsam process av central betydelse för framväxten av det moderna samhället (förknippat med en industriell organisering av ekonomi och institutioner, där kollektiv som klass och familj dominerar) liksom av det senmoderna samhället (förknippat med en postindustriell nätverksinriktad organisering av samhälle och ekonomi).

För dessa forskare innebär dock inte individernas större oberoende att människor nu helt fritt skulle kunna forma sina liv, eller att de är oberoende eller ointresserade av kollektiv i olika former. Individualisering är alltså i deras perspektiv inte samma sak som individualism. Snarare handlar det om att enskilda människors möjligheter att kontrollera och definiera sin egen livshistoria har ökat. Detta kan delvis ses som en konsekvens av att vi allt oftare agerar som konsumenter, i kombination med att det idag finns en ökad medvetenhet om de (sociala, miljömässiga, ekonomiska) risker som vi har att agera utifrån. Reflektionen över olika valmöjligheter blir därmed något som allt oftare sker individuellt. Samtidigt handlar det om att människor ställer större krav på att kunna forma sina liv på ett medvetet sätt. Detta är en utveckling som har fått genomslag inom praktiskt taget samtliga samhällsområden och sociala relationer – däribland politiskt handlande och politiskt engagemang. Ett tydligt exempel från dagens senmoderna samhälle är det faktum att partierna ifrågasätts. De anses vara för kollektivistiska och tillbakavisas bland annat för att man inte vill ”köpa hela paketet” eller för att man inte tycker att de tillräckligt väl låter enskilda människor komma till tals.

Ett exempel på individualiseringens konsekvenser för politiken är de så kallade nya sociala rörelserna, vilka i grova drag kan anses vara sociala rörelser som vuxit fram efter från mitten av 1960-talet och framåt, exempelvis den andra vågens kvinnorörelse, miljörörelsen samt nu också den globala rättviserörelsen (se exempelvis Melucci 1992). Dessa rörelser kan ses som nya i jämförelse framförallt med de rörelser vilka växte fram under 1800-talets senare hälft, exempelvis arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen. I dessa nyare sociala rörelser har man kunnat se en annan social sammansättning, med människor som har andra förutsättningar, drömmar och mål än dem som var aktiva inom tidigare rörelser. Delvis har man också tematiserat andra frågor än de senare rörelserna.

Enligt Alberto Melucci (1996) kännetecknas de nya sociala rörelserna av att många av de frågor som de uppmärksammar inte kan förhandlas inom ramen för det parlamentariska politiska systemet. Den samhällsförändring som dessa rörelser vill få till stånd sker minst lika mycket i hemmen och på arbetsplatser som via lagen och i parlamenten. Det är inte nödvändigtvis till det parlamentariska politiska systemet man vänder sig för att stärka sin makt eller autonomi. Det innebär att det politiska arbetet ofta bedrivs utanför traditionella politiska forum, och på så sätt utmanas den uppdelning mellan ”det offentliga” och ”det privata” som kännetecknade det moderna politiska landskapet. Därmed blir även den personliga vardagen en politisk arena. I linje med 70-talsfeminismens slogan anses det personliga vara politiskt. Utifrån detta synsätt är det omöjligt att göra en strikt uppdelning mellan privat och offentligt. Snarare anses de förutsätta varandra: att leva annorlunda och förändra samhället ses som kompletterande handlingar. Deltagande och direkt handling blir något som ställs i centrum för många nya rörelser. Det finns ingen anledning att lägga över ansvaret för

handling på någon annan när det egna livet ses som den kanske viktigaste politiska arenan. Dessutom finns ofta ett motstånd mot politisk representation, eftersom representationen anses reproducera de kontrollmekanismer som rörelserna motsätter sig. Istället hävdas en anti-auktoritär inställning till politik och icke-hierarkiska organisationsformer föredras. Detta drag kan enligt Melucci lätt få till följd att de organisationer som väl skapas blir svaga och splittrade.

Den syn på politik och politiskt handlande som förknippas med de nya sociala rörelserna har i mångt och mycket kommit att bli allmängods långt utanför deras egna gränser. Inom demokrati- och deltagandeforskningen noteras ett ökat vardagligt politiskt handlande, samtidigt som det politiska handlandet minskar i sin organiserade form (se exempelvis Sörbom 2002; 2005; Esaiasson & Westholm 2006). För att beskriva denna utveckling – som berör såväl nya sociala rörelsernas handlande som enskilda individers mer vardagsnära och enskilt organiserade politik – använder Anthony Giddens (1991) begreppet ”livspolitik”. I kontrast till högmodernitetens emancipatoriskt inriktade politik – som var inriktad på en hög levnadsstandard och möjligheterna att leva goda liv – anses livspolitik vara en politik som inriktar sig på livsstil, identitet och det egna livet. Genom livspolitik formuleras och bearbetas frågan om hur jag vill leva mitt liv i relation till det övriga samhället, både lokalt och globalt. Giddens menar att denna politik, oavsett om den äger rum inom ramen för rörelser och rörelseorganisationer eller ej, i hög grad tar sig uttryck i vardagliga val. Man agerar politiskt genom att leva: ”jag” och ”resten av världen” har på så sätt inga tydliga politiska gränser. Även om människor inte alltid väljer att agera i enlighet med en politisk övertygelse, kanske för att man inte förmår eller har råd, finns den livspolitiska dimensionen många gånger med i vardagslivet.

Vi ser framförallt tre aspekter i fråga om individens relation till det kollektiva som är viktiga att ta fasta på utifrån analysen av individualiseringens konsekvenser. För det första ger begreppet livspolitik perspektiv på den utveckling av politiken som skett under det senaste seklet ifråga om gränsdragningar mellan det privata och det kollektiva. Vi har gått från högmodernitetens partipolitik – byggd på tilltro till representativa strukturer, där privat skildes från politiskt – till en politik där sådana gränsdragningar blivit mycket svårare att göra och den egna handlingen kommit att ses som allt viktigare. Genom individualiseringen luckras gränserna mellan det privata och det politiska upp. Allt fler frågor och aspekter av livet ses som politiska, som saker vi har gemensamt ansvar för, samtidigt som det blir svårare att dra gränsen för var den enskildes ansvar börjar och slutar. En sådan utveckling befördrar människors känsla av ansvar för politik och kollektiva fenomen, även om de inte alltid vill eller tycker sig ha möjligheter att praktiskt ta det där ansvaret.

Denna utveckling innebär inte att högmodernitetens politiska arbetsformer har försvunnit, utan att de kompletteras med ett mycket utspritt politiskt handlande; inom och utom rörelser, organisationer och partier. Inte heller vore det riktigt att säga att det i grunden rör sig om nya politiska handlingsformer. Konsumentkooperationen och nykterhetsrörelsen är goda exempel på hur man redan vid 1900-talets början arbetade med en politisk syn på konsumtion. Skillnaden gentemot dagens situation är den ökade politiseringen av vardagen, vilken kan beskrivas som tryfferad av handlingar som inte förläggs till eller ens riktas mot det parlamentariska systemet, men som

har ett politiskt syfte. Det är med andra ord handlingar som syftar till att skapa en förändring för fler än den egna personen och de närmaste, och de gör ingen principiell skillnad mellan det privata och det kollektiva.

För det andra pekar analysen av individualiseringens konsekvenser på att människor vill vara mer betydelsefulla som aktörer. De vill vara aktiva politiska subjekt. Det räcker inte alltid med att vara medlem. Det som räknas är många gånger den egna handlingen. Det betyder inte att organisationer eller rörelser blir oviktiga och att människor har blivit politiska ensamvargar. Det betyder snarare att människor i organisationer vill få utrymme att själva agera. De vill själva vara med och genomföra nödvändiga och betydelsefulla saker. För man inte det är risken stor att man går ur. Eller aldrig går med. En möjlig konsekvens av detta är att organisationer som inte låter sina medlemmar vara aktiva subjekt riskerar åderlåtning på medlemmar. En annan möjlig konsekvens är ett starkare intresse för sådana politiska metoder där individen ses som central, oavsett om hon agerar inom eller utanför föreningar och partier.

För det tredje menar vi att det är viktigt att se att livspolitikerna är ett förhållningssätt som kan aktiveras inom i stort sett alla politik- och livsområden. Det är som vi ser det en missuppfattning att de nya rörelsernas intresse för utomparlamentariskt handlande och deras betoning av individens val, identitet, vardag och livsstil skulle innebära att man inte intresserade sig för frågor och politikområden bortom det egna. När det gäller dessa frågor har Giddens och Melucci betonat skillnaden mellan ett engagemang inriktat på sådant som kan uppfattas som individuellt respektive kollektivt. Möjligen är bakgrunden till detta att analyserna om politikens individualisering huvudsakligen formulerades under en tid då sextio- och sjuttioitalens radikaliseringsvåg hade ebbat ut. Med ”individualismens” åttiotal och nedskärningarnas nittiotial som fond framstod kanske den sociala verkligheten och det politiska engagemanget på ett annat sätt än 20 år tidigare.

Vi menar emellertid att det är viktigt att se att individualiseringen av det politiska inte nödvändigtvis leder till ett motsatsförhållande mellan individ och kollektiv och att individer därmed undandrar sig kollektivt engagemang.⁸ Individualiseringen handlar framförallt om de synsätt man har på sin egen roll i det politiska landskapet, inte nödvändigtvis om de frågor man fokuserar eller vem det är som organiserar handlandet. Det centrala är att individerna vill vara aktiva i någon form, oavsett om det sker inom eller utanför rörelser och organisationer och oavsett vilka frågor man vill arbeta med.

Utöver detta vill vi understryka att livspolitikens framväxt inte ska ställas i kontrast till mer emancipatoriska strävanden. Det intressanta med vår samtid är att man inte vill välja bort något. Således kan man både sträva efter global ekonomisk rättvisa och sexuellt likaberättigande. Man kan vara med i ett parti, sittstrejka och skriva på en namninsamling. Om man vill. Varför välja? Likaså menar vi att det centrala i Meluccis arbete är förståelsen av dagens politiska engagemang som rörligt (”nomadiserande”, med hans terminologi). Idén att man kan leva annorlunda och på så sätt skapa politik

8 Ett liknande resonemang återfinns i Paul Lichtermans studie av amerikanska miljöaktivister (Lichterman 1996). Lichterman motsätter sig tanken att en individualisering, i termer av ett ökande intresse för personlig utveckling, skulle lägga grunden för ett minskande politiskt engagemang avseende kollektiva frågor. Tvärtom menar Lichterman att individualisering kan innebära ett ökat engagemang.

motsäger inte en vilja att då och då också kommunicera med politiska organisationer och institutioner och därigenom sträva efter förändring.⁹

I enlighet med en sådan förståelse av individualiseringens konsekvenser menar vi att man bör se den globala rättviserörelsen som ett samtida uttryck för en politisk individualisering varigenom engagemanget överlag tar sig uttryck i ett mer individorienterat handlande och engagemang. Detta utesluter dock inte att man har en förståelse av politik som något i grunden kollektivt. Livspolitik och den typ av politiskt agerande som finns inom de nya sociala rörelserna handlar inte enbart om olika gruppers krav på att skapa en egen livsstil. Det handlar även i stor utsträckning om hur man mot utifrån allmänna frågor som global överlevnad, social rättvisa och arbetets organisering på kollektiv grund mobiliserar människor att genom sina privata beslut påverka samhället, vilket kan ske individuellt genom politiskt medveten konsumtion och köpbojkotter såväl som genom kollektiva försök att bygga vad man anser vara mer hållbara ”livspolitiska handlingsformer” underifrån (Thörn 1999: 457 ff.).

Såsom individuellt orienterat politiskt handlande förstår vi (analytiskt) sådana politiska handlingar som kan bedrivas på egen hand, emedan sådana handlingar som kräver medlemskap i någon form av organisation förstås som kollektivt orienterade. Denna distinktion mellan individualiserat och kollektivt orienterat politiskt handlande genom tillhörighet till organisation är på intet sätt den enda möjliga att göra. Denna distinktion skulle kanske kunna beskyllas för att vara teoretiskt andefattig eller till och med felaktig. Emellertid ser vi en distinktion mellan *mer eller mindre* kollektivt orienterat politiskt handlande baserad på individens relation till en organisation som den enda hållbara att göra.¹⁰ Övriga distinktioner blir inte lika entydiga utan ger större utrymme för oklarhet. Vi vill samtidigt understryka att ett individualiserat politiskt handlande alltså innebär *ett slags kollektivt handlande* (jmf Micheletti 2003). Skiljelinjen är bara att man inte behöver en formell organisation för att genomföra handlingen. Låt oss med utgångspunkt i denna teoretiska förståelse samt vårt enkätmaterial försöka att ge några bilder av en tidstypisk rörelse med utrymme för ett individualiserat men likafullt kollektivt handlande.

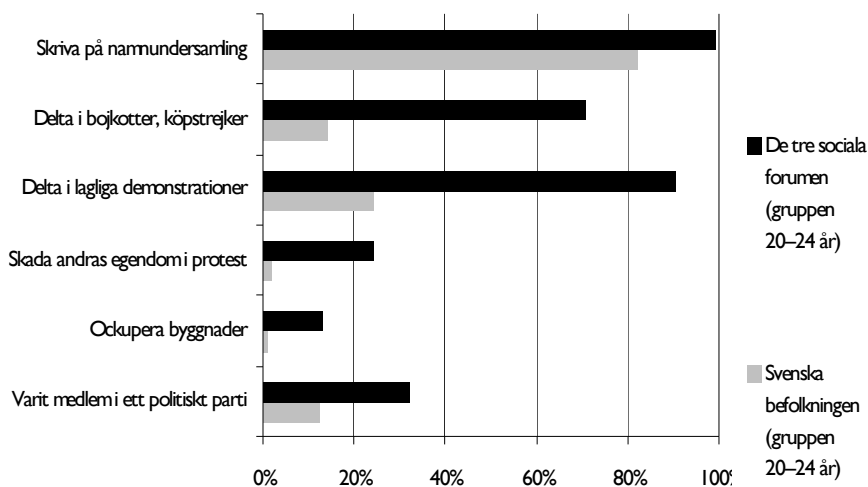
Forumdeltagarnas erfarenheter av politiskt handlande

I vår enkät fanns 16 frågor som gällde huruvida aktivisterna under det senaste året, eller överhuvudtaget, hade ägnat sig åt en specifik politisk aktivitet. Tanken med frågan var att täcka in en rad olika möjliga sätt att arbeta politiskt, från de former av handlande som traditionellt har sammankopplats med ordet politik och med politisk kollektivism – såsom partipolitisk aktivitet, att gå på möten, dela ut flygblad och strejka – till sådana som kan ses som mer individualiserade former av kollektivt handlande, såsom konsumentbojkotter och namninsamlingar.

9 Med politiska organisationer och institutioner menar vi såväl sådana som existerar inom det parlamentariska systemet (till exempel riksdag och regering) som sådana som står utanför det samma (exempelvis partier och fackföreningar). Det kan också gälla nationella liksom internationella organisationer (såsom FN, IMF och WTO).

10 Se också Thörn 1999 för en liknande definition.

Diagram 1. Forumdeltagarnas tidigare politiska erfarenheter, jämfört med den svenska befolkningen.



Kommentar: Använt jämförelsematerial är *De kallar oss unga*, Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie 2003. Jämförelsen avser intervallet 20–24 år, vilket i vår undersökning motsvarar 347 personer och i Ungdomsstyrelsens 991 personer.

För att kunna ge en bild av vad dessa siffror säger mer allmänt behövs någon form av jämförelsematerial. Här har vi främst använt oss av Ungdomsstyrelsens undersökning från 2002, som ställde ett antal likartade frågor om erfarenhet av politisk aktivitet.¹¹ Det ger en bild av hur forumdeltagarnas erfarenhet av politiska aktiviteter förhåller sig till den svenska befolkningens motsvarande erfarenheter. Delvis har vi även använt oss av den undersökning som gjordes vid Genua Social Forum i Italien 2001 (vilket kan säga oss något om huruvida det finns mer generella drag i denna gränsöverskridande rörelse, som överskrider den nationella kontexten).

Som en introduktion kan sägas att aktivisterna inom den globala rättviserörelsen är relativt unga. Medelåldern för de svenska forumdeltagarna är 32 år. Detta är något som påtagligt skiljer sig från exempelvis partipolitiska sammanhang, där medelålders och äldre dominerar (Vogel et al 2003: 108). Bland forumdeltagarna är det istället 70- och 80-talisterna som dominerar. Dessa utgör 71 procent av forumens deltagare. Motsvarande andel 70- och 80-talister bland Sveriges befolkning är 25 procent. Andelen forumdeltagare som är födda under fyrtio-, femtio- och sextiotalen är 24 procent och motsvarande siffra för hela befolkningen 41 procent. Detta är en åldersstruktur som i stora drag liknar Genua Social Forum, med den skillnaden att det i det

11 Bohlin & Ungdomsstyrelsen (2003: 30). Åldersurvalet i Ungdomsstyrelsens undersökning visar sig ligga relativt nära den åldersfördelning vi själva har fått fram i vår undersökning. Deras åldersurval ser ut som följer (vår fördelning inom parentes): yngre än 20 år: 18,9 procent (9,0 procent); 20–24 år: 27,0 procent (32,8 procent); 25–29 år: 29,5 procent (20,4 procent); 35–74 år: 24,6 procent (27,8 procent). Noteras bör att åldersgruppen 30–34 år saknas i Ungdomsstyrelsens rapport, vilken i vår undersökning utgör 9,3 procent av dem som svarat på enkäten. För en genomgång av svenska folkets erfarenheter av en rad olika politiska handlingsformer, se även Petersson & Demokratirådet (1998).

svenska materialet finns ett större inslag av dem som är äldre än 35 år. Dessutom har de svenska forumdeltagarna generellt en hög utbildningsnivå: en så stor andel som 47 procent har högskoleexamen (vilket är mer än dubbelt så stor andel jämfört med svenska befolkningen). När det gäller kön finns det en majoritet kvinnor (56 procent) bland forumdeltagarna.

I diagram 1 visas skillnaderna mellan forumdeltagarnas och den svenska befolkningens politiska erfarenheter i diagramform. Eftersom det finns en mindre skillnad i åldersammansättningen mellan vår undersökning och Ungdomsstyrelsens, avser diagrammet endast intervallet 20–24 år (vilket motsvarar en tredjedel av vårt urval). I texten nedan hänvisas dock till urvalen i sin helhet

I fråga om politiskt handlande visar enkätsvaren tydligt att det bland deltagarna finns en rad olika sätt att arbeta politiskt: några mer individualiserade, andra mer kollektiva. På en glidande skala innefattar frågorna starkt individualiserade handlingsformer som deltagande i konsumentbojkotter till mer kollektivt orienterade som partiaktivism. När det gäller det senare har 20 procent av forumdeltagarna varit aktiva i ett politiskt parti under det senaste året och 41 procent svarar att de varit aktiva i ett politiskt parti någon gång (en siffra som inkluderar dem som varit aktiva under det senaste året).¹² Under det senaste året har 53 procent av aktivisterna delat ut flygblad (med största sannolikhet för en organisations räkning) och 5 procent har strejkat. Samtidigt har 72 procent någon gång deltagit i en bojkott av något slag (38 procent under det senaste året) och 90 procent har någon gång demonstrerat (71 procent under det senaste året). Dessa siffror kan jämföras med ett liknande ålderssegment för hela befolkningen där 26 procent någon gång har demonstrerat och 22 procent någon gång deltagit i en bojkott.¹³ Till detta kommer även att 11 procent av forumdeltagarna under det senaste året har deltagit i en ”sit-in” (sittstrejk, trafikblockad eller liknande), 9 procent ägnat sig åt egendomsförstörelse i politiskt syfte och 15 procent spelat politisk gatuteater eller politisk musik.

Partimedlemmar, organisationsanslutna och andra rörelseaktivister

Vi har redan konstaterat att det bland dem som deltar på forumet finns en relativt stor grupp partimedlemmar. Dessutom finns en grupp individer som är medlemmar i olika slags rörelseorganisationer (företrädesvis sådana som anses vara relaterade till de nya sociala rörelserna). Detta kan vi sluta oss till då det i enkäten även frågades om man var medlem i någon eller några av de organisationer som medverkande vid forumet.¹⁴ Ytterligare en grupp är de forumdeltagare som uppger att de inte tillhör någon av de organisationer som medverkar vid forumet. Dessa kan förvisso vara aktiva inom andra organisationer, men deras ingång till forumet är endast individuell, efter-

12 I jämförelse med åldersmässigt motsvarande urval av den svenska befolkningen i dess helhet, är andelen forumdeltagare med erfarenhet av partiarbete stort. I Ungdomsstyrelsens undersökning anger 15 procent att de någon gång har varit med i ett politiskt parti. Motsvarande siffra för Genuundersökningen är 32 procent. Alla samband och skillnader som redovisas i artikeln avseende vår egen enkätundersökning är statistiskt signifikanta på 5%-nivån, om inget annat anges.

13 Bohlin & Ungdomsstyrelsen (2003). Avser ”delta i lagliga demonstrationer” samt ”delta i bojkotter, köpstrejker”.

som de inte upplever sig vara knutna till någon av de organisationer som medverkar vid forumet.

Man skulle kunna tänka sig att denna senare grupp består av människor som av någon anledning (till exempel av nyfikenhet eller i sällskap med en bekant) sökt sig till forumet men som inte ser sig som en del av den globala rättviserörelsen. Mot denna tolkning talar dock andelen som identifierar sig med den globala rättviserörelsen inom denna grupp. Hela 67 procent i gruppen icke-medlemmar identifierar sig nämligen ganska mycket eller mycket med rörelsen i dess helhet (att jämföra med 75 procent av dem som är organisations- eller partimedlemmar).¹⁵ Dessutom finns det i denna grupp även ett stort deltagande i aktiviteter som är möjliga att specifikt koppla till den globala rättviserörelsen. I demonstrationerna i samband med EU-toppmötet i Göteborg juni 2001 deltog 26 procent av dem som inte är medlemmar i någon organisation, vilket inte skiljer sig från gruppen som är medlemmar i en organisation eller ett parti. Även deltagandet i den globala fredsdemonstrationen den 15 februari 2003 är högt i gruppen icke-medlemmar, nämligen 55 procent (att jämföra med 68 procent).

Inom den globala rättviserörelsen finner vi alltså dem vars deltagande i rörelsen sammanfaller med traditionellt partipolitiskt engagemang, dem vars deltagande sammanfaller med engagemang i nya sociala rörelseorganisationer och dem som inte alls har någon (redovisad) organisationsanknytning. Vi konstaterade inledningsvis att tidigare forskning har visat att det finns skillnader i vad som motiverar individer till olika former av politiskt deltagande. Exempelvis betonar de som använder politiska handlingsformer förknippade med nya sociala rörelser gärna möjligheterna att själv kunna ”precisera det politiska budskapet”, samtidigt som samma behov inte finns hos partiaktiva (Bäck, Teorell & Westholm 2006: 65). Frågan är därmed om dessa skillnader även finns mellan dem som trots sina olika ingångar har valt att aktivera sig i samma rörelse, det vill säga den globala rättviserörelsen.

Ett sätt att undersöka detta är att jämföra de tre ovan nämna grupperna: partiaktiva, övriga organisationsanslutna samt dem som inte är organisationsanslutna. För att förvissa oss om att det verkligen rör sig om individer som anser sig vara del av den globala rättviserörelsen har dessutom ett identifikationskriterium lagts till. Därmed inkluderas (i det följande och i analysen som rör dessa frågor) inte dem som på frågan om man identifierar sig med rörelsen i sin helhet har svarat ”inte alls”. I tabell 1 framgår likheter och skillnader mellan dessa olika grupper, avseende vilka mer eller mindre individualiserade politiska handlingsformer man använder (samt olika synsätt på rörelseengagemang, vilket vi skall återkomma till senare).

14 De vid forumet medverkande organisationer som flest deltagare angav att de var medlemmar i var följande: Attac (8,3 procent av deltagarna), Amnesty (5,6 procent) och Ordfront (4,9 procent) (av de organisationer som hade fler än 50 medlemmar närvarande). Totalt angavs 184 olika organisationer av de 1066 enkätsvararna. Den största ”politiska tendensen” bland organisationerna utgjordes av ”bistånd och solidaritet” (21,3 procent), därefter ”miljö” (16,8 procent), ”männskliga rättigheter” (15,1 procent), ”globaliseringskritisk” (13,3 procent) och ”bildning och kultur” (9,3 procent). Det var möjligt för de som svarade på enkäten att ange medlemskap i flera medverkande organisationer.

15 Avser frågan ”hur mycket identifierar du dig med en specifik organisation inom rörelsen respektive rörelsen i sin helhet?”, som hade svarsalternativen ”inte alls”, ”lite”, ”ganska mycket” och ”väldigt mycket”.

Tabell 1. Synsätt på och former av deltagande bland partiaktiva, övrigt organisationsaktiva samt ej organisationsanslutna vid forumen.

	Olika kategorier av forumdeltagare (%)			Totalt (%)	Cramer's V	
	Med i parti senaste året	Med i organisation vid forumet (ej parti)	Ej organisationsanslutna			
Grad av engagemang						
Volontär eller organisatör vid forumet	4	8	3	6	,10	*
Aktiv på lokal nivå	99	96	81	92	,27	***
Politiskt deltagande (under det senaste året)						
Försökt påverka någon att rösta på ett parti	82	23	26	36	,48	***
Strejkat	10	4	5	6	,09	*
Deltagit på möte för organisation, parti eller nätverk	97	83	52	76	,41	***
Deltagit i en "sit-in" (sitt-strejk, trafikblockad eller liknande)	19	10	12	12	,11	*
Delat ut flygblad	87	57	30	55	,40	***
Demonstrerat	88	76	66	75	,18	***
Skrivit under namnsamling eller petition	96	87	79	86	,16	***
Deltagit i en bojkott	54	40	34	41	,14	***
Synsätt på politiskt engagemang						
Bejakande av äsiktsmångfald	85	92	89	90	,09	*
Kollektivt och strategiskt	74	45	51	53	,22	***
Individuellt och expressivt	51	78	76	72	,23	***
Sympatiserar ej med något parti	7	48	49	40	,34	***
Antal enkätsvar (N)	172–180	407–435	265–284	849–891		

Kommentar: Avser de 902 forumdeltagare som angett att de på någon nivå identifierar sig med rörelsen i sin helhet. Kategorin "ej organisationsanslutna" avser de forumdeltagare som angett att de ej är med i en organisation som medverkar vid forumet. De tre översta frågorna avser dem som har svarat att de instämmer "ganska mycket" eller "instämmer helt" i tre olika påståenden. I enkäten löd dessa "Diskussion och mångfald i åsikter är ett värde i sig" (i tabellen "Bejakande av äsiktsmångfald"), "Bindande majoritetsbeslut och en gemensam strategi är en förutsättning för politisk framgång" (i tabellen "Kollektivt och strategiskt") samt "Det är viktigare att aktivera sig och ta ställning än att vara medlem i en organisation" (i tabellen "Individuellt och expressivt"). Använt sambandsmått är Cramer's V. * avser signifikans på 5%-nivån, ** på 1%-nivån och *** på 0,1%-nivån.

Tydligt är att gruppen partipolitiskt aktiva inte bara i större utsträckning än de två andra grupperna ägnar sig åt traditionella former av politiskt handlande, utan också mer än de andra ägnar sig åt mer individualiserade handlingsformer.¹⁶ Man har till exempel försökt att påverka någon att rösta på ett politiskt parti, delat ut flygblad och

deltagit på ett möte i långt större utsträckning än de övriga. Men därutöver har de partipolitiskt aktiva i större utsträckning också deltagit i bojkotter och namninsamlingar. Individerna inom denna grupp har alltså ett högt allmänt deltagande, i vilket både kollektivt och individualiserat orienterat politiskt handlande är frekvent. Trots detta är skillnaden i huruvida man anser sig vara aktiv på lokal nivå relativt liten de tre grupperna emellan. Skillnaden mellan dem som är parti- eller organisationsmedlemmar och dem som inte är det är inte heller överdrivet stor vad gäller deltagande i politiska aktiviteter som kan tänkas kräva mer organiserade sammanhang. Exempelvis framgår i tabell 1 att 52 procent av gruppen icke-medlemmar någon gång under det senaste året har deltagit på ett möte (för organisation, parti eller nätverk) och att 30 procent av dem har delat ut flygblad.

Det finns ytterligare en grupp som är intressant att kommentera, vilken emellertid inte syns i tabellen. Denna grupp är de forumdeltagare som angett att de *tidigare* varit med i ett parti men som inte längre är det. Detta gäller för 30 procent av gruppen organisationsmedlemmar och för 20 procent av dem som inte är medlemmar i någon organisation eller något parti. Beslutet att inte längre vara med i ett parti skulle kunna tolkas som ett uttryck för att man vill arbeta med politik *på andra sätt* än vad partipolitiken med sin koppling till det parlamentariska systemet erbjuder. Man skulle då kunna tänka sig att den som någon gång har varit aktiv i ett politiskt parti men som inte varit det under det senare året i större utsträckning ägnar sig åt ett mer individuellt orienterat politiskt handlande (såsom att delta i bojkotter eller skriva på namninsamlingar).

Intressant nog visar det sig att det tidigare resultatet angående de partiaktivas breda aktivism står sig även här. De partiaktiva ägnar sig åt individuellt orienterat politiskt handlande i mycket större utsträckning än de tidigare partiaktiva. Exempelvis har 96 procent av de partiaktiva under det senaste året skrivit under en namninsamling eller petition, medan 83 procent av de före detta partiaktiva har gjort samma sak (motsvarande siffra för dem som aldrig varit aktiva i ett politiskt parti är 84 procent). Samma sak gäller bojkotter, där 54 procent av de partiaktiva säger sig deltagit i en sådan under senaste året, medan endast 39 procent av de före detta partiaktiva har gjort motsvarande (bland dem som aldrig varit aktiva inom ett politiskt parti är siffran 37 procent).

Forumdeltagarnas syn på politiskt handlande

I enkäten fick forumdeltagarna ta ställning till några påståenden om politiskt handlande och politisk organisering. Dessa påståenden antogs kunna spegla möjliga principiella skillnader i synsätt på relationen kollektiv-individ i politiska sammanhang. De säger därmed även något om vem man anser är det politiska handlandets främsta subjekt eller aktör. De tre påståendena avsåg att belysa vilket värde forumdeltagarna tillskriver (strategiskt inriktat) kollektivt respektive (expressivt) individuellt politiskt handlande samt åsiktspluralism och diskussion, vilka på olika sätt kan anses vara en

16 Denna kategori bör inte ses som representativ för partimedlemmar i allmänhet, då de partier de partiaktiva forumdeltagarna anger sympatier för nästan uteslutande är vänsterpartier. Av de partiaktiva anger 33 procent sympatier med vänsterpartiet, 15 procent med miljöpartiet och 14 procent med socialdemokraterna. Övrigt angivna partier har sympatier från 8 procent eller mindre.

måttstock på hur stort utrymme man anser att individen skall ges i dessa rörelsesammanhang. Det skulle ligga i linje med tidigare resonemang att uppfattningar om hur man vill verka politiskt påverkas av om man är partiansluten, organisationsansluten eller enbart deltar i rörelsen på individuell grund. Därför undersöktes även attityden till dessa påståenden utifrån dessa tre grupper. Resultatet visas i tabell 1.

I påståendet som avsåg att belysa synen på pluralism och värdet av diskussion, vilket löd ”diskussion och mångfald i åsikter är ett värde i sig”, instämde 90 procent av alla deltagare ganska mycket eller helt. Skillnaden mellan grupperna är dessutom liten. Detta påstående verkar således vara tämligen okontroversiellt inom den globala rättviserörelsen. Det tycks som om rörelsens mångfald inte bara på ett organisatoriskt plan är ett faktum¹⁷, utan att den även uppskattas som ett viktigt värde för dem som är aktiva inom detta sammanhang.

Åsikterna om påståendena ”det är viktigare att aktivera sig och ta ställning än att vara medlem i en organisation” samt ”bindande majoritetsbeslut och en gemensam strategi är en förutsättning för politisk framgång” varierar desto mer. Dessa påståenden kan anses uttrycka rakt motsatta åsikter om värdet av kollektivt respektive individuellt politiskt handlande. Dessutom ligger det i det förra påståendet en tonvikt vid det expressiva handlandets betydelse (värdet av att *själv* och *obebindrat* uttrycka sitt ställningstagande), medan det senare betonar betydelsen av ett strategiskt inriktat handlande (värdet av att *gemensamt* och *enbelligt* åstadkomma *politisk förändring*). Av dem som var partimedlemmar instämde 74 procent helt eller delvis i påståendet att ”bindande majoritetsbeslut är en förutsättning för att nå politisk framgång”. Den siffran kan jämföras med 45 procent av dem som är med i en organisation respektive 51 procent av dem som inte var organisationsanslutna. Förhållandet är närmast det motsatta när det gäller påståendet ”det är viktigare att ta ställning och aktivera sig än att vara medlem i en organisation”.

Det finns även här, i likhet med vad som tidigare noterades, skillnader mellan dem som är partiaktiva och dem som gått ur partier eller aldrig gått med. Bland dem som tidigare har varit aktiva i ett parti instämmer 74 procent ganska mycket eller helt i det ”individuellt och expressivt” orienterade påståendet, medan 57 procent av de nu partiaktiva instämmer i samma påstående i en liknande grad. Även de som aldrig varit partiaktiva har en hög grad av instämmande i detta påstående (78 procent). Bland de partiaktiva är andelen som instämmer ganska mycket eller helt i det ”kollektivt och strategiskt” orienterade påståendet dock större (74 procent), medan en mindre andel av de före detta partiaktiva (54 procent) anger en motsvarande grad av instämmande. De aldrig partiaktiva har här en något lägre grad av instämmande (46 procent). Oavsett om det beror på de värden som främjas av partiorganisationerna eller på de människor som söker sig till dessa, går det alltså mellan partiaktiva och icke partiaktiva att notera en skillnad i hur individuellt engagemang och individuella avvikelser värderas. Det bör dock påpekas att det här inte rör sig om åsiktsmönster som är starkt polariserade mellan de olika grupperna, utan snarare om gradskillnader.

17 Den organisationsmässiga mångfalden kan illustreras med det stora antalet organisationer som medverkade vid forumet, vilket redovisades i not 13. Politiskt ansåg sig dock 75 procent av deltagarna vara vänster i någon bemärkelse, medan 20 procent inte ville identifiera sig utifrån vänster-högerskalan.

I sin analys av de enkätundersökningar som gjordes vid Genua Social Forum 2001 och European Social Forum i Florens 2002 menar Donatella della Porta (som också stödjer dessa slutsatser på fokusgruppintervjuer som gjordes med deltagare vid ESF i Florens) att en kritisk inställning till partipolitik är ett generellt kännetecken för aktivisterna inom den globala rättviserörelsen. Denna kritiska hållning skall inte bara ses som ett missnöje med de traditionella politiska formerna. Det handlar även om en kritik mot partipolitikens professionalisering och den försvagning av demokratin som de aktivister della Porta studerat menar har skett under senare år. Samtidigt menar hon att uppvärderingen av andra sätt att agera politiskt, och kraven på att skapa nya demokratiska arenor, visar på en tydlig vilja att omdefiniera och bredda politikbegreppet. För della Porta förstås denna utveckling bäst som en del av en större förändring av det politiska engagemangets former. Om nittioalet innebar en nedgång för engagemanget inom den institutionaliserade politiken till förmån för individualpolitik eller solidaritetsarbete, som inte syftade till att påverka samhället i stort, tycks den globala rättviserörelsen kombinera skepsisen mot traditionella former av politik med ett konkret arbete för att förändra institutioner och åtgärda globala orättvisor (della Porta 2005a: 191 ff.).

Även om andelen som någon gång varit aktiva inom partier var något lägre i Genua (32 procent) än vid de svenska forumen (41 procent) pekar della Portas analys på något som även vårt eget material tycks bekräfta. För dem som är aktiva inom den globala rättviserörelsen är politik ofta något mer än partipolitik, och flertalet aktiva har aldrig ens varit med i ett politiskt parti. Samtidigt innebär inte betoningen av det politiska engagemangets individuella aspekter att man flyr in i det privata. När det gäller exempelvis synen på globala och nationella institutioner, anser så många som 70 procent av de svenska aktivisterna att ”globala institutioner som Världsbanken, WTO och IMF bör reformeras” och 62 procent att ”nya institutioner för globalt styre bör skapas”.¹⁸ Det finns alltså snarare en vilja att såväl verka kollektivt som förändra befintliga eller skapa nya institutioner.

Om det ligger något i den bild som della Porta målar upp och vårt eget material antyder, betyder detta att det ointresse för politiska institutioner som exempelvis Melucci tillskrev de nya sociala rörelserna inte på ett lika enkelt sätt kan tillskrivas dagens rörelser. Troligen gäller detta även för Giddens begrepp ”livspolitik”, som ju främst lyfter fram de aspekter av det politiska handlandet som sker utanför och utan direkt samband med det institutionaliserade politiska systemet. För en rörelse som den globala rättviserörelsen tycks detta inte vara fallet. Dels därför att det som kan ses som rörelsens politiska objekt, det vill säga intresset för ökad global ekonomisk och social rättvisa, inte enbart är kopplat till den egna livsvärlden. Dels vill många aktivister uppenbarligen reformera eller skapa nya institutioner. Det senare innebär att man väljer institutioner inom eller med anknytning till det parlamentariska systemet som politiska objekt, till vilka man vänder sig med sina krav. Toppmötesprotesterna, vilka alla

18 Avser svarsalternativen ”instämmer ganska mycket” och ”instämmer helt”, av sammanlagt fyra svarsalternativ för frågan ”Vad är, enligt dig, nödvändigt för att uppnå rörelsens mål?”. Motsvarande andel för dem som ansåg att de nationella regeringarna bör stärkas var mycket mindre (29 procent), vilket tillsammans med den omfattande viljan att reformera befintliga eller skapa nya globala institutioner pekar på att det är svårt att omtala aktivisterna inom den globala rättviserörelsen som ”anti-globalister”.

har riktats mot internationella institutioners toppmöten, vittnar på så sätt om att befintliga institutioner ses som en motpart man strävar efter att påverka.

Liksom della Porta menar vi därför att det skett förändringar i synen på vad som är ett relevant och viktigt politiskt objekt. Samtidigt vill vi understryka att intresset för institutioner inte ska förstås som att individualiseringsprocesserna slutat verka. Fortfarande tillmäts individens eget handlande en central position, även om de politiska objekten för detta handlande uppenbarligen kan variera. Människor inom nya sociala rörelser, liksom rimligen också människor utanför rörelser och partier, kan lika väl intressera och aktivera sig för frågor nära det egna vardagslivet som bortom detta.

Frågan är då vilken inställning de svenska aktivisterna har till de institutioner som traditionellt sett har förknippats med politik – såsom riksdag och regering – och andra politiska aktörer som fackföreningar och sociala rörelser. Det handlar här om förtroendet för olika politiska institutioner och aktörer, men även om synen på den parlamentariska demokratin i allmänhet.

Förtroende för institutioner, politiska aktörer och demokrati

Ett sätt att mäta människors tilltro till det politiska systemet är att göra undersökningar av förtroendet för politiska institutioner och politiska aktörer. På så sätt vill man ge en bild av hur stor legitimitet dessa maktcentra har hos folket. Det vill säga i vilken mån folk i allmänhet tycker att maktens män och kvinnor förvaltar sitt uppdrag väl – eller i vilken mån man överhuvudtaget anser att dessa positioner och maktstrukturer har något berättigande.

Lennart Weibull och Sören Holmberg (2002: 35 f.) talar om förtroende som både ”en mekanism för att reducera social komplexitet i det vardagliga livet” och ”en relationsgemenskap mellan människa och institution”. Förtroende är med andra ord något människor känner sinsemellan, men det finns också med som en aspekt av vårt förhållningssätt till politiska institutioner överlag. En känsla av förtroende gör det lättare att agera i vardagslivet och får samhället att fungera smidigare. På ett djupare plan går det att med detta synsätt se ”förtroende” som ett bekvämlighetens raster som vi låter våra intryck passera genom för att lättare kunna ta ställning. Man vet vem man kommer att ha störst tilltro till redan innan man har hört argumenten, eftersom all information helt enkelt inte låter sig värderas av en enskild människa. I denna bemärkelse blir förtroende ett uttryck för individens omfattande av en specifik världsåskådning. Samtidigt menar alltså Holmberg och Weibull att förtroende är ”en relationsgemenskap”. Ett sådant synsätt innebär i sin tur att förtroende ses som ett kitt som håller samman ett samhälle. Förtroende ses som en förutsättning för samhörighet, och den enskildes samhörighet med specifika institutioner mäts genom förtroendefrågor. Bristande förtroende för viktiga samhällsinstitutioner blir i ett sådant sammanhang ett uttryck för sprickbildningar i gemenskapen, för en bristande funktionalitet i systemet. Här blir förtroende en fråga om att folkmajoriteten delar den världsåskådning som anses vara grundläggande för vårt samhälle, exempelvis demokratin. Utifrån detta perspektiv blir frågan om allmänhetens tilltro till demokratin – dess konkreta institutioner här och nu, men även som ideal – något som kan mätas utifrån hur stor tilltron är till en rad nyckelinstitutioner.

För de sociala rörelserna handlar det å andra sidan många gånger om att rucka på dessa förgivettagna och gemenskapande förtroenden. Beroende på rörelse kan det handla om allt ifrån att peka på hur vissa institutioner inte alls verkar i den anda de säger sig göra, eller för de ändamål de säger sig främja, till att istället vilja ha andra institutioner, eller ett helt annat samhälle. Det handlar sålunda om att etablera helt nya världsåskådningar, eller åtminstone att peka på att vissa dominerande föreställningar är oförenliga med andra (exempelvis att ett samhälle som påstås vara demokratiskt på en rad punkter kan vara odemokratiskt eller förtryckande i andra avseenden).

Därför blir det inte helt självklart att man i ett rörelsesammanhang kan tolka exempelvis bristande förtroende för partier som ett bristande förtroende för partisystemet i sig, för det politiska systemet i dess helhet – eller för demokratin som idé. Demokratins aktörer – till vilka vi räknar sociala rörelser – praktiserar ju ofta demokrati genom att skapa konflikt.¹⁹ Genom den politiska konflikten polariseras åsikter om samhällsinstitutioners inriktning, bemanning och kanske till och med vara. Ett lågt förtroende för en viss institution hos dem som praktiserar demokrati kan utifrån ett sådant resonemang snarare ses som en vilja att på ett bättre sätt värna den idé som institutionen sägs förvalta. Holmberg och Weibull talar om ”ett slags grundläggande nivå där förtroende och handling går samman”, och menar att den som är berörd av en verksamhet eller praktiserar den också tenderar att ha högt förtroende för den. De tar som exempel att personer ”som ofta handlar med aktier har större förtroende för banker än de som inte aktiehandlar, personer som prenumererar på en morgontidning har större förtroende för dagspress än de som saknar tidning i hushållet” (2002: 54 f.). Det är inte säkert att ett sådant resonemang till fullo går att tillämpa på dem som praktiserar demokrati. Det går nog i alla fall inte att använda ett sådant argument för att härleda en allmän tilltro till demokratin som idé från den nivå av förtroende som enskilda individer har för specifika demokratiska institutioner. Snarare kan man misstänka att man ur ett sådant förtroendemönster kan skönja vilka institutioner som anses fungera som de borde, eller vilka institutioner eller aktörer man tycker är viktigast för demokratin. Det handlar alltså snarare om *vilken* demokratiuppfattning man omfattar. När det gäller aktivister inom den globala rättviserörelsen skulle man kunna tänka sig att ett lågt förtroende för politiker och institutioner är tydligt relaterade till ideologiska ställningstaganden. Detta är något som tidigare framkommit i intervjuer med aktivister från bland annat djurrättsrörelsen, gjorda av Tommy Möller på temat politikerförakt. I dessa uttrycks en kompakt misstro mot det politiska systemet, men ändå är dessa ”alternativdemokrater” politiskt aktiva (Möller 2000: 179).

Forumdeltagarnas förtroende för institutioner och politiska aktörer

Om vi ändå, trots dessa invändningar, utgår från Holmbergs och Weibulls resonemang borde förtroendet för institutioner kunna fungera som ett slags måttstock för tilltron till demokratin inom den globala rättviserörelsen. Vårt eget material ger oss möjlighet att undersöka detta. För att göra redovisningen mer talande väljer vi att

19 För en diskussion om konfliktdimensionens betydelse för den liberala demokratin, se exempelvis Mouffe (2000; 2005).

jämföra resultatet av vår egen enkät med andra förtroendeundersökningar. Dels handlar det om förtroendet i ett internationellt perspektiv, då vi jämför med data från enkätundersökningarna som gjordes vid Genoa Social Forum 2001 och European Social Forum i Florens 2002. Dels handlar det om rörelseaktivisternas förtroende i jämförelse med svenska folket, då vi använder data från Riks-SOM-undersökningen 2004 (som gjordes ett par månader efter vår egen undersökning).

Om man jämför forumdeltagarnas förtroende för en rad politiska aktörer som representerar olika sätt att arbeta politiskt, förefaller det som att mer institutionaliserade aktörer åtnjuter ett lägre förtroende medan mer civilsamhälleliga aktörer åtnjuter ett betydligt större förtroende. För sociala rörelser och föreningar anger 85 procent av aktivisterna att de har ”stort” eller ”ganska stort” förtroende, medan motsvarande siffra för politiska partier är 33 procent. Av dem som varit aktiva inom ett politiskt parti under det senaste året har dock 51 procent högt förtroende, medan motsvarande andel för dem som inte varit partiaktiva är 28 procent. För fackföreningar i allmänhet är andelen 50 procent, medan 67 procent har stort eller ganska stort förtroende för bildningsförbund och tankesmedjor på vänsterkanten (i enkäten exemplifierad med LO idédebatt och ABF). Utöver omdömet om fackföreningar i allmänhet ges utrymme för att ange förtroende för LO och SAC, där andelen som anger ganska stort eller stort förtroende för den förra är 34 procent medan andelen för den senare är 52 procent. Den enskilda aktören Attac får en motsvarande andel förtroende om 66 procent. Bland institutionerna är det de som egentligen är minst politiserade (och samtidigt mest lokala och globala) som får störst stöd: lokala institutioner och FN. För dessa har runt 50 procent ett stort eller ganska stort förtroende.

För att kunna göra mer lättöverskådliga jämförelser med SOM-undersökningen använder vi dess ”balansmätt” över institutionsförtroende, vilket redovisas i tabell 2. Detta mått räknas fram genom att man drar det låga förtroendet från det höga förtroendet, för att se var balanspunkten hamnar mellan dem som har angett lågt förtroende och dem som har angett högt förtroende. Utifrån ett sådant mått visar det sig att forumdeltagarna har något lägre förtroende för de politiska partierna (-34) än befolkningen i dess helhet (-31). För fackföreningar är dock förtroendet större än hos övriga befolkningen. För samtliga övriga institutioner som jämförelseuppgifter finns att tillgå för har forumdeltagarna ett lägre förtroende än den svenska befolkningen. Särskilt lågt förtroende har EU och medierna, men inte heller regeringen, polisen eller rättsväsendet åtnjuter något högt förtroende. Det bör noteras att förtroendet även hos det svenska folket är relativt lågt både för EU och för regeringen. Desto större är glappet mellan forumdeltagarnas och det svenska folkets förtroende för till exempel polis, medierna och rättsväsende.

I tabell 2 framgår också att även om de svenska forumdeltagarnas förtroende för en rad institutioner och aktörer är lägre än den svenska befolkningens, så är det fortfarande högre än förtroendet hos deltagarna på Genua Social Forum och European Social Forum i Florens.²⁰ Det enda som bryter detta mönster är förtroendet för sociala rörelser (som är högre i båda de italienska undersökningarna) och fackföreningar (som är högre i Florensundersökningen) – samt förtroendet för Europeiska unionen, i vilket fall dessa två undersökningars balansmätt ligger närmare den svenska befolkningens åsikt än de svenska forumdeltagarnas.

Tabell 2. Förtroende för institutioner och politiska aktörer, balansmått.

	SOM-undersökningen 2004	Svenska sociala forum 2004	European Social Forum 2002	Genua Social Forum 2001
Politiska partier	-31	-34	-59	-48
Fackföreningar	-20	-0	15	-13
Sociala rörelser och föreningar	Saknas	70	79	74
Regeringen	-13	-51	-88	Saknas
Riksdagen	-7	-25	-70	-61
EU	-39	-81	-46	-47
FN	26	0	-41	-50
Rättsväsendet	25	-40	Saknas	Saknas
Polisen	43	-51	Saknas	-79
Media	21	-75	Saknas	Saknas

Kommentar: I tabellen används det balansmått som används av SOM-undersökningen. Vissa av alternativen och antalet svarsalternativ är inte desamma i vår undersökning och de italienska undersökningarna respektive SOM-undersökningen.

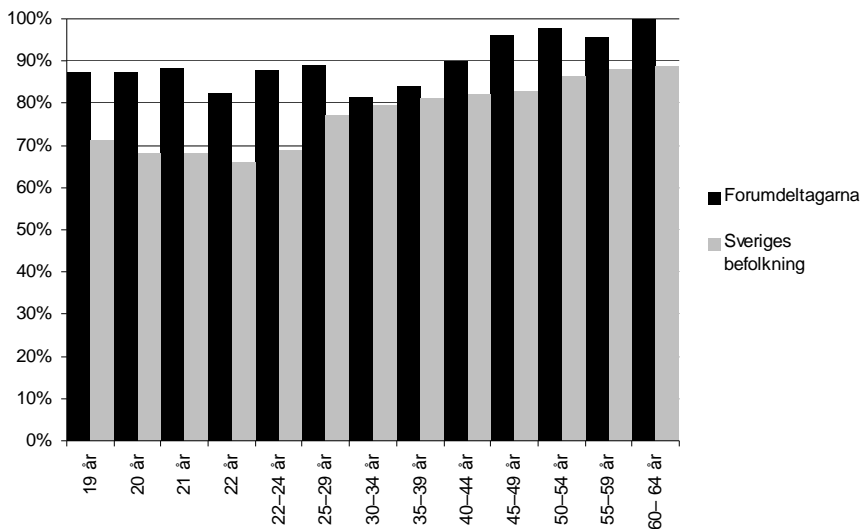
Tydligt i vårt material är att förtroendet för statliga institutioner är generellt lågt, även om en jämförelse med deltagare vid sociala forum i andra europeiska länder visar ett genomgående högre institutionsförtroende. Det finns däremot hos forumdeltagarna en stark tilltro till civilsamhälleliga aktörer, något som främst uttrycks i det starka förtroendet för sociala rörelser i allmänhet och några rörelseaktörer i synnerhet.

Förtroende för demokrati och demokrati som praktik

Utifrån tesen att den som utövar en viss praktik också har ett större förtroende för andra som utövar samma praktik, eller för praktiken som sådan, framstår det låga förtroendet inom den globala rättviserörelsen för en rad politiska institutioner som paradoxalt. Tidigare visade vi ju att vi här har att göra med människor som på en mängd sätt är mer politiskt aktiva än medelsvensson – partipolitiskt, genom organisationer och genom ett mer individuellt politiskt deltagande. Uppenbarligen stämmer inte denna tes inom den grupp som vi har undersökt.

20 Det som skiljer vår enkät (samt enkäterna genomförda vid European Social Forum och Genua Social Forum) från SOM-undersökningen är att denna har ett femte, neutralt alternativ ("Varken stort eller litet förtroende"), vilket inte nämnvärt torde förändra balansmättet. I enkäten från European Social Forum avser svaren ovan alla deltagare vid forumet, förutom förtroendet för "fackföreningar", som endast avser de icke-italienska deltagarna (eftersom de italienska deltagarna kunde specificera en rad olika fackföreningar). I enkäten från SOM-institutet saknas ett par exakta motsvarigheter till de alternativ som fanns i vår enkät. För att få fram balansmättet för "EU" har vi därför tagit medelvärdet för alternativen "EU-kommissionen" och "Europaparlamentet", och för att få fram balansmått för "media" har medelvärdet för "dagspressen" och "radio/TV" använts.

Diagram 2. Valdeltagandet bland forumdeltagarna jämfört med svenska befolkningen.



Frågan är också hur man skall värdera det låga förtroendet för de institutioner som vanligen anses förkroppsliga demokratin som praktik. Eftersom förtroendet för demokratin icke-institutionaliserade (eller civilsamhälleliga) sida samtidigt är större än den övriga befolkningens, går det knappast att hävda att det låga institutionsförtroendet är ett uttryck för låg tilltro till demokratin som idé. Däremot skulle det kunna röra sig om en skillnad i demokratisyn. En låg tilltro till den parlamentariska demokratin institutioner skulle exempelvis kunna tolkas som ett förkastande av politisk representation som idé, till förmån för en syn på demokrati som betonar deltagande och självstyre.²¹

Något som talar mot detta är att valdeltagandet bland forumdeltagarna är högre än bland befolkningen i dess helhet, vilket framgår av diagram 2. Av dem som var röstberättigade vid det näst senaste riksdagsvalet (2002) är valdeltagandet mellan 2 och 20 procent högre än hos motsvarande ålderskategori av den svenska befolkningen. Bland de yngre forumdeltagarna är skillnaden i valdeltagande gentemot befolkningen i sin helhet som störst. De som vid förra riksdagsvalet var mellan 19 och 24 år har mellan 16 och 20 procent högre valdeltagande än motsvarande åldersgrupp hos hela befolkningen. För att få en bild av en eventuell motvilja mot den parlamentariska demokratin fanns det även i enkäten möjligheten att ange att man inte röstade i det senaste valet (det vill säga 2002) eftersom man inte tror på den parlamentariska demokratin. Det var dock endast 4 procent av deltagarna i enkätundersökningen som uppgav att de inte gjorde detta.

21 Denna tolkning skulle i så fall ligga i linje med Möllers (2000) beskrivning av de så kallade "alternativdemokraterna", som var politiskt aktiva men som uttryckte en stark misstro mot politiker och det representativa politiska systemet.

Den låga tilltron till en rad av de institutioner som förknippas med den parlamentariska demokratin kan därför inte bero på ett aktivt förkastande av den parlamentariska demokratin som idé, eller ens som medborgerlig praktik. En rimligare tolkning är att den parlamentariska demokratin måhända ses som otillräcklig och till och med misskött, men ändå upplevs som nödvändig och som en möjlighet – i kombination med ett starkt deltagardemokratiskt perspektiv.

Det tycks alltså inom den globala rättviserörelsen finnas ett allmänt lägre förtroende för såväl statens ordningsskapande institutioner som de mer politiserade institutionerna. Samtidigt är tilltron lägre till de rörelseaktörer som starkt förknippas med statens institutioner. Man uttrycker på så sätt ett mer individualiserat förhållningssätt gentemot politiska aktörer och statens institutioner. Trots detta är man politiskt aktiv och har stort förtroende för civilsamhälleliga aktörer, äldre som nyare. Frågan är då om det går att spåra orsaker till detta lägre förtroende någonstans i vårt eget material.

Göteborgshändelserna 2001 som en nyckelerfarenhet?

Ibland brukar man tala om nyckelerfarenheter inom sociala rörelser, händelser som på ett avgörande sätt förändrar aktivisternas verklighetsbild. I analysen av vårt eget material har demonstrationerna och kravallerna i samband med EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001 framstått som en sådan möjlig nyckelerfarenhet, och även som en förklaring till det låga förtroendet för en rad samhällsinstitutioner.

En rad ögonvittnesskildringar och kritiska inlägg från aktivister och debattörer vittnar om att det som hände i Göteborg upplevs som en sådan nyckelhändelse (Se exempelvis Wijk 2002; Löfgren & Vatankhah 2002; Jarl & Moodysson 2003; Gassilewski 2006; Sandén 2007). Oaktat dessa inläggs värde för samhällsdebatt och forskning är vår ambition här att vända oss till den forskning som har gjorts på området.²²

Först och främst kan man fråga sig om den allmänna opinionens uppfattning om de demokratiska institutionerna på något sätt förändrades efter Göteborgsdemonstrationerna. Denna fråga ställs uttryckligen i en nationell opinionsundersökning som gjordes av Styrelsen för psykologiskt försvar i september 2001. I undersökningen kunde man bland annat ta ställning till i hur stor grad man instämde i påståendet ”min tilltro till det demokratiska systemet har minskat efter mötet i Göteborg”. Det redovisade medeltalet för alla avgivna svar är 3,6, vilket är en genomsnittlig grad av instämmande som ligger mellan ”instämmer delvis” och ”instämmer inte alls” (Bennulf & Styrelsen för psykologiskt försvar 2001: 24). Det svenska folkets tilltro till det demokratiska systemet tycks alltså inte i någon större utsträckning ha påverkats negativt.²³

22 Av de forskningsrapporter som generellt har gjorts med anledning av Göteborgshändelserna kan bland annat nämnas Peterson & Björk (2002), Liliequist & Lundälv (2002) samt Hellström & Åkerström (2001). Nämnas ska även Zackariasson (2006), som i sin etnografiska studie av den globala rättviserörelsen också diskuterar betydelsen av Göteborgshändelserna.

23 Noteras bör att den period som denna undersökning genomfördes under var innan en mer kritisk debatt hade väckts kring Göteborgshändelserna, vilket främst skedde efter teveprogrammet Uppdrag granskning kartläggning av händelserna.

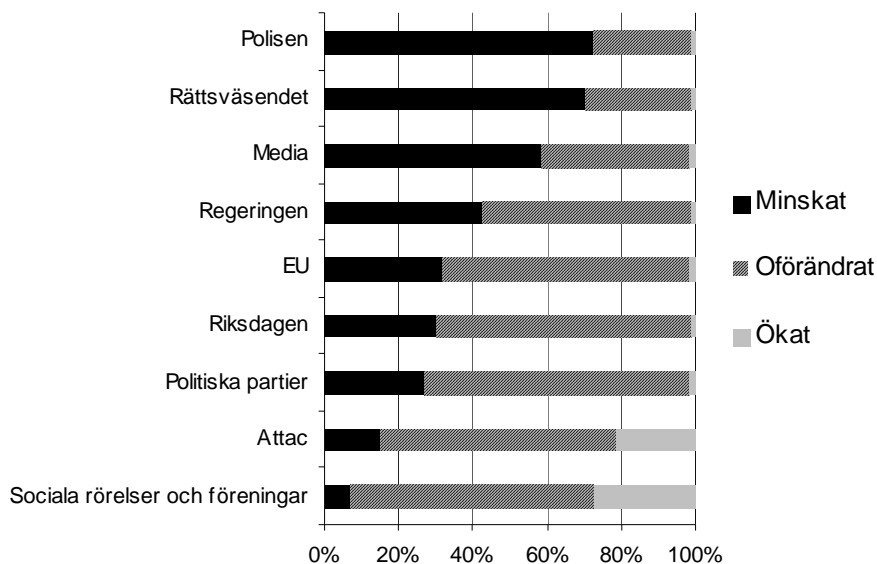
Att det kan finnas stora skillnader mellan den allmänna opinionen och de dominerande uppfattningarna inom sociala rörelser har redan noterats. Förekomsten av sådana skillnader är något som i mångt och mycket kan tillskrivas själva naturen hos de sociala rörelsernas aktiviteter. Ofta handlar det om att de vill uppmärksamma de frågor som inte finns på dagordningen, vilket ofta brukar vara fallet just eftersom de anses vara starkt kontroversiella. Innan en rörelse får ett allmänt genomslag för sina idéer och perspektiv brukar den ofta betraktas som udda eller harmlös eller i vissa fall rentav hotfull och samhällsfarlig. Samtidigt brukar styrkan i många rörelser vara att uppmärksamma frågeställningar som är svåra att mota bort från dagordningen. Genom att formulera sina frågor knyter rörelserna an till teman och problem som kanske känns igen av ett flertal eller till och med majoriteten i ett samhälle, trots att de inte har formulerats innan. Det handlar därmed ytterst om en kamp över den politiska dagordningen. I ett sådant sammanhang blir gränsen mellan en legitim och icke-legitim rörelsemanifestation hårfin. Beroende på faktorer som hur rörelsens kritik och aktivism skildras i medierna, samt hur den mottas av maktstarka aktörer eller den allmänna opinionen, kan en manifestation likaväl resultera i ett genomslag som ett sammanbrott för en rörelse.

För aktivistens del kan en sådan erfarenhet, om den blir oväntat positiv eller negativ, innebära att hans eller hennes världsbild på ett genomgripande sätt förändras. Tidigare forskning om sociala rörelser har genomförts utifrån frågan om på vilket sätt enskilda aktivisters verklighetssyn och livsval har påverkats av händelseförloppen under manifestationer som i samtiden setts som mycket kontroversiella.²⁴ Utifrån en sådan ansats har psykologen och pedagogen Kjell Granström gjort en undersökning vars material samlades in både före och efter Göteborgsdemonstrationerna (Granström & Styrelsen för psykologiskt försvar 2002). Syftet var att undersöka huruvida aktivisternas syn på demokratin och tilltro till viktiga samhällsinstitutioner förändrades genom deras deltagande i demonstrationerna. I de intervjuer som genomfördes med aktivister som varit i Göteborg för att demonstrera (i tre fokusgrupper om sammanlagt 14 personer) framkommer att tilltron till en rad viktiga samhällsinstitutioner blivit lägre. Det rör sig främst om minskad tilltro till demonstrationsrätten, politiker, likheten inför lagen och polisen. Hos en del av de intervjuade saknades emellertid redan en sådan tilltro, vilket gör att själva händelserna i Göteborg för dessa har spelat mindre roll (Ibid.: 53 ff.).

I Maria Zackariassons (2006) studie av aktivister inom den globala rättviserörelsen framkommer på ett liknande sätt att Göteborgshändelserna varit av avgörande betydelse såväl för dem som själva varit där som för dem som enbart hört sina vänner berätta om tilldragelsen. Till skillnad från Granström betonas i Zackariassons studie händelsernas betydelse för en ökad politisk aktivism. De negativa erfarenheterna av

24 Ett exempel är McAdams (1989) forskning om en specifik och betydelsefull kampanj som genomfördes av medborgarrättsrörelsen i USA under tidigt sextital, "the Freedom summer project". I en jämförelse mellan dem som var med om aktionen och dem som hade anmält sig till den men inte antogs, eller av andra skäl inte medverkade, visar McAdam att inte bara de medverkandes politiska uppfattningar och framtida engagemang, utan även deras yrkesval, familjeliv och tillgång till sociala kontaktnät, påverkades av denna upplevelse, såväl kortsiktigt som långsiktigt.

Diagram 3. Förändring i förtroende efter EU-toppmötesdemonstrationerna i Göteborg juni 2001.



framförallt polisens handlande men också mediernas beskrivningar och analyser har för dessa intervjupersoner inneburit ett ökat engagemang.

Genom vårt kvantitativa material finns det nu möjlighet att se om det som framkom i dessa två studier är en mer allmän erfarenhet, med tanke på att en enkätundersökning kan erbjuda ett mer omfattande urval. I samband med frågan om förtroende fanns det i vår enkät en fråga om hur förtroendet för en rad institutioner och politiska aktörer påverkades av händelserna i Göteborg. Frågan som ställdes var: ”Hur har ditt förtroende för dessa [politiska aktörer och institutioner] påverkats efter demonstrationerna vid EU-toppmötet i Göteborg 2001?”. På denna fråga kunde man svara att förtroendet antingen var oförändrat eller hade minskat eller ökat. Eftersom det i vårt material både finns personer som deltog i demonstrationerna i samband med EU-toppmötet i Göteborg och sådana som inte gjorde det, finns det dessutom möjlighet att se om det finns en skillnad i hur dessa gruppers förtroende för politiska institutioner har förändrats efter Göteborgshändelserna.

I diagram 3 visas förändringarna i förtroendet för hela vårt urval. Med stor tydlighet framgår att förtroendet för institutionerna i fråga har minskat efter det som hände i Göteborg 2001. Det minskade förtroendet avser främst statens ordningsbevarande institutioner, där så många som 73 procent upplever sig fått ett minskat förtroende för polisen och 70 procent för rättsväsendet. Även för medierna har mer än hälften (58 procent) av de tillfrågade fått ett minskat förtroende. Men även för andra institutioner och aktörer av mer politisk karaktär – såsom regeringen, riksdagen, de politiska partierna och EU – har relativt många fått ett minskat förtroende. De enda som har

fått ett ökat förtroende värt att nämna är sociala rörelser och föreningar samt organisationen Attac (även om det samtidigt finns ett mindre antal som har fått ett minskat förtroende för dessa).

Granström tar i analysen av fokusgruppintervjuerna upp ett möjligt förhållande som är svårt att helt och hållet bortse ifrån och som skulle kunna påverka förtroendet i ännu mer negativ riktning: att vissa redan innan Göteborg saknade förtroende för vissa institutioner och därför inte har fått ett försämrat förtroende på grund av vad som hände där. Genom att undersöka hur stor andel av dem som angett oförändrat förtroende efter Göteborg och som samtidigt anger obetydligt förtroende kan man få en mer precis bild av denna effekt. Här framkommer att av dem som angett oförändrat förtroende så hade 32 procent ett obetydligt förtroende för polisen redan före demonstrationerna. Motsvarande förtroende för rättsväsendet är i denna grupp 25 procent och för medierna 36 procent. För EU är motsvarande siffra 45 procent, vilket visar på att många av dem som inte påverkades i sitt förtroende redan tidigare hade en bristande tillit till denna institution. För regering, riksdag och politiska partier är dock motsvarande andel något lägre, mellan 15 och 20 procent.

Frågan är då om en upplevelse av Göteborgshändelserna på plats påverkar förtroendet för dessa institutioner. Eftersom vårt urval till 31 procent består av personer som deltog i demonstrationerna finns det två grupper att jämföra. I tabell 3 framgår tydligt att det finns en skillnad mellan dessa grupper. För en rad institutioner och politiska aktörer tycks fler av dem som var i Göteborg ha fått ett minskat förtroende än av dem som inte var det. Detta gäller allt ifrån statens politiska institutioner (riksdag och regering) till dess ordningsbevarande dito (polis och rättsväsende), men även medierna och lokala institutioner. Även förtroendet för civilsamhälleliga aktörer har minskat. Detta gäller politiska partier, fackföreningar i allmänhet och LO. Men det gäller även aktörer som anses vara mer centrala inom den egna rörelsen, som Attac, SAC och bildningsförbund och tankesmedjor på vänsterkanten. Å andra sidan har en större andel av dem som deltog i demonstrationerna samtidigt fått ett större förtroende för Attac och SAC. Detta tyder på att det bland aktivisterna som befann sig i Göteborg finns mer polariserade åsikter om hur dessa aktörer agerade under händelserna. Den enda aktör som fått ett entydigt ökat förtroende bland dem som demonstrerade är sociala rörelser och föreningar.

Bland dem som upplevde Göteborgshändelserna på plats finns det alltså otvivelaktigt fler som fick ett minskat förtroende för en rad centrala samhällsinstitutioner på grund av det som hände. Samtidigt ökade förtroendet för sociala rörelser och några av de civilsamhälleliga aktörer vilka inom rörelsen upplevs som centrala.

Denna skillnad kan naturligtvis återspegla andra faktorer, förutsatt att de som var i Göteborg på något annat sätt skiljer sig från dem som inte var där. En undersökning av vårt material visar emellertid att få sådana skillnader finns. Socioekonomiskt finns ingen skillnad, inte heller åldersmässigt. Könssammansättningen skiljer sig med 8 procent (bland dem som var i Göteborg är andelen kvinnor 50 procent, bland dem som inte var det 58 procent), med det finns å andra sidan ingen skillnad i hur kön påverkar upplevelsen av ett förändrat förtroende (förutom marginellt i fråga om poli-

Tabell 3. Skillnad i förändrat förtroende mellan dem som var i Göteborg och dem som inte var.

	Minskat förtroende (procent)		Ökat förtroende (procent)		Antal (N)
	Var i Göteborg	Ej i Göteborg	Var i Göteborg	Ej i Göteborg	
Lokala institutioner	23	10	3	4	902
Regeringen	57	36	0	1	942
Riksdagen	38	26	1	1	940
EU	36	30	1	2	936
FN	13	9	1	3	933
Politiska partier	40	21	1	2	928
Fackföreningar i allmänhet	18	8	5	3	912
LO	26	12	3	1	899
SAC	15	8	18	7	897
Sociala rörelser och föreningar	8	7	33	25	914
Attac	21	12	26	20	924
Kyrkor	11	8	4	3	924
Media	74	51	0	2	932
Rättsväsendet	83	64	0	1	933
Polisen	82	68	0	1	943
Bildningsförbund och tankesmedjor på vänsterkanten (ex vis LO idédebatt och ABF)	11	5	9	9	905

Kommentar: De gråmarkerade fälten visar de eventuella skillnader som ej är statistiskt signifikanta (på 5%-nivån).

sen). Övriga variabler är svåra att jämföra med, eftersom det är svårt att veta om de är orsaker till en förtroendeförändring eller tvärtom effekter av en sådan. Exempelvis kan medlemskap i en viss organisation ha lett till en större benägenhet till förändrat förtroende, men man kan också ha gått med i denna organisation efteråt just på grund av ens ändrade förtroende.

Det mesta tyder på att man kan karaktärisera Göteborgshändelserna som en nyckelupplevelse för ett flertal aktivister inom den globala rättviserörelsen, eftersom deras förtroenden på ett genomgripande sätt har förändrats av deras upplevelser, antingen som deltagare på plats, eller som deltagare i den rörelse som till stor del har förknippats med demonstrationerna. Att denna upplevelse skulle innebära en allmän förlust av tilltron till demokratin som idé är däremot svårt att hävda. En sådan slutsats motsägs av att förtroendet efter Göteborg stärktes för en rad civilsamhälleliga aktörer som är väsentliga för demokratin i ett samhälle. Vi visade även tidigare att forumdeltagarna är mer politiskt aktiva än andra grupper inom såväl traditionella politiska former som mer individualpolitiska dito, samt att de röstar i större utsträckning i allmänna val. Vi har alltså att göra med en grupp medborgare som i mycket större utsträck-

ning än andra praktiserar demokrati, i en tid då det politiska engagemanget ofta proklameras vara på avtagande. Därtill rör det sig främst om unga människor, en grupp som i övrigt har konstaterats ha ett avtagande organiserat politiskt engagemang. Att dessa skulle vända sig bort från demokratin kan anses vederlagt. Däremot talar mycket för att tilltron till dem som idag förvaltar demokratins institutioner samt förtroendet för en rad institutioner har fått sig en rejäl törn. En nyckelupplevelse som Göteborgshändelserna skulle i detta perspektiv kunna innebära att man väljer att arbeta på andra demokratiska arenor, bortom institutionerna, men även att man mer grundligt vill förändra de demokratiska institutioner som finns.

Individuell men kollektiv politik

Den globala rättviserörelsen och dess intressen kan naturligtvis komma att bli endast en marginell företeelse, utan spridning bortom rörelsen själv. Rörelsens relativt stora framgång i fråga om mobilisering kan emellertid tolkas som att den tematiserar centrala samhällseliga problem, vilka uppmärksammas av många. Rörelsen är på så sätt – såsom ett tidstecken – intressant i sig själv, oavsett dess framtida konsekvenser. Till detta kommer att det är av teoretisk betydelse att diskutera rörelsen utifrån frågan om individualiseringens konsekvenser, vilket har varit denna artikels huvudtema.

Sammanfattningsvis kan sägas att aktivisterna i den globala rättviserörelsen i hög grad är unga, välutbildade och uttrycker ett starkt politiskt engagemang både inom och utanför partier och den parlamentariska demokratins institutioner. De uttrycker en komplex kombination av individualpolitiskt och kollektivt orienterade intressen. Å ena sidan har de ett högre valdeltagande än den övriga befolkningen, likaså är eller har fler varit medlemmar i politiska partier. De intresserar sig för frågor av ekonomisk och systemorienterad karaktär och menar att det krävs en reformering av internationella institutioner för att komma till rätta med de samhällsproblem de identifierar. Å andra sidan har en större andel av dem varit aktiva i mer individualpolitiska former än vad som är fallet för den övriga befolkningen. Detta har skett genom att man i stor utsträckning har deltagit i bojkotter, demonstrerat och skrivit på namninsamlingar. En majoritet anser även att det är viktigare att på något sätt aktivera sig och ta ställning än att vara med i en organisation. Samtidigt uttrycker många av aktivisterna – trots den höga graden av politisk aktivism såväl i partipolitiska som utomparlamentariska former – tvivel inför den parlamentariska politikens representanter och institutioner. Det är tydligt att Göteborgshändelserna har påverkat både dem som var på plats under toppmötesdagarna och dem som inte var det, i riktning mot en mer systemkritisk hållning. Många är alltså på det sättet både aktivt deltagande inom ramen för den parlamentariska representativa politiken (i form av valdeltagande och/eller partimedlemskap), men ser samtidigt att där finns problem. Möjligen kan man utifrån deras intresse av eget deltagande och engagemang tänka sig att de vill utvidga och komplettera de parlamentariska institutionerna med möjligheter till ett mer deltagarorienterat politiskt handlande.

Som tidigare sagts innebär individualiseringen inte att människor blir politiska ensamvargar eller att det endast är den egna vardagen som intresserar. Som våra resultat antyder är den motsatta utvecklingen lika möjlig. Även om det bland de undersökta

aktivisterna finns ett starkt betonande av möjligheten att själva komma till uttryck och många uppvisar en misstro mot de etablerade kollektiva strukturerna för politiskt deltagande, engagerar de sig ändå tillsammans med andra för målsättningar som inte kan sägas böttna enbart i ett egenintresse eller det privata. Att tala om det individuella per definition står i motsättning till det kollektiva blir på så sätt ointressant. Den globala rättviserörelsen kan snarare ses som ett exempel på ett överskridande av detta motsatspar. Rörelsen uppmärksammar i hög grad det som man, med Giddens begrepp, kan kalla för emancipatoriska frågor (exempelvis krav på global rättvisa eller demokratisering av internationella institutioner). Å andra sidan sker detta delvis i livspolitikens former, det vill säga i sådana former som betonar det egna engagemanget och inte binder individen till institutionaliserade strukturer.

En möjlig förklaring till denna utveckling är att förstå den som en del av en allmän transformering av det politiska som är mer komplex än den bild som Giddens och Melucci ger i sin analys av det politiska engagemanget och de sociala rörelserna. Individualiseringen av det politiska kan ta sig kollektivt organiserade eller mer individualiserade uttryck. Det centrala i detta sammanhang tycks vara att var och en finner sin egen fason inom en och samma rörelse. Det kan alltså vara relevant att tala om en livspolitisk förståelse av det politiska engagemanget, men frågorna som engagerar liksom handlingsformerna som föredras har i detta fall en större räckvidd än den egna livssituationen. Man kan med della Porta med fleras uttryck se detta som en rörelse som hålls samman av ”composite identities” (della Porta et al. 2006: 240 f.), alltså en rörelse där aktivisterna förenar olika former av politiskt handlande och intressen, exempelvis traditionella med mer livspolitiska former och intressen. På ett liknande sätt är den bild av det politiska engagemanget som vår studie av den globala rättviserörelsen ger är på sätt inte entydig. Många intressen vilka kan tyckas motstridiga verkar ta plats där. Vi finner dels ett starkt engagemang, som tar sig både mer individualiserade och mer kollektivt betonande uttrycksformer. Dels finner vi ett ifrågasättande av många politiska aktörer och institutioner.

Den samtida politiska oro som inledningsvis antydde – om att människor överger kollektiven inom folkrörelserna till förmån för ett mer individualiserat engagemang inom nya sociala rörelser – är som vi ser det inte självklart befogad. En sådan hållning bygger på en tolkning av relationen mellan individ och kollektiv där de två ingående begreppen används som motsatspar och individualiserat handlande tycks likställas med ett atomiserat och främst självintresserat handlande. Men som vårt exempel visar skapas det i utrymmet mellan individ och abstrakta institutioner fortfarande politiskt drivna former av gemenskaper som ger utrymme för såväl gemensamt handlande som bejakande av egna intressen och värderingar och detta även för dem som inte har en självklar tilltro till parlamentariskt orienterade organisationer, institutioner och aktörer.

Referenslista

- Bäck, Hanna, Teorell, Jan & Westholm, Anders, 2006. ”Medborgarna och deltagandeparadoxen : Att förklara olika former av politiskt deltagande”, s 50–67 i Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (red), *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Andretta, Massimiliano, della Porta, Donatella, Mosca, Lorenzo & Reiter, Herbert, 2003. *No global – new global: Identität und strategien der antiglobalisierungsbewegung*. Hemsbach: Campus Verlag.
- Bennulf, Martin & Styrelsen för psykologiskt försvar, 2001. *Opinion 2001 nya hot och risker: Den svenska allmänhetens syn på sambället, säkerhetspolitiken och försvaret*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Bohlin, Ingrid & Ungdomsstyrelsen, 2003. *De kallar oss unga: Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie 2003*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Direktiv 1997:101. *Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet*. Statsrådsberedningen.
- Esaiasson, Peter & Westholm, Anders, 2006. ”Deltagandets mekanismer”, s 8–28 i Esaiasson, Peter & Westholm, Anders (red), *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Eyerman, Ron & Jamison, Andrew, 1991. *Social movements: A cognitive approach*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Gassilewski, Jörgen, 2006. *Göteborgshändelserna*. Stockholm: Bonnier.
- Giddens, Anthony, 1991. *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Glasius, Marlies & Timms, Jill, 2006. ”The role of social forums in global civil society: Radical beacon or strategic infrastructure?”, i Glasius, Marlies, Kaldor, Mary & Anheier, Helmut (red), *Global civil society 2005/6*. London: Sage.
- Granström, Kjell & Styrelsen för psykologiskt försvar, 2002. *Göteborgskravallerna: Identitetskapande och attitydförändringar genom deltagande i fredliga demonstrationer och våldsamma upplopp*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar.
- Hellström, Anders, Åkerström, Marja & Institutet för mediastudier, 2001. *Spegel eller vrångbild: En granskning av medierna under Sveriges EU-ordförandeskap med fokus på EU-utvidgning och Attac*. Stockholm: Institutet för mediastudier.
- Jarl, Stefan & Moodysson, Lukas, 2003. *Terrorister – en film om dom dömda*. Sverige: Folkets Bio.
- Klandermand, Bert & Smith, Jackie, 2002. *Survey research: A case for comparative design*, i Klandermand, Bert & Staggenborg, Suzanne (red), *Methods of social movement research*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Liliequist, Marianne & Lundälv, Jörgen, 2002. *Gatans politik: Göteborgsdemonstrationerna juni 2001: Ur mediernas, polisernas och demonstranternas perspektiv*. Gävle: Meyer.
- Lichterhan, Paul, 1996. *The search for political community : American activists and the reinvention of commitment*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Löfgren, Mikael & Vatankhah, Masoud, 2002. *Vad hände med Sverige i Göteborg?* Stockholm: Ordfront.
- McAdam, Doug, 1989. ”The biographical consequences of activism”, *American Sociological Review* 54(October).
- Melucci, Alberto, 1992. *Nomader i nuet: Sociala rörelser och individuella behov i dagens samhälle*. Göteborg: Daidalos.
- Melucci, Alberto, 1996. *Challenging codes: Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Micheletti, Michele, 2003. *Political virtue and shopping: Individuals, consumerism, and collective action*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mouffe, Chantal, 2000. *The democratic paradox*. London: Verso.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the political*. London: Routledge.
- Möller, Tommy, 2000. *Politikens meningslöshet: Om misstro, cynism och utanförskap*. Malmö: Liber.
- Peterson, Abby & Björk, Micael, 2002. *Vid politikens yttersta gräns: Perspektiv på EU-toppmötet i Göteborg 2001*. Eslöv: Symposion.
- Petersson, Olof & Demokratirådet, 1998. *Demokrati och medborgarskap: Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS.
- della Porta, Donatella, 2005a. "Multiple belongings, tolerant identities, and the construction of 'another politics': Between the European social forum and the local social fora", i della Porta, Donatella & Tarrow, Sidney G. (red), *Transnational protest and global activism*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- della Porta, Donatella, 2005b. *The social bases of the global justice movement: Some theoretical reflections and empirical evidence from the first European social forum*. United Nations Research Institute for Social Development.
- della Porta, Donatella, Andretta, Massimiliano, Mosca, Lorenzo & Reiter, Herbert, 2006. *Globalization from below: Transnational activists and protest networks*. Minneapolis, Minn.: Univ. of Minnesota Press.
- Sandén, Salka, 2007. *Deltagandet*. Södermalm: Vertigo förlag.
- SOU 2000:1. *En utbällig demokrati!: Politik för folkstyrelse på 2000-talet: Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Sörbom, Adrienne, 2002. *Vart tar politiken vägen? Om individualisering, reflexivitet och görbarhet i det politiska engagemanget*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Sörbom, Adrienne, 2005. *När vardagen blir politik*. Stockholm: Atlas.
- Thörn, Håkan, 1999. "Nya sociala rörelser och politikens globalisering", i Amnå, Erik (red), *Civilsambället: Demokratiutredningens forskarvolym, volym VIII, SOU 1999:83*. Stockholm: Fritzes.
- Weibull, Lennart & Holmberg, Sören, 2002. *Det våras för politiken: Trettio två artiklar om politik, medier och sambälle: SOM-undersökningen 2001*. Göteborg: SOM-institutet.
- Wennerhag, Magnus, Holm, Hilma, Lindgren, Johan, Nordvall, Henrik & Sörbom, Adrienne, 2006. *Aktivister: Sociala forum, globala sociala rörelser och demokratins förnyelse*. Stockholm: Atlas.
- Westholm, Anders, Montero, José Ramón & van Deth, Jan W, 2007. "Citizenship, involvement and democracy in Europe", i van Deth, Jan W., Montero, José Ramón & Westholm, Anders (red), *Citizenship and involvement in European democracies*. London & New York: Routledge.
- Wijk, Erik, 2002. *Göteborgsgravallerna och processerna*. Stockholm: Manifest kulturproduktion.
- Vogel, Joachim, Amnå, Erik, Munck, Ingrid & Häll, Lars, 2003. *Föreningslivet i Sverige: Välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Zackariasson, Maria, 2006. *Viljan att förändra världen: Politiskt engagemang hos unga i den globala rättviserörelsen*. Umeå: Boréa.

■ Översikter och meddelanden

■ Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond

Den statsvetenskapliga forskningen i Sverige är starkt beroende av extern finansiering. Sedan länge har två institutioner haft en särställning när det gäller finansiering av forskning inom statsvetenskapens traditionella kärnområden, nämligen Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond. Konkurrensen om forskningsanslag är i dag stenhård och de projekt som ges anslag får därmed i någon mening anses representera ”spjutspetsforskningen” inom svensk statsvetenskap.

Det är av allmänt intresse att delge hela ”statsvetarsverige” information om innehållet i denna nya forskning. I stort sett alla de forskare som erhållit nya projektbidrag i statsvetenskap för år 2008 från Riksbankens jubileumsfond och Vetenskapsrådet publicerar därför en redigerad version av sin forskningsansökan i tidskriften. (Av utrymmesskäl har vi begränsat redovisningen till bidragsformerna projekt och program.)

Tabell 1. Nya projektbidrag i statsvetenskap för 2008 från Riksbankens jubileumsfond (RJ) och Vetenskapsrådet (VR).

Huvudsökande	Univer-sitet (motsv.)	Projekttitel	Anslags-givare	Pre-sen-tation
Hans Agné	Stockholm	The Foundation of Legitimate States: The Problem of External Powers	VR	Ja
Shirin Ahlbäck Öberg	Uppsala	Kunskap och politik (Kupol)	VR	Ja
Bo Bengtsson	Uppsala	Välfärdsstaten och de nyanlända i politik och media. Flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge	VR	Nej*
Torbjörn Bergman	Umeå	Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler	RJ	Ja
Paula Blomqvist	Uppsala	Demokrati och individuella rättigheter inom den svenska välfärdsstaten	VR	Nej
Gregg Bucken Knapp	Högskolan Väst	Prostitution policy reform and the causal role of ideas – A comparative study of policymaking in the Nordic countries	VR	Ja
Axel Hadenius	Lund	Puzzles of (Non-)Democratization: Conditions of Authoritarian Stability	VR	Ja

Huvudsökande	Univer- sitet (motsv.)	Projekttitel	Anslags- givare	Pre- sen- tation
Christine Hudson	Umeå	The unfinished urban democracy? The social costs and democratic consequences of women's insecurity in the urban environment	VR	Ja
Sverker Jagers	Göteborg	Fisheries in sub-Saharan Africa: A Comparative Study of Property Rights Institutions and Sustainable Development	VR	Ja
Christer Jönsson	Lund	Democracy Beyond the Nation State? – Transnational Actors and Global Governance	RJ	Ja
Hanna Kjellgren	Högskolan Väst	Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet	VR	Ja
Jussi Kurunmäki	Helsingfors	Allmänna rösträtten och demokrati i Finland och Sverige – parlamentariska demokratiseringsrytmer i en internationell kontext	VR	Nej
Leif Lewin	Uppsala	Ansvarsutkrävande i internationell politik	VR	Ja
Ulrika Mörth	Stockholm	Privatoffentliga partnerskap – ett mångvetenskapligt projekt om demokratiskt ansvar och förändrade gränser mellan det privata och offentliga	VR	Ja
Henrik Oscarsson	Göteborg	Att hålla ord: partiets löftesgivande och löftesuppfyllande	VR	Ja
Isabell Schirenbeck	Göteborg	The Road to Democracy: Exploring the Impact of Leadership Guidance	VR	Ja
Mats Sjölin	Växjö	Tillit och korrupktion i lokalpolitiken	VR	Nej*

* En tidigare version av forskningsprojektet presenterades i Statsvetenskaplig Tidskrift 2007 nr 2.

The Foundation of Legitimate States: The Problem of External Powers

HANS AGNÉ¹

Problem, Aim and Significance

In normative theory it goes without saying that people should establish their own political orders. Perhaps the most famous expression of this moral intuition is found in the preamble of the American constitution. 'We the people ... establish this Constitution ...' began the founding fathers and sent a message to revolutionary movements throughout the world that people have a right to constitute their own states.

However, the creation of new states may sometimes involve actors with no intention of joining the future state as citizens. The US imposition of new regimes on Iraq and Afghanistan is one example and the UN administration of post-conflict societies in Kosovo and East Timor is another (Zaum 2007). Could such policy be reconciled with the conviction that people should establish their own political orders? If so, what is the underlying theory? If not, can the moral intuition be qualified and sustained? Or should we simply oppose certain foreign policies?

This project will develop normative theory so as to account for such questions. It will identify principles concerned

with how a legitimate state is constituted and assess the validity of their implications in the context of external powers. The aim of the project is to decide in what ways, if any, external powers can and cannot be used for the purpose of constituting legitimate states.

In addition, the project will undertake statistical analyses of the impact on democracy and constitutional stability of various ways in which a state has been constituted. Here the aim is to evaluate the relevance of an overarching normative assumption in the project – namely that the origin of a constitution matters for its legitimacy – with respect to two other aspects of legitimacy, i.e. democracy and constitutional stability.²

The project will add to existing knowledge by analyzing an issue which has not been systematically addressed in earlier contributions to political theory and international relations, and also by furthering a quantitative research agenda on the determinants of constitutional stability and democracy. The project transcends the boundaries between four academic disciplines: law, philosophy, political science, and peace and conflict research.

The main practical interest of the project is with clarifying some bases for political choice among alternative foreign and constitutional policies. Should the making of legitimate states be an aim of foreign policy? Should military violence be an option? In view of the effects on human lives of political decisions on such issues, I believe the project should be regarded as morally and politically significant.

1 Fil. dr. Hans Agné är forskare i statsvetenskap vid Stockholms universitet.
E-post: hans.agne@statsvet.su.se

2 Due to cuts in the project budget by the funder this part of the project is unlikely to be executed absent new resources.

Previous Theoretical Research

To specify the field of research and its relations to earlier contributions some conceptual clarifications will be necessary. “External”, in the term “external power”, refers to a power which draws on resources outside the territory and people which is affected by the power. “Power”, in the term “external power”, refers to a capacity to realise the purpose ascribable to some entity, e.g. a state or a multilateral organization, or such entities themselves. According to this concept of power there is hence no necessary conflict of interest in power relationships (cf. Morriss 1987).

The term “constitution” as used here does not refer to a written document but to the basic political order of a state (which may be more or less accurately described in the written constitution). The “constituting of states”, or “the establishment of a constitution”, are terms used to denote an act of creation rather than the entity which is created; different stages of said act, such as the drafting and the ratification of a constitution, can be distinguished and are all relevant to the project. To simplify terminology, the phrase “the constituting of states” is used to cover both the constituting of new states, with a new delimitation of territory and/or population, and the establishment of new constitutions in existing states, with no such changes; this project will consider arguments relevant to both senses of the term.

Developments of existing constitutions (e.g. Ackerman 1991) will fall outside the scope of the project. This delimitation derives from the research issue of considering how political orders should be constituted (rather than managed once in place). Neither will the project cover the standard debate of the substance and procedures of already constituted powers (for

example Rawls 1972 and Dahl 1998). This delimitation is justified as the procedures and substance inherent in a constitution is not necessarily affected by the internal or external character of the constituent power. The content of a constitution may simply reflect the preferences of the constituent power, and such preferences may in turn vary among different external powers just as it may vary among internal and external ones. Hence a study of what powers have been constituted does not necessarily reveal anything about how internal and external constituent powers resemble or differ from each other in normatively central respects.

As now defined, the issue of external constituent powers is situated on a common ground of political theory and international relations. While the merging of these disciplines into one has often been asked for (e.g. Anderson 2002), it has rarely been performed in analytical practice. Earlier contributions to the normative theory of constituent powers have focused almost completely on factors internal to the future state. This holds for classical contributions like Hobbes (1958), Locke (2000) and Sieyès (2003) as well as later contributors such as Habermas (2001), Näsström (2004), Kalyvas (2005), and Honig (2007). Rousseau (1992) and Arendt (1990) mention the role of external powers in the constituting of states but do not examine it systematically.

In studies of external powers, on the other hand, little or no attention is paid to the issue of constituent powers. Related research has covered humanitarian interventions (e.g. Hoffman 1997), ethical foreign policy (e.g. Chatterjee and Scheid 2003), justice among countries (e.g. Rawls 2001), the right to secession from existing states (e.g. Buchanan (1997), and international determinants of democratization

(e.g. Whitehead 1998), but none of these debates have contributed to a normative theory of constituent powers as defined above.

The only exception of which I am aware is Honig (2001) who examines the role of foreigners in the founding of democracies. However, her methodological approach is very different from the one proposed here. While Honig explores the role of foreigners in the bible, in Western movies and in psychoanalytical interpretations, among other sources, my concern is with evaluating and constructing normative arguments by accounting for the questions and problems supplied by the *best theories available*.

Hence the research issue selected for this project appears to have a strong potential for allowing an original contribution to theory development.

Needless to say, the concept of legitimacy at use in developing these arguments is normative rather than descriptive, i.e. it is concerned with the justifiability rather than an empirically observable popular support of politics. However, one should notice that normative legitimacy may derive from real actions of real people, such as individuals' decisions to give up own power in exchange for security provided by a state.

Outline of Theoretical Inquiries

Could the operation of external powers in the constituting of states be reconciled with the intuition that people should establish their own political orders? To deal with this overarching question of the project I propose that we identify the underlying theories of this intuition, investigate whether those theories effectively preclude the operation of external powers, and then assess the validity of their

implications in the new context in the light of intuitions and arguments prevailing in the original context. More specifically, the possible conflict between moral theory and political practice can be considered in view of two issues dealt with separately below: Who may participate in the constituting of a legitimate state? How may a legitimate state be constituted?

Who may participate in the constituting of a legitimate state? The standard moral intuition as specified with regard to this question would be that only they should participate (possibly by means of representative institutions) who will become citizens in the future state. This idea can be grounded in theories within the social contract tradition (e.g. Locke 2000; Rousseau 1992; Rawls 1972; Habermas 2001) as well as in nationality oriented theories broadly conceived (e.g. Sieyès 2003; Mill 1991; Miller 1995; Smith 2003).

In the social contract tradition, the theoretical justification would be that the authors and the addressees of a constitution must overlap in order to guarantee collective self-determination (for example Habermas 2001). However, for the purpose of this project that assumption should itself be investigated. Is it possible to conceive of the relationship between collective self-determination and external powers as contingent on varying political conditions? May the two phenomena even be positively related? If so, are there any moral reasons to object to the operation of external powers in the constituting of states? In view of these questions my research will consist in considering real or hypothetical counterexamples to the assumed disjuncture between external powers and collective self-determination. It will also consider alternative normative principles to (or interpretations of) collective self-determination (e.g. Pettit 1997;

Sen 2002; Agné 2006a) and pursue thought experiments to elucidate moral intuitions in relation to such external powers as (hypothetically) enhance collective self-determination.

Vesting constituent powers in a nation internal to the future state, on the other hand, has been argued to create political unity and thereby to strengthen political agency (Siyès 2003) just as in more recent contributions a common nationality has been argued to yield support for welfare solidarity (Miller 1995). To see the implications of such arguments for the legitimacy of external constituent powers one may ask: What political problems have theorists who attribute constituent powers to nations traditionally tried to solve? Are those problems equally relevant in the case of external constituent powers? Are there alternative means for overcoming such problems in the context of external powers? Exploring these questions will require, in addition to a close reading of nationality oriented theorists and investigations like those indicated in the previous paragraph, some familiarity with practical problems related to external constituent powers (for relevant case studies, see Whitehead 1998; Dobbins et al. 2003; Zaum 2007; Beetham unpublished).

To assess the reasonableness of the moral intuition mentioned at the beginning I will also examine arguments suggesting that external constituent powers are for some purposes preferable to internal ones. According to Honig (2001) the value added by foreigners in the constituting of legitimate government is their greater capacity for impartiality. To develop this kind of theory, and to evaluate its merits, it must however be confronted with objections typically absent in the kind of material covered by Honig, for example that political loyalty presumes a

common identity (e.g. Miller 1995; Smith 2003) and that external powers as they exist in today's world may generally be guided by an aim to protect or expand their own relative power (e.g. Waltz 1979) rather than by an aim to serve as impartial judges. On what ground is it possible for external powers to overcome such difficulties? If the difficulties prevail, what is the role, if any, left for external powers in state constituting? Here the research will consist in exposing the content of some yet undertheorized ideas and in evaluating the arguments in support of competing normative claims.

How may a legitimate state be constituted? In line with the moral intuition drawn upon above, a legitimate state should be constituted by a free choice rather than by some act of coercion. This position can be grounded in theories with different views on what subject should act freely – individuals (e.g. Rousseau 1992), nations (e.g. Siyès 2003), or the representatives active in writing the constitution (e.g. Arendt 1990). In this literature it appears to be taken for granted that external powers are more or less equivalent with coercive powers. This is no strange conclusion within theories which also assume that the people should think only its own thoughts (Rousseau 1992) or that everyone affected by a decision should be able to participate in making it (Habermas 1996). However, in this project the relationship between external and coercive powers is a main object of investigation. Clearly, it has huge implications for the legitimacy of external powers. May we conceive of any circumstances under which people are significantly affected by an external power (which the people cannot control and perhaps not even affect) while they are still not coerced by said power? If so, are there any moral grounds on the basis of which

such powers can still be objected to? In relation to these questions my research will consist in considering real or hypothetical examples where the two concepts (external and coercive powers) may not overlap; assessing alternative normative principles of autonomy or freedom (e.g. Pettit 1997; Sen 2002; Agné 2006a); and elucidating moral choices with thought experiments.

A counterargument to the theory of legitimate states as founded on free or autonomous choice is that such principles are unable to create a legitimate constitution in the sense of an order with which citizens are actually loyal: the position that coercion or power could be replaced by a voluntary agreement among individuals may simply be a liberal delusion (cf. Schmitt 1985), a line of argument which has recently been investigated in the context of US foreign interventions (Agamben 2005; cf. Etzioni 2004). However, in this context the view of morality and freedom as irrelevant for the constituting of legitimate states prompts further investigation: the implication that states can only be constituted by power alone will remain in an international context – but here it will also follow that freedom and morality cannot be a concern even in the existing states and multilateral constellations which have the option *not* to operate external powers. The latter proposition is much stronger than the first one, and for the purpose of this project it should indeed be interrogated. Are there any preconditions for moral reflection which are absent in the deliberations of a government aiming to constitute a state on a territory outside its own? Does moral reflection necessarily weaken an external constituent power? Here the main approach of my research will be to evaluate the reasonableness of generalising a more nar-

row Schmittian position (i.e., that states can only be constituted by a supreme power) into a wider one (i.e., that constituent powers cannot be restricted by moral reflection even outside the state to be constituted).

Outline of Empirical Inquiries

A possible counterargument to all of the theoretical approaches presented above is that the historical origin of a state is irrelevant for its legitimacy, either because the decision to establish a constitution is itself necessarily unconstitutional (cf. Rousseau 1992; Honig 2007), or because the origin of legitimacy is with the procedures (e.g. Dahl 1998) or the content (e.g. Rawls 1972) of politics once the state has been constituted. To somewhat assess the reasonableness of such an objection I will investigate empirically the effects on democracy and constitutional stability of different ways in which a state can be constituted. The general idea is that the theoretical approach of this project, as focused on constituent powers, gains relevance if variation in State Origin has robust and significant effect on Democracy and Constitutional Stability. If effects are weak or absent, the relevance of the theoretical contribution of the project will be limited to the actual time when states are constituted. In addition, the empirical part of the project will address gaps in an empirical research literature pointed to in a section below.

Design, Variables and Units of Analysis. Legitimacy is often associated with, though not exhausted by, constitutional stability. This is implicit for example in Arendt's (1990) view that the American Revolution was more successful than the French in establishing a legitimate constitution: while the American constitution has last-

ed to date, the French lasted only a few years and was then followed by unusual constitutional instability. This opens the possibility of using empirical methods to assess the effect of alternative historical origins of a state for a specific aspect of its legitimacy, namely constitutional stability. The units of analysis are made up of all countries (at individual years) in the Polity IV dataset since 1945 which have experienced a polity change (defined in accordance with the Polity Change Score in Polity IV). The two main independent variables will be treated as dichotomies: polity change in conjunction mainly with (1a) internal powers or (1b) a mix of internal and external powers; (2a) peaceful means or (2b) a mix of peaceful and violent means. Dichotomies are preferred here to simplify data-collection in this mainly theoretical project and to avoid distinctions of questionable theoretical interpretation. (It may be noticed that I hope to undertake a full-size empirical analysis of the matter once this project is completed.) The main dependent variable, Constitutional Stability, is an index which adds one point for each five year period without polity change after the polity change of a given year (models with different time horizons will be developed to check robustness). Because it does not add much work, I will also undertake analyses with Democracy (as defined in Polity IV) as a dependent variable, for the purpose of indicating legitimacy, though the validity of this indicator is more problematic and interpretations must be more restricted.

Operationalisations. The (dichotomous) variable External Powers is assigned a positive value if the polity changes in conjunction with the operation of any external powers for the purpose of bringing about a new regime. This may include various measures directed at polity change

such as institutional assistance and dialogues, conditionality, and military force, but relationships with no direct political aim, such as humanitarian aid or trade, are by themselves insufficient for a positive value. The (dichotomous) variable Political Violence is assigned a positive value if any intended party to the future constitution is affected by inter-state or intra-state violence causing human death. The project will investigate and elaborate on different benchmarks for the scope of violence required to assign a positive value to this variable

Data and methods. Data for the dependent variable, as well as standard control variables, is supplied by the Polity VI dataset. For the independent variables, I will draw on earlier data collections (as archived for example by APSA at www.nd.edu/~apsacp/data.html) and supplement them with secondary sources. The effects of the independent variables will be estimated by regression analyses and tested against a counterfactual expectation of constitutional stability derived from countries with similar levels of economic development (for a similar approach to the explanation of democracy, see Buene de Mesquita and Downs 2006). The project will also employ Qualitative Comparative Analysis (Ragin 1987) to identify configurations of conditions for constitutional stability of particular relevance for future case studies and theory development.

Contribution to debates in empirical research. The main reason for undertaking an empirical study in this project is to assess the relevance of the theoretical investigations described in previous sections. However, the intention is also to contribute to an empirical research literature in two respects: first, the study broadens the field for empirical researchers by unfolding

empirical claims in philosophical arguments; second, the study pursues a critically replicating function by specifying concepts which have been confused in even the methodologically most advanced earlier empirical contributions (the concepts of external power and coercive or military politics are not employed or distinguished by for example Przeworski 2000; Pickering and Peceny 2006; Buene de Mesquita and Downs 2006). More elementary, the quantitative approach of this project is better suited to control for alternative explanations than an earlier generation of case studies (e.g. Whitehead 1998; Dobbins 2003). Hence there is a void to be filled even in the empirical literature by the contributions of this project.

References

- Ackerman, Bruce A 1991. *We the People*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Agamben, Giorgio 2005. *State of Exception*. Chicago and London: Chicago University Press.
- Agné, Hans 2007. "Enlargement Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?" Paper presented at the SNES conference at Södertörns Högskola, 15-16 March 2007.
- Agné, Hans 2006a. "A Dogma of Democratic Theory and Globalization: Why Politics Need not Include Everyone it Affects" in *European Journal of International Relations*, vol. 12, no. 3.
- Agné, Hans 2006b. "Pätvingad demokrati – det filosofiska problemet?" i *Internationella Studier*; Winter 2006.
- Anderson, James (ed.) 2002. *Transnational Democracy. Political Spaces and border crossings*. London and New York: Routledge.
- Arendt, Hannah 1990. *On revolution*. London: Penguin.
- Beetham, David unpublished. "Impositions of Democracy": Iraq, Afghanistan, and Beyond. Paper read at the General Seminar of the Stockholm University Department of Political Science, April 27, 2007.
- Bruce Buene de Mesquita and George W. Downs 2006. "Intervention and Democracy" in *International Organization* 2006, Summer issue.
- Buchanan, A. 1997. "Theories of Secession" in *Philosophy and Public Affairs* 261: 31-61.
- Chatterjee, D. K. and Scheid, D. E. (eds) 2003. *Ethics and Foreign Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert [1979] 1998. "Procedural democracy" i Goodin, R.E. and Pettit, P. (eds) *Contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Dobbins, James et al. 2003. *America's role in nation-building: From Japan to Iraq*. Santa Monica: RAND.
- Etzioni, Amitai 2004. *From Empire to Community*. New York and Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Goldmann, Kjell 2001. *Transforming the European Nation-State*. London: Sage Publications.
- Habermas, Jürgen 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles", *Political Theory*, vol. 29, No 26.
- Hobbes, Thomas [1648] 1958. *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin
- Hoffman, Stanely 1997. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Honig, Bonnie 2001. *Democracy and the foreigner*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Honig, Bonnie 2007. "Between Decision and Deliberation: political Paradox in Democratic Theory" in *American Political Science Review*, vol. 101, no 1.
- Jellinek, George 1906. *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*. Berlin: Häring
- Kalyvas, Andreas 2005. "Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power" in *Constellations*, vol. 12, no 2.
- Locke, John [1690] 2000. *Two Treatises of Government*. Hamilton, Ontario, Canada: McMaster University Archive of the History of Economic Thought (electronic resource).
- Mill, John Stuart. [1861] 1991. *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David 1995. *On Nationality*. New York: Oxford Clarendon Press.
- Morriss, Peter 1987. *Power: A Philosophical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

- Näsström, Sofia 2004. *An-Archival State. Logics of Legitimacy in the Social Contract Tradition*. Doctoral thesis, Departement of Political Science, Stockholm University.
- Pettit, Philip 1997. *Republicanism: A theory of freedom and government*. Oxford: Clarendon.
- Pickering, Jeffrey and Peceny, Mark 2006. "Forging Democracy at Gunpoint" in *International Studies Quarterly*, vol. 50.
- Przeworski, Adam 2000. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles 1987. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rawls, John 1972. *A Theory of Justice*. New York: Oxford University Press.
- Rawls, John 2001. *The Law of Peoples*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rousseau, Jean Jacques [1765]1992. *Du contrat social*. Paris: Flammarion.
- Schmitt, Carl 1985. *Political Theology*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Sen, Amartya 2002. *Freedom and Rationality*. Cambridge (Mass) and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sieyès, Emmanuel-Joseph [ca 1789-] 2003. *Political writings*. Indianapolis: Hackett.
- Smith, Rogers 2003. *Stories of peoplehood: the politics and morals of political membership*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zaum, Dominik 2007. *The sovereignty paradox: the norms and politics of international statebuilding*. Oxford: Oxford University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Whitehead, Laurence (ed) 1998. *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.

Kunskap och politik (Kupol)

SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG –
PEROLA ÖBERG¹

Specifika mål

I detta projekt ska vi undersöka hur kunskap integreras i beslutsprocesser beroende på olika institutionella förutsättningar, aktörssammansättningar och problemtyper. Med kunskap avser vi här den typ av beslutsunderlag som produceras i utvärderingar, utredningar och uppföljningar (jfr Power 1999). En jämförande studie kan bli aktuell, men till att börja med fokuserar vi på den nationella nivån i Sverige. På den nivån intar givetvis regeringen och regeringskansliet en särställning. Den frågeställning som ska besvaras är därför: Hur produceras och hanteras relevant kunskap av svenska regeringar och dess kansli i samband med enskilda beslutsprocesser? Målet är att undersöka om förhållandet mellan kunskap och politik har förändrats under de senaste decennierna, men framför allt att klargöra vad som förklarar kunskapens roll i politiken.

Områdesöversikt

I policyforskningen har man sedan länge uppmärksammat det inte alldeles problematiska förhållandet mellan kunskap och policy (t.ex. Lasswell 1971; Lindblom & Woodhouse 1993; Wildavsky 1987).

Det som på senare tid har tillkommit är det ökande intresset för att integrera utvärderingar, revisioner och vetenskapliga undersökningar i politiska beslutsprocesser (Furubo m.fl. 2002). Det märks på flera sätt. I Sverige och internationellt talas allt oftare om ”vad som fungerar” och ”evidens-baserad politik” (Davies m.fl. 2000; Toft 2003). Det som tidigare var spridda utvärderingar på olika områden har utvecklats till en institutionaliserad verksamhet med genomgripande effekter på vad man ägnar sig åt i den offentliga förvaltningen (Gröjer 2004; jfr Lindgren 2006). Utvärderandet av politik, dvs. sökandet efter det goda beslutsunderlaget, har således blivit så omfattande att nya typer av myndigheter har inrättats, men framförallt har redan existerande myndigheter tilldelats nya mer utvärderande uppgifter inte minst genom de återrapporteringskrav som finns inbyggda i mål- och resultatstyrningen. Ett dagsaktuellt uttryck för denna utveckling hittar vi i Ansvarskommitténs slutbetänkande där kommittén i långa stycken uppehåller sig vid behovet av mer kunskapsstyrning: ”En ambition bör också vara att skapa förutsättningar för och ökad användning av kunskapsstyrning av de kommunala verksamheterna. Kommittén anser att uppföljningen och utvärderingen, som en central del av styrningen, bör utvecklas.” (SOU 2007:10, s. 89). Idag utreds, granskas och utvärderas politik alltså i större utsträckning än någonsin, och det reser åtminstone två frågor: Leder all denna kunskapsproduktion verkligen till att klokare beslut fattas? Vilka konkreta förutsättningar finns för politiken att faktiskt hantera all denna kunskap i t.ex. regeringskansliet?

Några entydiga svar på dessa frågor finns givetvis inte. Många har framhållit fördelarna med denna ”politik på upplys-

1 Docent Shirin Ahlbäck Öberg och docent Perola Öberg är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se
perola.oberg@statsvet.uu.se

ningens grund” (Hermansson 2002). Några har till och med velat förstärka experternas roll och beslutsfattarnas sakkompetens (Calmfors 1999). Andra menar emellertid att nuvarande trend leder oss in i ett ”utvärderingssamhälle” (Power 1999) med ett ”utvärderingsmonster” (Lindgren 2006). Vidare råder det stor osäkerhet om systematiskt insamlad kunskap i praktiken används (t.ex. Statskontoret 2002:21). Även internationellt diskuteras vad som orsakat denna ”utvärderingsexplosion” (Power 2003) och hur man på ett klokt sätt ska ta tillvara det material som produceras (Sanderson 2002; Pawson 2002). Det finns alltså ingen enighet om den påstådda trenden är av godo eller inte; förhållandet mellan kunskap och politik är nämligen inte enkelt (Gustavsson 1971; Price 1965; Wagner m.fl. 1991; Liedman 2006).

Projektbeskrivning

Den normativa utgångspunkten

Den frågeställning vi här tar oss an tangerar den klassiska diskussionen om hur man ska utforma politiska institutioner så att besluten kan baseras på upplyst förståelse utan att för den skull ge experter en sådan position att vi tvingas göra otillbörligt avkall på kravet om politisk jämlikhet. Vår utgångspunkt är därmed normativ, även om de precisa frågeställningarna i projektet är beskrivande och förklarande.

Ett vanligt demokratiideal är att politiska beslut ska baseras på upplyst förståelse, vilket innebär att politiker på basis av relevant information och sina egna värderingar tar ställning i politiska frågor (Dahl 1989). Det innebär att det inte är demokratiskt acceptabelt att negligera eller nonchalera information som är relevant för den fråga som ska beslutas. I linje med

detta bör beslutsfattare inte heller efterfråga bara viss kunskap eller medvetet använda den producerade kunskapen selektivt (Ahlbäck Öberg & Öberg 2005). Då tar nämligen kunskapsökandet i utvärderingar, utredningar eller uppföljningar snarast formen av en tom ritual och blir ett spel för galleriet (jfr March & Olsen 1989). Den skenbara kunskapsstyrningen blir till ett manipulativt redskap för beslutsfattarna eller syftar endast till att vara legitimitetsskapande.

Å andra sidan är inte heller en oreflekterad respekt för experters ståndpunkter önskvärd (Dahl 1989; Turner 2001). Resultat från utvärderingar, utredningar och uppföljningar får inte okritiskt accepteras. En sådan hållning innebär nämligen att politiska beslut kontrolleras av teknokrater, konsulter och forskare. Kunskapsstyrningen innebär då att de politiska diskussionerna flyttas från öppna demokratiska arenor till utredningarnas kanslier och konsulternas slutna kammare. I värsta fall handlar det om en önskan om att ersätta politik med kunskap såsom inom vissa avarter av den tidiga policy-forskningen (Torgerson 1986, s. 34).

Utifrån en normativ utgångspunkt kan alltså tanken om kunskapsstyrning utgöra minst två helt olika hot mot centrala demokratiska värden. Den omfattande utvärderingsverksamheten kan bli till tomma ritualer som motverkar sitt eget syfte och ger utrymme för kunskapsnonchalans. Men den kan också leda till att öppna diskussioner baserade på politiska värderingar får stryka på foten för vad som närmast kan beskrivas som ett expertvalde.

Utifrån demokratiska principer är det alltså eftersträvsvärt att politiken kan navigera mellan total ignorans och överdriven respekt för den information som tillförs beslutsprocesserna. Vi vill varken hamna i en situation där kunskapen ersät-

ter politiken eller där politiken maskerar sig som kunskap (Torgerson 1986, s. 33). Politiska beslutsfattare måste istället reflektera över relevant information och ge goda skäl till varför viss information inte vägs in i beslutet eller ens eftersökts. Samtidigt måste givetvis den information som produceras kritiskt granskas och tolkas utifrån skilda politiska värderingar. Ett sådant förhållningssätt kan beskrivas som öppet men kritiskt, där politikerna efter bästa förmåga och utifrån egna värderingar, försöker integrera systematiskt insamlad kunskap (jfr Hermansson 2002).

Genomförande

Den normativa utgångspunkten som beskrivits ovan skisserar tre idealtyper som pekar ut konturerna av ett analyschema med mer preciserade frågeställningar. I vad mån är produktion och hantering av kunskap bara tomma ritualer? Är det så att kunskap används selektivt genom att man bara hämtar in eller väljer att ta till sig kunskap som gynnar det egna intresset? Eller finns det en överdriven respekt för utvärderare, revisorer eller andra experters ståndpunkter? I vilken utsträckning finns en strävan efter ett öppet och kritiskt förhållningssätt, och är politiken organiserad så att den tillåter ett sådant?

Det är inte rimligt att tro att alla upptänkliga beslutsprocesser kan ges ett enda omdöme. Med största sannolikhet finns det en stor spännvidd mellan beslutsprocesser där experter har ett avgörande inflytande och sådana där politikerna utan vidare kan ignorera de försök till kunskapsstyrning som finns. En av projektets centrala uppgifter blir att finna vad som har mest betydelse för det sätt som kunskap integreras i politiken. Preliminärt delar vi in de tänkbara förklaringarna i insti-

tutioner, aktörssammansättning och problemtyper.

Formella såväl som informella normer för hur information ska hämtas in, redovisas och processas, bör givetvis vara av stor betydelse. Inom vissa områden är utvärderings- och/eller uppföljningsarbetet strikt reglerat, medan det sker med större grad av skönmässighet inom andra. Inom vissa områden finns särskilda, fristående utredningsinstitut eller myndigheter, medan andra områden huvudsakligen utvärderas av de ansvariga myndigheterna själva. Det finns också variation i hur den inhämtade kunskapen ska hanteras. I vissa fall är det helt upp till beslutsfattarna själva att bestämma om hänsyn överhuvudtaget ska tas till den insamlade informationen, medan det i andra fall finns bestämda regler eller åtminstone normer för hur detta ska gå till.

Vilka aktörer som deltar kan också påverka kunskapsstyrningens utformning, exempelvis om beslutsprocessen antar karaktären av participationsmarknad, partsoligopol eller partimonopol (Hermansson 1993). I en participationsmarknad deltar en mängd olika aktörer. När beslutsprocessen präglas av partsoligopol liknar processen de klassiska korporativa beslutsarrangemangen. I någondera av dessa kan givetvis experter och professioner uppträda som organiserade särintressen, eller åtminstone vara nära kopplade till något sådant. Men även vid partimonopol finns anledning att misstänka att viktiga variationer kan finnas, eftersom tidigare forskning har visat att det finns en skillnad i kunskapsyn i de politiska partiernas kultur (Barrling Hermansson 2004). Vidare är även aktörstrukturen, dvs. hur aktörerna förhåller sig till varandra, av betydelse. Normalt sett agerar inte politiker i ett vakuum, utan är inbäddade i komplicerade nätverk av relationer (Granovetter 1985;

Svensson & Öberg 2005). Exempelvis spelar det roll om alla inblandade aktörer har direkta relationer med varandra, om det finns vissa kluster av aktörer som saknar kontakt med varandra och om det finns aktörer som kan förmedla kontakter mellan aktörer i olika kluster (t.ex. Scott 2000). Det har visat sig tidigare att det är fruktbart att studera regeringskansliet utifrån ett sådant nätverksperspektiv (Petersson 1989), och vi anser att det är en framkomlig väg teoretiskt och empiriskt även när det gäller att studera hur kunskap integreras i denna miljö.

Slutligen finns alltså skäl att tro att problemtypen är av betydelse. Här kan vi bland annat ta hjälp av den internationella forskningen om ”problem-solving”, som försöker utveckla användbara typologier för olika sorters problem som ska lösas. B. Guy Peters har lanserat en preliminär indelning i sju olika kategorier (Peters 2005). Dess preliminära karaktär gör att det här inte finns anledning att i detalj redogöra för den, men värt att framhålla är en viktig distinktion mellan å ena sidan problem som kan lösas en gång för alla, och å den andra sidan problem som måste hanteras kontinuerligt över en lång tid utan att ha en slutgiltig lösning. Denna och andra skillnader i problemens karaktär, spelar rimligen roll för hur (väl) kunskapsstyrningen fungerar.

Vi har nu redogjort för undersökningens teoretiska fokus. Undersökningen måste emellertid avgränsas ytterligare. Frågan om hur kunskap används i politiken har hittills inte fått några tillfredställande svar beroende av stora mätproblem och oenighet om centrala begrepp (Caplan 1979; Weiss 1977). Det har visat sig svårt att undersöka om beslut i allmänhet är baserade på tillgänglig kunskap. Undersökningssuppgiften konkretiseras därför genom att vi skiljer mellan olika typer av

kunskapsproduktion. En inledande avgränsning är att vi valt att koncentrera oss på kunskap som de facto är direkt efterfrågad – dvs. beställd – av beslutfattarna själva. Därmed bygger vi även i undersökningen in gynnsamma förutsättningar för ett öppet förhållningssätt till den inhämtade kunskapen. Mycket talar för att en internationell jämförelse skulle vara fruktbar för att besvara vår frågeställning. Jämförelser inom Norden såväl som mellan de nordiska länderna och länder med andra kulturella och institutionella skillnader kan då komma i fråga. I ett första steg kommer vi emellertid att koncentrera oss på nationell nivå i Sverige. I fokus hamnar därmed det svenska regeringskansliet och de kunskapsunderlag som beställts av detta (i form av PM, Ds, SOU och myndigheternas resultatredovisning).

Det finns skäl att göra ytterligare en avgränsning, nämligen med avseende på politikområde. Preliminärt kommer vi att koncentrera oss på regeringskansliets hantering av politikområden som är centrala för välfärdsstaten, nämligen arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik. Båda områdena är omgärdade av starka intressen vilket ställer krav på övertygande kunskapsunderlag (jfr Toft 2003 och Gröjer 2004). I korthet kommer materialinsamlingen att bestå av dokumentstudier av utrednings- och utvärderingsresultatens eventuella genomslag i regeringens beslutsfattande arbete (i t.ex. propositioner, skrivelser och som regelrätta regeringsbeslut; jfr Eriksson 2007). Vidare kommer en viktig del av datainsamlingen bestå av djupintervjuer med politiker och tjänstemän på regeringskansliet.

Betydelse

Annan forskning har i huvudsak uppehållit sig vid regeringskansliets roll, styrning

och organisering (se t.ex. Larsson 1986, Jacobsson 1984, Persson 2003), medan integrationen av kunskap i det politiska beslutsfattandet på den högsta politiska nivån hittills står outforskad. Vår ambition är emellertid betydligt vidare än att enbart bidra till ytterligare förståelse av hur regeringskanslier i Sverige och eventuellt i andra länder fungerar. Detta projekt undersöker hur institutioner, problemtyper och aktörskonstellationer påverkar det sätt som kunskap integreras i det politiska beslutsfattandet. Ytterst handlar det om att bidra till den eviga diskussionen om hur vi bäst skapar förutsättningar för kloka och väl avvägda beslut inom ramen för demokratiskt godtagbara procedurer.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Öberg, Per-Ola. 2005. "Glorifiering av handlingskraft tystrar det förnuftiga samtalet" i *Åxess*, Maj 2005.
- Barrling Hermansson, Katarina, 2004. *Partikulturer: kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Uppsala (diss.): Acta.
- Calmfors, Lars. 1999 "Förstärkt experternas roll i politiken", *DN debatt* 1999-11-14.
- Caplan, Nathan. 1979. "The Two Communities Theory and Knowledge Utilization" i *American Behavioral Scientist*, vol. 22, 459–470.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, Huw T.O & Nutley, Sandra M. & Peter C. Smith. 2000. *What works?: Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Eriksson, Lena, 2007, "Styrning som procedur – Om oförnuftiga politiska beslut och resultatstyrning utan resultat" D-uppsats ventilerad vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- Furubo, Jan-Eric & Rist, Ray C. & Sandahl, Rolf. 2002. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Gröjer, Anette, 2004. *Den utvärderade staten: utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gustavsson, Sverker. 1971. *Debatten om forskningen och samhället. En studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen, nr 54.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Social Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 481–510.
- Hermansson, Jörgen. 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hermansson, Jörgen, 2002. *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*. Malmö: Liber.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen?: myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, EFI (diss), Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Torbjörn, 1986. *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur.
- Lasswell, Harold 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing.
- Liedman, Sven-Erik. 2006. *Stenarna i själen: form och materia från antiken till idag*. Stockholm: Bonnier.
- Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J., 1993. *The Policy-Making Process*. Tredje upplagan. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Lindgren, Lena. 2006. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. och Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Pawson, Ray. 2002. "Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'" i *Evaluation*, vol. 8, 340–358.
- Persson, Thomas, 2003, *Normer eller nytta?: om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala (diss): Acta.
- Peters, B. Guy, 2005. "The Problem of Policy Problems" i *The Journal of Comparative Policy*, årgång 7, nr 4, s. 349–370.
- Petersson, Olof. 1989. *Maktens nätverk: en undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsson.
- Power, Michael. 1999. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford Univ. Press.

- Power, Michael. 2003. "Evaluating the Audit Explosion" i *Law & Policy* 25 (3), 185–202.
- Price, Don K. 1965. *The Scientific Estate*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Sanderson, Ian. 2002. "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making" i *Public Administration*, vol 80, nr 1, 1–22.
- Scott, John 2000. *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- Statskontoret 2002:21. *Utvärderingar och politik II. Hur använder regeringen utvärderingar?*
- Svensson, Torsten & Öberg, Per-Ola. 2005. "How are Co-Ordinated Markets Co-Ordinated? Evidence from Sweden", *West European Politics*, 2005, vol. 28:5.
- Torgerson, Douglas, 1986. "Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis", *Policy Sciences*, vol. 19, 33–59.
- Turner, Stephen, 2001. "What is the problem with experts?", *Social Studies of Science* 1(31): 23–49.
- Toft, Christian. 2003. "Evidence-based Social Science and the Rehnist Interpretation of the Development of Active Labor Market Policy in Sweden During the Golden Age: A Critical Examination", *Politics & Society* 31(4): 567–608.
- Wagner, Peter & Hirschon Weiss, Carol & Wittrock, Björn & Wollmann, Hellmut (red). 1991. *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Weiss, Carol. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research" i *Policy Analysis*, 3, 531–545.
- Wildavsky, Aaron, 1987. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Books, 1987, c1979.

Författningsreform 2010: partierna och politikens spelregler

TORBJÖRN BERGMAN¹

Bakgrund och syfte

Den sittande Grundlagsutredningen (Dir. 2004:96) arbetar med konstitutionella frågor som parlamentarism, valsystem, domstolarnas oberoende ställning, m.m. Detta arbete ska pågå fram till slutet av 2008. Därefter ska utredningsbetänkandet remissbehandlas och en ev. proposition skrivas. Utredningen och den påföljande processen ska också bereda eventuella konstitutionella regleringar av de förslag som Ansvarskommittén avlämnade i slutet av februari 2007 (SOU 2007:10). De konstitutionella reformförslagen kan sedan presenteras för riksdagen inför valet 2010. Efter riksdagsvalet blir det möjligt att fatta det avgörande beslutet. Reformerna kan då träda i kraft den 1 januari 2011.

Syftet med detta projekt är att kartlägga och analysera arbetet med de pågående grundlagsreformerna. Särskild teoretisk vikt läggs vid analysen av de interna partiöverläggningarna i relation till partiernas utåtriktade målsättningar och i relation till andra politiska aktörers agerande i grundlagsreformer.

Detta forskningsprojekt om Grundlagsutredningen och andra nutida utredningar med konstitutionellt viktiga förslag ger empiriska och teoretiska bidrag till studierna av konstitutionella reformer.

Empiriskt ger projektet ett bidrag genom att det kartlägger det nuvarande svenska grundlagsarbetet medan det fortfarande pågår. Tidigare litteratur om svenska grundlagsreformer har tillkommit genom att forskare i efterhand rekonstruerat vad som hände, ibland decennier senare. Det finns god sådan forskning, men rekonstruktion i efterhand skapar metodologiska problem som vår ansats ger oss goda möjligheter att hantera. Teoretiskt ger projektet ett bidrag till studierna av hur politiska partier gör svåra avvägningar mellan olika målsättningar. Särskilt intresse riktas mot överväganden inom de politiska partierna. Även här är det närheten i tid till den politiska processen som möjliggör bidraget.

Projektet leds av professor Torbjörn Bergman och fil dr Magnus Blomgren, båda verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Tidigare forskning och teoretisk bakgrund

Konstitutionell forskning har en lång och stark tradition inom svensk statskunskap. I detta sammanhang kan nämnas namn som Brusewitz (1951), Lagerroth (1942), Gustafsson (1967), Herlitz (1963) och Westerståhl (1976). Namn som Ruin (1988), von Sydow (1997), och Stjernquist (1996) understryker den starka forskningstraditionen på detta område. Professor Leif Lewins (2002) bok, "Ideologi och strategi" är ett annat typexempel på väl underbyggd och läsvärd forskning om hur flera av de största stridsfrågorna i svensk politik präglats av konstitutionella förtecken. Det gäller exempelvis rösträtten, parlamentarismen, författningsreformen på 1960-talet och i början av 1970-talet samt EU-frågan. Före talmannen Björn von Sydows (1989) bok om den författ-

1 Torbjörn Bergman är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet.
E-post: torbjorn.bergman@pol.umu.se

ningsreform som ligger bakom utformningen av det nuvarande valsystemet (senare kompletterat med preferensröstning) och enkammarriksdagen är ett praktexempel på hur forskare kan belysa både reformarbetet i sig själv och de övervägningar som partierna faktiskt gjorde i det interna arbetet och i diskussionerna med varandra.

Konstitutionella frågor är givetvis även i dag ett central ämne för statskunskapen. Inte minst är de överväganden som ligger bakom de politiska spelreglerna av stort statsvetenskapligt intresse (se exempelvis Bergman et al. 2003). Kännetecknande för denna forskning är dock att den tillkommit i efterhand. Även de som själva bidragit till författningsutvecklingen, som Stjernqvist och Westerståhl, har inte dokumenterat händelserna medan de pågick utan snarare återvänt till det som hände efter någon tid. Det går givetvis att genomföra alldeles förträfflig forskning efter att något inträffat, men just nu finns en unik möjlighet att faktiskt följa, kartlägga, och analysera den konstitutionella utvecklingen medan den pågår. Genom att projektet studerar pågående processer är studien inte beroende av det empiriska utfallet av reformarbetet. Studien ger också möjlighet till teoretisk utveckling.

I denna forskning vill vi betona partiernas roll. Partiföreträdare är inte de enda som påverkar den konstitutionella utvecklingen, något som vi återkommer till nedan. Men partiföreträdare utgör den överväldigande majoriteten av de aktuella utredningarnas ledamöter och det är partiföreträdarna som i riksdagen fattar de avgörande besluten.

Vi anlägger följande statsvetenskapliga perspektiv. I Molins (1965) och Sjöbloms (1968) forskningstradition antas partierna sträva efter att genomföra sin politik (policy), att vinna röster i allmänna val och att

vinna inflytande (oftast operationaliserat i termer av att komma in i regeringen). För att kunna göra detta strävar partierna efter intern sammanhållning. Utifrån detta kan studier göras av hur partierna väger olika målsättningar mot varandra. Dessa avvägningar har också varit föremål för internationell forskning (se exempelvis Müller och Strøm 1999). Men medan både Molin och Sjöblom betonar partiledningens strävan efter sammanhållning och den interna partiarenans betydelse, har detta inte varit lika framträdande i den internationella litteraturen (återigen se exempelvis Müller och Strøm 1999). Ett citat från Müller och Strøm (1999: 31-32, fotnot 1) visar på hur internationell forskning ofta undviker att i en och samma studie väga in alla dessa fyra mål:

The literature sometimes posits other pursuits, such as internal party unity (Sjöblom 1968). In many cases, these goods seem implausible intrinsic goals and must therefore be purely instrumental. If so, we can reduce this pursuit to whatever goal it serves (e.g., votes) and probably should do so in the interest of analytical parsimony. But, following this logic, why do we not similarly reduce vote-seeking behavior to the office or policy goal it serves? The answer... is that vote-seeking behavior allows us to gauge the time horizons (temporal discounts) of party leaders.

Denna utsaga bygger på en icke självklar uppdelning mellan ”egentliga” och ”instrumentella” målsättningar. Dessutom kan den interna partiarenan mycket väl ha temporala konsekvenser, exempelvis genom att den påverkar partiledningens vilja att komma till beslut. Men visst är det så att en fjärde målsättning komplicerar den analytiska bilden. Ett antagande att den interna partiarenan inte är så viktig är dock bara rimligt om partierna analytiskt

ses som enhetliga aktörer. Ett sådant antagande kan ibland vara motiverat av analytiska skäl, exempelvis i studier av partisystem och koalitionsbildningar, då partier oftast agerar homogent utåt. Men för en analys av beslutsprocesser, som den som rör konstitutionella reformer, är detta inte ett rimligt antagande.

Det finns gott om empiriska belägg för att interna överväganden påverkat (för att inte säga styrt) partiernas ställningstaganden. I von Sydows (1989) bok om författningsarbetet på 1960-talet är detta ett framträdande tema. Ett annat exempel är Bergmans (1995) avhandling som kartlade turerna kring den så kallade Torekovskompromissen om kungens ställning i statskicket. Teoretiskt fokuserade studien på hur partierna vägde olika alternativ och målsättningar mot varandra. Denna analys visar att partiinterna faktorer ofta var av avgörande och särskild vikt, inte minst för Socialdemokraternas och Moderaternas ställningstaganden. Det finns även annan svensk och internationell forskning som belyser vikten av den interna partiarenan när partierna gör svåra avvägningar. Detta tidigare något undanskymda forskningsområde tilldrar sig allt mer av intresse (Saglie och Heidar 2004, Heidar och Saglie 2003, Teorell 1999, Maor 1995). På detta forskningsområde behövs dock en tydligare analys av hur den interna partiarenan påverkar partiledningen när den måste göra svåra avvägningar och fatta avgörande beslut.

Kommande förändringar?

Det konstitutionella reformarbetet kan komma att medföra stora förändringar i valsystemet, parlamentarismen, förvaltningsstrukturen och i den lokala och regionala demokratin. Det är i dagsläget naturligtvis oklart hur genomgripande dessa

reformer kommer att bli och vilka förslag som kommer att bli de mest omdebatterade.

Det vi idag vet är att ansvarskommittén lyfter fram behovet av en fortsatt översyn av den svenska statsförvaltningen. Inte minst handlar detta om relationerna på horisontell nivå (mellan myndigheter, inom statsrådsberedningen, regering och riksdag etc.), men också om de förändringar som kommer av Sveriges deltagande i den Europeiska unionen. Vad gäller vertikala relationer, har kommittén också en rad konkreta förslag, exempelvis det uppmärksammade förslaget om en helt ny regional indelning och om länsstyrelsernas roll. Men även på detta område får kommitténs förslag effekter som måste utredas vidare. För många av de frågor som ansvarskommittén lyfter fram är det därför rimligt att se grundlagsutredningen som den naturliga adressaten.

Vi har utarbetat projektet för att kunna följa och studera den pågående process där konstitutionella bestämmelser står på spel och där partierna kan komma att måste göra svåra avvägningar. Partierna och politiska aktörer i allmänhet gör sådana avvägningar på många områden, inte bara när det är fråga om konstitutionella reformer. Men som von Sydow (1978, 1989), Tsebelis (1999), Elster (1993) och andra har visat är utformandet av de politiska spelreglerna påfallande ofta ett område där det ligger nära till hands att egenintresset formuleras i namn av det allmännas bästa och där partiernas strategiska överväganden och målkonflikter lätt kommer i dagen.

Teoriutveckling, empiriska frågeställningar och förväntade resultat

Som ovan nämnts utgår litteraturen om partimålsättningar från en rad målsätt-

ningar som partier måste balansera för att vinna framgång. Müller och Strøm (1999) lyfter fram tre olika utåtriktade målsättningar: inta regeringsmakten (office-seeking), genomföra policy (policy-seeking) och vinna röster (vote-seeking). Även om de också diskuterar rollen av den interna partiorganisationen, så spelar den arenan en undanskymd roll i förhållande till de övriga målsättningar som partierna förväntas ha.

I denna typ av forskning ses den interna partiarenan främst som en begränsning för partiledningen. För att upprätthålla lugn och sammanhållning i partier måste ledningen ge medlemmarna något för deras lojalitet. Till buds står strategier för att tillfredsställa medlemmar och aktivister. Ett alternativ är att decentralisera beslutsfattandet inom partiet. Det ger vanliga medlemmar direkt inflytande över policybeslut, vilket ökar sannolikheten till lugn i de egna leden. För det andra kan partiledarna begränsa rekryteringen till viktiga befattningar i partiet eller till offentliga politiska uppdrag till partimedlemmar. Det innebär att medborgare som vill göra politisk karriär måste delta i partipolitiskt arbete och att kontrollera rekryteringsprocessen ökar medlemmars benägenhet till lojalitet. För det tredje kan partiledarna upprätthålla ansvarsutkrävandet inom partiet. Orsaken är att ett parti med ett effektivt ansvarsutkrävande förmår attrahera fler medlemmar än partier utan ansvarsutkrävande. Samtliga dessa tre strategier som partiledare kan ha i förhållande till partimedlemmar innebär begränsningar på partiledarens möjlighet att tillfredsställa sina egna preferenser.

I Gunnar Sjöbloms (1968) klassiska arbete har dock den interna partiarenan en större betydelse. Sammanhållning inom partiet är ett mål i sig. Utifrån Sjöbloms perspektiv är medlemskåren och de aktiva

i partierna inte bara en begränsning utan också en resurs, både i som frivilliga partiarbetare och som finansörer (medlemsavgifter). De är också medbeslutsfattare.

Det är möjligt att partierna av idag är mindre känsliga för de ekonomiska konsekvenserna av om medlemmar lämnar partier, då de är allt mindre beroende av medlemsavgifter (SOU 2004:44). Likaså är det mycket som talar för att partiernas verksamhet idag i högre utsträckning sköts av anställd personal, istället för ideellt arbetande (i enlighet med den välkända men också överdrivna tesen om kartellpartiernas framväxt av Katz and Mair 1995). Widfeldt (1999) för Sverige, och Webb et al. (2002) för västvärlden mer generellt, har visat att även om sådana tendenser finns är ryktena om de politiska partiernas snara död överdrivna. Inte minst är partiledningarna fortsatt känsliga inför den interna medlemsopinionen.

Eftersom bägge dessa perspektiv innebär att partiledningen måste bry sig om medlemsopinionen kan skillnaden mellan å ena sidan Müller och Strøm (1999) och å andra sidan Sjöblom (1968) ibland verka härfin. Den relativa betydelsen av denna distinktion är som sagt (ovan) beroende av vad som studeras. För detta projekt är skillnaden mellan perspektiven av stor betydelse. Utifrån Müller och Strøm (1999) synsätt utspelar sig litet av vikt på den interna arenan. För oss – och för Sjöblom (1968) – är studiet av denna arena centralt. Vi menar att processerna inom partier kan vara av avgörande betydelse för partiernas ställningstaganden i viktiga frågor. På vilket sätt manifesteras i så fall denna betydelse? Hur kan detta studeras?

En utgångspunkt är att den interna arena kan förväntas vara av vikt när medlemmar och partiaktiva engagerar sig i en aktuell fråga. Detta ger i sig inte mycket vägledning men det väcker viktiga frågor om

hur och varför vissa frågor politiseras (Bergman 1995). I studien av hur den interna arenan påverkar de politiska partierna avgöranden bör därför också ingå en studie av hur och varför vissa frågor uppmärksammas som politiskt viktiga och andra inte. Här kan vi även bygga vidare på Müller och Strøm (1999:24-27). De påpekar att faktorer som forskningen bör ta hänsyn vid studier av när partierna gör svåra överväganden är "situationsspecifika faktorer" som (1) partisystemet och partiernas övriga relationer; (2) partiernas styrkeförhållanden, (3) deras partiledningar, partierna bakgrund och förväntningar, (4) normer och historiska skeenden (av typen "path-dependency"), och (5) den bredare politiska kontexten i vilken dessa övervägande görs. För att förstå vilka frågor som blir viktiga måste alltså studien av partiernas målsättningar sättas in i ett vidare sammanhang.

För att kunna fånga spelet inom de politiska partierna krävs också en analys av hur makt struktureras inom partier. Panebianco (1988) menar att partier bygger på ett vertikalt (mellan ledarskap och medlemmar) och ett horisontellt maktspel (exempelvis mellan olika kontrahenter inom ett parti). Ett bärande argument in Panebiancos teori är att om partiledarskapet får förhållandevis öppna mandat i det vertikala maktspelet, ökar dess inflytande i det horisontella. Om den interna partiarenan inte ställer så stora krav på partiledningen i en specifik fråga, innebär det att partiledningen har större möjligheter att genomdriva sina målsättningar i förhandlingar med exempelvis andra partier. Diskussionen kring den vertikala maktdimensionen i partier anknyter till Jan Teorells analys av den interna partidemokratin i svenska partier. Även i Teorells studie är det den konkreta relationen mellan partimedlemmar och partiledning som definierar var

makten ligger. Hans analyschema bygger på att partiledningarna kan inkludera partimedlemmarna i högre eller mindre utsträckning (Teorell 1998:32). Hur partiledningarna väljer att lägga balansen mellan interna partirelationer och utåtriktade ambitioner är av ytterst stor empirisk och teoretisk vikt för denna studie.

Men analysen måste också beakta det historiska sammanhanget och andra aktörer. Partier är bärare av den representativa demokratin. Det är i partier som de avgörande politiska besluten fattas och det är i partiernas olika synsätt som folkviljan representeras. Samtidigt vet vi att politiska partier inte har monopol på politik. Det finns många andra aktörer som har ett stort inflytande på den politiska beslutsprocessen (se Feltenius 2004 för litteraturgenomgång). Detta är tydligt när det gäller organisationer som finns nära de politiska partierna, exempelvis fackföreningsrörelse och arbetsgivarorganisationer. Men även andra intresseorganisationer (exempelvis miljörörelsen, handikapprörelsen, pensionärsorganisationer, konsumentorganisationer, etc.) agerar i det politiska systemet för att påverka de politiska besluten utifrån deras medlemmars intressen. Samtidigt är inte partierna passiva i detta sammanhang. Partier kan, precis som i diskussionen kring vertikal och horisontellt maktspel, vinna fördelar och legitimitet genom att vinna stöd av organisationer utanför de politiska partierna. Härmed finns det incitament för partierna att mer eller mindre aktivt söka ett sådant stöd i olika sammanhang. En given bild är att alla dessa organisationer i huvudsak är intresserade av sina egna intresseområden. Samtidigt berörs många av dessa organisationer av ett samhälles politiska spelregler och frågan i vad mån olika typer av aktörer utanför de politiska partierna

har ett inflytande på konstitutionella frågor är av stor vikt för denna studie.

Dessa överväganden leder fram till följande två huvudsakliga empiriska frågeställningar.

– Vilken betydelse har partisammanhållningen relativt andra målsättningar som partier har, samt hur stor betydelse har den interna partiarenan jämte andra arenor som partierna är aktiva på, när det gäller avvägningar vid konstitutionella vägval?

– Vilka andra politiska aktörer har inflytande i grundlagsreformer (både via partierna och via andra kanaler)?

Dessa empiriska frågeställningar är inte bundna till att grundlagsarbetet ska nå ett visst resultat. Om arbetet leder fram till stora och viktiga reformer så är projektet av uppenbar vikt eftersom det innefattar en kartläggning av bakgrunden till denna reform. Om det konstitutionella reformarbetet inte leder fram till en större författningsreform ger detta oss möjlighet att studera vad som gjorde att dessa utredningar inte ledde till några genomgripande förändringar. Vilka var i så fall motkrafterna? Var det inre splittring inom dessa utredningar, något eller några partiers starka motstånd eller annat som central kritik från tunga remissinstanser? Dessutom behövs det i så fall en kartläggning av hur yttre faktorer påverkade partiernas överväganden. Även om Jörgen Hermansson (1993) har visat att konstitutionella reformer är ett politikområde som på det stora hela har varit förbehållet partierna själva är det också intressant att följa upp denna studie genom att studera vilka andra organisationer och grupper som numera försöker påverka processen.

Utifrån litteraturen om partiets målsättningar och utifrån de teoretiska argumenten ovan går det att specificera de övergripande förväntningar (hypoteser)

som vi sedan kan jämföra mot studiens empiriska utfall.

– För det första, vi förväntar oss att partiernas ställningstaganden i viktiga konstitutionella frågeställningar kommer att styras av en avvägning mellan utåtriktade ambitioner (Policy, Office, Votes) och partiintern överväganden.

– För det andra, utifrån partiernas olika situationer förväntar vi oss att de delvis förespråkar olika lösningar. För att säkra representation kan ett litet parti exempelvis förväntas förorda ett valsysteem med långtgående proportionalitet. Ett stort parti kan däremot vara mer benäget att önska sig ett valsysteem som ger tydligare majoriteter i riksdagen för att därmed öka regeringarnas handlingskraft.

– För det tredje, vi förväntar oss att olika aktörer på olika nivåer inom partierna kommer att göra delvis olika bedömningar. Exempelvis kan partiaktivister på lokal/regional nivå förväntas vilja öka inflytandet från den subnationella nivån, medan man från den centrala partiapparaten kan önska mer av centralisering.

– För det fjärde, partiledningarna kan förväntas söka stöd utanför de egna leden i syfte att legitimera sin linje i den konstitutionella debatten. Denna relation går dock inte enbart åt ena hållet utan vi kan också förvänta oss att olika typer av aktörer utanför de politiska partierna önskar inflytande.

Metodologiska överväganden

Av central vikt för förstäelsen av hur partierna formulerar sina mål utåt och agerar internt är att undersöka detta när avvägningar faktiskt görs och medan händelserna finns i färskt minne hos dem som var med. Tidigare studier av svenska författningsreformer har vanligen formulerats decennier efter av att de avslutats. Det går

att nå förståelse av sådana skeenden genom att studera arkivmaterial, protokoll, tidningsklipp och efterlämnade anteckningar (t.ex. Wockelberg 2003). Vi kommer även att använda oss av sådant material. Vår delanalys av Ansvarskommitténs interna arbete blir en sådan undersökning. Men det är vår analys av ett pågående konstitutionellt arbete, från utredning till riksdagsbeslut, som gör att studien är av särskild betydelse.

Vi studerar partiföreträdarna i de båda aktuella utredningarna, vi tittar närmare på deras överväganden och möjliga målkonflikter. Vi relaterar detta till övriga ledamöter, ledamöternas uppdragsgivare inom partiledningar och partigrupper och vi studerar informationsutbytet mellan dessa aktörer. Dessutom studerar vi processerna (skeenden över tid) inom och mellan partierna som handlar om övertalning, förankring, lyssnande och beslutsfattande. Samtidigt studeras det som Müller och Strøm (1999) hänvisar till som situationsspecifika faktorer (vilka innefattar historisk bakgrund) i partiernas omgivning. I detta ingår inte minst relationer till aktörer i det omgivande samhället.

För att nå djupare förståelse av reformarbetet och skeenden inom partierna kommer vi att genomföra en rad intervjuer. Även något år efter en utredning finns, i vissa fall, som i Bergman (1995), möjlighet att intervjua centrala och viktiga personer. Genom att ställa deras uppgifter mot varandra går det att få en ganska god bild av vad som egentligen hände. Men forskning långt efter det att en händelse inträffat har också sina svagheter som att minnen suddas ut och efterhandskonstruktioner kan sprida sig hos de aktörer som var med. Det är därför viktigt och i det närmast unikt att försöka fånga kampen om konstitutionen medan den pågår.

Det är känt (exempelvis Torstendahl 1966, Yin 2003) att några av de viktigaste metodologiska svårigheterna vid intervjuer är: (1) tendensproblemet, dvs. att intervjupersoner framhäver sin egen roll, och (2) centralitetsproblemet, dvs. att de källor som intervjuas skall vara centrala aktörer i förhållandet till händelserna man studerar. Dessa problem kan vi begränsa genom projektets specifika närhet i tiden till sitt studieobjekt. Som Axel Hadenius påpekat (1979, 1984), när det gäller att kartlägga historiska skeenden och de centrala aktörernas preferenser är det viktigt att använda sig av (a) källor som är samtida, (b) som bygger på försthandsuppgifter och (c) uppgifter som kommer från dem som var direkt inblandade. Detta är också kärnan i vår ansats och huvudanledningen till att vi vill påbörja studien innan Grundlagsutredningen avslutas.

Intervjuer inom samhällsvetenskaplig forskning brukar delas upp i två typer (se diskussion i Esaiasson et al. 2003:286). Vid s.k. informantintervjuer är det huvudsakliga syftet att försöka finna information om ett visst skeende eller förhållande. Här handlar det om att få insatta personer att beskriva fenomen som annars skulle vara svårtillgängligt för forskaren. Här är det dock inte i första hand informantens värderingar eller individuella uppfattningar som står i centrum för analysen, utan den information som den intervjuade kan vidarebefordra. I den andra formen, den s.k. respondentintervjun, står den intervjuades egna uppfattningar mer i centrum. Här kan det handla om djupare känsломönster eller tolkningar av sociala roller (se diskussion i Ryen 2004). Det respondenten säger tas inte för intäkt på ett visst förhållande, utan det är den intervjuades upplevelser som är det avgörande. I denna studie kommer det huvudsakliga materialet bestå av informantintervjuer. Här

handlar det i första hand om att få tillgång till information som annars skulle vara svårt att få för en utomstående. För en del av aktörerna, de mest centrala, söker vi också djupare förklaringar till svåra avvägningar. Med en förenkling kan därför vår ansats karaktäriseras som en informantansats med inslag av respondentanalys.

Detta metodologiska förhållningssätt påverkar också urvalet av intervjupersoner. Studien kommer, utöver diverse skrivet material, att bygga på intervjuer med partirepresentanter och tjänstemän som på ett eller annat sätt är inblandade i processen. Utgångspunkten kommer att vara de som är direkt involverade i grundlagsutredningen. Härfter ska vi, med hjälp av den s.k. snöbollstekniken, kunna utvidga gruppen intervjupersoner även till andra aktörer inom och utom partierna och med dessa genomföra informantintervjuer.

Då en helt avgörande poäng med denna studie är att insamlingen av det empiriska materialet sker i samtid så blir det också möjligt att direkt delta i sammanhang som kan vara viktigt för förståelsen av det aktuella skeendet. I vart fall bör delar av undersökningen kunna genomföras via direkt observation vid seminarier, diskussioner och debatter i offentliga sammanhang.

Tidsplan

Projektet kommer att utföras under tre års tid (2008-2010). I ett första skede koncentreras forskningsinsatsen på intensiv datainsamling i form av intervjuer med nyckelpersoner (första året). Andra året domineras av fortsatt kartläggningsarbete men också av arbetet med projektets publikationer (se nedan). Under tredje året följs arbetet i riksdagen och skrivandet går in i sitt intensivaste skede. Projektet kommer

att avrapporteras genom i två volymer och minst en vetenskaplig artikel:

(1) Den första är en antologi redigerad av båda projektledarna i vilken framställda statsvetare, konstitutionella experter och nyckelpersoner i utredningarna dokumenterar processen, svåra övervägningar och avgörande beslut. En första workshop hålls år 2009 för att diskutera utredningarna och utforma bidragen. Denna workshop kommer att dokumenteras och utgör ett underlag för fortsatt skrivande och en konferens under år 2010 då deltagarnas färdiga bidrag presenteras. Antologin publiceras så snart som möjligt därefter.

(2) Den andra publikationen är en monografi av Bergman och Blomgren och utgör en självständig statsvetenskaplig analys av partiernas avvägningar och andra politiska aktörers arbete med grundlagsreformerna.

Vidare ska projektet resultera i internationella vetenskapliga artiklar kring frågeställningen om den interna partiarenans roll samt frågan hur politiska aktörer gör svåra avvägningar.

Referenser

- Bergman, Torbjörn (1995), *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm & Magnus Blomgren (2003), *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, In: K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman. Oxford, Oxford University Press
- Blomgren, Magnus (2003), *Cross-pressure and political representation in Europe: A comparative study of MEPs and the intra party arena*, Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

- Brusewitz, Axel (1951), *Kungamak, berremaket, folkemakt: författningsskampen i Sverige (1906-1918)*, Stockholm: Tiden
- Dir. 2003:10 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen
- Dir. 2004:93 Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén
- Dir. 2004:96 En samlad översyn av regeringsformen
- Elster, Jon (1993), "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea", *Public Administration* 71(1-2):169-217
- Essaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (2003), *Metodpraktikan – Konsten att studera sambälle, individ och marknad*, Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Feltenius, David (2004), *En pluralistisk maktfördelning? Om pensionsorganisationernas politiska inflytande*, Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen
- Gustafsson, Agne (1967), *Demokratisk författning*, Stockholm: Rabén och Sjögren
- Hadenius, Axel (1979), "Politiska aktörers preferenser", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 82:163-177
- Hadenius, Axel (1984), "Att belägga motiv", In: Axel Hadenius, Roger Henning & Barry Holmström, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International
- Heidar, Knut & Jo Saglie (2003), "A decline of linkage? Intra-Party participation in Norway, 1991-2000", *European Journal of Political Research*, 42(6):761-86
- Herlitz, Nils (1963), *1969 års regeringsform? Kommentarer till författningsutredningens förslag*, Stockholm: P.A. Norstedt och söners förlag
- Hermansson, Jörgen (1993), *Politik som intressekamp: parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter (1992), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1(1):5-28
- Lagerroth, Fredrik (1942), *1809 års regeringsform: dess ursprung och tolkning*, Stockholm: Svenska bokförlaget
- Lewin, Leif, (2002), *Ideologi och strategi: svensk politik under 130 år*, Stockholm: Norstedts juridik (5 uppl.)
- Maor, Moshe (1995), "Intra-Party Determinants of Coalition Bargaining", *Journal of Theoretical Politics*, 7(1):65-91
- Molin, Björn (1965), *Tjänstepensionsfrågan: En studie i svenske partipolitik*, Göteborg: Akademiförlaget
- Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (eds.) (1999), *Policy? Office? or Votes? – How Political Parties Make Hard Choices*, Cambridge: Cambridge University Press
- Panbianco, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruin, Olof (1988), "Sweden: The New Constitution (1974) and the Tradition of Consensual Politics", In: Vernon Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot: Gower
- Ryen, Anne (2004), *Kvalitativ intervju*, Malmö: Liber
- Saglie, Jo & Knut Heidar (2004), "Democracy within Norwegian Political Parties: Complacency or Pressure for Change?", *Party Politics*, 10(4):385-405
- Sjöblom, Gunnar (1968), *Party Strategies in a Multi-party System*, Lund: Studentlitteratur
- Stjernquist, Nils (1996), *Trūkammartiden: Sveriges riksdag 1867-1970*, Stockholm: Sveriges riksdag
- von Sydow, Björn (1978), *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i Socialdemokratins ledning 1955-1960*, Stockholm: Tidens förlag
- von Sydow, Björn von (1989), *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944-1968*, Stockholm: Tidens förlag
- von Sydow, Björn (1997), *Parlamentarismen i Sverige: utveckling och reform till 1945*, Hedemora: Gidlunds i samarbete med Riksbankens jubileumsfond
- Teorell, Jan (1989), *Demokrati eller fätalsvalde – Om beslutsfattande i partiorganisationer*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Teorell, Jan (1999), "A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy", *Party Politics*, 5(3):363-382
- Torstendahl, Rolf (1966), *Introduktion till historievetenskapen: Historia som vetenskap*, Stockholm: Natur och Kultur
- Tsebelis, George (1999), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press

- SOU 2004:22, Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter, Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter, Stockholm: Fritzes
- Webb, Paul, David Farrell & Ian Holliday (eds.) (2002), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press
- Westerstahl, Jörgen (1976), "Författningsutredningen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 79:2-11
- Widfeldt, Anders (1999), *Linking Parties with People: Party Membership in Sweden 1960-1997*, Aldershot: Ashgate
- Wockelberg, Helena (2003), *Den svenska förvaltningsmodellen: Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskivket*, Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen
- Yin, Robert K. (2003), *Case Study Research: Design and Method*, London: Sage Publications

Prostitution policy reform and the causal role of ideas

A comparative study of policymaking in the Nordic countries

GREGG BUCKEN-KNAPP –
JOHAN KARLSSON¹

1. Nordic prostitution policies at the crossroads

Over the past decade, public policies aiming at regulating and combating prostitution in the Nordic countries have been subject to drastic change, but not convergence. Until 1999, the Nordic countries regulated prostitution similarly: buying and selling sexual services was legally tolerated, with pimping and procuring being illegal. Yet, in that year, Denmark opted for substantial liberalization, while Sweden became the first country in the world to criminalize the purchase of sexual services, though not the sale. This so-called Swedish model has generated global interest and resulted in similar proposals in other countries. In 2006, the Finnish parliament rejected a bill closely modeled on the Swedish law; while in the summer of 2007, the Norwegian justice department presented a draft bill that would ban the purchase of sexual services, increasing the

likelihood that Norway will follow in Swedish footsteps. Against this backdrop, our aim is to account for cross-national differences in prostitution policy outcomes in four Nordic states: Denmark, Finland, Norway and Sweden.

In this study, we focus on the causal role of ideas for understanding how proponents of a given prostitution policy reform are able to secure support from policymakers. Over the past decade, the use of an ideational approach has shifted from the margins to the mainstream in comparative public policy analysis. Ideational approaches emphasize how policy entrepreneurs are able to portray desired reforms as being consistent with broader ideational frameworks held by key decision makers. Thus, by carefully studying how actors use ideas to achieve policy change, the ideational approach is an advance over approaches that have chiefly focused on the strategic resources held by actors within varying institutional contexts. Given that a central feature of the prostitution policy reform process in all four settings has been exceptionally heated national debates in which societal norms, expert knowledge and cultural values have figured prominently, we argue that an ideational approach is particularly fruitful for analyzing cross-Nordic variation in policy outcomes.

Drawing upon diverse public policy, comparative political economy, international relations, and feminist comparative policy scholarship, we employ an ideational approach to account for why it is that only Sweden has prohibited the purchase of sexual services.

1.2 Previous research on prostitution policy reform

The Swedish law prohibiting the purchase of sexual services has received substantial

1 Fil.dr. Gregg Bucken-Knapp är verksam vid Institutionen för ekonomi och IT, Högskolan Väst.
E-post: gregg.bucken-knapp@hv.se
Doktorand Johan Karlsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
E-post: johan.karlsson@pol.gu.se

attention from scholars across the humanities and social sciences. While certain analyses of the 1999 law have been descriptive and atheoretical (Kilvington, Day & Ward 2001; Munro 2005; Gould 2001; Gould 2002; Dodillet 2005), many focus on the role of Sweden's powerful radical feminist movement in the policy reform process. Some scholars have coupled a description of this role with explicit advocacy for the abolitionist stance, such as Ekberg (2004), who attributes the adoption of the new policy to "feminists and dedicated female politicians (that) understood the importance of and fought for the right of all women to have full control of their bodies." While rich in detail, these studies lack any meaningful connection to theories on policymaking and do not generate conclusions that contribute to a more general understanding of prostitution policy reforms.

Prostitution policy research that has focused on other reform settings similarly lacks an explanatory ambition. Kantola and Squires (2004), who examine debates in the United Kingdom and the Netherlands about prostitution and trafficking in women, conclude that sharply different discourses dominated the debate in these two countries. While noting the distinction between dominant discourses in the UK and the Netherlands, Kantola and Squires (2004: 92) do not provide an explicit account for why such sharply different ideas prevailed, speculating rather that outcomes are "clearly determined by the differing legal and cultural frameworks." Similarly, Allwood's analysis (2004) of French prostitution debates during the period 1997–2002 explores how key actors framed prostitution as a political issue and how prostitutes are constructed within these frames. Yet, Allwood's description of the key discourse

central to the French prostitution debate lacks any explicit methodological guidelines for assessing how prostitution can be successfully reframed in order for policymakers to achieve their desired reforms. Finally, Skilbrei's overview of Norwegian prostitution policy reform in the 1990s focuses on representations of prostitutes in the media and political debates (2001: 63). However, Skilbrei concludes that no real causal pattern can be detected. Rather, the market for sexual services, public perception of prostitutes, and the way in which policymakers "relate" to these perceptions are all mutually constituted.

In contrast to these descriptive accounts, Joyce Outshoorn's edited volume *The Politics of Prostitution* (2004) offers the sole attempt at systematic comparative analysis of prostitution policy outcomes. Scholars contributing to the Outshoorn volume focus on prostitution policy in twelve national settings, drawing upon an explanatory model developed by the Research Network on Gender Politics and the State (RNGS). The RNGS model ambitiously includes a broad range of possible causal factors shaping policy outcomes, including characteristics of the women's movement, the policy environment and relevant policy agencies. However, such a comprehensively detailed model necessarily sacrifices explanatory parsimony. Employing the qualitative RNGS model requires that scholars code data on multiple independent and intervening variables. Such richness in terms of explanatory factors is not matched by explicit methodological guidelines specifying how researchers should assess the relative significance of different variables for understanding prostitution policy outcomes.

Hence, applying the model to each of the national cases results in chapters that can only serve descriptive purposes.

Svanström's (2004: 239-244) review of the 1999 Swedish law provides an example of how this volume fails to live up to its promise when confronted with a crucial case of policy reform. In addressing the role of policy frames, Svanström notes that both supporters and opponents of criminalization were active in the debate. However, the analysis is not developed beyond documenting that differing views existed. Left unanswered is the question of how and why a policy frame in which competing perspectives over the future of Swedish prostitution policy mattered for the eventual policy outcome, if at all.

Thus, existing research has failed to provide a compelling analytical framework for understanding why only Sweden has, thus far, passed a law criminalizing the purchase of sexual services. In the following section, we focus on the broad ideational literature, which has become increasingly central in both public policy and international relations over the past decade. After detailing the core features of this literature, we specify how an ideational approach can fruitfully be employed to analyze prostitution policy.

2. Project description

2.1 Theoretical framework: The role of ideas

Scholars adhering to ideational approaches within political science maintain that successfully translating ideas into policy requires a synergy between ideas and the relevant institutional and cultural features of the polity (Béland 2005, Berman 2001, Cox 2001, Walsh 2000). Thus, ideational scholars do not deny that actors, their level of strategic resources, and institutional design are crucial elements in understand-

ing policy outcomes. Where an ideational approach differs is in emphasizing the need for actors to "embed their arguments in persuasive ideational frameworks" (Hansen & King 2001). Indeed, placing ideas alongside more traditional explanatory variables, such as actors' resources and the institutional framework, is a defining feature of contemporary integrated approaches to public policy, including Sabatier's (1998) advocacy coalition framework and Baumgartner & Jones (1993) emphasis on punctuated equilibrium. Successfully nesting ideas for policy reform can be regarded as the *mobilization of consent for policy* (Gourevitch 1989). Within the field of international relations, the concept of *grafting* is used to describe a similar attempt at achieving policy change: entrepreneurs graft their reform idea onto existing international norms in order to improve the odds that governments will enact their proposals (Price 1998). A complementary argument is put forward by Kingdon (1995), who specifies how policy proposals need to "fit with the dominant values and current national mood" in order to be adopted. Taken jointly, these scholars stress that ideational accounts must demonstrate an explicit linkage between policy ideas and relevant ideational frameworks within the broader polity.

We argue that prostitution policy outcomes can be fruitfully analyzed by focusing on three categories of ideas: policy positions, expert knowledge, and ideational frameworks. Policy positions are relatively narrow in scope and are only intended to capture proposals for policy reform within a single issue area. They specify the content (either generally or detailed) of desired policy alternatives. One should, of course, not expect that actors will succeed in achieving desired reforms simply by de-

tailoring their desire for policy reform or policy continuity. Yet, this does not imply that policy stances are trivial. We maintain that such positions represent a concrete goal held by actors and offer a rallying point around which proponents, allies and reform opponents can mobilize. Our second category of ideas is expert knowledge: the knowledge and information produced by epistemic communities regarded as possessing authoritative claims to expertise within given policy areas (Haas 1992). This category of ideas is not mere “raw data”. Rather, it represents the analysis of different social or physical phenomena, accounts of their possible inter-relationships and claims as to consequences. As such, expert knowledge disseminated by epistemic communities is one strategy in the construction of “causal stories”, in which policy problems are identified, alleged causes are located, and policy solutions are prescribed (Stone 1989). Ideational frameworks form the final category of ideas relevant to this study. Unlike expert knowledge, ideational frameworks are not necessarily specific to policies in one issue-area. Instead, they are the broad cognitive and moral frames held by individuals, facilitating the organization and interpretation of political phenomena such that normative judgments and policy prescriptions for the relevant spheres of society can result.

We hypothesize that actors seeking prostitution policy reform stand the greatest likelihood of success when they are able to graft policy positions onto prevailing ideational frameworks that will resonate with policymakers. As used in the international relations literature, grafting (Price 1998: 628) is a strategy in which policy entrepreneurs explicitly highlight the persuasive force of established norms when they argue that specific policies

should be adopted. Thus, grafting involves demonstrating a suitable fit between policy proposals and the normative content of ideational frameworks within the polity. Grafting also requires that actors strategically deploy expert knowledge. Policy entrepreneurs will use expert knowledge selectively, highlighting specific information most likely to substantiate their claims that a given policy proposal is the only viable option. Yet, attempts at grafting do not take place in a vacuum. Most notably, proponents of competing policy proposals are likely to engage in similar efforts at grafting. Thus, we also hypothesize that actors seeking prostitution policy reform must pursue a complementary strategy of attempting to discredit opponents. Discrediting is a strategy in which alternative policy positions are called into question, on the basis of both the ideational frameworks and expert knowledge used to underpin those positions. In short, prostitution policy reform is a contest of ideas, some of which diagnose a societal problem and justify a given course of action, while others cast doubt on those seeking to persuade policymakers that other reform measures are advisable.

2.2 Process tracing

While existing scholarship on prostitution policy reform tends to be descriptive, or has neglected a systematic exploration of the relationship among variables, we aim to trace the process through which policy entrepreneurs use ideas to further their favored policy position. The technique of process tracing attempts to identify and test causal mechanisms by focusing on how “various initial conditions are translated into outcomes” (George & McKeown 1985), and the approach emphasizes developing “analytical explanation(s)

couched in theoretical variables that have been identified in the research design” (Bennett & George 2001). Process tracing is particularly well-suited for evaluating ideational arguments, as it provides a tool for verifying the extent to which ideas played a crucial role in the arsenal of policy entrepreneurs seeking reform in a given issue-area.

2.3 Data collection and analysis

In order to test our hypotheses, we will gather and analyze a broad range of data from the four different policy reform processes. The analysis will primarily focus on the events of the past fifteen years, as this time-frame covers both the key policy reform debates and relevant mobilization efforts leading up to them.

Our data collection and analysis process relies on two complementary strategies:

- *Qualitative text analyses* of primary and secondary source documents to record how the debates on prostitution policy reform have evolved. We focus on three types of sources: (1) Public documents, such as government bills, official reports, and parliamentary minutes; (2) Internal and public documents from central actors, such as political parties, interest groups and epistemic communities; (3) News, opinion and commentary in the media.
- *Semi-structured interviews* with leading politicians and representatives of key organizations – mainly political parties and interest groups – in each of our cases.

We will analyze the combined data in order to provide answers to the following questions:

Policy positions:

- What prostitution policy positions did policy entrepreneurs favor in each case?

Grafting and ideational frameworks:

- To what extent did policy entrepreneurs attempt to graft their policy position onto a specific ideational framework?
- What was the normative content of the chosen ideational framework?
- How did policy entrepreneurs seek to demonstrate a fit between their policy position and the chosen ideational framework?

Grafting and expert knowledge:

- To what extent did policy entrepreneurs deploy expert knowledge in pursuit of their policy objective?
- What was the content of expert knowledge deployed by policy entrepreneurs?
- How did policy entrepreneurs seek to demonstrate a fit between their policy position and the chosen expert knowledge?

Discrediting

- To what extent did policy entrepreneurs attempt to discredit the expert knowledge and ideational frameworks of policy opponents?
- What arguments were deployed in support of attempts at discrediting?

2.4 Case selection

We will test our hypotheses on the cases of Sweden, Denmark, Norway and Finland. Sharing many essential features, these four Nordic countries offer rich opportunities for employing a most-similar case design. Given their many common traits, it is all the more puzzling why policy entrepreneurs advocating criminalization of the purchase of sexual services succeeded in Sweden, yet not in other Nordic countries.

As the first country to adopt this path-breaking stance on prostitution, the Swedish policy reform process merits in-

depth examination in order to identify those factors crucial to the policy outcome. The case of Denmark is chosen to provide a contrasting outcome concurrent to the Swedish experience. In 1999, Denmark substantially liberalized policies governing prostitution, repealing laws prohibiting prostitution as the sole source of economic subsistence and one banning soliciting, despite the preferences of feminist lobbying organizations.

Norway and Finland offer intriguing possibilities for exploring how ideas matter in prostitution policy debates after the adoption of the Swedish law. The Swedish example has figured prominently in both countries, with policy entrepreneurs advocating the criminalization of the purchase of sexual services. In Finland, the government introduced a bill that would have resulted in criminalization, yet after heated debate, the parliament rejected the bill in 2006. In Norway, a justice department working group rejected adoption of the Swedish model in 2004. The issue resurfaced in 2007 as the Norwegian Labor Party congress passed a resolution in favor of criminalizing the purchase of sexual services. In July 2007, the justice department presented a draft bill which, if adopted, will penalize the purchase of sexual services. Assessing how competing policy entrepreneurs made use of the Swedish policy in their grafting and discrediting strategies will be invaluable for understanding how timing and sequence influenced the adoption of prostitution policy reforms (Pierson 2004).

3. Relevance

Our study contributes to prostitution policy research in particular and more generally, to comparative public policy scholarship. First, we believe that by focusing on the causal role of ideas, we provide a cru-

cial explanatory component for untangling the puzzle of prostitution policy reform processes in the Nordic countries and potentially elsewhere. Surprisingly, a predominantly ideational approach has been absent in previous research on prostitution policy reform, although this approach has been fruitfully applied in other areas of feminist comparative policy analysis (Mazur 1999, 2002). Secondly, our study contributes to the burgeoning scholarly literature on the impact of ideas on economic, social and welfare reform in other policy settings. Specifically, our focus on discrediting augments claims within the ideational literature that support for policy reform is achieved primarily by demonstrating relevant linkages between complementary categories of ideas. Ideas do not simply legitimate, they de-legitimate as well. Thirdly, debates over the regulation of prostitution continue to be salient in the Nordic countries. Our study contributes to an understanding of why prostitution policy has come to be the focal point of intense political controversies in societies that many international observers regard as having relatively homogeneous political cultures.

References

- Baumgartner, Frank R. – Jones, Bryan D., *Agendas and Instability in American Politics*. (Chicago: University of Chicago Press, 1993)
- Béland, David, "Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective," *Social Policy and Administration*, Vol. 39, No. 1, February 2005, 1-18.
- Bennett Andrew – George, Alexander, "Case Studies and Process Tracing in History and Political Science: Similar Strokes for Different Foci," in Elman, Colin – Fendius Elman, Miriam (eds) *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations* (Cambridge, Mass: MIT Press, 2001) 137-166.

- Berman, Sheri, "Ideas, Norms and Culture in Political Analysis," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2, 2001, pp. 231-250.
- Cox, Robert Henry, "The Social Construction of An Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and The Netherlands but Not in Germany," *World Politics*, Vol. 53, April 2001, 463-498.
- Dodillet, Susanne, "Cultural Clash on Prostitution", in Margaret Sönsér Breen & Fiona Peters (eds) *Genealogies of Identity. Interdisciplinary Readings on Sex and Sexuality*. (Amsterdam: Rodopi, 2005).
- Ekberg, Gunilla, "The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services," *Violence Against Women*, Vol. 10. No. 10, October 2004, 1187-1218.
- George, Alexander L. – McKeown, Timothy J., "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making," in Robert Coulam, Robert – Smith, Richard (eds) *Advances in Information Processing in Organizations*, Volume II, Research on Public Organizations (Greenwich, CT: JAI Press, 1985). 21-58.
- Gould, Arthur, "The Criminalization of Buying Sex: The Politics of Prostitution in Sweden," *Journal of Social Policy*, Vol. 30, No. 3, 2001, 437-456.
- Gould, Arthur, "Sweden's Law on Prostitution: Feminism, Drugs and the Foreign Threat" in Thorbeck, Susanne – Pattanaik, Bandana (eds). *Transnational Prostitution: Changing Global Patterns*. (London: Zed Books, 2002)
- Gourevitch, Peter, "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices, In Hall, Peter (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989). 87-106.
- Hansen, Randall – King, Desmond, "Eugenic Ideas, Political Interests and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S." *World Politics*, Vol. 53, January 2001, 237-263.
- Kantola, Johanna – Squires, Judith, "Discourses Surrounding Prostitution Policies in the UK," *European Journal of Women's Studies*, Vol. 11, No. 1, 2004, 77-101.
- Kilvington, Judith – Day, Sophie – Ward, Helen, "Prostitution Policy in Europe: A Time of Change?" *Feminist Review*, Vol. 67, No. 1, 2001, 78-93.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (New York: Longman, 1995)
- Mazur, Amy G., "Feminist Comparative Policy: A New Field of Study," *European Journal of Political Research*. Vol. 35. No. 4, 1999, 483-506.
- Mazur, Amy G., *Theorizing Feminist Policy*. (Oxford: Oxford University Press, 2002)
- Munro, Vanessa E., "Stopping Traffic? A Comparative Study of Responses to the Trafficking in Women for Prostitution" *British Journal of Criminology*, Vol. 46, No. 2, 2006, 318-333.
- Outshoorn, Joyce (ed.) *The Politics of Prostitution: Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)
- Outshoorn, Joyce, "The Political Debates on Prostitution and Trafficking of Women," *Social Politics*, Vol. 12, No. 1, (2005) 141-155.
- Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. (Princeton: Princeton University Press, 2004)
- Price, Richard, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines," *International Organization*, Vol. 52, No. 3, Summer 1998, 613-644.
- Sabatier, Paul A., "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe," *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, 1998, 98-130.
- Skilbrei, May-Len, "The Rise and Fall of Norwegian Massage Parlours: Changes in the Norwegian Prostitution Setting in the 1990s," *Feminist Review*, Vol. 67, No. 1, 63-77.
- Svanström, Yvonne, "Criminalising the John – A Swedish Gender Model?" in Outshoorn, Joyce (ed.) *The Politics of Prostitution: Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 225-244.
- Walsh, James I., "When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas," *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 4, May 2000, 483-516.

Puzzles of (Non-)Democratization: Conditions of Authoritarian Stability

AXEL HADENIUS¹

Over the course of the last thirty years, many countries in the world have been democratized. This started as the third wave of democratization in the Twentieth Century, and despite declining pace, it is still in force. This development has issued in the most comprehensive democratic advancement ever experienced. On the global plane, the average level of democracy has been doubled. Today some 45 percent of the countries could be rated full democracies. But still a majority of countries can be rated more or less authoritarian.

The aim of this project is to examine some cases of enduring authoritarianism, to explore some critical conditions, which we believe contribute to the maintenance of the system. These have to do with different means of controlling potential opposition groups. The project involves five researchers, from different disciplines, at Lund University, and two international researchers. It should be seen as a continuation of an earlier project ("International democratization"), carried out by Axel Hadenius and Jan Teorell in conjunction with peace and conflict researchers in Uppsala. So far we have accomplished the following:

1. A data set covering 191 countries 1972-2003 has been established. It in-

volves extensive information about different forms of government, supplemented by a broad array of possible explanatory variables. We believe this is the best data set in this field available today. We endeavor to analyze these data by means of the best statistical techniques at hand

2. Different indices of democracy have been assessed. Employing a set of criteria for internal evaluation, we find that two indices, Polity and Freedom House, outperform their rivals. The best fit is provided when the two indices are combined (Hadenius and Teorell 2005B).

3. Broad selections of determinants of democracy have been tested. We can confirm the impact of several well-known structural factors, such as economic development, religious composition and heterogeneity, natural resources, and diffusion. In addition, we find that peaceful demonstrations enhance the prospects of democratization. Overall, these factors display a poor explanatory capacity in the short-run. This lends support for the actor-oriented "transition paradigm", focused on short-term dynamics. Yet in the long-run, there is much more credit to the structural perspective (Teorell and Hadenius 2007). Besides, the theory of political culture (championed by Inglehart) has been tested. We find that this theory lacks empirical support (Hadenius and Teorell 2005A, Teorell and Hadenius 2006).

4. A new typology and measurement of authoritarian regime types has been constructed. This way, the frequency over time of different authoritarian regimes can be calculated. Using these measures, we have tested the likelihood of authoritarian regimes being democratized. We can show that the main democracy-avenue goes from a dominant to a non-dominant limited multiparty system (which has the strongest likelihood of being

1 Axel Hadenius är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet.
E-post: axel.hadenius@svet.lu.se

transformed into a democracy). This is a new finding (Hadenius and Teorell 2007).

To continue this work we want to extend our regime database, and to further explore the explanatory side of the study. As noted, we can establish that the authoritarian multiparty system is the prime stepping-stone to democracy. What is it, then, about these regimes that makes them generally more conducive to democratic development – and what is it that makes some change quite swiftly, whereas others, after all, have been maintained at low levels of democracy for long periods of time? Today we can only speculate about the answers to these questions. Thus, we can distinguish certain patterns of change (or not), but we cannot point out the *causal mechanisms* at work. In order to advance our knowledge in this field we intend to apply two research strategies, which we believe is mutually reinforcing.

Large-n global analyses

The first strategy involves the extension of the large-n analyses, across time and with global coverage, which has been employed so far. Here we are now looking at the historical impact of elections (back to the 1920s) – to find out if legacies in this field affect the prospects of democratization later in time (which could explain the special role of authoritarian multiparty systems). This work is connected to an international research group, focused on the role of elections in the process of democratization. This group arranges two panels at the 2007 Meeting of the American Political Science Association. A follow-up conference will be held in December at the University of Florida. Our work will be presented on both occasions.

Case studies of authoritarian stability

The other strategy is to focus on a small number of carefully selected cases, where more intense studies could be pursued. An advantage of this strategy is that it could provide more detailed information about explanatory mechanisms at play. Besides, it is normally possible to account for a much broader set of potentially important conditions. It is for this case study project, primarily, that we are now applying for funding.

As for the selection of cases we want, first of all, to include two countries, which stand out as remarkable outliers in the global analyses (having considerably lower democracy level than predicted) – namely Belarus and Singapore. These are marked, moreover, by a high degree of regime dominance. Opposition groups have been effectively marginalized, and this has been achieved by relatively mild methods. In addition, we would include two other countries. One is Tunisia. This is another example of enduring, effective and fairly smoothly accomplished authoritarian rule, executed in a semi-competitive fashion. At the same time, Tunisia represents another region: North Africa and the Middle East, which generally under-performs democratically. The other state which we would include, for comparative reasons, is Taiwan. In many ways, conditions in Taiwan up to the early 1990s were very similar to those prevailing in today's Singapore, Belarus and Tunisia. But in Taiwan the dominance of the regime was broken. Hence, we would have an interesting counter-example to relate to.

The prime focus in all case studies would be the development – or not – of an effective opposition. In an authoritarian setting, we argue, a successful democratic opening can only be accomplished through action by opposition groups in

pursuit of vital economic and social resources (cf. Howard and Roessler 2006); international pressure can play role, but only as a supplement to domestic opposition forces. In semi-competitive, electoral systems, which we look at, the regime tends to tilt the elections heavily in its favor. Yet, in several instances, fraudulent elections have triggered popular outrage, which (as in the cases of Ukraine and Georgia) has brought the authoritarian government to a fall. But for that to happen, the existence of a potent opposition network, which could coordinate the protests, is required. In Belarus, Singapore and Tunisia, no such protests have been seen. In Taiwan an effective opposition was swiftly organized.

Inspired by an argument suggested by Bellin (2000) we would look at the role of the main actors in the economic field: the business community and organized labor (see also Acemogulu and Robinson 2006). As we read the argument, these actors could be prevented from taking democratic action out of two sets of concerns: (i) lack of autonomy, and (ii) fear. In the first instance, it is a matter of being too economically dependent of the regime – through ownership ties, subsidies, export controls, wage controls, etc. In the latter case actors are concerned about redistributive efforts (in consequence of democratization) that would affect themselves negatively. The existence of grave socio-economic cleavages is held as the main background factor here. Yet, other concerns, such as ethno-linguistic divides and the threat of terrorism, could have impact too. Following Carothers and Ottoway (2005), moreover, we want to examine the measures employed by the regime to control civil society, to make sure that existing popular associations do not join forces with opposition parties. For that, various

repressive instruments could be applied. Besides, the regime could make use of strings of co-optation between state and society; it could also set up its own associations, which take over the activities in the fields in question. The aim of the study is to illustrate concretely how these preventive conditions operate, and how they interact to maintain authoritarian rule. In the case of Taiwan, of course, the task will rather be to find out how these conditions were changed. No such in-depth case study, with a comparative orientation, has been carried out with a focus on multi-party authoritarian regimes.

Belarus is today the last dictatorship in Europe. Under President Lukashenka, who came to power in 1994, the regime has systematically censored the media, arrested and harassed independent journalists, driven the opposition underground, and engaged in massive electoral manipulation. In 1999, four major opposition leaders and journalists were assassinated. The opposition is both highly fragmented and tiny – with virtually no support outside the capital (Way 2005). In 2006, Lukashenka was voted to his third term in office in elections in which he effectively blocked all opposition access to media and falsified between a third and half of all votes. At the same time, most observers agree that Lukashenka would have won a free and fair election. The survival of Lukashenka's repressive regime for thirteen years on the borders of Western Europe raises important questions about the sources of authoritarian stability in the post-Cold War era. Why has Lukashenka been able to eliminate regime opponents that have been so robust in neighboring countries such as Poland and Ukraine? What combination of repression, patronage and persuasion has allowed him to retain such broad domestic support? Why

have the international community, including the EU, been so unsuccessful at strengthening regime opposition? Despite the country's geographic proximity and theoretical importance, Belarus has received remarkably little scholarly analysis – outside of a few accounts by area specialists such as Ioffe (2003) and Marples (1999). There has been almost no effort to examine the role of the opposition in Belarus in comparative perspective.

Singapore has been ruled by the same party (PAP) for almost 50 years. In the most recent election, 2006, the party gained 82 out of 84 parliamentary seats (as in the two previous elections). A few opposition parties do exist; two are represented in parliament. But their ambitions, and capacities, are modest indeed. As a token of their weakness, they together field candidates in only a minority of the constituencies. The opposition has been criticized for its lack of unity and ambitions (Margolin 2005). Yet, its almost complete marginalization can be seen as the result of a successful regime policy. The governing party dominates the state apparatus completely, and it exercises extensive control in both economic and social life – which is effectively used at election times. Among the more totally authoritarian states in the area (such as China), Singapore has been referred to as an inspiring model. It is rich and well-functioning, and it has found a formula to combine (a degree of) political pluralism and firm regime stability. At the same time, Singapore rejects the well-known modernization-theses: that affluence breeds democracy (Mutalib 2000; Mauzy and Milne 2002). Hence, on many accounts, it is an interesting case to inquire. Not much has been done in previous research to unravel the mechanism that makes this extraordinary case going. Comparative perspec-

tives have been conspicuous by their absence.

Tunisia has since independence been a one party authoritarian regime. Since 1989 periodic competitive elections have been held – along with a trampling of citizenship rights, restrictions on media reporting, and the absence of a law-abiding state. Aware of the importance of international legitimacy, the current president (Ben Ali) has initiated reforms in order to "strengthen democracy", but these are just a façade. In the latest elections (2004) Ali's RCD won 80 % of the seats. The five legal opposition parties together got 20 %, which equals the share stipulated by law. From a top-down perspective, this case study sets out to analyze how the regime uses different strategies to split and divide the opposition (Lust-Okar 2004). Ben Ali has used the Islamist threat in particular as a means to divide the legalized political parties and the outlawed Islamist *an-Nab-dab*. From a bottom-up perspective, the project aims to analyze civil society and its' relations with political parties. Langohr (2004) has argued that in the entire region, citizen activism is more oriented towards civil society organizations rather than political parties, which has negative consequences for democratic reform. Tunisia used to have a quite vibrant civil society, especially a strong trade union movement, but it has now been severely weakened due to co-optation and repression (Bellin 2002; Sadiki 2002).

Taiwan, under KMT-rule, was held to be a textbook case of a stable, authoritarian development state. However, long-term economic and social dynamics undermined the authoritarian order. A key to the development of a vital opposition in the 1980s and 1990s was the existence of a non-state sanctioned "secret" civil society – referred to in the economic sphere

referred to as “guerrilla capitalists”. It had developed in connection to the needs, related to capital scarcity, of the export-oriented small and medium-sized enterprises (Kuo 1998). Another important background factor, we would argue, was the dramatic expansion of rural industrialization that took place in the 1960s as a result of a successful agricultural transformation that had been underway since the 1930s, and which formed the basis of a business sector that was not directly allied with the KMT or dependent on state support (Andersson and Gunnarsson 2003). In consequence, the large segment of native Taiwanese, who had silently opposed the KMT, was empowered. This transformation rested on the successful application of new productivity enhancing technologies and efficient rural organizations, but ultimately the scale of success was determined by the relatively equal distribution of land and access to productive resources that the pattern of small family farms made up (Gunnarsson 1993). Hence, the successful political development of Taiwan could illustrate how economic and social underpinnings affect the conditions of democratic change.

The empirical inquiries will be carried out through fieldwork in the countries in case. To a large degree, information will be gathered by interviews with representatives of opposition groups, actual as well as potential ones – concentrating on the business community, organized labor and certain issue-groups in civil society. We will also draw on information provided by independent local analysts (such as academics and journalists). In addition, we will gather available statistical information about economic and other conditions of relevance. As for the case of Taiwan the study will also follow up on and utilize

data previously gathered for other purposes by members of the research team (Andersson and Gunnarsson).

The aim of the project is to make a contribution to the front-line scholarly debate on authoritarian rule and conditions of democratization. Our findings will be presented at international conferences, and we will strive to have them published in renowned international journals. We aim, moreover, to give out a joint volume, with a good international publishing house. Here the lessons learnt from the country studies will be compared and summarized.

Researchers involved

Participants from Lund are (from political science) Professor Axel Hadenius, Associate Professor Jan Teorell and a PhD student, and (from economic history) Professor Christer Gunnarsson and PhD Martin Andersson. Furthermore, Associate Professor Lust-Okar, Yale University, and Assistant Professor Lucan Way, University of Toronto, will be involved. These have both established themselves as internationally well-recognized researchers in the field of study, with a focus on the Middle East and Eastern Europe, respectively.

References

- Acemoglu, Daron and James Robertson (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.
- Andersson, Martin and Christer Gunnarsson (2003) *Economic Development and Structural Change in Asia Passific*. Routledge
- Bellin, Eva (2000) "Contingent Democrats. Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries", *World Politics*, 52: 175-205

- Bellin, Eva (2002) *Stalled Democracy: Capital, Labor, and the Paradox of State-Sponsored Development*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Carothers, Thomas and Marina Ottoway (2000) *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Gunnarsson, Christer (1993) Dingism or Free-trade Regime? A Historical and Institutional Interpretation of the Taiwanese Success Story". In Hansson, G (ed), *Trade, Growth and Development*, Routledge.
- Hadenius, Axel and Jan Teorell (2005A) "Cultural and Economic Prerequisites of Democracy: Reassessing Recent Evidence", *Studies in Comparative International Development* 39: 87–106.
- Hadenius, Axel and Jan Teorell (2005B) "Assessing Alternative Indices of Democracy", *C&M Working Papers* 6, IPSA
- Hadenius, Axel and Jan Teorell (2007) "Authoritarian Regimes: Stability, Change, and Pathways to Democracy, 1972–2003", *Journal of Democracy*, 18: 143-57.
- Howard, Mark and Philip Roessler (2006) "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes" *American Journal of Political Science*, 50: 356-81.
- Ioffe, Grigori (2003), "Understanding Belarus: Belarusian Identity?" *Europe-Asia Studies*, 55: 1241–72.
- Kuo, Cheng-tian (1998) "Private Governance in Taiwan", in S Chan, C. Clark and D. Lam (eds) *Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economies Reconsidered*. MacMillan.
- Langohr, Vicky (2004) "Too Much Civil Society, Too Little Politics: Egypt and Liberalizing Arab Regimes" *Comparative Politics*, 36: 181-204.
- Lust-Okar, Ellen (2004) "Divides They Rule: The Management and Manipulation of Political Opposition", *Comparative Politics*, 36: 159-80.
- Margolin, Jean-Louis (2005) "Singapore 40 Years on. Slow Road to Democracy." *Asia Europe Journal*, 3: 95-115.
- Marples, David (1999) *Belarus: A Denationalized Nation*, Harwood Academic Publishers.
- Mutalib, Hussin (2000) "Illiberal Democracy and the Future of Opposition in Singapore." *Third World Quarterly*, 21: 313-42.
- Sadiki, Larbi (2002) "Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means", *British Journal of Middle Eastern Studies*, 29: 57-87.
- Teorell, Jan and Axel Hadenius (2006) "Democracy without Democratic Values. A Rejoinder to Wetzels and Inglehart", *Studies in Comparative International Development* 40: 87-106.
- Teorell, Jan and Axel Hadenius (2007) "Determinants of Democratization: Taking Stock of the Large-N Evidence". In Berg-Schlosser, Dirk (Ed.) *Democratization: The State of the Art*, Barbara Budrich Publishing House, 2007.
- Way, Lucan (2005) "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave. The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine", *World Politics*, 57: 231-61.

The Unfinished Urban Democracy? The Social Costs and Democratic Consequences of Women's Insecurity in the Urban Environment

CHRISTINE HUDSON – MAGNUS WIKSTRÖM – NIKLAS HANES – LINDA HOLMLUND¹

Introduction

The aim of this project is to examine the consequences of women's insecurity in the urban environment from both an economic and a democratic perspective. A city is not just a physical place it is also an emotional space. It is about feelings of being welcome, belonging, included and unafraid or of being unwelcome, excluded, and afraid. For many women, their ability to use the city is curtailed by their fear of sexual assault and crime. From a democratic perspective, the right to the city should be the same for all citizens, regardless of sex, age, ethnicity or handicap. However, women's lack of security can

impinge on their rights as a citizen. From an economic perspective, fear represents a cost both for the individual and society. It can mean a personal cost for women in that it may hinder them from participating in and enjoying many of the activities offered by the city. Figuring out strategies to take oneself home safely from work or pleasure can be enervating and time consuming. If women refrain from eating out after dark, from going to the theatre or the cinema, from participating in evening courses or meetings, or from taking a job that involves unsocial hours, it involves not only a cost for them individually but also for society. This is not just in terms of lost potential income from goods or services; fear is destructive for the networks of trust needed to build social capital. It creates a negative ambiance that leads us to avoid certain places, to choose not to live there; it is counter conducive to feelings of being at home and belonging for both women and men.

Previous research on women's insecurity in public places has mainly focused on the geographical, criminological and sociological aspects or women's fear. However, in terms of disutility, women's fear is likely to cost society substantial amounts every year. Public strategies to make cities safer require inputs in terms of time and money and municipalities face many competing claims for resources. By identifying both the democratic consequences and the social cost of women's fear of violent crime, it is hoped that the importance of public investment in measures to bring about change and the benefits accruing from such investments will be highlighted. In this respect, the project represents a new approach drawing on theories and methods from political science and economics and aims at filling a gap in our

1 Docent Christine Hudson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

E-post: chris.hudson@pol.umu.se

Fil. dr. Magnus Wikström, fil. dr. Niklas Hanes och doktorand Linda Holmlund är verksamma vid Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

E-post: magnus.wikstrom@econ.umu.se;

niklas.hanes@econ.umu.se;

linda.holmlund@econ.umu.se;

knowledge about the consequences of women's fear in public places.

Previous research

It is now recognized that fear of crime can be as harmful as crime itself and that the effects go beyond those who are actually physically or economically injured. A broad literature has emerged, mainly in criminology (Heber 2005) and in human geography (Pain 2000). Numerous studies have focused on explaining people's fear of crime and have considered different demographic aspects. The results show that for example women are more afraid than men and the elderly are more afraid than young people; and that fear seems to be independent of victimization, both victims and non-victims express similar amounts of fear. There is also a body of literature focusing on the physical conditions that impact on the fear of crime (Darke 1996, Greed 1994, Panelli et al 2005). These studies centre largely on urban environments and the way in which the city is designed and functions is linked to women's fear of crime. There are, however, other writers who have criticized this physical 'design' focus and have stressed the importance of locating women's fear within the broader unequal power relations in society whereby some groups (white, heterosexual, middleclass males) routinely dominate other groups (for example women, the elderly and ethnic minorities). They argue instead that it is important to study the social causes of women's fear (Koskela 1997, Koskela & Pain 2000, Pain 2001)

However, none of these approaches consider the democratic consequences and the economic costs of fear of vio-

lence. In the economics literature, studies measuring the aggregate cost of crime sometimes mention fear, but neglect it in their calculations (Anderson, 1999). Cost benefit studies of crime prevention discuss fear briefly, but it is often considered too difficult to measure explicitly (Roman & Farrell 2002). Studies of the willingness to pay for crime control programs (Cohen et al. 2001) generally do not explicitly aim at measuring the fear of crime. In political science, a number of writers have argued that women's lack of physical integrity curtails their democratic rights and their freedom in the public sphere (Eduards 2002 and Gustafsson et al 1997). Indeed Wendt Höjer (2002) argues that men's violence and women's fear constitute a central problem for democracy and Lister (2003) considers that it acts to the detriment of women's citizenship. However, women's fear of violent crime and the costs it involves in democratic terms are not discussed in relation to the city. A first attempt in this direction has been made by Hudson & Rönnblom (2006) in their study of women's visions of the city as a good place for women. Whilst not focusing specifically on women's fear of violence in public places, their findings from two Swedish cities showed that fear was a common factor amongst women from all walks of life in both cities. Although this had a circumscribing effect on women's participation in the city, they also found that many of the women interviewed were not just passive 'victims' of the city; but actively developed strategies for negotiating the city. However, no attempt was made to measure the 'cost' of women's fear or the toll their strategies to 'win back the city' took in terms of time, energy and emotional stress.

Approach

This study builds on an interdisciplinary approach utilizing theories and methods drawn from economics and political science. We are aware that, statistically, women face greater risk of violence in the home. Our focus is, however, on women's fear in public places as we are interested in measuring the costs to society of women's fear of violence in public and their risk avoidance or risk reduction strategies. The economic costs of women's insecurity will be measured using two different methods (the contingent valuation method and an indirect method giving the economic value implicitly) that utilize the concept of shadow markets. Information would be collected by means of a questionnaire survey sent out to 3000 women in all parts of Sweden. Women would be asked about their willingness to pay to avoid sexual assault; about defensive behaviour and their level of fear. Questions such as "How safe do you feel walking alone outside after dark?" would be used to gauge the fear level and ordered responses from safe to unsafe used as a proxy of fear of crime. Ordered probit methods would be used to obtain the coefficients needed to calculate the shadow price of fear (see Moore & Shepherd, 2006). Although the emphasis would be on the economic costs, a number of questions relating to the democratic consequences of women's fear would also be included such as whether women's fear hampers them from participating in the city. In addition, questions about socio-economic and demographic factors such as age, income, height and strength will be included as controls. Our approach gives us the possibility to draw conclusions about how different demographic and socio-economic factors correlate with wom-

en's fear and about women's defensive behaviour.

With regard to the democratic consequences of fear, we draw on theories concerning the gendered nature of democracy (e.g. Gustafsson et al 1997, Young 1990, Wendt Höjer 2002). Eduards argues that democracy for women involves economic independence, political influence and bodily integrity and views the latter as essential for "the foundation of an egalitarian social order" (Eduards 1997: 23). Whilst considerable progress has been made with regard to the first two aspects, much remains to be done with regard to the third. As long as women lack the fundamental right to their own bodies, then it is difficult to talk about a functioning democratic order (Wendt Höjer 2002) or equal citizenship for women and men (Lister 2003). If this is to be achieved, if the unequal power relationship between women and men is to be changed, then gender equality must penetrate all aspects of life – the home, day care, schools, the work place, transport, public spaces. Within their work with integrating gender equality into their services and policies, many Swedish cities and towns are acknowledging women's equal right to the city and are making efforts to create places that are safer for both women and men.

There are, however, differences between places with some municipalities being more equal with regard to, for example, women's/men's levels of education, economic activity, unemployment, income, labour market segregation, utilization of parental leave, health, and number of female local councillors, as is shown by Statistics Sweden's Gender Equality Index. However, this index does not include any variables concerning assaults on women or how safe women feel. Nevertheless, those municipalities scoring high

Table 1

Municipal strategies	Women's feelings of security	
	Safe	Unsafe
Limited		
Extensive		

in the index might well be more likely to be developing deeper-going strategies that challenge the established gender power relations and in this way contribute to creating places where women feel more secure. Accordingly, a questionnaire will be sent electronically to the local government officer responsible for gender equality in each municipality. This will ask questions about the types of policies being developed and the measures being implemented by the local authorities.

It is not enough for municipalities to adopt a top-down approach focusing on improving the gender awareness of the professionals (e.g. town planners). There is a danger that this leads to an emphasis on solely physical solutions. It is not the physical environment itself that threatens women. Fear is embedded in the unequal gendered power relations in society. Improving street lighting or building footbridges instead of tunnels will not solve the root causes of women's fear in public places. Nevertheless, there is a spatial dimension to fear and previous studies have shown that women are more afraid in certain locations or avoid certain places because they consider that these are associated with greater risk (Heber 2005). Physical measures may possibly ameliorate the situation to some extent and help to make these places less fearful. We will classify municipalities only focusing on physical measures as pursuing a *limited or short-term strategy*

However, bringing about a change in the unequal power relations requires deeper going, more long term strategies that penetrate all aspects of society. Cities also need to be developing strategies that aim to change attitudes so that violence against women becomes unacceptable and women's physical integrity becomes an integral part of their democratic rights. Such efforts would include, for example, ensuring gender-aware pedagogy is developed in day care and schools; the provision of or subsidization of services to support women such as safe houses for battered women and children; measures to help men who are violent towards women to change their behaviour; confidence building programmes for girls and young women and for boys and young men to work with their masculinity. Municipalities that are developing these sorts of measures we would regard as pursuing an *extensive strategy*.

The results from questions concerning feelings of security/insecurity in the questionnaire sent to women in the municipalities would be used to classify the municipalities into *safe* or *unsafe* depending on the nature of the responses. These two classifications would be combined to produce four categories. (Table 1)

Municipalities would be selected from each of these categories for more in-depth study. Interviews would be carried out with local politicians, local government officers and representatives for women's

organizations to gain insights into how they view the municipality as a 'good place' for women. The intention is also to obtain more detailed information on the type of policies and measures the municipality is pursuing with regard to combating women's bodily vulnerability (Wendt Höjer 2002). We would also work with focus groups of women from different walks of life. Women use and experience the city differently at different stages in their life-cycle – when they are young, old, have children, depending on their job, their leisure pursuits, their economic situation and so forth (Hudson & Rönnblom 2006). The aim here is not only to explore how the social construction of public space as dangerous for women may exacerbate women's fear of violence, thus circumscribing their use of and access to the city and impinging their democratic rights, but also to gain greater insight into the strategies women adopt to negotiate and cope with these perceptions of vulnerability i.e. their empowerment strategies (Wesely & Gaarder 2004). The intention is also to encourage women to discuss what kinds of public policies/actions they consider could be important in enabling them to counter the patterns of exclusion and denial of opportunities for participation in the city.

References

- Anderson, D (1999) The Aggregate Burden of Crime. *Journal of Law and Economics* 42, 611- 642
- Cohen, M., Rust, R., Steen, S & Tidd, S (2004) Willingness-to-Pay for Crime Control Programs. *Criminology* 42, 86-106
- Darke, J (1996) "The Man-Shaped City" pp 88-99 in Booth, C, Darke, J & Yeandle, S (Eds) *Changing Places, Women's lives in the City*. Paul Chapman Publishing: London
- Eduards, M (1997) "Interpreting Women's Organizing" pp 11-25 in Gustafsson, G et al *Towards a new democratic order?* Publica: Stockholm
- Eduards, M (2002) *Förbjuden handling Om kvinnors organisering och feministiska teori*. Liber: Malmö
- Greed, C (1994) *Women and Planning. Creating Gendered realities*. Routledge: London
- Gustafsson, G, Eduards, M & Rönnblom, M (1997) *Towards a new democratic order?* Publica: Stockholm
- Heber, A (2005) *Var rädd om dig!* Rapport 2005:3, Kriminologiska institutionen, Stockholms Universitet
- Hudson, C & Rönnblom, M (2006). "The woman-made city – feminist utopia or practical possibility?" Paper for the Feminist Utopias and urban social experiments conference, Tours, France, 8-9th March 2006
- Koskela, H (1997) 'Bold Walk and Breakings': women's spatial confidence versus fear of violence. *Gender Place & Culture* 4 (3), 301-319
- Koskela, H. & Pain, R (2000) Revisiting Fear and Place: Women's Fear of Attack and the Built Environment. *Geoforum* 31, 269-280
- Lister, R (2003). *Citizenship feminist Perspectives* New York University Press: New York
- Moore, S & Shepherd, J (2006). The cost of fear; shadow pricing the intangible costs of crime. *Applied Economics* 38, 293-300
- Pain, R (2000) Place, social relations and the fear of crime: A review. *Progress in Human Geography* 24, 365-387
- Pain, R (2001) Gender, Race, Age and Fear in the City. *Urban Studies* 38, 899-913.
- Panelli, R Kraack, A & Little, J (2005) Claiming Space and Community: Rural Women's Strategies for Living With and Beyond Fear. *Geoforum* 36, 495-508
- Roman, J & Farrell, G (2002) Cost-benefit Analysis for Crime Prevention. *Crime Prevention Studies* 14, 53-92
- Wendt Höjer, M (2002) *Räddslans politik*. Liber: Malmö
- Wesely, J & Gaarder, E (2004). The gendered nature of the urban outdoors. Women negotiating fear of violence. *Gender & Society* 18 (5), 645-663
- Young, I M (1990) *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press: Princeton

Fisheries in sub-Saharan Africa: A Comparative Study of Property Rights Institutions and Sustainable Development

SVERKER C. JAGERS – MARTIN SJÖSTEDT¹

Background and purpose

On the one hand, millions of small-scale fishermen and their families depend on fish and fishing for income and nutrition. On the other hand, fish exports and licensing agreements with foreign fleets constitute an important source of foreign exchange and revenue for the cash-strapped African states. But, today, many fisheries suffer from overexploitation and ecological stress, endangering the livelihoods of some of the poorest segments of society, putting pressure on public finances, and also severely threatening the overall health of the oceans (Devine 2006; World Bank 2004; Myers 2003).

Given the severe challenges facing marine ecosystems, vulnerable communities, and fishing fleets of African nations, the purpose of this research project is to provide high quality academic research and empirically grounded policy advice on the relationship between institutional ar-

rangements and fisheries outcomes in Africa. A comparative study of African countries' fisheries management as outlined here would contribute to an understanding of why some countries' fisheries are more sustainable than others, and it would also help identify best practices for other countries to follow. In addition, the explicit focus on *enforcement mechanisms* as outlined below would also contribute to a deeper theoretical understanding of institutional change and institutional dynamics inherent in various property rights institutions.

A growing consensus among researchers and policymakers now suggests that the problem of overfishing is, by and large, an institutional problem (Alcock 2002; Bailey 1988; Kaitala 1993). Weak or absent institutional arrangements have enabled overfishing to continue to this point of near-collapse, and in order to get fisheries back on a sustainable track, institutional reform is widely called for (FAO 2006; World Bank 2004; Townsend 2006; Iudicello 1999; Grafton 2006; Bromley 2005). But the institutional reforms and the solutions deployed in developing countries have rarely been evaluated in empirical research, and there is consequently a lack of a deeper understanding of the relationship between institutional arrangements and outcomes in the fisheries sector, especially in Africa. More specifically, this project focuses on the performance of various forms of property rights arrangements adopted by African states; quota systems, territorial use rights, marine protected areas, annual catch entitlements, customary and comanagement regimes etc. and in particular the enforcement dynamics inherent in each institutional arrangement. Performance is in turn evaluated along three dimensions: ecological sustainability (maintaining the re-

1 Fil. dr. Sverker C. Jagers och doktorand Martin Sjöstedt är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
E-post sverker.jagers@pol.gu.se
martin.sjostedt@pol.gu.se

source base), economic sustainability (enhancing macroeconomic resource rents), and social or community sustainability (securing the livelihoods of small scale fishermen and vulnerable communities) (Bennett 2005; Reed 2004; Jin 2003).

Theoretical framework

“The fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will be there for him tomorrow if they are left behind today” (Gordon 1954). Preceding Coase’s *social cost* (1960), Olson’s *logic of collective action* (1965), Hardin’s *tragedy of the commons* (1968), and Alchian and Demsetz’s *property rights paradigm* (1973), Gordon early on recognized the resource characteristics that make the management of fisheries and other common pool resources particularly problematic, namely the inability to exclude outsiders (Coase 1960; Olson 1965; Alchian and Demsetz 1973; Hardin 1968). Intuitively, it would be in each fisherman’s interest to leave some fish behind so that the prospects for future revenues were safeguarded. But as numerous deteriorating resource systems are evidence of: open access regimes make every resource user expect that others are overharvesting the resource and for that reason they engage in overuse themselves. This is the tragedy of the commons, also conceptualized as a collective action dilemma, a social trap, or as the prisoner’s dilemma (Bromley 1992; Rothstein 2005; Axelrod 1984). In all these conceptualizations, the expectation that others will embark on a non-cooperative path and free-ride on conservation efforts makes every individual reluctant to participating in conserving the collective good or employing a cooperative strategy themselves, even if this would have been the rational thing to do.

But institutional theory not only comes with dismal predictions; it also provides potential solutions to collective action dilemmas and the resulting overuse of natural resources. By and large, these solutions have something to do with property rights (Christy 1996; Anderson 1995; Eggertsson 1990; Edwards 2003; Arnason 2005; Fox 2003). The early scholars of common pool resources predominantly suggested the introduction of private property rights because such an institutional arrangement was said to align social and private costs and as such internalize externalities (Scott 1988; Demsetz 1967; Matthiasson 2003). But even though the logic of the private property rights paradigm is compelling, the literature has not provided convincing empirical evidence of its validity. On the contrary, growing evidence of the pitfalls – in particular the high costs and negative consequences for the poor – have in many cases motivated a re-examination of natural resource management institutions. Although Hardin’s tragedy of the commons has (mis)guided natural resource management policy for decades; the development in recent years has pushed governments and policymakers to reconsider the role of communities and actors in between the state and market dichotomy (Acheson 2000; Bromley 2005). In fact, communal organizations have proven able to solve problems that neither the state nor the market have been capable of managing effectively – like the production of local public utilities or the internalization of ecological externalities (Hilborn 2005; Hannesson 2005; Burton 2003).

In the fisheries sector, as well as in other areas of natural resource management, the institutional opportunity set thus include much more than private property rights, including a range of co-management and ecosystem based management

regimes. Yet, it is clear that specifying the rights to migratory wildlife or pelagic fish clearly brings challenges to the designing of appropriate institutional arrangements and a number of different ways of solving the open access situation in fisheries have been suggested; individual transferable quotas (ITQs), individual effort quotas (IEQs), territorial use rights (TURFs), marine protected areas (MPAs), annual catch entitlements (ACEs), and also various co-management regimes (Newell 2005; Anderson 1991; Arnason 1993; Huppert 2005). But it has rarely been evaluated how well these institutional arrangements meet ecological, economical and social targets (Bergen 2003; Arnason 2005). What is more, the debate over which type or form of property arrangement typically overlooks the, at least theoretically, fundamental role played by enforcement mechanisms and complementary institutions of monitoring, control and surveillance (MCS) (Barzel 2002; Firmin-Sellers 1995; Anderson 1989; Rudd 2004). In fact, the explicit focus on *enforcement mechanisms* is here what is in particular intended to move the literature on institutions and natural resource management forward. The basic, but fundamental, notion is simply that no institutional arrangement is stronger than the enforcement framework that stands behind it (Jensen 2002; Furlong 1991; Chavez 2005; Gibson 1999). More than simply being a result of form or type of property rights arrangements, the outcomes in natural resource management can thus potentially be explained by differences in systems of monitoring, control and surveillance. In fact, there is now an increasing awareness of the fundamental role played by the surrounding and complementary institutional framework in which resource systems and the property arrangements that gov-

ern their use are embedded (Morrow 1996; Burton 2003). But this growing consensus generally suffers from a lack of specification on which particular institutional aspects are important, and why they are important. An enabling institutional environment provided by national governments has for example recently been put forward as crucial for explaining various outcomes in natural resource management (Townsend 2006; World Bank 2004). But the concept of an enabling environment needs to be unbundled (Agrawal 2001; Acemoglu 2005). More than investigating which property rights arrangements that have been deployed in the countries successful and less successful in sustainably managing their fisheries; we also set out to investigate: what are the main differences when it comes to enforcement mechanisms? What particular institutional combinations (*blending*), what order of interventions (*sequencing*), and what rate of reform – gradualism or shock therapy (*pacing*) have produced the most positive outcomes?

Research Plan

The aim here is to conduct a systematic comparative study of African countries' fisheries legislation. More specifically, the performance (ecological, economical, and community sustainability) of the various property rights arrangements will be compared across six African countries: Kenya, Tanzania, South Africa, Namibia, Ghana and Senegal. A comparative study of these countries' property rights arrangements may contribute to our understanding of if, how and why different institutional solutions result in different outcomes. More than focusing on form or type of arrangement, there will also be an explicit consideration of enforcement mechanisms – the

Table 1.

Country	Ecological sustainability	Economic sustainability	Community sustainability	Property arrangement	Enforcement – MCS
Kenya	High/	High/	High/	ITQs	Sequencing
Tanzania	Medium/	Medium/	Medium/	ACEs	Blending
SA	Low	Low	Low	TURFs	Pacing
Namibia				MPAs	
Ghana				IEQs	
Senegal				Other	

systems of monitoring, control and surveillance. In order to truly capture the institutional dynamics, a process tracing method is applied along the dimensions sequencing, blending, and pacing: in what order has institutional solutions been implemented, in what particular mix, and with what rate of reform? The analysis will be structured as in table 1.

The starting point for this comparative framework is that previous case-based research on fisheries (Arnason 2005; Laxe 2006) needs to be complemented with systematic comparative inquiries. True, case studies provide important insights but risk being too narrow to infer broader generalizations. Previous methodological approaches have also by and large been descriptive rather than more systematically investigating and comparing the effects of various interventions. And, importantly, the issue of the complementary institutions of MCS has generally been overlooked altogether. The material will consist of fisheries legislation and previous case-based research. With the help from our research contacts in the selected countries we will also conduct interviews with regional experts, and perform a triangulation of interview data with that attained from our ‘desktop review’.

References

- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson. 2005. Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy* 13 (October):949-995.
- Acheson, J. M., T. Stockwell, et al. 2000. Evolution of the Maine Lobster Co-Management Law. *Maine Policy Review* 9 (2):52-62.
- Agrawal, Arun, and Clark Gibson. 2001. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development* 29 (10):1649-1672.
- Alchian, Armen, A, and Harold Demsetz. 1973. The Property Rights Paradigm. *The Journal of Economic History* 33 (1):16-27.
- Alcock, Frank. 2002. Bargaining, Uncertainty, and Property Rights in Fisheries. *World Politics* 54 (4):437-461.
- Anderson, L. G. and D. R. Lee. 1991. Efficient Policies To Maintain Total Allowable Catches in ITQ Fisheries With At-Sea Processing. *Land Economics* 67 (2):141-57.
- Anderson, L. G. and D. R. Lee. 1995. Privatizing Open Access Fisheries: Individual Transferable Quotas. In *The Handbook of Environmental Economics*, edited by D. W. Bromley. Oxford, UK: Blackwell.
- Anderson, Lee G. 1989. Enforcement Issues in Selecting Fisheries Management Policy. *Marine Resource Economics* . 6 (3):261-77.
- Arnason, R. 1993. The Icelandic Individual Transferable Quota System: A Descriptive Account. *Marine Resource Economics* 8 (3):201-18.
- Arnason, R. 2005. Property rights in fisheries: Iceland's experience with ITQs. *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3):243-264.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

- Bailey, Richard. 1988. Third World Fisheries: Prospects and Problems. *World Development* 16:751-757.
- Barzel, Yoram. 2002. *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, E. 2005. Gender, fisheries and development. *Marine Policy* 29 (5):451-459.
- Bergen, L.K. and M.H. Carr. 2003. Establishing marine reserves: How can science best inform policy? *Environment* 45 (2):8-19.
- Bromley, D. W. 2005. Purguing the frontier from our mind: Crafting a new fisheries policy. *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3):217-229.
- Bromley, Daniel W, ed. 1992. *Making the Commons Work. Theory, Practice, and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Burton, P.S. 2003. Community enforcement of fisheries effort restrictions. *J Environ Econ Manage* 45 (2):474-491.
- Chavez, C. and H. Salgado 2005. Individual transferable quota markets under illegal fishing. *Environmental & Resource Economics* 31 (3):303-324.
- Christy, F. T. 1996. The Death Rattle of Open Access and the Advent of Property Rights Regimes in Fisheries. *Marine Resource Economics* 11 (4):287-304.
- Coase, Ronald. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3 (1):1-44.
- Demsetz, Harold. 1967. Towards a Theory of Property Rights. *American Economic Review* 57 (2):347-359.
- Devine, J.A, K.D. Baker, and R.L Haedrich. 2006. Fisheries: Deep-Sea Fishes Qualify as Endangered. *Nature* 439 (7072):29.
- Edwards, S.F. 2003. Property rights to multi-attribute fishery resources. *Ecol Econ* 44 (2-3).
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAO. 2006. The State of the World Fisheries and Aquaculture. Rome: FAO.
- Firmin-Sellers, Kathryn. 1995. The Politics of Property Rights. *The American Political Science Review* 89 (4):867-881.
- Fox, K.J., et al. 2003. Property rights in a fishery: regulatory change and firm performance. *J Environ Econ Manage* 46 (1):156-177.
- Furlong, William J. 1991. The Deterrent Effect Of Regulatory Enforcement in The Fishery. *Land Economics* 67 (1):116-129.
- Gibson, C.C. 1999. *Politicians And Poachers. The Political Economy of Wildlife Policy in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, Scott, H. 1954. The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy* 62 (2):124-142.
- Grafton, R. Q, R. Arnason, et al. 2006. Incentive-based Approaches to Sustainable Fisheries. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 63 (3).
- Hannesson, R. 2005. Rights based fishing: Use rights versus property rights to fish. *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3):231-241.
- Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-1248.
- Hilborn, R., J. K. Parrish, et al. 2005. Fishing rights or fishing wrongs? *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3):191-199.
- Huppert, D. D. 2005. An overview of fishing rights. *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 15 (3):201-215.
- Iudicello, S., M. Weber, et al. 1999. *Fish, Markets, and Fishermen: the Economics of Overfishing*. Washington, DC: Island Press.
- Jensen, Frank and Niels Vestergaard. 2002. Moral Hazard Problems in Fisheries Regulation: The Case of Illegal Landings and Discard. *Resource Energy Economics* 24 (4):281-299.
- Jin, D., et al. 2003. Linking economic and ecological models for a marine ecosystem. *Ecological Economics* 46 (3):367-385.
- Kaitala, V and G. R. Munro. 1993. The Management Of High Seas Fisheries. *Marine Resource Economics* 8 (7):313-29.
- Laxe, F. G. 2006. Transferability of fishing rights: The Spanish case. *Marine Policy* 30 (4):379-388.
- Matthiasson, T. 2003. Closing the open sea: Development of fishery management in four Icelandic fisheries. *Natural Resources Forum* 27 (1).
- Morrow, Christopher. E, and Rebecca Watts Hull. 1996. Donor-Initiated Common Pool Resource Institutions: The Case of the

- Yanesha Forestry Cooperative. *World Development* 24 (10):1641-1657.
- Myers, R.A., and B. Worm. 2003. Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities. *Nature* 423 (6935):280-283.
- Newell, R. G., J. N. Sanchirico, et al. 2005. Fishing quota markets. *Journal of Environmental Economics and Management* 49 (3):437-462.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Reed, D. 2004. Analyzing the Political Economy of Poverty Ecological Disruption: WWF: Macroeconomics for Sustainable Development Program Office.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudd, M.A. 2004. An institutional framework for designing and monitoring ecosystem-based fisheries management policy experiments. *Ecological Economics* 48 (1).
- Scott, A. D. 1988. Development Of Property in The Fishery. *Marine Resource Economics* 5:289-311.
- Townsend, R. E., J. McColl, et al. 2006. Design Principles for Individual Transferable Quotas. *Marine Policy* 30 (2):131-141.
- World Bank. 2004. *Saving Fish and Fishers. Toward Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector*. Washington, DC: World Bank.

Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance

CHRISTER JÖNSSON¹

Introduction

The growth of governance beyond the nation state is one of the most distinct political developments during the last half century. The early post-world-war period witnessed the establishment of a large number of influential international institutions, including the United Nations (UN), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the World Bank (IBRD), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and the European Community (EC). In recent decades, these state-dominated international organizations have been supplemented with governance arrangements that involve public as well as private actors, or even are organized entirely on a private basis. Global governance has become the favored term for denoting these complex patterns of authority in world politics today, involving a variety of actors and networks along with states and international institutions (Rosenau 1995).

The rationale of global governance arrangements, and their principal source of legitimization, has traditionally been their capacity to address joint problems and generate benefits for states and societies. Yet, in recent years, international institu-

tions and other public arrangements have increasingly been challenged on normative grounds, and found to suffer from democratic deficits (Held and Koenig-Archibugi 2005). Issues that previously were the domain of democratic decision-making at the national level have been shifted to the international level, but the means of decision-making at this level to a large extent remain the exclusive preserve of state officials and international bureaucrats, with limited opportunities for participation by civil society actors.

The legitimacy of global governance is today at the top of the agenda of national governments, international institutions, and civil society organizations – and rightly so. Whereas societies around the world demand that global governance be developed to handle joint challenges, such as climate change and sustainable development, limits in the perceived legitimacy of these arrangements risks undermining their potential to make a difference. Even if most expressions of failing popular support are non-violent, dissatisfaction with the existing institutional order was an integral part of dramatic protests in Seattle, Prague, Gothenburg, and Genoa, in association with meetings of the WTO, G7, and the EU. The beginning of efforts to address these legitimacy problems reflect the realization that global governance, in the long run, can only be effective to the extent that it is also perceived as legitimate by the citizens affected.

The purpose of this research program, which will be undertaken in collaboration between the Departments of Political Science at Lund University and Stockholm University, is to address the role of transnational actors in the process of democratizing global governance. This term is generally used to denote the broad range of private actors that organize and operate

1 Christer Jönsson är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet.
E-post: christer.jonsson@svet.lu.se

across state borders, including multinational corporations, party associations, non-governmental organizations (NGOs), advocacy networks, and social movements (Risse 2002). Increasingly, the latter types of transnational actors are conceptualized as an emerging global civil society, whose participation in international policy-making holds the promise of a democratization of global governance (Scholte 1999; 2007). Transferring models of democracy originally developed for the national context, and developing new models of democracy tailored for the international level, normative democracy theorists have advanced blueprints for how global governance arrangements may be reformed to integrate civil society actors and thus meet the standards of democratic decision-making. Meanwhile, international institutions are responding to the critique by gradually and unevenly opening up means of participation for transnational actors, whereas NGOs, advocacy networks, and social movements, for their part, emphasize the democratic merits of enhancing their involvement in global policy-making.

This research program is guided by the overarching question of whether and how transnational actors contribute to a democratization of global governance. We address this question by exploring three scholarly themes: (1) transnational actors and the democratization of international institutions, (2) democracy and public-private partnerships in global governance, and (3) the democratic credentials of transnational actors. Within each of these themes, we identify sub-questions and relate the contribution of the program to specific and ongoing scholarly debates.

The program moves beyond existing research in three prominent respects. First, we combine normative political the-

ory and thorough empirical research. Whereas existing research on global democracy has had a strong emphasis on normative democratic theory, empirical process-oriented studies are still lacking. We have ambitions in both fields. We contribute to the development of normative democratic theory by assessing the extent to which national democratic models are transferable to the international domain, or whether new models of democracy must be developed to fit the conditions of global policy-making. Moreover, we trace the implications of alternative models of democracy for the prospects of democratization through transnational actors. In this context, we also address the broader question of whether democracy is an appropriate ambition and source of legitimization in global governance. Yet most original is the bold empirical agenda of the program, which explores the origins and effects of actual attempts to democratize international institutions, and assesses the democratic credentials of public-private partnerships and transnational actors themselves.

Second, we adopt an ambitious comparative research design. Comparative studies are frequently called for, but less frequently conducted, in the social sciences. The reason is the considerable investment in time and money required for large-scale comparisons. A long-term program of this kind allows for a genuinely comparative approach. As opposed to the limited empirical research on democracy in global governance, which is heavily dominated by single-case studies, we operate with a broad comparison across issue-areas. We include cases from issue-areas where transnational activity is particularly prominent, such as trade, development, and the environment, but also from issue-areas where state interests circum-

scribe the room for transnational organization, such as health, security, and migration. Our ambitious comparative design also allows for the inclusion of cases from different parts of the world, hence avoiding the Northern or Western bias that characterizes much previous research on transnational organization.

Third, we include and assess the full spectrum of transnational actors. Whereas existing studies of transnational organization in global governance tend to focus either on non-profit actors (NGOs, movements and networks) or profit actors (multinational corporations), we study processes that involve both categories, and assess the democratic credentials of both categories. It is often assumed that non-profit actors are more conducive to democracy than profit actors. Yet NGOs and social movements confront issues of internal democracy and representativeness as well, and multinational corporations have in recent years adopted codes of conduct and entered into partnerships that demand greater social responsibility.

Identifying the Research Frontier: Three Themes

The frequently used expression global governance is far from uncontroversial. First, is there such a thing as a global realm? Can we posit “the global” as a *sui generis* level of analysis? Most current analyses of global governance view “the global” as the sum total of all levels, from the local to the supranational (for a discussion of this problematic, see Bartelson 2006). In general, the term “governance” implies the formulation, implementation, monitoring, enforcement and review of rules and regulatory institutions. Global governance, in particular, is about coordinat-

ing multiple, interdependent actors and refers to the patterns that emerge from regulatory efforts by these actors in the absence of a central authority. It has emerged as a key concept in the vocabulary of international relations, not least in UN circles. Politically, the global governance concept has served as a useful emblem for the program of reforming the UN and other international organizations. In this vein, the Commission on Global Governance understood the concept as “a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making” (*Our Global Neighbourhood* 1995: 4). This touches on our first scholarly theme, the democratization of international institutions.

Global governance also implies that states are no longer – if they ever were – able to monopolize interactions of political significance across national borders. To be sure, state governments are central nodes in global governance systems, as are intergovernmental organizations (IGOs). To that extent, global governance implies a strong element of “governance with governments” (Zürn 2000: 5-6). But it also involves an expanding and variegated community of transnational actors and movements, “activists beyond borders” (Keck and Sikkink 1998), which are often lumped together under the label of non-governmental organizations (NGOs), as well as powerful economic actors transcending national borders. “Epistemic authority,” that is, deference associated with specialized knowledge, along with “marketized institutions,” that is, a tendency to adopt market principles of organization and social intervention, are associated with global governance (Hewson and Sinclair 1999: 17-18). Hence, public-private partnerships represent our second theme.

Democratic values may apply not only to existing international institutions or

emerging public-private partnerships, but also to the plethora of transnational actors that form the nodes in networks of global governance. There has been a tendency to idealize “civil society” actors as democratic forces. Yet, as Jan Aart Scholte (2002: 299) has pointed out, “we do well to balance enthusiasm for civil society engagement of global governance with due caution” and “demand of civic associations that they not merely assert – but also demonstrate – their democratic credentials.” An inquiry into the democratic credentials of transnational actors therefore constitutes our third theme.

Transnational Actors and the Democratization of International Institutions

In the complex patterns of actors and networks involved in global governance, international institutions, multilateral conferences and other public governance arrangements are important components, through which states seek to regulate activities in fields such as trade, finance, environment, security, social affairs, and human rights. One of the most profound trends in global governance over the last decade is the growing extent to which international institutions are challenged on normative grounds by both scholars and activists. Critics portray international institutions as suffering from “democratic deficits,” when measured against traditional standards of democracy, such as participation, accountability, and transparency. This debate first arose in relation to the European Union in the early 1990s, but has since spread to other international institutions, notably the World Trade Organization, the International Monetary Fund, the World Bank, and central UN bodies. According to the critics, effective-

ness and problem-solving capacity are no longer a sufficient source of legitimacy for international institutions, but must be supplemented with more democratic procedures of decision-making. Formulated in the frequently used terms of Fritz Scharpf (1999), global governance must rest on input legitimacy as well as output legitimacy.

The Debate. Existing literature on the democratic credentials of international institutions and governance arrangements features a scholarly debate with three main positions. According to the first position, democracy beyond the nation-state will be impossible to achieve, because of the absence of a transnational demos and a coherent electorate (Dahl 1999; Scharpf 1999). Proponents of this pessimistic position urge caution in conferring authority to international institutions, since such delegation is always likely to involve costs to democracy. Advocates of the second position in the debate question the diagnosis of a democratic deficit in global governance, and thus claim that there are few reasons to engage in democratizing reforms of international institutions (Majone 1998, 1999; Keohane and Nye 2001; Moravcsik 2002, 2005; Kahler 2005). These should be compared, not to ideal models of democracy, but to the general practice of today’s advanced industrialized democracies, which falls short of these ideal models. Moreover, international institutions already involve forms of democratic control, notably through national governments. By contrast, advocates of the third position recognize the presence of a democratic deficit, and consider it both desirable and possible to democratize international institutions and governance arrangements (e.g. Held 1995, 2005; Zürn 2000, 2005; Scholte 2002, 2005; Lord 2004; Patomäki & Teivainen

2004; Sjövik 2004). This perspective, which is sometimes referred to as cosmopolitan democratic theory, spans a rich variety of views and standpoints concerning the specific mechanisms through which international institutions can become more democratic.

Our Contribution. This research program departs from the third position in this scholarly debate about the democratic credentials of international institutions. Acknowledging the presence of legitimacy problems in global governance today, this program explores the extent to which transnational actors can contribute to a democratization of international institutions and governance arrangements. In this process, we aim to move beyond conventional notions of democracy based on the domestic polity, and endeavor to rethink how democratic values of accountability, representation, and transparency may work in the global arena. More specifically, this program addresses three broad research questions.

The first question is normative in nature and pertains to alternative proposals for ways of democratizing international institutions and governance arrangements. How could the involvement of transnational actors help overcome the democratic deficits of international institutions? This question has generated increasing scholarly interest in recent years, and has produced a range of proposals, as noted above. We will depart from the threefold distinction between competitive democracy, participatory democracy, and deliberative democracy, and map how various proposals for the democratization of international institutions relate to these models (Elster 1986; Karlsson 2001). Are democratic models developed for the domestic context applicable and realizable in the international realm, or do we need to

conceive of democracy in novel terms, as suggested by proponents of cosmopolitan democracy? How can we conceive of “the people” in global governance (Näsström 2003; Doucet 2005)?

The second research question is positive rather than normative, and addresses actual steps toward the democratization of international institutions, as conceptualized in the different models of global democracy. How can we explain processes of democratization, or their absence, in international institutions? Existing empirical evidence testifies to a general trend toward more transnational participation, but considerable variation across institutions in extent and shape. So far, this question has received limited attention in existing literature (Raustiala 1997; O’Brien et al. 2000; Staisch 2004). Our ambition is to formulate and test a set of alternative explanations, drawing on theories of institutional design in international relations, as well as theories of democratization in comparative politics. Does the increasing involvement of transnational actors in international policy-making reflect a shift in norms about legitimate governance, as constructivists in IR would suggest, or the realization that transnational actors can perform functions that states and international institutions are unable to conduct themselves, as rationalists would propose? To what extent are theories of democratization within states useful in explaining democratizing reforms at the international level?

The third question we address pertains to the consequences of democratizing international institutions and governance arrangements. What are the effects of involving transnational actors in international policy-making for its legitimacy, effectiveness, and distributional implications? So far, this question, too, has been

the object of limited systematic research (Kahler 2005; Zürn 2005). Still preoccupied with the diagnosis and potential cures of the democratic deficit in global governance, existing scholarship is rich in assumptions and untested hypotheses, but poor in longitudinal studies of the effects of transnational involvement. Our ambition is to generate conditional answers to this open-ended empirical question of consequences. Do democratizing reforms actually enhance the legitimacy of international institutions in domestic societies, or rather give rise to new legitimacy problems, related to the representative qualities of transnational actors? Does the engagement of transnational actors generate more effective policy-making, or make decision-making more cumbersome and less responsive? How does the inclusion of transnational actors affect the distributional implications of international cooperation, for instance, the division of gains between developed and developing countries?

Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance

Global governance consists not only of international institutions but also of private actors of various kinds. The global regulatory activity in recent years by the non-profit actors of transnational civil society as well as the profit-oriented actors of the global market can be described as a regulatory explosion (Djelic and Sahlin-Andersson 2006; Brunsson and Jacobsson 2000). We are indeed witnessing a “golden era of regulation” (Levi-Faur and Jordana 2005). This has given private actors authority in areas that traditionally belonged to the state and the public sector. A recent development pointing in this direction is the proliferation of partner-

ships between public and private actors in areas such as human rights, environmental protection and development. The Global Compact is a well-known example of this.

The Debate. Research on private authority in international affairs raises issues of how to conceptualize the kind of influence exercised by private actors, as indicated through categorizations such as “market authority”, “moral authority” and “illicit authority” (Hall and Biersteker 2002). A common point of departure in the literature on private authority in global governance is the notion that authority has to do with legitimized power, which is not monopolized by state actors (Cutler et al. 1999; Hall and Biersteker 2002; Higgott et al. 2000). Regulatory activity may entail re-regulation of certain spheres that have already been regulated within the nation-state and in international law. Other forms of regulatory activity take the form of an expansion into “virgin territories” (Djelic and Sahlin-Andersson 2006: 3). In other areas, processes of privatization and outsourcing have created an important regulatory space for private actors in matters that used to be a prerogative of the public sector (Rhodes 1997; Drache 2001; Rosenau 2002). Regulatory tools outside the state-centric sphere are not primarily legally binding regulations (hard law), but rather variants of soft law, such as standards, ranking and monitoring frames and codes of conduct (Hood et al. 1999; Mörth 2004). One prominent example is the regulation of the corporate social responsibility (CSR) field, which entails plenty of examples of new modes of public-private partnerships (see, e.g., Haufler 2001; Bäckstrand 2006). In broader terms, the scholarly debate concerns boundary drawing between public and private spheres of responsibility. In short, the dis-

inction between private and public spheres, fundamental in the social sciences and in liberal thinking on democracy, is in flux (Hirst 1997; Weintraub and Kumar 1997).

Our Contribution. Efforts at grasping the character of private authority in international affairs have opened up a range of issues central to the present research program. A principal contribution by this program will be to examine both how transnational actors in public-private partnerships can contribute to a democratization of global governance, and how regulation based on such partnerships and soft law arrangements might challenge democratic values. We acknowledge that public-private partnerships can have both positive and problematic consequences for the transfer of democratic values to a transnational setting, and we emphasize the need for comparisons of different kinds of partnerships in different issue-areas to gain further understanding of this tension. Whereas existing literature is strong in mapping the growth and variety of public-private partnerships, research on the democratic legitimacy of these arrangements is still lacking.

In line with this, we will identify new participatory practices that institutionalize relationships between the state, civil society and the market, and evaluate those practices from the perspectives of democratic theory. Here, the notion of accountability is central to our inquiries. As public and private spheres of responsibility have become more diffuse and interwoven, chains of accountability become more complex. Transnational civil society groups can advance democratic accountability in global governance through increasing transparency, policy monitoring and review, pursuit of redress (to auditors, ombudspersons, parliaments, courts, me-

dia), and promotion of formal accountability mechanisms (Scholte 2004: 217-22). Such potentially democracy-strengthening activities will be analyzed systematically in this program. We will make a contribution by connecting the empirical examination of partnerships involving NGOs, business actors, states and international institutions to normative democratic questions concerning who ought to regulate social and environmental standards in order to safeguard democratic values.

We will also contribute to the study of the democratization of global governance through assessing public-private partnerships in a transnational setting in light of the balancing act between effectiveness and democratic values (see e.g. Held and Koenig-Archibugi 2004: 126). How is the tension between effectiveness, on the one hand, and accountability, participation and deliberation, on the other hand, manifested in transnational partnerships? Such partnerships, we argue, ought to be seen as complementary to interstate organization and regulation, but the nature of this complementary relationship needs to be understood better. Does, for example, the proliferation of partnerships lead to weaker demands on states to fulfil their obligations to protect the environment, human rights and security?

In sum, reconfigurations of public and private in a global governance setting will be examined empirically and normatively in our program. Arguably, on a more overarching level, boundaries between private and public actors are more fluid than ever before. We are interested in the question whether the relationship between public and private actors has evolved beyond an exchange relation between states and markets. Does it make sense to speak of a global public domain – “an arena of social life with its own rules,

norms and practices, cutting across the state and market and other public private agencies” (Drache 2001: 4), in which states are embedded in a broader institutionalized arena concerned with the production of so-called global public goods (Ruggie 2004: 500)? Or are the borders between the sectors and the distinction between public ends and private means upheld in interaction between the range of actors participating in global governance arrangements?

Democratic Credentials of Transnational Actors

When analyzing the potential of transnational actors to contribute to a democratization of global governance, it is important to examine the democratic credentials of these actors. To what extent are such actors internally democratic, or accountable to their constituencies and members? Are there democratic deficits not only in global governance, but also within the transnational actors whose participation in international policy-making is sometimes put forward as a solution to the lack of transnational democracy? Transnational corporations are generally not subjected to demands of democratic governance, but are confronted with issues of accountability in relation to shareholders, which may be perceived as the “demos” of TNCs. Nevertheless many other people are (sometimes fundamentally and in a negative way) affected by the operations of large corporations. Hence, market actors should not be allowed to escape critical evaluations of their democratic credentials, although the criteria for evaluation might be partly different than for other actors. Most research, however, has been devoted to the democratic credentials of transnational civil society ac-

tors, which are often perceived as a more democratic type of actor in world politics. Hence, it is especially important to examine to what extent these actors suffer from democratic deficits.

The Debate. Three basic positions in the debate concerning the democratic credentials of transnational (civil society) actors can be identified. First, there has been a tendency, especially in the earlier research on “global civil society” in the 1990s, to portray civil society actors in a romantic way as champions of democracy and other normatively “good” causes (cf. Smith et al. 1997; Keck and Sikkink 1998; Florini 2000). A second position in the debate is represented by those sympathizing with other powerful actors in global governance (such as governments, transnational corporations and multilateral institutions). From this perspective, the legitimacy of transnational civil society actors is questioned, often in a very sweeping and one-sided way (cf. the critical evaluation of NGOs from the perspective of business presented in Doh and Teegeen 2003). More constructive criticism comes from a third position, offering systematic analyses of democratic problems and prospects of transnational civil society actors. During the last decade there has been a tendency to pay more attention to democratic shortcomings of NGOs (Fisher 1997; Hudock 1999) and the concept of “uncivil society” (Kopecky and Mudde 2003; cf. Ahrne 1998; Chambers and Kopstein 2001) has been introduced. While there do exist overviews of different aspects of transnational civil society actors’ democratic legitimacy (Van Rooy, 2004; Nelson 2002; Collingwood and Logister 2005; Frangonikolopoulos 2005), there is still a lack of systematic, comparative studies of the democratic credentials of transnational civil society actors.

Our Contribution. Unlike most previous research we will compare the democratic credentials of the whole spectrum of transnational actors. In the discussion of democratic credentials of transnational civil society actors, problems of representation and accountability are central. This is the first major set of democratic deficits that needs to be addressed. Critics of NGOs often point out that their membership might be very limited, perhaps excluding most of the people on whose behalf the NGO claims to speak. The lack of representation within transnational civil society groups may reproduce structural inequalities based on class, gender, nationality, ethnicity, religion etc. (Scholte 1999: 30). This problem of representation will be analyzed systematically across issue-areas.

Furthermore, the internal democracy of transnational civil society actors is often problematic, as formal mechanisms for representation and accountability tend to be lacking. Accountability implies that power-wielders are judged in relation to a set of standards and sanctioned, if those holding them accountable decide they have failed to fulfil their responsibilities (cf. Grant and Keohane 2005; Keohane 2006). One crucial question is: Who is entitled to hold the powerful accountable? NGOs may be accountable to internal as well as external stakeholders (Grant and Keohane 2005: 38; cf. Van Rooy 2004: 73). TNCs tend to be accountable only to shareholders. Within this research program we will make theoretical as well as empirical contributions to the emerging literature on accountability mechanisms in global governance (cf. Grant and Keohane 2005; Held and Koenig-Archibugi 2005; Mason 2005).

However, we will also go beyond this literature and rethink the concept of representation. Margaret Keck (2004: 45) ar-

gues that civil society activists in global governance institutions represent “positions rather than populations, ideas rather than constituencies.” This is what she calls “discursive representation.” In a similar argument Jordan and van Tuijl (2000) claim that the terms representation and accountability are not fully applicable to transnational NGOs. A better concept is “political responsibility” (cf. Hudson 2001). Others have identified new “technologies of credibility building” as replacing universalistic mechanisms of representation in global governance (Carlarne and Carlarne 2006). While taking the problems of representation and accountability within transnational actors seriously, we acknowledge the need for conceptual and theoretical innovations that go beyond the conventional framework of a democratic, territorially based state. Hence we ask questions like: What are the specific democratic credentials of different types of transnational actors when it comes to representation and accountability? How do the representativeness and accountability of transnational actors affect the possibilities for democratizing global governance? What forms of representation and accountability are empirically viable and normatively desirable for different types of transnational actors? What reconceptualizations are needed to better understand the democratic credentials of transnational actors?

The use of allegedly undemocratic methods is another aspect of the potential democratic deficit of transnational actors, on which systematic research is lacking. From the perspective of deliberative democratic theory, the coercive and confrontational methods of the more radical parts of transnational civil society are seen as problematic. The tools of arguing and communicative action are central to the

deliberative democratic ideal. The activities of social movements, however, are often confrontational and coercive and, hence, do not fit well within a deliberative democratic framework. From a social movement perspective, the ideal of deliberative democracy can be criticized on the ground that deliberation does not work in societies characterized by structural inequalities. Direct activism and opposition like street-marches, boycotts, or sit-ins are often necessary to achieve social change (Young 2001; Medearis 2004). This tension between deliberation and coercive activism within transnational civil society will be analyzed within this research program.

There is insufficient theoretical understanding of the implications of this tension for the democratization of global governance. There is also a lack of empirical research as to how this tension is played out within different parts of an emerging global civil society. This program aims at filling both these gaps in extant research by addressing the following questions: What is the democratic legitimacy of different methods used by various types of transnational actors? How can deliberative as well as coercive and confrontational methods be legitimated normatively? How does the choice of methods by transnational actors affect the possibilities for democratizing global governance?

Theory, Method and Case Selection

Theoretically, this research program is committed to pluralism, and our ambition is to apply alternative analytical perspectives and test competing hypotheses. More specifically, we intend to draw primarily (but not exclusively) on three bodies of theory, each of which offers a set of

alternative perspectives and hypotheses. All three analytical themes in this program raise questions about standards and conceptions of democracy in global governance. For these purposes, we will draw on normative democratic theory, as originally developed in the domestic context, and more recently extended to the global level. Yet, while helping us to establish standards against which to measure democracy in global governance, normative democratic theory says little or nothing about the processes leading to that goal. For these purposes, we turn to two other bodies of theory: democratization theory in comparative politics, and theories of institutional design in international relations. Together, these two strands offer a rich menu of hypotheses about the driving factors in processes of democratization in global governance.

The comparative orientation of this research program is one of its distinctive marks and strengths. Whereas existing research is dominated by single case studies of transnational mobilization and democratizing reforms in individual areas of global governance, we will generate comparisons across a broad range of empirical fields.

Our choice of comparative case studies as the main methodological approach is a product of the research problems we wish to explore, which require detailed tracing of empirical processes, and the intermediate number of cases at hand, precluding statistical methods. Comparative case studies allow us to engage in in-depth empirical analysis, while simultaneously permitting us to isolate the influence of specific factors across cases through standard techniques, such as structured focused comparison (Mill 1872; Lijphart 1971; George and Bennett 2005).

At the most general level, we intend to map and compare democratization processes (or their absence) in each of our empirical fields. Yet, in practice, our comparative empirical analysis is more fine-grained. Each empirical field contains multiple international institutions, multiple forms of public-private partnerships, and multiple transnational actors. It is only through a careful selection of cases within, and comparison across, these empirical fields that we can generate answers to the research questions specified in relation to our three analytical themes.

We address the first theme of the research program in relation to five empirical referents, drawn from multiple issue-areas: the European Union (regional integration), the World Trade Organization (trade), the World Bank (development), the World Health Organization (health), and the United Nations Environmental Programme (environment). These international institutions display extensive variation in the extent to which they have opened up formal or informal channels of access and participation for transnational actors. While the EU offers the most highly institutionalized inclusion of transnational actors, the WTO and the WHO have been more restrictive. The World Bank engages in operational collaboration with civil society organizations in the execution of its projects, and consults with representatives of the NGO community in the NGO-World Bank Committee. The UNEP has since its inception offered multiple channels of communication and collaboration with civil society, and the three UN environmental conferences organized since the early 1970s are often referred to as break-through events for civil society participation in multilateral policy-making.

We address the second theme of the program by examining the institutionalization of cooperation between public and private actors through public-private partnerships (PPPs). The rapid spread of new global governance arrangements leads to questions on how to secure values such as participation, representation, accountability, and effectiveness (c.f. Lipschutz 2003; Bäckstrand 2006; Chambers and Green 2005). The UN Global Compact is the most high-profile and well-researched public-private partnership to date, involving a wide range of actors and spanning the fields of human rights, labor rights, the environment, and anti-corruption. Other issue-areas of interest include the environment, finance and investment, health, security and armed conflict, and development. We will choose cases to ensure variation across issue-areas, the degree of institutionalization and ambition, and the kinds of actors involved.

In addressing the third theme of the program, we will examine the democratic credentials of those transnational actors which cooperate with the international institutions and take part in the public-private partnerships studied under theme one and two, as well as those which try to promote their version of global democratization from outside, like various global protest movements. In our selection of cases we seek variation in two major respects. First, there should be variation in issue-area. Similar to the other research themes, the intention is to cover a broad range of (partly overlapping) transnational issue-areas. Issues on which we do not expect transnational cooperation are of special interest. Hence, we focus not only on environmental issues and trade and development (where transnational corporations as well as a very large number of civil society actors are active), but also on

health, security and armed conflict, and migration – issue-areas in which state interests have tended to dominate over transnational actors.

Second, we will include a wide variety of different types of transnational actors. Transnational corporations as well as transnational civil society actors (including NGOs, social movements, and activist networks) will be analyzed. In addition to case studies of individual actors, we select cases in which several different transnational actors are involved. This will allow for comparisons of democratic credentials of different kinds of transnational actors being active in the same issue-area and interacting with each other.

Participating Researchers

Department of Political Science, Stockholm: fil. dr Hans Agné, fil. dr Eva Erman, professor Ulrika Mörth, fil. dr Sofia Näsström, docent Jonas Tallberg, fil. dr Åsa Vifell.

Department of Political Science, Lund: fil. dr Magdalena Bexell, fil. dr Carolina Boussard, fil. dr Karin Bäckstrand, professor Christer Jönsson, fil. mag Sara Kalm, docent Catarina Kinnvall, professor Bo Petersson, docent Anders Uhlin.

References

- Ahrne, Göran (1998) "Civil Society and Uncivil Organizations," in Jeffrey C. Alexander (ed.) *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.
- Bartelson, Jens (2006) "Making Sense of Global Civil Society," *European Journal of International Relations* 12, 3: 371-395.
- Brunsson, Nils and Bengt Jacobsson (2000) *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press
- Bäckstrand, Karin (2006) "Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development," *European Journal of International Relations* 12, 4: 467-498.
- Carlarne, Cinnamon & John Carlarne (2006) "In-Credible Government: Legitimacy, Democracy, and Non-Governmental Organizations," *Public Organization Review* 6: 347-371.
- Chambers, Bradnee and Jessica Green (2005) *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*. New York: United Nations University Press.
- Chambers, Simone and Jeffrey Kopstein (2001) "Bad Civil Society," *Political Theory* 29, 6: 837-865.
- Collingwood, Vivien and Louis Logister (2005) "State of the Art: Addressing the INGO Legitimacy Deficit," *Political Studies Review* 3: 175-92.
- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porters (eds) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Dahl, Robert A. (1999) "Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View," in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón (eds) *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Djelic, Marie-Laure and Kerstin Sahlin-Andersson (2006) "Institutional Dynamics in a Re-ordering World: Transnational Governance in the Making," in Marie-Laure Djelic and Kerstin Sahlin-Andersson (eds) *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doh, Jonathan P. and Hildy Teegen (eds) (2003) *Globalization and NGOs: Transforming Business, Government and Society*. Westport, CT: Praeger.
- Doucet, Marc G. (2005) "The Democratic Paradox and Cosmopolitan Democracy," *Millennium* 34, 1: 137-155.
- Drache, Daniel (ed.) (2001) *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. London: Routledge.
- Elster, Jon (1986) "The Market and the Forum: Three Varieties of Democratic Theory," in Jon Elster and Aanund Hylland (eds) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fisher, William F. (1997) "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices," *Annual Review of Anthropology* 26: 439-464.
- Florini, A. M. (ed.) (2000) *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, and Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Frangonikolopoulos, Christos A. (2005) "Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos," *Global Society* 19, 1: 49-72.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Grant, Ruth W. and Robert O. Keohane (2005) "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review* 99, 1: 29-43.
- Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker (eds) (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haufler, Virginia (2001) *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Held, David (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (2005) "Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective," In David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds) *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell.
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi (2004) "Introduction," *Government and Opposition* 39, 2: 125-131.
- Held, David and Mathias Koenig-Archibugi (eds) (2005) *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell.
- Hewson, Martin and Timothy J. Sinclair (1999) "The Emergence of Global Governance Theory," in Martin Hewson and Timothy J. Sinclair (eds), *Approaches to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Higgott, Richard, Geoffrey Underhill and Andreas Bieler (eds) (2000) *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London: Routledge.
- Hirst, Paul (1997) *From Statism to Pluralism*. London: UCL Press.
- Hood, Christopher, Colin Scott, O. James and T. Travers (1999) *Regulation inside Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudock, Ann C. (1999) *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* Cambridge: Polity Press.
- Hudson, Alan (2001) "NGOs' Transnational Advocacy Networks: From 'Legitimacy' to 'Political Responsibility?'" *Global Networks* 1, 4: 331-352.
- Jordan, Lisa and Peter van 'Tuijl (2000) "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy," *World Development* 28, 12: 2051-65.
- Kahler, Miles (2005) "Defining Accountability Up: The Global Economic Multilaterals," in David Held and Mathias Koenig-Archibugi (eds) *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell.
- Karlsson, Christer (2001) *Democracy, Legitimacy, and the European Union*. Ph.D. dissertation: Uppsala University.
- Keck, Margaret E. (2004) "Governance Regimes and the Politics of Discursive Representation," in Nicola Piper and Anders Uhlin (eds) *Transnational Activism in Asia: Problems of Power and Democracy*. London: Routledge.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O (2006) "Accountability in World Politics," *Scandinavian Political Studies* 29, 2: 75-87.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye (2001) "Democracy, Accountability and Global Governance," unpublished paper.
- Kopecky, Petr and Cas Mudde (eds) (2003) *Uncivil Society? Contentious Politics in Post-Communist Europe*. London: Routledge.
- Levi-Faur, David and Jacint Jordana (eds) (2005) "The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Regulatory Order," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598.

- Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review* 65: 683-693.
- Lipschutz, Ronnie D. (2003) *Global Environmental Politics: Power, Perspective and Practice*. Washington, DC: CQ Press.
- Lord, Christopher (2004) *A Democratic Audit of the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Majone, Giandomenico (1998) "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards," *European Law Journal* 4, 1: 5-28.
- Majone, Giandomenico (1999) "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems," *West European Politics* 22, 1: 1-24.
- Mason, Michael (2005) *The New Accountability: Environmental Responsibility Across Borders*. London: Earthscan.
- Medearis, J. (2004) "Social Movements and Deliberative Democratic Theory," *British Journal of Political Science* 35: 53-75.
- Mill, John Stuart (1872) *A System of Logic*: 8th ed., London: Longmans, Green, Reader and Dyer.
- Moravcsik, Andrew (2002) "Reassessing Legitimacy in the European Union," *Journal of Common Market Studies* 40, 4: 603-624.
- Mörth, Ulrika (ed.) (2004) *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Nelson, P.J. (2002) "Agendas, Accountability, and Legitimacy among Transnational Networks Lobbying the World Bank," in S. Khagram, J. V. Riker and K. Sikkink (eds) *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Näsström, Sofia (2003) "What Globalization Overshadows," *Political Theory* 36, 6: 808-832.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte and Marc Williams (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance (1995). Oxford and New York: Oxford University Press.
- Patomäki, Heikki & Teivo Teivainen (2004) *A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions*. London and New York: Zed Books.
- Raustiala, Kal (1997) "States, NGOs, and International Environmental Institutions," *International Studies Quarterly* 41, 4: 719-740.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1997) *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Risse, Thomas (2002) "Transnational Actors and World Politics," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons (eds) *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Rosenau, James N. (1995) "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance* 1, 1: 13-43.
- Rosenau, Vaillancourt Pauline (ed.) (2002) *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ruggie, John G. (2004) "Reconstituting the Global Public Domain: Issues, Actors and Practices," *European Journal of International Relations* 10, 4: 499-532.
- Scharpf, Fritz (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scholte, Jan Aart (1999) "Global Civil Society: Changing the World?" University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper No. 31/99.
- Scholte, Jan Aart (2002) "Civil Society and Democracy in Global Governance," *Global Governance* 8: 281-304.
- Scholte, Jan Aart (2004) "Civil Society and Democratically Accountable Global Governance," *Government and Opposition* 39, 2: 211-233.
- Scholte, Jan Aart (2005) "Civil Society and Democratically Accountable Global Governance," in David Held and Mathias Koenig-Achibugi (eds) *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell.
- Sjövik, Kristian (2004) *Demokrati bortom nationalstaten?* Dissertation: Department of Political Science, Lund University, Sweden.
- Smith, J., C. Chatfield and R. Pagnucco (eds) (1997) *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. New York: Syracuse University Press.
- Staisch, Matthias (2004) "Reaching Out or Not: Accounting for the Relative Openness of International Governmental Organizations

- Towards NGOs,” paper prepared for presentation at the Fifth Pan-European International Relations Conference, The Hague, September 9-11, 2004.
- Van Rooy, Alison (2004) *The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization, and Protest*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Weintraub, Jeff and Krishan Kumar (eds) (1997) *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: Chicago University Press.
- Young, Iris Marion (2001) “Activist Challenges to Deliberative Democracy,” *Political Theory* 29, 5: 670-690.
- Zürn, Michael (2000) “Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions,” *European Journal of International Relations* 6, 2: 183-221.
- Zürn, Michael (2005) “Global Governance and Legitimacy Problems,” in David Held and Mathias Koenig-Achibugi (eds) *Global Governance and Public Accountability*. London: Blackwell.

Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda? En studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet

HANNA KJELLGREN – BENGT JOHANSSON¹

Syfte och mål

Offentlig förvaltning och myndigheter har alltid bedrivit opinionsbildning i någon form, men under de senaste decennierna finns det tecken på att den har ökat i omfattning och ändrat karaktär. Framväxten av ett informationssamhälle innebär att information har blivit ett viktigt instrument för myndigheter att bilda opinion och påverka politikens inriktning. I Sverige har detta fenomen kritiserats och anklagelser har riktats mot vissa myndigheter för att främja politiskt kontroversiella idéer, till exempel Riksskatteverket, Naturvårdsverket och JÄMO. Inom forskningen har tesen förts fram att vi ser framväxten av ideologiska statsapparater som har till främsta uppgift att bilda opinion istället för att arbeta för att förverkliga folkets vilja (Rothstein 2005; Lindvall & Rothstein 2006; jfr Ellull 1965, Kjellgren 2002). Myndigheters opinionsbildande

verksamhet har enligt denna tes både ökat i omfattning och blivit mer politiserad, vilket rimmar illa med en traditionell syn på förvaltningen som neutral tillämpare av lag.

Det empiriska stödet för tesen om den ändrade karaktären på myndigheters opinionsbildning är bristfällig då det internationellt och nationellt saknas systematiska studier av denna del av myndigheters verksamhet. De teorier och den forskning som finns diskuterar utvecklingen på ett allmänt plan och uppmärksammar inte de specifika krav som ställs på en demokratiskt styrd organisation. Dessutom undersöks inte skillnader mellan olika typer av opinionsbildande verksamhet i olika typer av förvaltningsorganisationer, till exempel mellan politiskt styrd och mer självständig opinionsbildning.

Syftet med projektet – *Från myndighetsinformation till myndighetspropaganda?* – är därför att göra en jämförande studie av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet över tid. De frågor vi vill besvara är:

1. I hur hög grad har svenska myndigheter övergått ifrån uppgifter som handlar om att tillämpa lag och se till att den följs till uppgifter av mer opinionsbildande slag?
2. Vilka likheter och skillnader uppvisar olika typer av myndigheter vid olika tidpunkter vad gäller vilken typ av opinionsbildande verksamhet de bedriver?

Genom att besvara dessa frågor kan vi dels kasta ljus på vilka förändringar som omfattar samtliga myndigheters opinionsbildande verksamhet och därmed kan förklaras med en allmän förändring av det offentliga rummet, dels vilka skillnader som finns mellan olika typer av myndigheter

1 Fil. dr. Hanna Kjellgren är verksam vid Högskolan Väst.
E-post: hanna.kjellgren@hv.se
Docent Bengt Johansson är verksam vid Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet
E-post: bengt.johansson@jmg.gu.se

och därmed kan förklaras med förvaltningsorganisatoriska faktorer.

Dessutom bidrar projektet till att bringa klarhet i vilka olika typer av opinionsbildning myndigheter har arbetat och arbetar med. I diskussionerna om ideologiska statsapparater, pr-kulturens spridning in på offentliga myndigheter och e-government, görs inte en tydlig distinktion mellan myndigheter som bedriver opinionsbildning förknippad med lagtillämpning, vad vi kallar myndighetsinformation, och myndigheter som bedriver politiskt styrd opinionsbildning eller självständig opinionsbildning utifrån egna syften, i vår terminologi myndighetspropaganda. Vi argumenterar för att olika förvaltningsmodeller utifrån sina normativa antaganden ger olika svar på vilken av dessa typer av opinionsbildning myndigheter bör bedriva i en demokrati. I en byråkratiskt organiserad förvaltning är endast myndighetsinformationen legitim. En målstyrd förvaltningsmodell är däremot väl förenlig med vissa typer av myndighetspropaganda. Det förutsätter dock att myndighetspropagandan sker utifrån ett tydligt politiskt uppdrag. Självständig myndighetspropaganda är problematisk även i denna modell, eftersom den strider mot idén om förvaltningen som förverkligare av folkviljan.

Tidigare forskning

Myndigheters opinionsbildning och kampen om offentligheten

Ett sätt att grunda tesen om en ändrad karaktär på myndigheters opinionsbildning är att se den som ett uttryck för en förändring av det offentliga rummet. Enligt många samhällsforskare såg vi under 1900-talets sista del en övergång ifrån ett industrisamhälle till ett globaliserat och

alltmer komplext informationssamhälle. Organiseringen präglas av anpassning till en informationslogik som påverkar samtliga institutioner i samhället, däribland staten (Giddens 1996; Castells 1998). I denna informationslogik ingår nya medier och nya kommunikationsformer där nya grupper av specialister agerar för att vinna inflytande i samhället. Opinionsbildning och andra typer av public relations (PR) har därmed blivit ett ofrånkomligt inslag i alla typer av organisationer (Webster 2002; Larsson 2005a, 2005b; jfr Kjellgren 2002).

Framväxten av PR-funktionen i organisationer under 1900-talet ser liknande ut i olika länder, men har drivits av olika aktörer. Den amerikanska utvecklingen av PR-funktionen i organisationer skedde redan under efterkrigstiden och drevs primärt av privata organisationer. I den europeiska utvecklingen var däremot staten och den offentliga sektorn viktig för den första expansionsfasen av en informationsprofession med PR-uppgifter. Myndigheter inrättade presstalesmän och informationsavdelningar. En andra expansionsfas för informatörsyrket skedde under 1980-talet och 1990-talet primärt på privata PR-byråer. Europa har därmed närmast sig det amerikanska sättet att ordna verksamheten (Franklin 2004; Davis 2002; Larsson 2005a, 2005b). Sverige har följt detta mönster och idag spelar privata reklam- och PR-byråer en allt viktigare roll inom det offentliga Sverige (Abrahamsson 1993; Kjellgren 2002; Larsson 2005a, Falkheimer 2007; jfr Kåring Wadman 2006).

Inom medie- och kommunikationsforskning har myndigheters opinionsbildande verksamheter uppmärksammats på olika sätt. Till allra största delen har denna forskning rört de opinionsbildande effekterna på medborgarnivå av myndigheters

samhällskampanjer (Salmon 1989; Palm 1994; Rice & Atkin 2001). Hur organisationer mer strategiskt använt PR för att stärka den egna legitimiteten och handlingsutrymmet finns framförallt inom den kritiska PR-forskningen. Där är dock sällan myndigheter i fokus utan intresset riktar mot ideella organisationer och privata företag (Elwood 1995). I de fall där myndigheters opinionsbildande verksamhet undersökts har detta gjorts utifrån enskilda händelser som inte direkt tagit hänsyn till myndigheternas interna organisation och myndighetsuppdrag (Larsson 2005b). I det begynnande forskningsfältet e-government, berörs till en del frågan om vad den nya informationsteknologin innebär för offentliga myndigheters sätt att organisera sig och möjligheten att styra dem. Här är fokus på informationsteknologin snarare än informationsverksamhetens innehåll och inriktning (jfr Hall & Löfgren 2007). Det är därför oklart vilket genomslag olika typer av opinionsbildning generellt har fått inom offentliga myndigheter och vilka de särskilda organisatoriska förutsättningarna är för denna typ av verksamhet i demokratiskt styrda organisationer.

Styrning och myndigheters opinionsbildande verksamhet

Inom förvaltningsforskningen pekar man precis som i teorier om informationssamhället på en ökad komplexitet i sättet att organisera förvaltningen i en demokrati. Idag är den offentliga sektorn större än tidigare och medborgarna ställer krav på att det offentliga levererar vad politikerna lovat. Utvecklingen har ställt den byråkratiska förvaltningsmodellen under press världen över. Denna klassiska modell bygger på en hierarkisk organisering där regler och standardisering är viktiga inslag och

förvaltnings tjänstemännens främsta uppgift är att tillämpa regler som är baserade i lag lika på liknande fall (Weber 1987). När förvaltningens uppgifter utvidgas till tjänsteproduktion och andra uppgifter som kräver situationsanpassning riskerar denna typ av styrning att bli ineffektiv. Det har därför utvecklats nya modeller för styrning som kompletterar och i vissa fall utmanar den traditionella byråkratiska styrningen.

Organisationsförändringen brukar betecknas som en övergång från government till governance. Huvudtesen är att vi har gått ifrån en med lagar centralstyrd förvaltning, där tjänstemännen implementerar den demokratiskt beslutade lagstiftningen neutralt, till en förvaltning som sysslar med kunskapsproducerande och policyskapande verksamhet tillsammans med olika samhälleliga aktörer (jfr Pierre och Peters 2000, Kjaer 2002, Premfors et al 2003; Goldsmith 2004). Om vi utgår ifrån att styrning är central även i en förvaltning av governancemodell, så innebär den beskrivna förändringen ett skifte i sättet att styra förvaltningen (jfr Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Hall & Löfgren 2006). Den politiska nivån fokuserar mindre på vilka medel förvaltningen använder och mer på att sätta upp mål mot vilka det utfall verksamheten producerar kan mätas och kontrolleras. Övergången från regelstyrning till målstyrning har haft stort genomslag internationellt och i Sverige, särskilt inom politikområden som ligger utanför den traditionella nattvaktarstatens uppgifter (se t.ex. Pierre 2000; Pierre och Peters 2000; Barzelay 2001; Kjaer 2002; Premfors et al 2003; Sundström 2003).

Vad betyder dessa förändringsprocesser för myndigheters användning av opinionsbildning och denna opinionsbildnings inriktning? Vad gäller graden av opinionsbildning så öppnar ökat fokus på

mål och resultat upp för en ökad användning av opinionsbildning förutsatt att det är ett verksamt medel att nå målen. Opinionsbildning blir ett av de olika policyskapande verktyg som en myndighet har tillgång till. I Sverige slogs det redan 1971 fast att myndigheters informationsfunktioner skall betraktas som ett medel bland andra för att nå i styrdokument uppsatta politiska mål (prop. 1971-56:20; jfr Kjellgren 2002).

Inriktningen på myndigheters opinionsbildning kan också förväntas påverkas av en övergång mot en målstyrd förvaltningsmodell. I den byråkratiska förvaltningsmodellen är det myndigheternas uppgift att självständigt tillämpa lag opartiskt och utan politiska påtryckningar. Därför är endast *myndighetsinformation* i form av opinionsbildning om lagens innehåll legitim. En modern målstyrd och policyskapande förvaltningsmodell är däremot även förenlig med *myndighetspropaganda*, det vill säga en politiserad eller en både utifrån lagen och politik självständig opinionsbildning. På ett sätt är hela den målstyrda förvaltningsmodellen politiserad då den handlar om att uppnå de politiskt fastställda målen med verksamheten. Ideologisk styrning är viktig tillsammans med tillsyn och efterkontroll. Så länge det ingår i myndighetens uppdrag att verka för vissa ideologiska positioner är det i denna förvaltningsmodell naturligt att myndigheter använder opinionsbildning och förespråkar specifika politiska uppfattningar (jfr Rothstein 1996; Majone 1997; Peters och Pierre 2004).

I de fall myndigheten agerar självständigt genom att opinionsbilda för egna mål som bryter mot de politiskt uppsatta målen eller går utanför dem så bryts den demokratiska styrkedjan, vilket inte är förenligt med en målstyrd förvaltningsmodell. Myndigheten agerar då som företrädare

för egna intressen och idéer eller ser sig som företrädare för intressen och idéer som står över demokratiskt fattade beslut (jfr t. ex. Moe 1984; Dunleavy 1991; Downs 1994; March och Olsen 1989).

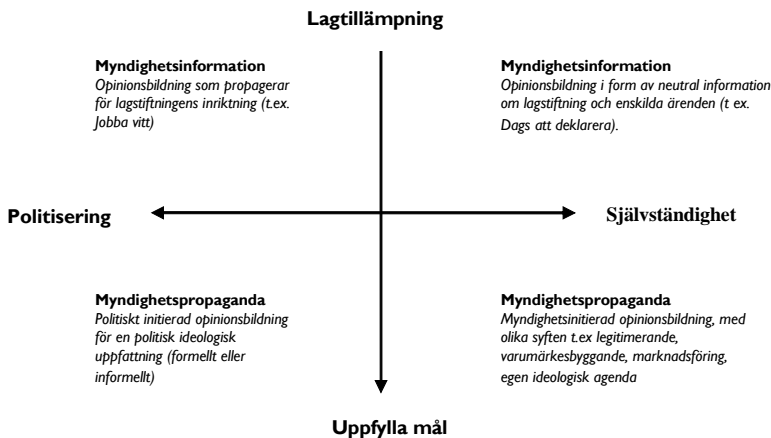
Projektbeskrivning

Projektets syfte är att göra en jämförande studie av olika svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet över tid med utgångspunkt ifrån de teorier om övergång till informationssamhälle och teorier om styrning i offentlig förvaltning som beskrivits. Genom att på detta sätt förena teorier inom kommunikationsforskningen med statsvetenskapliga teorier kan projektet bidra till att fylla en kunskapslucka inom både disciplinerna. Särskilt fokus ligger på att studera vilka skillnader och likheter som funnits och finns mellan olika myndighetsorganisationers användning av olika typer av opinionsbildning (se figur 1). Med *opinionsbildning* avses här den del av en myndighets kommunikation med omgivande samhället som syftar till att påverka människors åsikter, attityder och värderingar i olika frågor eller till ge en positiv bild av myndighetens verksamhet.

Myndigheters opinionsbildande verksamhet kan innefatta ren informationsverksamhet gentemot medborgarna, men kan också handla om påverkansförsök gentemot andra aktörer, inom eller utom den offentliga sektorn. I diskussionen om samhällsinformation som riktar sig till medborgarna skiljer man mellan *information om lagstiftning* och politiska beslut (myndighetsinformation), respektive *information som ett styrmedel* i sin egen rätt (myndighetspropaganda) (Vedung 1995; Salmon 1989; jfr Palm 1994; Kjellgren 2002).

I figur 1 har vi utvecklat en klassificering av olika typer av opinionsbildning

Figur 1. Förväntad opinionsbildning i myndigheter med olika uppgifter och olika grad av politisering.



och dess tänkta relation till de förvaltningsorganisatoriska dimensionerna politisering/självstyre och lagtillämpning/styra mot mål. Den byråkratiska förvaltningsmodellen och den med denna modell förknippade myndighetsinformationen återfinns i den övre halvan av figuren, medan den undre halvan återger den nya målstyrda förvaltningsmodellen och den med denna modell förknippade myndighetspropagandan. Tanken är att om myndighetens övergripande inriktning har betydelse för inriktningen på myndigheters opinionsbildande verksamhet så borde vissa organisationsformer gynna vissa typer av opinionsbildning (jfr March & Olsen 1989). Om så är fallet är dock ytterst en empirisk fråga. Om samtliga former av opinionsbildning förekommer i lika hög grad i samtliga myndigheter så kan vi istället tala om att det är en allmän informationslogik som slagit igenom i förvaltningen oberoende av organisationsform.

Opinionsbildning i form av neutral information om lagstiftning är väl förenlig med en klassisk byråkratisk organisering där förvaltningen agerar självständigt i sin

tillämpning av lag. Det handlar här om att informera om innehållet i befintlig lagstiftning eller ge information som berör myndighetsutövning. Ett klassiskt exempel på detta kan vara information av typen *Dags att deklarerera*.

Opinionsbildning som propagerar för lagstiftningens inriktning kan göras på ett sätt som har ideologisk prägel. Ett exempel på detta kan vara Skattemyndighetens kampanj *Jobba vitt* mot skattefusk. Informationen är politiserad, men handlar om att synliggöra normerna bakom lagstiftningens utformning, varför den eventuellt kan betraktas som förenlig med byråkratisk organisering.

Politiskt initierad opinionsbildning innebär att myndigheten propagerar för ideologiska positioner som inte är direkt kopplad till en myndighets lagtillämpande uppgifter, men ändå är politiskt styrd, till exempel genom myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev. Information och opinionsbildning som strider mot eller går utanför uppdraget är inte legitim.

Myndighetsinitierad opinionsbildning syftar till att främja en myndighets egna

intressen eller idéer. Det kan handla om opinionsbildning för att främja myndighetens existensberättigande, till exempel genom legitimerande information till allmänheten eller marknadsföring av de tjänster myndigheten har att erbjuda. Det senare är särskilt vanligt i organisationer som konkurrerar på en marknad. Denna typ av informationsverksamhet är problematisk ur ett byråkratiskt perspektiv, men är väl förenlig med en målstyrd förvaltning så länge verksamheten inte i sig motverkar måluppfyllelsen negativt.

I projektet analyseras utvecklingen av svenska myndigheters opinionsbildande verksamhet i tre delstudier. För det första görs en *kartläggning av myndigheters uppgifter och mål* i de styrdokument som styr deras arbete, företrädesvis instruktioner och regleringsbrev/motsvarande för åren 1969, 1985 och 2006. Syftet är att undersöka om det på ett formellt plan har skett en ökning av myndigheters opinionsbildande uppdrag, om det har skett en generell förändring ifrån myndighetsinformation till myndighetspropaganda, samt om det finns skillnader mellan olika typer av myndigheter. I ett andra steg mäts myndigheternas aktivitet som *opinionsbildare* genom en analys av utvecklingen av myndighetsföreträdarens deltagande på debattsidor/liknande i dagspressen vid nedslag under åren 1976, 1985, 1994 och 2006. Det som analyseras är vilka myndigheter som deltar på debattsidorna, vilka frågor som tas upp och hur, till exempel om det handlar om att främja en viss ideologisk position respektive om att beskriva eller legitimera sin verksamhet. I ett tredje steg genomförs fyra fallstudier av myndigheters opinionsbildning i dagsläget. Syftet är att studera fyra myndighetstyper enligt vår analysmodell för att tydligare belysa vilken typ av opinionsbildning som är en del av

myndigheters opinionsbildande verksamhet i allmänhet och vilken typ som endast återfinns i en specifik typ av förvaltningsorganisation.

Referenser

- Abrahamsson, K. (1993) *Medborgaren i sambandsdialogen. Om kunskapsyn, byråkrati och välfärd*. Stockholm: Publica.
- Castells, M. (1998) *Informationsåldern* (Band 1 och 2). *Nätverksambällets framväxt*. (band 1). *Identitetens maket* (band 2). Göteborg: Daidalos.
- Davis, A. (2002) *Public Relations and Democracy. Public Relations, Politics and the Mass Media in Britain*. Manchester: Manchester University Press.
- Downs, A. (1994) *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic explanations in Political Science*. New York och London: Harvester Wheatsheaf.
- Ellull, J. (1973) *Propaganda. The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.
- Elwood, W.N. (1995) *Public Relations Inquiry as Rhetorical Criticism. Case Studies of Corporate Discourse and Social Influence*. Westport, CT: Praeger.
- Falkheimer, J. & Heide, M. (2007) *Strategiske kommunikation. En bok om organisationers relationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Franklin, B. (2004) *Packaging Politics. Political Communications in Britain's Media Democracy*. London: Arnold.
- Giddens, A. (1996) *Modernitetens följder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Jowett, G. S. & O'Donnell, V. (1999) *Propaganda and Persuasion*. London: SAGE Publications.
- Kjaer, A.M. (2004) *Governance*. Polity Press.
- Kjellgren, H. (2002) *Staten som informatör eller propagandist? Om statsyners betydelse för svensk informationspolitik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Kåring Wågman, A. (2006) *Stadens melodi. Information och reklam i Stockholms kommun 1930-1980*. Avhandling i historia, Stockholms universitet. Stockholm: Stockholmia förlag.

- Larsson, L. (2005a) *Opinionsmakarna. En studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2005b) *Upplysning och propaganda. Utvecklingen av svensk PR och information*. Studentlitteratur: Lund.
- Lundquist, L. (1998) *Demokratis väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Majone, G. (1997) "The new European Agencies. Regulation by Information". *Journal of European Public Policy* 4 (2): 262-275.
- Marlin, R. (2002) *Propaganda and the Ethics of Persuasion*. London/New York: Broadview press.
- March, J. G. och J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Moe, T. M. (1984) "The Economics of Organization". I *American Journal of Political Science*, 28 (3):739-777.
- Palm, L. (1994) *Övertalningsstrategier : att välja budskap efter utgångsläge*. Lund: Studentlitteratur.
- Palmblad, E. & Eriksson, B. E. (1995): *Kropp och politik: hälsoupplysning som samhällspegel från 30-tal till 90-tal*. Eslöv: Carlsson.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (ed) (2004) *Politicization of the Civil service in Comparative Perspective. The Quest for Control*. London: Routledge
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills Basingstoke och London: Macmillan Press.
- Pierre, J. (2000) *Debating governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford : Oxford University Press.
- Premfors, R.; Ehn, P; Haldén, E. & Sundström, G. (2003) *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rice, R.E., Atkin, C.K. (2001) *Public Communication Campaigns*. London: Sage.
- Rothstein, B. & Lindvall, J. (2006) "Sweden: The Fall of the Strong State" I *Scandinavian Political Studies*, 29 (1): 47-63.
- Rothstein, B. (1996) *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reform*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rothstein, B. (2004) "Från reformbyråkratier till ideologiska statsapparater". I *Nytt Norsk Tidsskrift* 3-4, s. 295-305.
- Rothstein, B. (2005) "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater". I Rothstein, B. & Vahlne Westerhäll, L. (red.) *Bortom den starka statens politik?* Stockholm: SNS förlag.
- Salmon, C.T. (1989) *Information Campaigns. Balancing Social Values and Social Change*. Newbury Park, London, New Dehli: Sage.
- Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt institutionellt perspektiv*. Akademitryck AB Edsbruk,
- Weber, M. [1922-1925] (1987) *Ekonomi och samhälle. Första älsociologins grunder*, del 3. Lund: Argos.
- Webster, F. (2002) *Theories of the Information Society*. London: Routledge.
- Vedung, E. (1995) *Informativa styrmedel*. Uppsala universitet.

Ansvarsutkrävande i internationell politik

LEIF LEWIN¹

Avlägset men inte fel

Det skulle ta två hundra år för demokratin att förverkligas inom nationalstaten. Om samma process skulle följas inom internationell politik, skulle vi kunna räkna med ett ansvarsfullt globalt ledarskap omkring år 2 120.

Jag inleder med denna tankelek för att varna för den förhastade resignationen. Efter Franska revolutionens blodbad framställdes kraven på allmän rösträtt som fullt ut lika realistiska som när talare idag yrkar på en världsregering med ansvar inför väljarna. Men av demokratis idéhistoria kan vi lära oss hur nödvändigt det är att anlägga långa perspektiv. Demokratisering har alltid varit en komplicerad övergång, full av genombrott och bakslag, med invecklade relationer till andra processer, med oheliga allianser till specifika nationella och kulturella fenomen. Man skall inte vänta sig att en demokratisering på den internationella arenan skulle bli enklare och mera rätlinjig.

Syftet med projektet ”Ansvarsutkrävande i internationell politik” är att granska och pröva ett antal argument emot global demokrati. Till och med själva denna utgångspunkt utmålas ibland som naiv. Inom internationell politik finns ingen styrelse med auktoritet över världssamfundet och följaktligen heller ingen valmanskår med rätt att avskeda. Därför, säger man, måste vi överge alla falska analogier med inrikespolitiken:

If we are to work effectively to improve accountability in world politics, we need to abandon the domestic analogy: the belief that meaningful accountability has to be democratic, entailing popular elections (Keohane 2006:85).

Men bara för att något är avlägset, behöver det inte vara fel.

Två extrempunkter och ett antal mellanståndpunkter

I den vetenskapliga debatten om ett globalt ledarskap framträder som på ett pärlband ett antal ståndpunkter mellan två extrempuffattningar. Enligt den ena ytterpolen kan demokrati och internationalism över huvud taget inte förenas. Internationella organisationer är obyråkratiska organisationer (Dahl 1999). Följaktligen bör vi avstå från demokratiskt ansvarsutkrävande i internationella sammanhang.

Den andra extrempunkten går ut på att internationella fördrag kan vara ett hot mot de fri- och rättigheter, som upprätthålls inom västerländsk demokrati (Rabkin 2005). Följaktligen får vi göra tvärtom och istället avstå från sådana internationella överenskommelser, som undergräver nationalstaternas suveränitet.

Däremellan kan man urskilja några mera nyanserade ståndpunkter. Företrädarna för ett *pluralistiskt ansvarsbegrepp* gör en distinktion mellan internt och externt ansvar. Den vanligaste formen av internt ansvar utövas genom delegation. Styrelsen är ansvarig inför dem som valt den: inför medlemmar, inför aktieägare. Externt ansvar avser ansvar inför dem som påverkas av besluten. Världsbanken är internt ansvarig inför sina rika och mäktiga delägare men externt ansvarig inför de fattiga bönderna i utvecklingsländerna. Övervakning, marknadsreaktioner, sakkunnigranskning, revision, anseende (”reputa-

1 Leif Lewin är professor em. i statskunskap vid Uppsala universitet.
E-post: leif.lewin@statsvet.uu.se

tional accountability”) är några av de tekniker som rekommenderas (Keohane 2006). De som laborerar med ett sådant mångfasetterat ansvarsbegrepp menar med andra ord att en organisation visar ansvar om den uppträder moraliskt i förhållande till sina instruktioner, onekligen något annat än rätten att avsätta dem vi förlorat förtroende för.

För sin legitimitet är internationella organisationer inte bara beroende av korrekta procedurer. De måste också kunna leverera. Besluten må ha tillkommit i aldrig så oklanderlig ordning. Dåliga effekter underminerar ansvarsbegreppet. ”Hyperinflation och massarbetslöshet urgröper demokratins trovärdighet.” ”Input” i form av val och ansvarsutkrävande är därför inte nog. Det är också nödvändigt med *output-legitimering* i form av resultat; det är det som i det statsvetenskapliga nyspråket kallas ”den republikanska principen” (Scharpf 1999). Men att leverera är något som gynnar alla regimer, demokratiska såväl som odemokratiska. Även diktaturer har skapat högkonjunktur och full sysselsättning. Det som gör demokratin speciell är den gammaldags principen att det är väljarna som inte bara väljer utan också avsätter sina styrelser.

Att kunna ge skäl för sina beslut är ytterligare en vidgning av ansvarsbegreppet i internationell politik. *Deliberation* upphöjs till den centrala aspekten på ansvarsbegreppet. Likt förlästa seminariedeltagare rekommenderar företrädarna för denna skola ”reason-giving” som den metod, varigenom agenterna kan vinna principalernas förtroende; ”Let’s Argue!” lyder den signifikativa rubriken på en ofta citerad artikel (Risse 2000; Eriksen & Fossum 2000). Men bara för att man får höra argumenten, är det ju inte säkert att man blir övertygad. Man måste på sedvanligt sätt ta ställning till dessa argument och avsätta de

ledare som man saknar förtroende för. Sällan har några politiker i förväg annonserat sina planer så tydligt som Hitler i *Mein Kampf* eller Lenin i *Vad bör göras?* men det gjorde knappast deras handlande mera acceptabelt.

Att reformera FN och EU

Drömmen om ett globalt ledarskap för fred knyts idag speciellt till två organisationer: Förenta nationerna och Europeiska unionen. Aktuella reformförslag inom dessa organisationer kommer att specialstuderas.

Paul Kennedy har förespråkat en försiktig men tydlig reformpolitik ”softly, softly” för att göra FN ”more effective, representative and accountable” (Kennedy 2006:244). Internationell politik bedrivs under särskilda villkor, framhåller han, men sådana hänsyn får aldrig undanskymma ett närmande till det långsiktiga målet genom ”intelligent, peaceful reforms” såsom möjligheten att utöka säkerhetsrådets storlek, förbättra effektiviteten i FNs fredsbevarande insatser, avskaffa militära samordningskommittéer, förstärka byråerna för mänskliga rättigheter, miljö och kultur och noggrant följa upp den översyn av generalförsamlingens arbetsformer, som inleddes våren 2006 när Jan Eliasson var församlingens talman.

EUs demokratiska underskott tillhör statsvetenskapens mest omdiskuterade frågor. Monnet hade framgång med sina planer genom en avsiktlig oklarhet om den blivande unionens konstitutionella status. Steg för steg integrerades Europa genom att man lyckades undvika att ställa suveränitetsfrågorna på sin spets. När initiativ tagits i sådana riktningar, har de alltid följts av bakslag. Ändå är naturligtvis det demokratiska underskottet besvärans-

de. Bland reformförslagen märks Hix påpekande att ännu en närliggande parallell till inrikespolitiken bör beaktas: partiernas betydelse för demokratiseringen av nationalstaterna. Men är reformerna beträffande Europaparlamentets partisystem bara en skönhetsoperation eller fångar den in den verkliga makten att kunna avsätta de styrande, som väcker väljarnas misstro? (Hix 2005)

Omrövningen av ansvarsbegreppet mera generellt

Förändringen av ansvarsbegreppet är inte begränsat till internationell politik. Som jag sökt visa i mina senaste arbeten (Lewin 2002; Lewin 2007) är den ett utflöde av ny demokratisyn, som håller på att bryta igenom inom statsvetenskapen. Enligt denna varken kan eller bör politiker hållas ansvariga i den gammaldags meningen. De *kan* inte vara ansvariga, eftersom de inte har någon kontroll över händelserna. Andra krafter styr staternas liv: byråkraterna, världsmarknaden, kriget, kanske rent av Historien själv. Denna ”blame avoidance-retorik” (Weaver 1986) förvandlar våra politiker till ansvarslösa spratteligubbar i händerna på anonyma, ostyrbara krafter, varigenom även väljarna degraderas eftersom ansvarskedjan mellan agent och principal bryts.

Och man *bör* inte heller insistera på att ansvarsutkrävande alltid skall betyda rätten att avsätta. Ansvarsutkrävande omfattar så många flera metoder, påpekar anhängarna av det pluralistiska ansvarsbegreppet. Procedurer är inte allt utan det är resultatet som räknas, menar företrädarna för output-legitimering. Kritik behöver inte alltid leda till avsked utan kan lika väl resultera i förbättrad argumentering, anser anhängarna av den deliberativa demokratin.

Kort sagt utmärks vår tids demokratisyn av att man vänder sig mot ”bråkstakar”, som i sitt krav på byte av en regering som förlorat förtroendet snarare främjar politikernas flykt från ansvar än deras plikt att stanna i kvar på sin post för att rätta till vad som gått fel och förbättra det som kan reformeras.

Idéhistoriskt är denna argumentering att likna vid oskarianismens ansvarsmoral, uppbumen av 1800-talsets konservativa i deras kamp mot parlamentarismen.

Projektets genomförande

Projektet genomförs under en treårsperiod av en mindre grupp vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bland andra är vår hedersdoktor, förre utrikesministern Jan Eliasson knuten till projektet, varigenom ett gammalt samarbete fullföljs som inleddes för trettio år sedan när Eliasson och jag startade ett tjänsteutbyte mellan Uppsala universitet och utrikesdepartementet.

Litteratur

- Dahl, Robert: ”Can International Organizations be Democratic?” i Shapiro, Ian & Casiana Hacker-Cordon utg. *Democratic Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik & John Erik Fossum 2000, utg. *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Hix, Simon 2005. *The Political System of the European Union*. Second edition. London: Palgrave.
- Kennedy, Paul 2006. *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government*. London: Penguin Books.
- Keohane, Robert 2006. ”Accountability in World Politics”, *Scandinavian Political Studies* Vol 29 No 2.
- Lewin, Leif 2002. ”Bråka inte!” *Om vår tids demokratisyn*. Andra upplagan, Stockholm: SNS Förlag.

- Lewin, Leif 2007. *Democratic Accountability. Why Choice in Politics is Both Possible and Necessary*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rabkin, Jeremy 2005. *Law without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Risse, Thomas 2000. "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics", *International Organizations* 54.
- Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, Kent 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 6.

Privatoffentliga partnerskap – ett mångvetenskapligt projekt om demokratiskt ansvar och förändrade gränser mellan det privata och offentliga

ULRIKA MÖRTH – MARIA BERGSTRÖM – KARIN SVEDBERG NILSSON¹

Inledning

Vi befinner oss, på många plan, i en tid då gränser mellan offentligt och privat omprövas, omformas, flyttas och luckras upp (Svedberg Nilsson 1999, 2000; Mörth 2008). Den offentliga sektorn har blivit alltmer företagslik när idéer om ”New Public Management” och marknad har fått ett kraftigt genomslag i tänkandet kring offentliga organisationer (Hood 1995; Lane 2000; Christensen & Laegreid 2001). På många områden sker privatiseringar och avregleringar av sådant som traditionellt setts som statliga och offentliga kärnområden. Samtidigt uppmanas företag att ta ett bredare samhällsansvar och företag deltar aktivt i skapandet av samhällets regelverk. Det blir också vanligare med nära samarbeten och allianser mellan privata och offentliga organisationer i form av privatof-

fentliga partnerskap (PPP, dvs. ”Public and Private Partnerships”). Partnerskap mellan privata och offentliga organisationer är ett samlingsbegrepp för olika juridiska verksamhetsformer när offentlig makt utövas i nära samverkan med privata aktörer (Van Ham & Koppenjan 2001:598; Rosenau 2002; Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

Privatoffentliga partnerskap befinner sig i gränslandet mellan de två traditionella styr- och organiseringsprinciperna – stat/hierarki och marknad. Marknaden uppfattas som atomistisk, exkluderande och sätter beslutets innehåll före dess form medan kollektiva nyttigheter i den statliga och offentliga sfären handlar om inkluderande politiska beslutsprocesser med betoning på formerna för beslutsfattandet (Pierre 1999). Det handlar även om två olika regelsystem – offentlig rätt respektive privaträtt. Vi menar att privatoffentliga partnerskap utmanar denna klassiska dikotomisering mellan privat och offentligt och att partnerskap är en viktig del av en framväxande ny samhällsstyrning karaktäriserad av ”från Government till Governance”. I denna nya samhällsstyrning utvecklas en offentlig domän (såväl nationell, europeisk som global) vilken kan ses som en fjärde organiseringsform till de redan etablerade formerna stat, marknad och civilt samhälle (Drache 2001; Ruggie 2004; se också Hirst 1997).

Forskningsproblem

Det övergripande syftet med projektet är att undersöka på vilket sätt privatoffentliga partnerskap utmanar den liberaldemokratiska förstälsten av demokratiskt ansvarsutkrävande. Vad händer med liberala värden, förknippade med den offentliga och politiska värden, såsom öppenhet, folkligt deltagande, rättssäkerhet, debatt och möjligheten till parlamentariskt demokratiskt ansvarsutkrävande när centrala kollektiva

1 Ulrika Mörth är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.
E-post: ulrika.morth@statsvet.su.se
Jur. dr Maria Bergstrom är verksam vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
E-post: maria.bergstrom@juridicum.su.se
Ek. dr Karin Svedberg Nilsson är verksam vid Institutionen för företagande och ledning, Handelshögskolan i Stockholm.
E-post: karin.nilsson@hhs.se

nyttigheter och tjänster utförs i form av privatoffentliga partnerskap? Vilka värden växer fram i den nya offentliga domänen, som t ex en ökad betoning på privaträttsliga kontraktsrelationer (*juridifiering*) och/eller ökad betoning av frivilliga utbytesrelationer (*marknadisering*)? Det specifika syftet är att studera tre europeiska partnerskap – Galileo, vaccintillverkning och brotts- och terroristbekämpning – och hur den parlamentariska ansvarsutkrävandeprocessen fungerar, och då särskilt tjänstemäns relationer till politiker och företag. På vilket sätt hanteras den vertikala demokratiska ansvarskedjan av tjänstemän med den horisontella kontraktsrelationen med privata företag? Vad händer med möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande, och rättslig och marknadsmässig kontroll, när det privata och offentliga blir mer sammanvävda med varandra med ett mer delat, kanske också utspätt, ansvar som följd? Eller utgör privatoffentliga partnerskap möjligheter till en tydliggjord ansvarsfördelning i samhället?

Projektet tar sin utgångspunkt i tidigare forskning om det ansvarsdilemma som uppstår i olika privatoffentliga partnerskap (Hodge & Greve 2005, Mörth och Sahlin-Andersson 2006). Partnerskap handlar ofta om eller resulterar i krav att dela på ansvar. Det kan också betyda ett utspritt ansvar där ingen i slutändan kan ställas till svars (Elander 1999). Detta *ansvarsdilemma* leder lätt till efterfrågan på en tydliggjord arbetsfördelning och på en tydligare organisation. Ansvarsdilemmat har därför sin grund i två andra dilemman, nämligen *självständighetsdilemmat* och *avgränsningsdilemmat*. Partnerskap utformas vanligen som tillfälliga och partiella i den meningen att de som medverkar i partnerskapet också samtidigt fungerar som egna suveräna aktörer. Ett första dilemma som partnerskapen ställs inför rör därmed en avvägning mellan au-

tonomi och samordning. För att partnerskapet skall fungera, och utvecklas behövs, liksom för all verksamhet, arbetsformer och arbetsfördelning. För att partnerskapet skall synliggöras behöver det också organiseras, hållas samman och styras. Men de samverkande parterna skall samtidigt vara självständiga parter – var och en med sina mål, arbetsformer, problem och utvecklingsplaner. De medverkande parterna måste med andra ord ständigt göra avvägningar mellan å ena sidan behovet av nära anpassning till och samverka med övriga parter, och å andra sidan behovet av att bevara och utveckla sin egen verksamhet och sin självständighet. Det här dilemmat framkommer särskilt tydligt i sådana partnerskap som involverar parter som samtidigt också är konkurrenter – till exempel företag inom samma bransch. Detta *självständighetsdilemma* tar sig uttryck i en ständig avvägning mellan informellt och formellt arbetssätt, ibland olika utvecklat under olika skeden av partnerskapet. Partnerskapen är vanligen avgränsade såväl organisatoriskt som resursmässigt och tidsmässigt. Samtidigt bildas partnerskapen ofta just för att hantera stora globala problem – så stora problem att de inte anses kunna hanteras av enskilda organisationer eller ens enskilda sektorer. Detta *avgränsningsdilemma* handlar med andra ord om att verksamheten måste avgränsas, samtidigt som ambitionerna och visionerna är närmast gränslösa. För många deltagare i partnerskap kommer detta dilemma vanligen till uttryck i samtidiga krav på att utvidga partnerskapet för att få bättre kapacitet att agera och att avgränsa det så att det inte tar överhanden över parternas övriga verksamhet.

Även om partnerskap idealt sett tänks organiseras som samarbeten mellan jämställda parter vilka delar på ansvar och risker, inrymmer de liksom all samverkan na-

turligtvis olika typer av maktrelationer. I vissa fall dominerar de privata och i vissa fall de offentliga. Det finns med utgångspunkt i den observationen anledning att ställa frågor kring hur maktfördelning mellan privata och offentliga parter kan påverka ansvarsfördelning mellan offentligt och privat. Det grundläggande antagandet bakom ansvarsutkrävande är att identifierbara individer och institutioner har oberoende, relativt komplett och förutsägbar kontroll över handlingar och resultat. Detta antagande har emellertid allt mindre relevans för de realiteter som råder för dagens beslutsfattare inom den offentliga sektorn (Thomas 2003). Regeringar och stater ingår i högre grad än tidigare i olika nätverk, såväl lokalt, nationellt, europeiskt som på global nivå (Everson 2004, Jacobsson & Sundström 2006). I en tid av kollektivt regeringsansvar kan inte en individ eller institution identifieras som innehavande fullständig kontroll. Detta betyder att privat-offentliga partnerskap och andra nätverksbaserade former av samarbete inte passar in på en individ-orienterad hierarkisk makt- och ansvarskedja (Thomas 2003). Parallellt med denna utveckling kan man också se en pluralism av ansvarsutkrävandemekanismer. I avsaknad av en ordning, där man saknar formella mekanismer för ansvarsutkrävande, spelar olika icke-statliga organisationer en viktig kontrollerande roll, samtidigt som även deras eget ansvar, legitimitet och representativitet blir allt viktigare (Power 1997, Bexell 2005, Grant och Keohane 2005). Ansvarsbegreppet används här på lite olika sätt, dels utifrån den liberala representativa demokratins funktionssätt och dels utifrån mer samhällsbaserade ansvarsmekanismer. Den första användningen av begreppet ansvar kan betecknas som ansvarsutkrävande ("accountability"). För ett effektivt ansvarsutkrävande krävs en tydlig principal-agentrela-

tion (Przeworski m.fl. 1999). Samhällsbaserade ansvarsmekanismer handlar om ansvarstagande ("responsibility"). Det är ett bredare ansvarsbegrepp eftersom det inte nödvändigtvis handlar om auktoritativa relationer eller om ansvarsutkrävandemekanismer ex ante. Det kan handla om hur företag frivilligt tar på sig samhällsansvar eller att olika icke-vinstdrivande organisationer övervakar företagens utfästa samhällsansvar (cf Svedberg Nilsson 2007).

Utifrån denna diskussion om ansvarsbegreppet vill vi undersöka europeiska partnerskap och hur den parlamentariska ansvarsutkrävandeprocessen fungerar. Av särskilt intresse är den "mellanposition" som tjänstemän och myndigheter hamnar i, en position mellan politiker/politiska organ och olika företag. Hur hanterar myndigheter den vertikala relationen till politiker å ena sidan, och den horisontella relationen till företag å den andra? Vi är också intresserade av att undersöka om andra mer samhällsbaserade ansvarstagandemekanismer kan kompensera för de eventuella problem som partnerskap innebär utifrån den parlamentariska makt- och ansvarskedjan. På vilket sätt tar företag ansvar för offentlig verksamhet och vilka ansvarstagandemekanismer, politiska, juridiska, och marknadsmässiga, har upprättats?

Tre olika europeiska partnerskap inom tre centrala policyområden studeras. De är valda utifrån olika komplexiteter vad gäller ansvarsdilemmat och därmed utifrån olika grad av komplexiteter vad gäller det demokratiska ansvarsutkrävandet. Det första partnerskapet rör Galileo och europeisk infrastruktur, områden med överstatligt beslutsfattande. Galileo handlar om utvecklandet av ett europeiskt satellitnavigeringssystem där systemet ägs av det offentliga och driften är tänkt att drivas av ett privat konsortium (EK 1999). Ansvarsdilem-

mat framstår som relativt oproblematiskt. En särskild europeisk myndighet skall övervaka programmet som handlar om komplexa politiska, juridiska och marknadsmässiga frågor. Hur hanterar myndigheten relationen mellan krav från den politiska sfären å ena sidan och krav från marknadsaktörerna? Den andra fallstudien rör ett partnerskap om en europeisk vaccintillverkning mot fågelinfluensan (EK 2004). Här finns betydande komplexiteter när det gäller avgränsnings-, självständighets- och ansvarsdilemmat. EUs medlemsstater ställs inför frågor om huruvida en gemensam vaccintillverkning innebär en förskjutning från nationell hälsopolitik till framväxten av en europeisk rättslig kompetens på området. Ska därmed det demokratiska ansvarsutkrävandet ske på den europeiska nivån och inte på den nationella nivån som traditionellt är fallet med hälsofrågor? Vilken roll har nationella och europeiska myndigheter för att förhandla fram en marknadslösning på vaccinproblemet? Vilka krav kan ställas på företagen i arbetet med att bygga upp en europeisk vaccintillverkning i en situation av en närmast monopolsituation för företagen? Det tredje partnerskapet och policyområdet rör bekämpningen av organiserad terrorism och annan brottslig verksamhet. Den europeiska kommissionen har, tillsammans med ministerrådet och Europaparlamentet, presenterat ett ramprogram om hur man under 2007-2013 ska utveckla privatoffentliga partnerskap för att öka säkerheten i Europa (Ministerrådet 2007). Komplexiteten när det gäller avgränsnings-, självständighets- och ansvarsdilemmat är mycket hög. Polissamarbete och andra traditionella nattvaktarstatsområden får en alltmer tydlig europeisk dimension, såväl politiskt som rättsligt (Bergström 2006a, 2006b 2007). Vilka ansvarsutkrävandemekanismer finns på nationell respektive eu-

ropeisk nivå? Det är också ett område med en ökad marknadisering där privata företag har hand om traditionella polisiära frågor. I likhet med vaccinfallet handlar detta fall om globala och närmast gränslösa frågor, samtidigt som det finns en förväntan om autonomi mellan aktörerna eftersom kravet på demokratiskt ansvarsutkrävande är hög. Hur hanterar Europol och andra europeiska myndigheter krav och förväntningar från politiskt håll med krav och förväntningar från företagen?

Följande specifika frågor om politisk kontroll och ansvarsutkrävandemekanismer ställs till det empiriska materialet:

Vilket/vilka uttalade mål finns med partnerskapet? Finns det flera mål och är de i såfall svåra att förena med varandra (t ex att partnerskapet både skall ske på marknadsmässiga villkor och vara transparent och inkluderande?)

Hur är partnerskapet organiserat och reglerat? Vilken roll har olika europeiska och nationella myndigheter gentemot politiker och företag? Hur sker återkopplingen från företagen i partnerskapet till politiska beslutsfattare?

Hur fattas beslut om partnerskapet – av parterna eller andra, som t ex politiska organ eller av övervakande myndigheter?

Finns en uttalad klar arbetsfördelning mellan parterna? Hur ser denna arbetsfördelning ut i den sociala praktiken? Har myndigheter en tydlig roll gentemot politiker och företag eller handlar det mer om oklara roller som tjänstemännen själva utformar?

Flera av dessa frågor kan besvaras med hjälp av officiellt material men här krävs också omfattande intervjuer med såväl privata som offentliga aktörer. Forskningen i detta projekt bygger vidare på analysen i Mörth (2008). Denna bok är ett pionjärarbete eftersom det hittills inte finns några djupare demokratianalyser av PPPs åtmins-

tone inte vad gäller europeiska sådana. Det nya projektet väljer på ett mer systematiskt sätt jämförbara fall av PPPs, samtidigt som analysen i det nya projektet blir mångvetenskaplig. Det nya projektet kan således bli såväl teoriutvecklande som ge nya och fördjupade empiriska kunskaper.

Referenser

- Bergström, Maria, 2006a, "Polis- och straffrättsligt samarbete på frammarsch?", *Europarättslig tidskrift*
- Bergström, Maria 2006b, "Straffrättsliga påföljder inom ramen för den första pelaren", *Europarättslig tidskrift*
- Bergström, Maria, 2007, *Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice*, Sieps 2007:2
- Bexell, Magdalena, 2005, *Exploring Responsibility*, doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Tom Christensen and Per Laegreid, red, 2001, *New Public Management. The Transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate
- Drache, Daniel, red, 2001, *The Market or the Public Domain*, London: Routledge
- Elander, Ingemar, 1999, "Partnerskap och demokrati", *SOU 1999:83*
- Europeiska kommissionen 1999, *Galileo*, COM (1999), 54
- Europeiska kommissionen 2004, *Influenza Pandemic Preparedness*, COM (2004), 201
- Everson, Michelle, 2004, "Accountability and Law in Europe", *The Modern Law Review*, 67:1, ss. 124-138
- Grant, Rut och Robert Keohane, 2005, "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, 99:1, ss. 29-44
- Hirst, Paul, 1997, *From Statism to Pluralism*, London: UCL Press
- Hodge, G och Carsten Greve, 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hood, Christopher, 1995, "The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20:2/3, ss. 93-109
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström, 2006, *Från bemävd till invävd i Europa*, Liber
- Lane, Janerik, 2000, *New Public Management*, London: Routledge
- Ministerrådet, 2007, Beslut nr 2007/125/JHA "Establishing the programme Prevention of and Fight against Crime as part of the general programme Security and Safeguarding Liberties", OJ L 058, 24.2.2007
- Mörth, Ulrika och Kerstin Sahlin-Andersson, red, 2006, *Privatoffentligt partnerskap – styrning utan hierarkier och tvång?* SNS Förlag
- Mörth, Ulrika, 2008, *Public-Private Partnerships in the EU: A Choice Between Efficiency and Accountability?* Cheltenham: Edward Elgar (kommande)
- Pierre, Jon, 1999, "Marknaden som politisk aktör", *SOU 1999:131*
- Power, Mike, 1999, *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press
- Przeworski, Adam, Susan Stokes and Bernard Manin, red, 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rosenau, Pauline Vaillancourt, red, 2002, *Public-Private Policy Partnerships*, Cambridge, MA: The MIT Press
- Rothstein, Bo, 2002, *Vad bör staten göra?* SNS Förlag
- Ruggie, John Gerard, 2004, "Reconstituting the Global Public Domain", *European Journal of International Relations*, 10:4, ss. 499-532
- Svedberg, Nilsson, Karin, 1999, *Effektiva företag? En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras*, Doktorsavhandling, Stockholm: EFI
- Svedberg, Nilsson, Karin, 2000, "Marknadens decennium – gränsdragande reformer i den offentliga sektorn under 1990-talet", i Szebehely, Marta, red, *Välfärd, vård och omsorg*, SOU 2000:38
- Svedberg Nilsson, Karin, 2007, "Accounting for Social Responsibility", i Magnus Boström och Christina Garsten, red, *Organizing Transnational Accountability*, Cheltenham: Edward Elgar
- Thomas, Paul, 2003, "Accountability", i Guy Peters and Jon Pierre, red, *Handbook of Public Administration*, London: SAGE
- Van Ham, H and Jaan Koppenjan 2001, "Building Public-Private Partnerships Assessing and Managing Risk Report in Port Development", *Public Management Review*, 3:4, ss. 593-616.

Att hålla ord: partiers löftesgivande och löftesuppfyllande

HENRIK OSCARSSON – ELIN NAURIN – NICKLAS HÅKANSSON¹

I en representativ valdemokrati har medborgarna två huvuduppgifter: att vid regelbundet återkommande val ge mandat till och att utkräva ansvar från sina representanter. I alla statsvetenskapliga modeller för politisk representation är mandatgivande och ansvarsutkrävande centrala mekanismer (Przeworski, Stokes och Manin 1999, Kelley 1983, Dahl 1990, Manin 1997, Gilljam och Hermansson 2003). Partiers vallöften i samband med valen har dubbel funktionalitet: som *avsiktsförklaringar* inför kommande mandatperioder och som *grund för utvärdering* av vad partierna har åstadkommit under gångna mandatperioder.

Att studera partiers vallöften – vilka de är, hur de uppfattas av väljarna, hur de framträder i mediernas bevakning, i vilken utsträckning de uppfylls och vilken påverkan de har på medborgares preferenser och röstningsbeteende – borde därför vara självklara uppgifter för statsvetare. Men i själva verket saknas ännu systematisk grundforskning om vallöftenas roll i den representativa demokratin. Projektet

Att hålla ord: Partiers löftesgivande och löftesuppfyllande avser att avhjälpa denna brist. Vårt mål är att gifta samman partiforskning, medieforskning och väljarforskning, att genomföra en serie ambitiösa vallöftesstudier i Sverige för mandatperioderna 1994-2006 samt att fördjupa samarbetet inom nätverket *Comparative Party Pledges Group*.

Vallöften är ett självklart men också kontroversiellt inslag i den representativa demokratin. Partiers löften om vad de tänker göra under den kommande mandatperioden inger hopp och förväntningar hos många medborgare. Samtidigt bär vallöften med sig frön till besvikelse och misstänksamhet. Bland medborgare är ordet ”vallöfte” laddat med misstro. Endast 15 procent av de svenska väljarna tror att politiker ens försöker hålla sina löften (Naurin 2001).

Den hittillsvarande forskningen om vallöften ger en annorlunda bild. Flertalet studier visar att partier håller de flesta av sina vallöften. Andelen löften som uppfylls skiljer sig dock åt mellan olika system, och eftersom studierna är gjorda på enskilda fall, med olika metoder och definitioner har vi begränsade möjligheter att förklara partiers agerande. (Royed 1996, Thomson 2001).

Comparative Party Pledges Group (CPPG)

Vetenskapsrådets finansiering av vårt projekt ger Sverige en ledande roll i det nystartade forskningsnätverket *Comparative Party Pledges Group*. Målsättningen med nätverket är att förklara och förstå vilka mekanismer som ligger bakom partiernas givande, uppfyllande och brytande av vallöften. Genom att utveckla gemensamma definitioner och tillvägagångssätt kan

1 Docent Henrik Oscarsson och doktorand Elin Naurin är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

E-post: henrik.oscarsson@pol.gu.se,
elin.naurin@pol.gu.se

Fil. dr. Nicklas Håkansson är verksam vid Sektionen för hälsa och samhälle, Högskolan i Halmstad.

E-post: nicklas.hakansson@hos.hh.se

gruppen bygga upp slagkraft när det gäller länderjämförande studier.

Den teoretiska utmaningen för CPPG är att ta ett större grepp om den representativa demokratins mandatgivande och ansvarsutkrävande än vad som tidigare varit fallet. Vi menar att vallöften på ett illustrativt sätt följer den representativa processen hela vägen från väljarpreferenser till partiers ståndpunkter och åtaganden, vidare genom partiers agerande och förvaltningens genomförande och, slutligen, till effekterna av de ursprungliga intentionerna. På så vis öppnar studiet av vallöften för en dynamisk syn på representativ demokrati.

CPPG-samarbetet strävar efter att kartlägga och förstå skillnader mellan olika politiska system när det gäller partiers givande och uppfyllande av vallöften. I tidigare forskning om representativ demokrati har "god representation" fått stanna vid åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda (Esaiasson 2003). Vi vidgar perspektivet och studerar även *ageranderepresentation*. God *ageranderepresentation* innebär att representanterna inte bara tycker som väljarna, utan att de också agerar som väljarna *skulle ha gjort* om de hade suttit i samma situation (Esaiasson och Holmberg 1996, Holmberg 1999). Vallöftesstudier ger därmed värdefulla bidrag till forskning om politisk representation.

Den svenska vallöftesstudien

Vi avser att studera partiers givande och uppfyllande av vallöften, mediernas bevakning av vallöften och väljarnas uppfattningar av och påverkan av vallöften. Vi kommer att strukturera våra delstudier efter följande sju punkter:

1. Undersöka vilka löften partier ger väljarna i samband med valkampanjer.

2. Undersöka huruvida partierna faktiskt försöker och lyckas uppfylla dessa vallöften.
3. Utreda om och i vilken utsträckning de vallöften som partierna ger faktiskt förmedlas till väljarna.
4. Utreda om och hur partiernas agerande för att uppfylla vallöften rapporteras till väljarna.
5. Undersöka vilka vallöften som väljarna uppfattar att det är som partierna går till val på.
6. Undersöka om väljarna uppfattar dessa vallöften som uppfyllda eller brutna.
7. Pröva vilken effekt väljarnas uppfattning om partiernas vallöften har för deras formering av preferenser och partival.

1-2) *Vilka vallöften ges och vilka uppfylls?* Partiernas valbudskap riktade till väljarna har undersökts systematiskt av *Party Manifesto Group* (t ex Klingemann m fl 1994, Budge m fl 2001), vars fokus har varit överensstämmelsen mellan valmanifest och policy på olika politikområden. Men begreppet vallöfte har inte problematiserats eller särstuderats. CPPG avser att utveckla denna forskningsstradition.

Undersökningar av vallöften är gjorda i ett flertal länder. Regeringar med stabil parlamentarisk majoritet verkar uppfylla flest vallöften (Storbritannien, ca 80%), medan maktdelade eller koalitionspräglade system visar på lägre siffror (ca 60 % i USA, Nederländerna och Irland). (Royed 1996, Pomper och Lederman 1980, Thomson 2001, jmf Rallings 1987). I Sverige har Elin Naurin genomfört omfattande analyser av socialdemokraternas vallöften. Socialdemokraterna har agerat för att uppfylla 80-90 procent av sina vallöften under perioderna 1994-1998 och 1998-2002 (Naurin 1999, kommande). Inom

CPPG-nätverket pågår ansträngningar för att nå jämförbarhet och komplettera studier av Thomson (Holland & Irland), Royed (USA & Storbritannien), McCluskey (Nya Zeeland pågående) och Naurin (Sverige).

Vi undersöker tre tydliga situationer med enpartiregeringar i minoritetsställning (Sverige 1994-2006). Frågan är hur enpartiregeringar i minoritet lyckas med att uppfylla sina löften i förhållande till koalitionsregeringar och majoritetsregeringar. I vilken grad får samarbetspartier igenom sina löften? Den nuvarande situationen med en tydligt sammanhållen koalitionsregering i majoritet (Allians för Sverige 2006-2010) skapar unika möjligheter till intressanta jämförelser med perioden med enpartiregering i minoritet med fasta samarbetspartner.

3-4) *Vilka löften förmedlas till väljarna?* Avvikelserna mellan väljarnas uppfattningar om och forskarnas studier av vallöftesinfriande utgör en intressant paradox (Naurin kommande). De vanligaste diskuterade förklaringar har inom löftesforskningen hittills varit att medierna förmedlar en annan bild till väljarna än den som forskarna visar (t ex Rallings 1987). Emellertid finns endast enstaka undersökningar av medieeffekter på väljare avseende vallöften (Andersson 2006, Thomson kommande 2007, jmf Krukones 1984).

Massmediernas roll i de politiska processerna är att bidra med information, granska makthavarna samt att verka mobiliserande på publiken (t ex Norris 2000; Brug, Franklin & Eijk 2007). Informationsfunktionen innefattar uppgiften att berätta om partiernas ståndpunkter. Dagordningsforskningen visar dock på att medierna, mer än de politiska aktörerna, sätter agendan för mediernas innehåll (McCombs & Shaw 1972; Dearing & Ro-

gers 1996). Medielogiken medför också att medierna lyfter fram vissa aspekter av politiken. Relevant i vallöftessammanhang är tendensen att konkretisera och favorisera entydighet. Esaiasson & Håkansson (2002) visar att i de tv-valprogram där journalister frågar politiker förekommer fler handlingsförslag och entydiga ståndpunkter än i program utan journalister. Vidare är granskningsfunktionen viktig för hur löftesuppfyllandet rapporteras. Flera svenska studier visar att medierna inte prioriterar granskningen av sittande regeringars agerande särskilt högt (Strömbäck 2004; Esaiasson & Håkansson 2002).

Vi kommer att undersöka nyhetsmediernas hantering och rapportering av vallöften i samband med valrörelserna 1994-2006 genom en systematisk jämförelse av mediematerial och valmanifest: Hur ofta förekommer vallöften i nyhetsmedierna? I vilken utsträckning överensstämmer partiernas och mediernas bild av de vallöften som givits? Vilka tolkningar och förklaringar görs av de vallöften som förmedlas? Hur beskriver nyhetsmedierna uppfyllandet och brytandet av vallöften?

(5-7) *Hur uppfattar medborgarna partiernas vallöften? Och vilka effekter har dessa uppfattningar för väljarnas politiska preferenser?* När de misstroende väljarna får förklara varför de inte tilltror sina representanter svarar hälften att det beror på att politikerna inte håller ord (Naurin kommande). Synen på vallöften verkar därför, åtminstone enligt väljarna själva, vara en viktig del i varför man misstror partierna. För att kunna undersöka om partierna agerar på ett sätt som väljarna skulle ha agerat om de hade varit i samma situation (ageranderepresentation), så behöver vi studera väljarnas syn på vilka vallöften partierna har givit och i vad mån väljarna upplever att löfterna är uppfyllda. Trots vallöftenas centrali-

tet i mandatmodeller för politisk representation saknas kunskap på denna punkt.

Väljarstudierna äger rum fortlöpande under mandatperioden (inom ramen för e-panelen, en webbpanelstudie med ca 3 500 aktiva deltagare) samt under valrörelsen 2010 (Valundersökningen 2010). Vi genomför experiment för att studera hur variationer i parti- och mediebudskap påverkar väljarnas perceptioner: Vilka slags valbudskap uppfattas som vallöften? Vilken betydelse har vallöften för allmänt politikerförtroende, åsikter i sakfrågor och attityder till de olika partierna? Vilken tyngd tilldelar väljarna partiernas vallöften i sina beslutskalkyler när de väljer parti i 2010 års riksdagsval?

Betydelse för forskningsområdet

Projektet *Att hålla ord: partiets löftesgivande och löfteshållande* kommer att generera nödvändiga nya kunskaper om hur demokratiska mandat formuleras och hur politiskt ansvar utkrävs i moderna representativa demokratier. Projektets metodologiska bredd och strävan efter en helhetssyn på representativ demokrati visar projektets höga ambitioner. Projektet kommer därmed att få betydelse för såväl normativa diskussioner om representativ demokrati som den empiriska forskningen om densamma. Forskningsresultaten kommer också att ge konkret hjälp i väljares, mediers och partiets politiska vardag genom att tillhandahålla viktig grundforskning om huruvida politiker håller sina löften.

Referenser

- Altheide, D L. & R P Snow (1979). *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.
- Andersson, J (2006). *Mediebildens av vallöften vad talar för att media utgör en förklaringsfaktor till väljarnas misstroende mot vallöften?* Kandidatuppsats vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Brug, W, M N Franklin & C. van der Eijk (2007). *The economy and the vote: economic conditions and election in fifteen countries*, New York: Cambridge University Press.
- Budge, I, D Robertson & D Hearle (1987). *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of PostWar Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge UP.
- Budge, I, H-D Klingemann, A Volkens, J Bara, and E Tannenbaum with R. C. Fording, D. J. Hearl, Hee Min Kim, M D McDonald, and S M. Mendes (2001). *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford UP.
- Dahl, R A. (1990). "Myth of the Presidential Mandate", *Political Science Quarterly*, Vol.105, No. 3 (Autumn 1990): 355-372.
- Dearing, J & E Rogers (1996). *Agenda Setting*. Thousand Oaks: Sage.
- Entman, R (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication* 43:4.
- Esaiasson, P & N Håkansson (2002). *Besked ikväll! Valprogrammen i svensk radio och TV*. Stockholm: Stiftelsen Etermedierna i Sverige/Prisma.
- Esaiasson, P, N Håkansson & D Jahn (1997). On the Nature of Negative Campaigning: Evidence from Germany and Sweden, paper presented at the Europe Researched Conference, Prague, Oct. 1997.
- Esaiasson, P & S Holmberg (1996). *Representation from Above: Members of parliament and representative democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth
- Gilljam, M & J Hermansson (red) (2003). *Demokratiens mekanismer*. Lund: Liber.
- Holmberg, S (1999). *Representativ demokrati*, SOU 1999:64.
- Håkansson, N (1999). *Valretorik: Om politiskt språk i partipropagandan*. Göteborg Studies in Politics 65. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jahn, D. and Henn, M. (2000). "Ideological Election Rhetorics of Social Democratic Labour Parties in Sweden, Germany and Great Britain", *West European Politics*, 23(1): 26-47.

- Kelley, S (1983). *Interpreting elections*: Princeton University Press.
- Kepplinger, H M (2002). Mediatization of politics: Theory and data. *Journal of Communication* 52: 972-986.
- Klingemann, H-D, R Hofferbert & I Budge (1994). *Parties, policies, and democracy*. Boulder: Westview.
- Krukones, M (1984). *Promise and Performance: Presidential Campaigns as Policy Predictors*. Lanham, MD: University Press of America.
- Manin, B (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge UP.
- Mansergh, L E (2004). *Do Parties Make a Difference? The Relationship Between Government Intention and Government output in the Public Sphere. The Case of Governments in Ireland 1977-1997*. Trinity College, Dublin. Zipfile skickad av Robert Thomsson.
- Mazzoleni, G & Schulz, W (1999). "Mediatization of politics: A challenge for democracy?" *Political Communication* 16, 247261.
- McCombs, M & Shaw, D (1972). "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". *Public Opinion Quarterly* 36: 176187.
- Naurin, E (1999). *De lovar runt men håller tunt, en studie av i vilken mån partier uppfyller sina vallöften*, magisteruppsats vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Naurin, E (2001). "Dom lovar guld och gröna skogar, men sen?", i *Land, Du välsignade*, red Sören Holmberg och Lennart Weibull. SOM Institutet, Göteborgs universitet.
- Naurin, E (2006). "Kan vi lita på våra politiker? Om den goda studien av partiernas vallöften" i *Valets mekanismer*, red Hanna Bäck och Mikael Gilljam, Malmö: Liber.
- Naurin, E (kommande). *The Promising Democracy*, kommande avhandling, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Norris, P (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge UP.
- Pierce, R (1999). *Mass Elite Issue Linkages and the Responsible Party Model. Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomper, G M. och S S. Lederman (1980). *Elections in America. Control and Influence in democratic politics*. New York: Longman Inc
- Przeworski, A, Stokes, S C. & Manin, B (red.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rallings, C (1987). The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979. I Budge, I, Robertson, D & Hearl, D (red): *Ideology, Strategy and Party Change. Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Royed, T (1996). "Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras." *British Journal of Political Science* 26: 4580.
- Scheufele, D A (1999). "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication* 49:1
- Strömbäck, J (2004). *Den medialiserade demokratin: Om journalistikens ideal, verklighet och maket*. Stockholm: SNS förlag.
- Thomassen, J (1994). Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models? I Jennings, M. K & Mann, T E. (red): *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Thomson, R. (2001). "The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socioeconomic policy in the Netherlands, 1986/1998" *European Journal of Political Research* 40: 171197.
- Thomson, R, (kommande 2007) I panelen Comparative Research on Election Pledges and Government Actions, 4th ECPR Conference, Pisa 68 September 2007
- Tsebelis, G (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press
- Winter, S C. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration, i B G Peters & J Pierre (red): *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.

The Road to Democracy: Exploring the Impact of Leadership Guidance

ULRIKA MÖLLER – ISABELL SCHIERENBECK¹

Introducing the Problem

The non-governmental organization Freedom House, dedicated to the mission to promote freedom and democracy, offers annual reports of the current conditions in the states of the world. In their most recent version of *Countries at the Crossroads* (2006), the situation in the group of states classified as “poor performers” (among them Zimbabwe, Yemen and Azerbaijan) is described rather unflatteringly: “In these states, the powerholders effectively maintain an institutional chokehold on the state, maximizing private interest while assigning a secondary role to the public interest.”² However, the analysis is also careful to point out that the current situation in this group of “poor performers” is not irrevocably, but rather contingent on the political leadership: “They are countries whose leadership can make choices to ensure basic human rights and to enable these states to join the community of stable, free and democratic nations.”³ The importance of

the political leadership for countries at this crossroads is an insight shared with conducted research on democratization. When prospecting for the future, Samuel Huntington concludes: “For democracies to come into being, future political elites will have to believe, at a minimum, that democracy is the least bad form of government for their societies and for themselves.”⁴ Considering that both democracy-promoting organizations and research of democratization credit leadership as important for countries at this crossroads, *the absence of actual studies that theorises and investigates the role of leadership in this field is puzzling.*⁵

This research-project addresses the problem of democratization through a focus on political leadership. In addition, the project is guided by the presumption that history contains important insights for how democracy can be reached, preserved and enhanced also today. In order to illustrate our point of view, India is a useful example. After almost 60 years as a sovereign state, India is currently described as a “mature democracy”.⁶ Considering the intentions among the early political leadership – most notably Mohandas Gandhi and Jawaharlal Nehru – when India gained independence (in August 1947), this is only to be expected. However, if one takes into account the

3 Ibid.

4 Huntington (1993:25).

5 In the past five years, not one single article in neither *Journal of Democracy* nor *Third World Quarterly* focus on the importance of political leadership for democratization. In fact, if using jstor.org, one returns more than two decades in time to find studies occupied with the role of leadership. See for instance Hayward (1984); Cartwright (1977).

6 Country report (2006) available at www.freedomhouse.org

1 Fil. dr. Ulrika Möller och fil. dr. Isabell Schierenbeck är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

E-post: ulrika.moller@pol.gu.se,
isabell.schierenbeck@pol.gu.se

2 Tatic & Walker (2006), available at www.freedomhouse.org.

Emergency Act, proclaimed by Prime Minister Indira Gandhi in June 1975, the current democratic quality of the Indian society looks less self-evident. The emergency regime, carried out for over 18 months, involved authoritarian practices such as removal of parliament influence, imprisonment of opposition, press censorship and family-planning through forcible vasectomies. Nevertheless, in January 1977, Prime Minister Gandhi announced that free election should yet again be held, and gradually, the Indian society re-gained democracy. This illustration is useful in the sense that it illuminates that some states (like India) manage to defeat obstacles to democracy, which leads to the question that guides this project: What values and strategies of a political leadership facilitate the road to democracy, and reward their societies with a resilient democracy?

Literature on political leadership underlines the particular significance of political elites at periods characterized as societal crossroads. In essence, research on political leadership, or, central persons in representational roles, concerns the ability of these leaders to identify the relevant problems, prepare solutions and mobilize public opinion during periods of social and political change.¹ Ideational and institutional research points at the potential to leadership influence in the sense that they can imprint their values and beliefs in institutions.² Finally, research of democratization emphasizes the importance of the

image and institutions of the state as a pre-condition to a robust democracy.³

Guided by these theoretical insights, we suggest that the choices made by the leadership during the shift between nationhood and statehood are of particular significance. In short, the leadership can either re-use images and practices of nationhood to create the state, or, they can make sure that the state is set up on the basis of democracy-promoting features. Moreover, we suggest that the capacity to face future challenges to democracy is contingent on these early choices made by the political leadership.

Aim of the Research Project

The aim of this research-project is twofold: 1) to contribute to theoretical knowledge on the role of leadership for democratic resilience and 2) to set out guidelines useful to political leaderships in societies on the road towards democratic governance. Before the project is described in further detail, next section puts our approach in relation to current research on democratization.

Previous Research on Democratization

Most studies of democratization relate to one of three theoretical approaches: the modernization-, the transition-, and the structural approach. While the modernization and structural approaches emphasize a number of social and economic requisites, and change of power-structures favorable to democratization, the transition approach emphasizes political processes and elite initiatives and choices that account for moves from authoritarian

1 Tucker (1981:14). Seligman describes leadership through the term “central person”, but underlines that it is a “representational role” which is 1) a function of acceptance by followers and, moreover, 2) who is chosen a leader is related to the conditions of a particular situation. Seligman (1950:913).

2 Berman (1998).

3 Hadenius (2001); Rothstein & Stolle (2007).

rule to liberal democracy. However, the transition-approach has more the character of analytic description than specified explanations to democratization.¹ In terms of explanatory-factors, research of democratization may be divided in two broad paths, which illustrates two versions of how democratic governance can be reached: either from outside-in or within. To the contrary from the outside-in view, who tends to look at the leadership primarily as detained authoritarians, our perspective puts the political leadership at the centre of the analysis. We suggest that this strategy inherits the potential to actually generate insights concerning the impact of a political leadership, when

it comes to promote or obstruct a process of democratization. As when it comes to the within-approach, previous research has explored the importance of economic and social forces to the rise of democracy, and the question of democratization tends to be reduced to an issue of free elections and what regime type and/or party system fosters democracy. To the contrary, we point at the necessity of a “state - in - society”-approach (Migdal 2001). In order to investigate the impact of the political leadership it needs to be analysed within the framework of the broader society, such as grassroots-movements, civil society and political organizations.

1 To illustrate, according to the transition approach, the general route to democratization has four main phases. First, there is the phase when national unity within a given territory is being established. Second, this national community goes through a preparatory phase marked by a prolonged and inconclusive political struggle. Each country goes through a different struggle, but there is always major conflict between opposed groups rather than some bland pluralism of group conflict. That helps to explain why democracy can be so fragile in the early stages, and why so many countries do not make it through the preparatory phase to the first transition. Third, there is the first transition, or interim period, when the parties to the inconclusive political struggle decide to compromise and adopt democratic rules which gives each some share in the polity. Fourth, there is the second transition, the consolidation phase, when the conscious adoption of democratic rules during the first transition gradually becomes a habit. Some of the political elites who were party to the compromise decision to establish democracy are eventually succeeded by a new generation of elites who have become habituated to democratic rules and sincerely believe in them (Potter et.al. 1997). See also Linz & Stepan (1996); Rustow (1970).

Describing the Research-Project

Our research-project approaches the problem of democratic resilience from the presumption of leadership-significance at the crossroads between nationhood and statehood. In order to conduct an analysis of the process of statehood, we rely on the view of the state as suggested by Migdal’s state-in-society approach. To make clear, Migdal describes the state as shaped by “(1) *the image of a coherent, controlling organization in a territory, which is a representation of the people bounded by that territory*, and, (2) *the actual practices of its multiple parts*”². By looking at the state as shaped by two elements, *image* and *practices*, the state-in-society approach helps us to recognize the corporate, unified dimension of the state, but also to dismantle this unity and examine the reinforcing and contradictory practises and alliances of its multiple parts. Obviously, the political leadership is one of these parts. As we see it, this approach is useful when studying

2 Migdal (2001:16).

the impact of leadership on democratization, since it suggests analytical focus on the reciprocal relationship between the image of the nationhood and the practices of the statehood. We suggest that in order to democratize, the newly independent state needs not only to change its practices, in accordance with the transition theory's ideas about interim decisions and consolidation, but also the images of the nation as it becomes represented by a state.

In order to explore the importance of leadership, the empirical study is conducted as a comparative case-study and includes cases successful and less successful with regard to their democratic attributes (case-selection is introduced in further detail below). The study consists of two steps. First, in order to explore the importance of political leadership to facilitate the road to democracy, the political leaderships' values and strategies at the initial challenges of the state (as state leaders) is compared with values and strategies at the national struggle (as leaders of the nation). Second, in order to explore the importance of these early decisions for democratic resilience, later obstacles to democracy – why they occur and how they are faced – are analysed. The study is so far guided by *three preliminary propositions*, introduced below, which depart from previously referred sources of inspiration. These propositions inherit potential explanations and *preliminary findings* for why the road to democracy continues, or is disrupted, depending on leadership-action.

Proposition one: The symbol of the nation is re-used as image of state unity. The road to democracy might become more or less successful depending on whether the political leadership re-uses the symbol of the nation (with the strong leader as the most

obvious example) to create an image of state-unity, rather than to establish this unity by help of trustworthy institutions. According to this proposition, we should expect that the successful cases included in the empirical study illuminate the readiness to create an image of state unity which is less dependent on the symbols of nationhood (personal leaders, ethnic or religious belonging) and more related to the state as a trustworthy political representation of the nation.

Proposition two: Practices successful in order to consolidate a nation turns out counterproductive for the sake of democratic governance. The road to democracy might become more or less successful depending on whether the political leadership is able to develop a set of strategies suited to the political circumstances or, instead, stick to practices successful during the phase of mobilising of the nation. Examples of such strategies of the nation are mobilization on the basis of emotional belonging, and by pointing at a common enemy, rather than – for instance – strategies to enable conflict-resolution, also at the presence of conflicting interest between groups. According to this proposition, we expect that the successful cases of our study reveals an adaptation of strategies, while the less successful cases included in the study illuminate an inability and unwillingness of the political leadership to leave the established practices.

Proposition three: The informal dialogue with grassroots during nationhood is not turned into an established practice of communication with civil society during statehood.

The road to democracy might become more or less successful depending on whether the leadership succeeds or fails to uphold a connection with the grassroots-movement, also during the societal transformation towards statehood. According

to this proposition, we expect that the successful cases of our study reveals an upheld and perhaps even strengthened communication between the political leadership and the civil society, while the less successful cases illustrate inability and unwillingness among the political leadership to communicate with “the people” after mobilizing of the nation has succeeded.

Design and Research Method

The cases are selected due to the variation on the dependent variable. The empirical investigation addresses six main cases of comparison; Israel and Palestine/PA, India and Pakistan, as well as Cape Verde and Angola. The cases are selected with reference to the Freedom House ranking with regard to their “democratic” attributes.¹ The Palestinian, Pakistani and Angolan democratic failure took place early on in the process from nationhood to statehood, in each case within a few years after independence.² In comparison to Palestine, Pakistan and Angola, the Israeli, Indian and Cape Verdian route towards democracy can be considered more successful, although with the exceptions of a few side steps on the road.

The study treats political leadership as an independent variable. To be able to test the theoretical suggestion above there is a necessity for an active and involved political leadership, both in the period of nationhood as well as during the period of statehood. Furthermore, in a number of these cases, the current political leadership has strong ties to, and to a large ex-

tent still includes, the same political leadership as during the nationhood period. The study emphasizes the question of leadership in the cross-road between nationhood and statehood. Therefore, we acknowledge the importance of not only to study newly democratized countries (such as Eastern European countries). Instead, the choice of cases gives us the possibility to trace the process back in time, to pin-point the set-backs on the road, as well as the decisions to get back on track, and hence focus on the leaderships’ values and strategies during various periods and shifts in time.

The tests will be conducted as a process-tracing. The study is theory-driven in the sense that beforehand formulated indicators for each proposition is searched for empirically and, hence, functions as conditions of inference. However, it is important to note that the dependent variable is treated from the perspective of democratization as a process. Therefore, in the study, beforehand formulated criteria are defined to identify phases and periods of shifts in the process of democratization in each of the cases. This is considered an important prerequisite to conduct a focused process-tracing. Thus, the transition from non-democracy to democracy, are not looked upon in static terms, but as a continuous process.

The methodological approach is comparative in the sense that the same model and propositions will be applied on the countries involved, which is not to say that the phenomenon under study is caused by the same factors or that the factors have the same weight in all countries. Rather the model allows for the emphasis on different factors as the most important in different countries.

The empirical study will combine qualitative and quantitative data. The former

1 See www.freedomhouse.org

2 Or in the Palestinian case after the Oslo-agreement, return of the PLO leadership and first election in the West Bank/Gaza.

consists of documents and statements, party manifestos as well as other type of manifestos from political movements and organizations, and interviews with leading political figures in former and current political movements and parties. The quantitative data consist of existing databases (in four of the cases) with survey data on elite and grassroots level.¹ If needed a smaller inquiry in the two remaining cases will complement these data. The applicants' language skills (in a number of regional languages), as well as an in-depth knowledge of the local societies and politics under investigation, are considered as important to the case study approach.

References

- Berman, Sheri (1998) *The Social Democratic Moment*, Cambridge: Harvard University Press.
- Carothers, Thomas (2002) "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy* 13(1).
- Cartwright, John (1977) "Some Constraints upon African Political Leadership", *Canadian Journal of African Studies* 11(3).
- Fukuyama, Francis (2007) "Här tar historien slut", *Dagens Nyheter* 2007-04-13.
- Hadenius, Axel & Jan Teorell (2007) "Pathways from Authoritarianism", *Journal of Democracy* 18(1).
- Hayward, Fred M. (1984) "Political leadership, Power and the State: Generalizations from the Case of Sierra Leone", *African Studies Review* 27(3).
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave*, Norman/London: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. (1993) "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs* 72(3).
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore & London: The John Hopkins University Press.
- Migdal, Joel S. (2001) *State in Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Potter, David et al. (1997) (eds.) *Democratization*, Walton Hall: The Open University.
- Rustow, Dankwart A. (1970) "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2:337-63.
- Tucker, Robert C. (1981) *Politics as Leadership*, Columbia: University of Missouri Press.
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle, "The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust", QoG Working Paper Series 2007:2, Göteborg University.
- Seligman, Lester G. (1950) "The Study of Political Leadership", *American Political Science Review* 44(4).

1 Sources in the Israeli/Pa case studies: Jerusalem Media Communication Centre, Palestinian Centre for Policy and Research, and Department of Sociology, Haifa University.

Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA OLOFSDOTTER STENSÖTA

Vad ska vi ha Statsvetenskapliga förbundet till?

Frågan vad vi ska ha Statsvetenskapliga förbundet till återuppväcktes för några år sedan genom Vetenskapsrådet utvärdering av svensk statsvetenskap (2002:159f). I rapporten konstaterades att det svenska Statsvetenskapliga förbundet spelade en mindre roll än motsvarande organisationer i andra länder, exempelvis Norge eller USA. Även det svenska förbundet skulle kunna inta en mer framträdande roll, menade utvärderarna.

Dessa tankar plockades förra året (2006-2007) upp av en mindre grupp inom Statsvetenskapliga förbundet som bestod av Sofia Näsström, Hanna Kjellgren, Susan Marton och undertecknad. Under några träffar diskuterade vi förutsättningslöst hur vi skulle kunna utveckla Statsvetenskapliga förbundets verksamhet. Vi presenterade vad vi kommit fram till på styrelsemöten samt på årsmötet 2006 där det skapade debatt. Diskussionen på årsmötet visade att det fanns ett bredare intresse av att diskutera de här frågorna. Med tanke på att vi har ny ordförande i förbundet (Magnus Jerneck), en ny redaktör för förbundets sidor i Statsvetenskaplig tidskrift (jag själv), samt en ny

redaktör för förbundets hemsida (Stefan Dahlberg), är det motiverat att plocka upp funderingarna igen och hoppas att de manar till vidare diskussion.

Förbundets sidor i detta nummer ägnas därför åt frågan "Vad ska vi ha Statsvetenskapliga förbundet till?" Två artiklar presenteras. I den ena ger den nytilträdde ordförande Magnus Jerneck sin syn på frågan. I den andra presenteras de tankar om förbundets framtid som kom ut av de tidigare ovannämnda diskussionerna.

Jag vill också, som nytilträdad redaktör (2008-2011) för förbundets sidor i denna tidskrift, passa på att säga något om vad jag hoppas att sidorna kan utvecklas till. Det är min uppfattning att ett levande förbund kräver en levande och transparent diskussion om viktiga *innehållsliga* frågor för förbundet. Jag ser min roll som ny redaktör att bidra till en sådan diskussion genom det som publiceras på dessa sidor. Jag är övertygad om att ett levande och aktivt statsvetenskapligt förbund kräver att vi för en bred, öppen och transparent diskussion om förbundets roll och statsvetenskapens möjligheter. Jag vill försöka göra dessa sidor till ett debattforum om svensk statsvetenskap i bred bemärkelse, som är öppet för alla som är aktiva inom ämnet. Sidorna ska givetvis också framförallt återspegla förbundets verksamhet. De följande två artiklarna ger riktlinjer för hur denna verksamhet kan utvecklas.

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post Helena.Stensota@pol.gu.se eller telefon 031-786 58 44.

Jag vill gärna också ta tillfället i akt och nämna några teman som vi planerar att ta upp på dessa sidor framöver: Ett tema handlar om statsvetenskapens kontaktytor. Jag hoppas kunna bjuda in debattörer och företrädare för andra discipliner för att diskutera hur statsvetenskapen förhåller sig till andra akademiska ämnen som ekonomi, juridik, etnologi och psykologi. Hur hittar vi beröringspunkter mellan våra ämnen och i förhållande till samhällsdebatten på ett fruktbart sätt? En annan kontaktyta handlar om förhållandet mellan svensk statsvetenskap och statsvetenskap på den internationella arenan. Varrifrån hämtar vi våra förebilder och influenser och vilka konsekvenser får dessa val? Ett tredje tema rör en fortsatt diskussion om jämställdheten inom svensk statsvetenskap där det är tänkt att vi ska presentera nya undersökningar av den typ som presenterades i förra numret (4/2007). Ett fjärde tema handlar om att presentera ”yngre” forskare inom statsvetenskap i Sverige. Om vi ser till yngre forskares inriktning, vart är svensk statsvetenskap på väg? Vilka frågor, teorier, metoder används och vilken framtid ser yngre forskare för vårt ämne?

HELENA OLOFSDOTTER STENSÖTA
FÖRBUNDSREDAKTÖR

Statsvetenskapen som profession

Vad skall vi ha Statsvetenskapliga förbundet till? frågar sig den nye förbundsredaktören Helena Olofsdotter Stensöta. Frågan är synnerligen berättigad och återspeglar ett ständigt återkommande behov av att diskutera förbundets roll för svensk statsvetenskap. Uppdraget kan synas vagt, i synnerhet som förbundet, till skillnad från en del utländska systerorganisationer, inte har en klart policyorienterad funktion. Vi är en ämnesorganisation, inte ett fackförbund.

Men vad skall vi egentligen syssla med? Som nyttillträdd ordförande för Statsvetenskapliga förbundet, denna snart 40-åriga skapelse ser jag inga principiella skäl till att i grunden ompröva den inriktning som varit gällande sedan begynnelsen, och som initiativtagarna till förbundet, dåtidens framryckande unga garde, ansåg som väsentligt: att informera om pågående forskning, att främja samarbetet mellan statsvetare från olika institutioner, att företräda ämnet i internationella sammanhang, och slutligen, att stimulera en kritisk analys av vår disciplins inriktning och utveckling och dess roll i samhället. Framför allt den sista punkten måste vara den centrala i uppdraget. Samtidigt är det här som svårigheterna tidvis varit som störst. För att samtalet skall vara fruktbart och inte stanna upp är det nödvändigt att varje generation statsvetare omtolkar professionens roll i ljuset av sina intressen och sina erfarenheter och att de får komma till tals i dessa angelägna frågor. Det är därför mycket glädjande att de yngre kollegerna nu tar till orda i en tid när svensk statsvetenskap upplever den största generationsväxlingen på länge och när ämnet ställs inför

en serie stora utmaningar, som alla väcker ett antal för statsvetarkollektivet viktiga frågor.

Den grundläggande problematik vi nu har att förhålla oss till är i vad mån statsvetenskapen överhuvudtaget är att betrakta som en enhetlig disciplin och hur vi hanterar – och bejakar – en ökad vetenskaplig pluralism utan att denna riskerar att övergå i en tilltagande subspecialisering och fragmentisering. Problemen gäller hur vi som profession värderar vår egen expertis och roll i relation till såväl andra ämnen som samhällslivet i stort, men också vad vi kan och bör göra för att säkra tillväxten av unga forskare och lärare och garantera att principerna för förkovran och karriär inte skiftar markant över landet. Detta hänger i sin tur samman med hur vi ser på behovet av ökad internationalisering, den svenska forskningsfinansieringens principer och samhällsnyttans primat.

Hur kan man karakterisera dagens svenska statsvetenskap med några få ord? Tvivelsutan har vissa aspekter av vårt ämne ändrats radikalt sedan 1960- och 70-talet, då undervisningen bedrevs enligt ganska likartade principer vid ett fåtal större lärosäten, antalet professorer i landet motsvarade vad en någorlunda medelstor institution numera kan räkna in i sin stab, studentantalet var relativt begränsat, kvinnorna var ytterst få och ämnets kärna ansågs mer självklar än vad den är idag. Samtidigt som antalet avhandlingar i statsvetenskap har ökat kraftigt under de senaste decennierna har också kriterierna för god vetenskap blivit fler, och därmed generösare. Toleransen för olika statsvetenskapliga uttrycksformer har blivit större parallellt med ett växande behov av att bredda dialogen mellan ämnets traditionella subdiscipliner. Det är inte bara fullt ut accepterat att använda många olika tillvägagångssätt – bittra metodstrider är numera

sällsynta – eller att argumentera normativt utan också att djärvt utforska ämnets gränssytor, inte bara inåt, men också utåt. På flera håll i landet har de gamla revirstriderna mellan statsvetare och t.ex. jurister, nationalekonomer, fredsforskare och historiker övergått i produktivt samarbete. Det är inte heller ovanligt att svenska statsvetare idag aktivt vänder sig till beteendevetare eller i sin strävan att lösa flervetenskapliga samhällsproblem söker den expertis som olika naturvetenskapliga discipliner representerar. Det gäller inte minst den snabbt växande miljöforskningen. Nyfikenheten, men också forskningsfinansieringen och sättet att definiera forskningsproblemen har bidragit till denna nyorientering.

Internationaliseringen har brutit fram på bred front. Svenska statsvetare ger sig ut i världen som aldrig förr; de är flitiga konferensdeltagare, tillbringar långa och många perioder vid utländska universitet och återvänder hem med nya idéer och uppslag till forskning. De senaste 20-30 åren har också antalet professionella kontaktytor utanför landet vuxit mycket kraftigt. Även om de nordamerikanska resmålen ofta lockar, söker sig allt fler till även andra platser. Den svenska statsvetenskapen är, liksom den övriga nordiska, numera internationaliserad även ifråga om publiceringsformer och samarbetsstrategier. De internationella samverkansstrukturerna blir samtidigt allt fler. Svenska statsvetare samarbetar inom ramen för nordiska (NOPSA), europeiska (ECPR) och världsomspännande (IPSA) organisationer. Det senaste tillskottet är den nybildade (2007) paraplyorganisationen European Confederation of Political Associations, som räknar in 19 nationella och internationella statsvetarföreningar i sin medlemskrets, däribland vårt svenska förbund.

Det förefaller som om kontaktytorna mot samhällslivet har breddats successivt, inte minst därför att ämnet möter en växande efterfrågan från både politik och media. Svenska statsvetare tar tredje uppgiften på allvar och deltar i en mycket stor omfattning i den offentliga debatten och då inte bara som utredningsmän. Vi sitter med i styrelser och deltar i seminarier. Numera går det knappast en nyhetsvecka utan att en kollega uttalar sig i någon angelägen fråga eller gör inlägg i pressen. Statsvetarna har nära på blivit vår tids överstepräster, som en religionsvetare en gång uttryckte saken.

De snabba och bitvis genomgripande förändringarna av det intellektuella landskapet kan av den moderna statsvetenskapens utövare mötas på två och såvitt jag kan bedöma fullt likvärdiga sätt: antingen med en breddad handlingsrepertoar och kunskapsbas för att hantera vetenskaplig mångfald, eller med fördjupning och avgränsning. Ser man till de dominerande forskningsdiskurserna kan man finna stöd för bägge handlingslinjerna. Även i det praktiska akademiska livet ser man exempel på bägge strategierna. Det hänger delvis samman med vad vetenskapssamhället premierar, men beror också på vad samhällslivet i stort efterfrågar. Hanteringen av många av dagens många olösta och mångskiftande problem kräver både det vida, ibland t.o.m. encyklopediska vetandet och ett angreppssätt som innebär att man borrar på djupet och behärskar materialen i detalj. Valsituationen har för den enskilde forskaren onekligen karaktären av ett dilemma. Samtidigt som generalistkravet blir allt svårare att tillgodose, riskerar blickfånget att begränsas av ett alltför skarpt fokus på enskildheter. Vad det ytterst handlar om är hur den breda, ämnesövergripande generalistkompetensen kan kombineras, eller sammanleva med den

högspecialiserade expertisen. Skall ämnet satsa på bäggedera? Och vilken linje skall den unga statsvetaren välja? Det enda man med säkerhet vet är att avancerad forskningsbaserad kunskap tar lång tid att bygga upp och att vi idag inte säkert kan avgöra vilken sorts specialkompetens som kommer att vara efterfrågad i framtiden.

Forskningspolitiken har i hög grad, och ytterst berättigat, ställt frågan på sin spets vad som utmärker vetenskaplig excellens. Det är numera inte ovanligt att just disciplinoberoende flervetenskaplighet framställs som ett kvalitetskriterium även för samhällsforskningen. Problemet, inte den institutionella tillhörigheten blir på det sättet avgörande. Unga forskare i karriären har å andra sidan knappast råd att förhålla sig till detta krav på ett förutsättningslöst sätt. Att verka för ett brett och disciplinöverskridande samarbete är riskfyllt när kraftsamling och ämneskoncentration premieras starkt, inte minst i tider av tilltagande internationell konkurrens. Viljan att ”relatera till andra” är emellertid en nödvändig förutsättning för att ett ämnesövergripande samtal skall komma till stånd. Utbildningssociologer varnar för riskerna att bli fångade i ”kulturella rutiner”, något som ökar risken för ämneschauvinism, må det vara i förhållande till de egna systerdisciplinerna eller grannämnen.

Trycket på brett samarbete är stort även av andra skäl. Det är välkänt att de nutida principerna för finansiering av svensk samhällsforskning innebär en prioritet för stora, eller mycket stora projekt eller program. Samtidigt är denna policy bekymmersam, eller t.o.m. ett hinder för de forskare, som föredrar att arbeta ensamma eller som ser en publicering på i huvudsak svenska som en viktig angelägenhet. En stimulerande mångfald kräver att vi beja-

kar både de forskare som söker sig fram på egen hand och de som jagar i flock.

Ökade kontakter med världen utanför universiteten motiveras ibland med kravet på forskningens samhällsnytta. Statsvetare bör inte vara främmande för den politiska praktiken, tvärtom. Många skulle nog ändå mena att statsvetaren som samhällsingenjör är mindre vanligt förekommande nu än t.ex. under 1950- och 60-talen. Tvärtom har den svenske statsvetaren alltmer inträtt i rollen av kritiker och granskare, ibland utifrån tydliga normativa positioner. Men hur gränsen skall dras mellan självständighet och samhällsengagemang är inte lätt att avgöra, i synnerhet inte när ett tilltagande nyttotänkande hos allt fler forskningsfinansiärer de facto tvingar många samhällsforskare att skapa eller delta i projekt, som mycket tydligt syftar till att på relativt kort tid föreslå lösningar på de problem som politiker och byråkrater uppfattar som högprioriterade och brådskande.

Här uppstår direkt ett svårlost problem. Denna moderna form av sektorsforskning, som inte värderar forskning på ”eget uppdrag” särskilt högt begränsar inte bara statsvetarens sätt att ställa frågor utan riskerar också, bl.a. av rena överlevnadsskäl, att skapa en kader av vetenskapliga opportunister i det offentliga tjänst. Även om risken inte är försumbar, bör den nog samtidigt inte överdrivas – svenska statsvetare ger överlag prov på en stark forskarintegritet, som ytterst bottnar i en gemensam och utbredd uppfattning om vad som konstituerar vetenskaplig kvalitet och originalitet. Det i sin tur hänger samman med att det svenska vetenskapssamhället tar starka internationella intryck,

men också att ämnets utövare i Sverige regelbundet verkar som sakkunniga vid tjänstetillsättningar och docentutnämningar, samt sitter i andra institutioners och ämnens betygsnämnder.

Det pågår sedan länge en diskussion om hur man skall vitalisera förbundets årsmöten, som ju är – eller borde vara – den största manifestationen av statsvetenskaplig samhörighet. Helena Stensöta för i sitt inlägg fram ett antal intressanta förslag i den riktningen. Vad man kan säga om årets möte, som går av stapeln den 26-27 september är att förberedelsearbetet är i full gång. Uppsalainstitutionen, som står värd, har valt att lägga årsmötet i direkt anslutning till den Skytteanska prisceremonin. Arrangörerna tar även några djärva organisatoriska grepp, allt i syfte att förnya en gammal inkörd modell och att attrahera även mer seniora forskare, som ju ibland har lyst med sin frånvaro. Dels bryter man upp den gängse seminarieprincipen och tänker sig ett drygt tiotal workshops inriktade på olika teman, dels tänker man, på internationellt vis, begära in abstracts i förväg.

För att öka möjligheterna att diskutera för oss statsvetare angelägna frågor har förbundet sedan en tid inrättat en egen hemsida, som medlemmarna kan gå in på – som bekant förutsätter en debatt i den elektroniska tidsåldern inte längre att de inblandade befinner sig på samma plats. Samtidigt är det en avgörande fördel om man kan träffa sina kolleger personligen, ansikte mot ansikte. Res därför till Uppsala i september!

MAGNUS JERNECK
ORDFÖRANDE FÖR STATSVETEN-
SKAPLIGA FÖRBUNDET

Hur kan vi utveckla Statsvetenskapliga förbundets verksamhet?

De följande fyra punkterna för hur Statsvetenskapliga förbundet kan förbättra och utveckla sin verksamhet arbetades fram av den mindre grupp inom styrelsen som sammanträdde 2006 och 2007. Gruppen bestod av Sofia Näsström, Hanna Kjellgren, Susan Marton och jag själv. Vi framförde punkterna på årsmötet 2006 och fick god respons av mötet som resulterade i ytterligare förslag. Punkterna nedan består därför av en blandning av sådant som vi redan genomfört och som alltså hela styrelsen ställt sig bakom och sådant som fortfarande bör betraktas som förslag.

1. Årsmötets roll

Det årliga tillfälle då Statsvetenskapliga förbundet blir synligt för andra än styrelsen – är årsmötet. Att förbättra Statsvetenskapliga förbundets verksamhet är därför i stor utsträckning en fråga om att förbättra årsmötet. Årsmöteskonferensen är idag framförallt en konferens där doktorander lägger fram sina papper. En sådan konferens har absolut sitt berättigande, men för att kvaliteten ska bli god krävs att även mer seniora forskare deltar. Vi diskuterade därför formerna för årsmötet. Ett förslag var att alla nyrekryterade professorer bör hålla en installationsföreläsning inom årsmötets ram. Vi diskuterade att man bör kunna förvänta att en professor har en plan eller riktlinje för sitt professorskap och att han eller hon kan presentera detta på cirka 20 minuter under ett årsmö-

te. Både förbundets sidor i Statsvetenskaplig tidskrift och (eller) förbundets hemsida, kan därefter publicera dessa presentationer. Även docenter kan presentera sin forskningsinriktning i någon form av installation. Installationsföreläsningar till docent förekommer på vissa lärosäten och årsmötet skulle kunna uppmuntra till att detta sprids.

Årsmötet skulle vidare kunna fungera som jobb-marknad i högre grad, vilket är fallet för det amerikanska statsvetarförbundet (APSA). Man kan också tänka sig att större projekt presenterar sig genom exempelvis posters. Årsmötet skulle även kunna spela en större roll för att diskutera utbildningsfrågor inom statsvetenskapen.

För att stärka excellensen i ämnet beslutade vi under föregående år att inrätta ett pris som delas ut till paper som presenteras på förbundet som på något sätt utmärker sig som excellenta. Detta skedde första gången hösten 2007 och var lyckat.

Till nästa årsmöte i Uppsala har arrangörerna en rad nya tankar om hur årsmötet kan vitaliseras, Magnus Jerneck berört i sin artikel.

2. Jämställdheten inom statsvetenskapen

På senaste årsmötet bestämdes att en framtida viktig fråga för förbundet var jämställdheten mellan män och kvinnor inom svensk statsvetenskap. Vi har inom styrelsen redan gjort en del arbete inom detta område. I förra numret av Statsvetenskaplig tidskrift presenterades en kartläggning av könsfördelningen vid olika karriärsteg inom ämnet. En ytterligare kartläggning av hur forskningsfinansiärer fördelar medel mellan män och kvinnor, samt över könssammansättningen i forskningsråden är på gång.

På årsmötet fördes också en livlig diskussion om hur jämställdhetsarbetet på statsvetenskapliga institutioner och inom statsvetenskapen skulle kunna förbättras i framtiden. Årsmötet samlade flera förslag som vi i styrelsen ska arbeta vidare efter. Exempelvis ansågs det vara viktigt att skapa rättvisa rutiner för de små stegen som leder till en snabbare karriär, som fördelning av förtroendeuppdrag eller tyngre undervisning.

3. Mobilitet

Det finns en stark övertygelse om att ökad mobilitet mellan lärosäten och/eller länder är något positivt. Genom att vistas i nya miljöer sprider vi influenser och ta med oss influenser hem igen. Det är först i en ny miljö som man kan ta steget från att bete och känna sig som doktorand, till att bli en självständig forskare. Men i realiteten är det inte så många som flyttar på sig. Det finns många olika skäl till varför det är svårt att vara mobil. Förbundet skulle kunna bidra genom att sprida utlysningar av tjänster från Sverige, Norden och Europa. Den nya och förbättrade hemsidan som vi håller på att bygga upp i förbundet kan vara ett bra forum för sådan information.

4. Dokumentation av tillsättning av tjänster/ befordran

Statsvetenskaplig tidskrift publicerar löpande professorsutlåtanden. En idé kan vara att även publicera docentutlåtanden och grunder för lektorstillsättningar. Det är möjligt att detta inte ryms inom papperstidskriftens ramar, men hemsidan skulle kunna vara ett möjligt forum för att publicera denna information.

I gruppen diskuterade vi slutligen att förbundet kunde ha en mer framträdande roll i att försvara likabehandling inom ämnet när det gäller karriärsteg etc. Till exempel är det viktigt att lärosätena tänker lika när det gäller befordran till professor. I gruppen gjorde vi en kartläggning om vilka kriterier som gällde för befordran till docent på olika lärosäten. Vi har ännu inte utvärderat detta material, men vi kommer att göra det framöver. Inom förbundet diskuterades också lika-bedömningen vid andra karriärsteg. Ett antal professorer lämnade in ett förslag till förbundet om att det skulle tillsättas en nationell pool för bedömningar av befordran till professor. Vid det tillfället hörsammades inte förslaget, men frågan om lika-bedömning är och kommer säkerligen även fortsättningsvis att vara en viktig fråga varför det kan finnas anledning att komma tillbaka till detta och andra förslag.

HELENA OLOFSDOTTER STENSÖTA

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se