

tidskrift för
RÄTTSSOCI
SOCILOGI

Bo Carlsson
En rationell diskurs; "Tillbaka till Rousseau"

Romano Bettini
The Sociology of Law and Empirical Research

Aster Akalu
The Condition of Women and the Land
Nationalization Law in Ethiopia

Erhard Blankenburg
Research Concept for the Study of
Implementation

VOL 2 1985 NR 3/4

REDAKTÖR

Antoinette Hetzler

ANSVARIG UTGIVARE

Per Stjernquist

REDAKTIONSRÅD

Bengt Abrahamsson, Sthlm	Ulf Himmelstrand, Uppsala
Agnete Weis Bentzen, Kbhvn	Thomas Mathiesen, Oslo
Anna Christensen, Lund	Carl-Martin Roos, Sthlm
Jørgen Dalberg-Larsen, Århus	Åke Saldeen, Uppsala
Göran Grosskopf, Lund	Göran Skogh, Lund

REDAKTIONSSEKRETERARE

Kjell E. Eriksson

ADRESS

Bredgatan 4, S-222 21 LUND. Tel 046/10 88 10

PRENUMERATION

Pris per volym om fyra häften; för enskilda SEK 100:-, för institutioner, bibliotek etc SEK 140:-. Inbetalas på postgiro 6 96 88-0, Tidskrift för Rättssociologi.

LÖSNUMMER

SEK 40:- inkl. moms.

ANNONSERING

Annonspriser meddelas av redaktionssekreteraren, tel 046/ 10 88 13

PRODUKTION

Sättning UN-sats, Lund
Tryck Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1985

COPYRIGHT

Tidskrift för Rättssociologi samt resp artikelförfattare

TIDSKRIFTEN UTGES MED STÖD FRÅN

HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

Innehåll

Inledning	159
En rationell diskurs; "Tillbaka till Rousseau" <i>Bo Carlsson</i>	163
The Sociology of Law and Empirical Research <i>Romano Bettini</i>	181
The Condition of Women and the Land Nationalization Law in Ethiopia <i>Aster Akalu</i>	189
Research Concept for the Study of Implementation <i>Erhard Blankenburg</i>	205
Inpasset Ramproblem <i>Lars Ericsson</i>	227
Bör kvinnofrågan frigöras? <i>Sven-Erik Olsson</i>	237
Recensioner Lars Ericsson <i>Ett surt regn kommer att falla</i>	243
Thomas Mathiesen <i>Tittarsamhället</i>	247
Adam & Jessica Kuper (eds) <i>The Social Science Encyclopedia</i>	249
Aktuell information	251

Inledning

Årets sista nummer av *Tidskrift för rättssociologi* är ett dubbelnummer, och med det avslutas den andra årgången. Inte blott genom att vara ett dubbelnummer – det första i tidskriftens korta historia – utan också på ett annat påtagligt sätt skiljer sig numret från de tidigare sex. För första gången är det engelskspråkiga materialet av större omfattning än det svenska. Skälen härtill är flera.

Det är dels en fråga om resurser; det är inte möjligt att presentera utländska bidrag i svensk översättning på grund av svårigheterna att få fram översättningar. "Professionella" översättare är dyra, och tidskriftens budget medger inte denna typ av kostnader. Översättare som skulle kunna göra jobbet gratis – av ideella skäl – har sällan möjlighet att lägga ner den tid det tar att på ett fullgott sätt översätta vetenskaplig text.

Det är dels också en fråga om spridning av tidskriftens innehåll, och här gäller det främst svenska och övriga nordiska bidragsgivare. Ofta är det av intresse att få en artikel publicerad på ett internationellt gångbart språk, vilket idag innebär engelska.

Behovet av en svensk rättssociologisk tidskrift, på svenska, var ett av motiven för att starta *Tidskrift för rättssociologi*, och vi har hittills begränsat oss till en engelskspråkig artikel i varje nummer (övriga utomnordiska språk har aldrig ens diskuterats,

och kommer heller inte framgent att förekomma i tidskriften). Det har emellertid blivit uppenbart att vi måste visa flexibilitet i förhållande till de ursprungliga ambitionerna. Redan fr o m nästa nummer kommer vi dock att återgå till högst en engelskspråkig artikel i varje nummer.

Detta nummer inleds med en artikel av Bo Carlsson, rätts-sociologisk forskarstuderande i Lund, med ett försök till rekonstruktion av naturrättsidén. Att, som Carlsson, i sin forskning ta avstamp i den kritiska teorin innebär att man måste argumentera sig igenom den naturrättsliga hållningen till sanning och moral. Är rätten, eller kan den bli, mer än ett maktens språk? Carlsson svarar ja på den frågan, efter en grundlig genomgång av naturrättens uttrycksformer vid olika historiska tidpunkter. Från Platon går han via bl a Aristoteles, Hobbes, Rousseau och Rawls fram till Habermas för att visa på en möjlig väg tillbaka till en kritik av det samtida samhället och på ett värde i rätten.

I sitt anförande på 1985 års World Congress of the International Sociological Association Research Committee on the Sociology of Law, som publiceras här, pekade den italienske sociologiprofessorn Romano Bettini på behovet av en ny rättslig idealtyp i det kapitalistiska, postmoderna välfärdssamhället. Det behövs, menar han, en ny typ av rättsregler och rättsliga former som i avseende på "efficacy", dvs rättsreglers lämplighet som styrmedel för att uppnå lagstiftarens mål, än en gång gör rättssociologer - och jurister - uppmärksamma på det faktum att det traditionella, s k autonoma rättssystemet nu blivit obsolet och måste överges för ett system där rättens form och innehåll också kan tillfredsställa behoven hos andra tillämpningsorganisationer än domstolarna, och möjliggöra för dessa att fungera så som lagstiftaren avser.

Professor Bettini använder sig av intra-organisationsanalys, dvs förhållandet mellan input och output ("efficiency") och extra-organisationsanalys, dvs förhållandet mellan output och lagstiftarens mål ("effectivity"), för att visa att den traditionella rättsvetenskapen är otillräcklig för en förståelse av rättens roll i dagens samhälle. Rätten blir allt mer föremål för utvärdering och kritik utifrån dess kapacitet att lösa olika samhällsliga problem. Det är sålunda, menar Bettini, mot bakgrund av dessa till viss del nya krav på rätten som behovet av en ny rättslig idealtyp ska ses.

Aster Akalu, rättsantropologisk forskare med det etiopiska nuerfolket som specialitet, har *TjR*:s läsare redan stiftat bekantskap med (Vol 2 1985 Nr 1). I detta nummer återkommer Akalu med en artikel som ansluter till hennes avhandling (*The Process of Land Nationalization in Ethiopia*, Liber 1982). Mot bakgrund av ett stort antal intervjuer gjorda under perioden 1976–84 försöker hon fastställa om, och i vilken utsträckning, den etiopiska landsbygdskvinnans situation påverkats av den delvis jämställdhetsorienterade jordreformen. Akalus artikel underbygger den uppfattning som i olika sammanhang framkommer om rättens *folkbildande* funktion, genom att visa på förändringar och att härleda dem till jordreformens implementeringsprocess.

Erhard Blankenburg, sociologiprofessor inom den juridiska fakulteten, Vrije-universitetet i Amsterdam, har på senare tid blivit känd för sina hårda akademiska duster med Gunther Teubner angående rättens förändrade karaktär. Bl a har han av Teubner angripits för att vara något slags "akademisk polis". För oss andra är han dock mest känd, och därtill respekterad, som en framstående organisationsteoretiker på rättssociologisk botten.

Blankenburgs intresse för tillämpningsorganisationer har på ett naturligt sätt lett honom in på implementationsforskningens område. Hans artikel i detta nummer är ett viktigt bidrag till detta forskningsområde i det att han mot bakgrund av en systematisering av tillgängliga kunskaper om implementeringsprocessens olika avsnitt utvecklar ett praktiskt användbart forskningskoncept för implementationsstudier. Vi spår att Blankenburgs artikel kommer att inta en central plats i den vidare utvecklingen av teorier och metoder för implementering och implementationsforskning.

Årets sista nummer innehåller också två debattinlägg. Lars Ericsson diskuterar ramlagar utifrån egna forskningserfarenheter, och Sven-Erik Olsson gör ett inlägg mot Klaus A. Ziegerts artikel (i Vol 2 1985 Nr 2) om könskvotering som den slutliga lösningen på kvinnofrågan. Vidare recenseras tre böcker, en nyutkommen samhällsvetenskaplig encyklopedi från England, Thomas Mathiesens senaste bok på svenska, samt Lars Ericssons avhandling *Ett surt regn kommer att falla* (skriven av opponenter, Ron Eyeran).

Avslutningsvis vill vi framhålla att "årets sista nummer" implicerar att det är dags att förnya prenumerationen på *Tidskrift för rättssociologi*. Vi har lyckats hålla priset oförändrat –

igen - vilket innebär SEK 100 för enskilda och SEK 140 för institutioner, bibliotek o dyl. Använd gärna det bifogade inbetalningskortet.

Därmed önskar vi våra läsare ett gott nytt 1986 och en god ny årgång *Tidskrift för rättssociologi*.

En rationell diskurs; "Tillbaka till Rousseau"

Bo Carlsson

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

"Samhället log icke, därför att det erkände samhällsfördragets första grundlagsprincip om den offentliga lögnen."

Strindberg "Den nya riket"

De problemställningar, det frågande som leder fram till en aktualisering av naturrätten, har sin utgångspunkt i den möjlighet som i dag faktiskt existerar att *överskrida* den dominerande "nyttomoralen". De nya ramlagar som i vårt samhälle inrymmer *ett ökat allmänt deltagande* i samhällsdebatten, kan sägas markant ha vidgat möjligheten till en rationell värdediskussion. Men för att en dylik rationell diskurs ska bli en gångbar realitet krävs det en genomgripande analys av dess förutsättningar och begränsningar. Ett sätt att tränga ner på djupet och samtidigt "bevara en plats i solen", är att börja med en förståelse för olika naturrättsläror, och som en naturlig fortsättning nå fram till en reflektion över vår tids normativa modeller som sägs beröra rättvisa och moral. "Det skall visa sig att det inte rör sig om ett långt tankestreck mellan förflutet och framtid, utan om *fullföljandet* av det förflutnas tankar."¹

Inledning

Det bör inledningsvis påpekas att huvudströmningarna inom samhällsvetenskapen tar avstånd från naturrätten. Det görs på två sätt: för det första genom att åberopa Historien, och för det andra genom att göra en åtskillnad mellan fakta och värderingar.

De som har förnekat naturrätten genom att hänvisa till den historiska utvecklingen, menar att naturrätten endast kan existera ifall det finns eviga och oföränderliga rättvisepprinciper. Det är naturrättens grundantagande, som dock enligt vederläggarna visat sig vara felaktigt eftersom rättvisepprinciper genom historien visat sig vara återkalleliga och föränderliga. Historicismen är så att säga "det yttersta resultatet" av naturrättens kris. Men enbart genom att påvisa att det inte finns någon rättvisepprincip som inte vid *någon* tidpunkt eller plats blivit förnekad, har naturrättens kritiker i och för sig inte bevisat att förnekelsen varit rättfärdig eller förnuftig.² Med andra ord är det möjligt att naturrättens uppfattning om rättvisa och moral fortfarande skulle kunna vara "sann", trots att den blivit förnekad av Historien. Även om man blivit förrådd eller övergiven av en vän, är ändå vänskap ett *evigt* värde. Vad som kan förändras över tiden är "vänskapens" betydelse och innehåll.

Den andra formen av kritik gentemot naturrätten sammanfaller med Max Webers distinktion mellan fakta och värde. Weber menar att det är omöjligt, eller snarare fel, att dra någon slutsats om något värde ur ett faktum. Likaså är det fel att bestämma ett skeendes *faktiska* karaktär med hänvisning till dess önskvärdhet. Med anledning härav hävdar en del av naturrättens tillbakavisare att det finns en mängd olika oföränderliga principer om vad som är rätt, eller vad som är att beteckna som "det goda". Dessa olika principer är i konflikt sinsemellan, och det är omöjligt att förfäktat att någon speciell rättvisepprincip är mer överlägsen än någon annan.

Weber var av den uppfattningen att moraliska befallningar väddar till vårt samvete, medan kulturella värden vänder sig till våra känslor. Eller rättare uttryckt: man bör fullfölja sina moraliska skyldigheter, medan det helt och hållet hänger på ens *nyckfulla vilja* om man förverkligar ett kulturellt värde. Men om det är som Weber fastslår, att ingen lösning är mer moraliskt överlägsen än någon annan, så blir den logiska konsekvensen

att beslut förflyttas från "etikens tribunal", för att istället bedömas utifrån dess egennyttiga lämplighet, bekvämlighet, förmanlighet eller tjänlighet.³

Med den ovan nämnda reflektionen över naturrättens brister som bakgrund är det lämpligt att redogöra för olika naturrettsliga doktriner. För ett bejakande eller förnekande av naturretten krävs det att man vet vad man bejakar eller förnekar. Leo Strauss skriver: "Problemen rörande naturretten i vår tid är mer en fråga om hågkomst och besinning än om verklig ny kunskap".⁴

En ofta förekommande indelning av naturretten är den i klassisk respektive modern naturrätt. Den klassiska doktrinen, med filosofer som Sokrates och Platon, Aristoteles och Cicero, och i viss mån Thomas av Aquino, talar om *hur "det bästa styrelsesättet" bör vara*. Den moderna naturretten har ersatt "det bästa styrelsesättet/styrelseskicket" med doktrinen om en *legitim regeringsmakt*. För Locke, Hobbes och den säregne Rousseau, den moderna naturretts förgrundsfigurer, är självbevarelse, överenskommelse och frihet kardinalord. Sokrates och Platon talar mer om "det goda och sköna", om vänskap och dygd.

Klassisk naturrätt – "det bästa styrelsesättet"

Platons berömda idélära är bland annat ett uttryck för frågeställningen huruvida människan av naturen är god eller ond. En del av Platons "samtida" filosofer hävdade att omsorgen gentemot andra människor endast var ett uttryck för konvention och tradition. Grundantagandet för den filosofiska konventionalismen var att människans naturliga begär är riktat mot hennes eget välbefinnande, och att det inte finns något som universellt kan sägas vara rätt eller rättvist. Det är endast genom en specificering av vanligtvis obestämda begrepp, likt "hjälpssamhet" och "till allmän fördel", som omsorgen gentemot andra människor blir meningsfull. Och varje specificering är en konvention; en allmän och ofta tyst traditionsbundenhet.⁵

Det var framför allt mot sofisternas vulgarisering av konventionalismen som Platon tog strid, men även gentemot den filosofiska konventionalismens grundantagande om människans

egensinniga njutning. Den klassiska naturrättens utgångspunkt är med andra ord en kritik av njutningsläran. Konventionalismen identifierade det goda med det njutbara och behagliga (klassisk hedonism). Men enligt Platon är det inte njutningen som sådan eller begäret efter njutning som är det goda, utan det är snarare *sättet* att förverkliga och tillfredsställa olika njutningar som utgör det goda. Det är idéer om tillvägagångssättet som föregår och bestämmer njutningens betydelse. Att nå njutning på ett, låt oss säga felaktigt eller förkastligt sätt, överensstämmer inte med idén om "det goda och sköna livet". För Platon är det goda "*det bästa sättet*" att förhålla sig till sin omgivning. Det finns enligt Platons förmenande fem dygder som leder människan på rätt väg. Det är rättrådighet, besinning och måttfullhet, fromhet, vishet, och till sist mod.

Människan är av naturen en social varelse! Ja, "mänsklighet" är det samma som att leva i ett samhälle. Det är människans *av naturen* samhällsliga vara som är en av grunderna i den klassiska naturrättsliga doktrinen. Ett antagande, bland många, är att det inte finns någon relation mellan människor där någon är så pass fri att hon helt och hållet kan bete sig som hon själv önskar eller som det passar henne. En annan idé som präglar Sokrates' och Platons tänkande är att rättvisan, för att förbli god måste uppfattas som varande fullständigt oberoende av lagen. Vad som följer är att ingenting kan vara rättvist ifall det är till skada för någon annan människa. Eller uttryckt på annat sätt: rättvisa är vanan eller seden, *habitus*, att inte skada andra.⁶

Istället för att som Platon betona idéläran, i vilken idéerna faktiskt är mer sanna än verkligheten, utgår Aristoteles tvärtom ifrån verkligheten. Aristoteles världsstoff är en påfallande levande materia. Det materiabegrepp han använder sig av kännetecknas framför allt av att:

- a. Materien själv är måttet av de förhållanden som bestämmer om något kan inträda eller inte; "efter måttet av det möjliga".
- b. Materien är på väg framåt, den har en oöverskådlig process framför sig, i vilken vi människor är inneslutna; "det-i-möjligheten-varande".

Aristoteles uppfattar människan som *varande av naturen* ett "politiskt djur". I och med det måste rättvisan få sin "materialisering" genom människans vilja och politiska handling. Den högt utvecklade formen av naturrättsliga principer är den som

existerar mellan medborgare i en demokratisk stat/stad. Ett rättsanspråk som av någon anledning överskrider det politiska samhällets ram kan enligt Aristoteles inte betraktas som en naturlig rättighet. All *inhållsmässig* förändring måste rymmas inom det politiska samhällslivets *former*. Eftersom den politiska viljan är föränderlig kan inte de naturrättsliga principerna vara fullständigt oomkullrunneliga. Det är den politiska formen, Aristoteles demokrati, som är evig. Vad som är relativt uppenbart är att Aristoteles naturrätt är "kvasi-naturlig", eftersom den i hög grad är beroende av politiska institutioner.⁷

Modern naturrätt – legitim regeringsmakt

År 1513 utkom Machiavelli med sin berömda bok, vars titel är *Fursten*. Det är en bok som haft stor betydelse för den politiska filosofins fortsatta utveckling. Machiavelli förnekar med bestämmdhet naturrätten. I sin politiska lära utgår han tvärtom ifrån extrema och farofyllda situationer, där anspråket på rättvisa får vika undan för nödvändighetens krav. Han är av den åsikten att civiliserade människor måste förbli fullblodsegoister. Begreppet *makt* är centralt i hans politiska lära. Och Machiavelli menar att det inte är "rätt och rättvisa" som gör en regering populär; i stället är det graden av grymhet, hänsynslöshet och samvetslöshet som bestämmer den allmänna opinionens inställning.

År 1637 formulerade Descartes den nya filosofins epistemologiska uttryck: "jag tänker, alltså är jag". Diskursens cogito leder fram till den rationalistiska vetenskapsmetoden som märkbart kännetecknas av det matematiskt skolade förnuftet. Ur Descartes' metod hämtar den naturrättsliga riktning som har sin blomstringstid på 1600- och 1700-talet sin rationella kärna. Naturrättslärorerna börjar arbeta med deduktioner och syftar till en logisk stringens på nivå med de bevisade vetenskaperna.

Framför allt är det Locke och Hobbes som hämtar inspiration från Machiavelli och Descartes läror. Vad som medföljer är en väldigt "beräknande" människo- och samhällssyn.

Platon har skrivit: "Allt, som vi förfärdigar eller förvärvar, är av två slag: antingen är det till för att åstadkomma något eller för att avvärja ett lidande".⁸ I överensstämmelse med denna tanke kan

man dela in den moderna naturrätten i två olika vägval: antingen en "kontraktsteori", med Hobbes och Locke som de stora namnen, som vill *undvika* lidande och kaos (A); eller Rousseaus "Du Contrat Social", som vill *uppnå* lycka och värdighet (B).

A. Kontraktsteori - "ett allas krig mot alla"

Den klassiska politiska filosofin hade tagit sin utgångspunkt i hur människan *bör* leva. Men enligt Hobbes är det rimligare och betydligt lämpligare att utgå från hur människan *verkligen* lever. Det är det som är *nödvändigt*, snarare än *moraliska imperativ*, som bestämmer vad som ska betecknas som en riktig och förnuftig handling. All förståelse och mening har enligt Hobbes' sitt ursprung i människans behov.

Enligt Hobbes' förmenande var det ett fundamentalt misstag av den traditionella politiska filosofin att man antog att människan var ett politiskt eller socialt djur. Tvärtom, hävdar Hobbes, är människans liv ursprungligen icke-politiskt och icke-socialt. Han förnekar "att det finns någon ursprunglig social instinkt, att naturen utrustat oss med sympatiska eller altruistiska böjelser". Människan är av naturen en egoist. Det är häpnadsväckande att Hobbes ger uppfattningen om människans ursprungliga icke-politiska liv en politisk betydelse.

Vad som kännetecknar Hobbes lära är bland annat uppfattningen att varje människa "skenbart är suverän, men i själva verket är hon slav under livskampens obevekliga lagar". För att komma ur naturtillståndet som hotar med kaos och katastrof är mänskligheten tvingad att organisera sitt samliv i fasta former. På så sätt *undviks* "ett allas krig mot alla". Vad Hobbes gjorde var att bevara naturrättsidén och samtidigt ta avstånd från idén om mänsklighetens möjliga fullkomlighet. Om naturrätten skulle ha "ett effektivt och praktiskt värde", var man tvungen att utgå från hur "riktiga" människor verkligen levde. Naturrättens grund stod inte längre att finna i *idén* om mänsklighetens gudomliga fullkomlighet, utan i människans *av naturen* ursprungliga egoism.

Precis som för den hedonistiska traditionen är det goda för Hobbes identiskt med det njutbara och behagliga. Men det som

framför allt präglar människans existens är, enligt Hobbes, fruktan för döden samt hennes självbevarelsedrift. Han menar vidare att alla *förpliktelser* gentemot andra kan härledas ur varje människas grundläggande och okränkbara *rätt* till självbevarelse. Statens funktion blir att *trygga* varje individs naturliga rätt till självbevarelse snarare än att skapa ett dygdigt sätt att leva. Ordning blir honnörsordet.

Varje enskild individs självbevarelse förutsätter en fredlig samexistens. *Fruktan* för "ett allas krig mot alla", som skulle medföra död och förintelse, leder enligt Hobbes, till en överenskommelse; ett samhällskontrakt. Leo Strauss hävdar, att om varje människas rätt till självbevarelse är den enda utgångspunkten i moralläran, och om alla förpliktelser gentemot andra har sin grund i ett kontrakt, i så fall blir rättvisa detsamma som vanan eller seden (*habitus*) att fullfölja ett kontrakt.⁹

Det rationella livet så som det beskrivs av Hobbes, domineras av fruktan; "by the fear which relieves us from fear". Det är inte ur förtjänster och dygder som rättigheter framspringer, utan det är ur eländet. I samma anda definierar Locke det rationella livet såsom framsprunget ur smärta; "the pain which relieves pain".¹⁰ Lockes och Hobbes' tanke var att om mänskligheten vill undvika "ett allas krig mot alla" måste den ingå ett kontrakt som i och för sig begränsar individens frihet men som dock medför att kaos och elände elimineras.

Men när Locke talar om naturrätt, är det en naturrätt som inte uppkommit genom naturens nödvändiga förlopp, utan det är en skapelse av människans förståelse för sin egen situation. Naturrätten existerar endast i tanken, så att säga som en fiktion. Det är dock en lämplig och nyttig skapelse, eftersom ett förnekande av den moderna naturrätten skulle leda till allmänt elände. Ett elände, därför att människorna i naturtillståndet själva måste *försvara* naturliga rättigheter, såsom frihet och "rätt till liv", mot kränkningar och övergrepp.

I det civila samhället är kontraktsteorin, enligt Locke och Hobbes, en mycket effektiv naturrättslära då det gäller att *undvika* elände. Av ren självbevarelsedrift är man intresserad av att följa "överenskommelsen". Men för att inte uppfatta naturrättens kontraktsteori som en "tvingande" konvention, måste naturrättsläran framstå som förmånlig även i naturtillståndet.

B. Rousseau – ”tillbaka till naturen”

När Rousseau inträder på arenan håller det kapitalistiska samhället på att ta form. Den borgerliga revolutionen väntar runt hörnet. Det kom att krävas en revolution för att frigöra kapital. Under denna tid talades det mycket om frihet och civilisationens upplysning. Man talade om frihet och menade egentligen kapitalets rörelsefrihet. Rousseau började under denna omvälvningens tidevarv att fundera över civilisationens egenskaper. Han frågade sig hur samhället kunnat bli så ondsint och besinningslöst, när människan ursprungligen var god. Det civila samhället bestod inte längre av medborgare, utan av kalkylerande, fåfänga och egoistiska borgare. Den ”tekniska” utvecklingen hade medfört en vetenskap som i sin iver att nå resultat slutat reflektera över sina egna premisser. Det är tankar som Rousseau formulerade i sitt tvivel på civilisationens påstådda lycka. Hans postulat blev ”tillbaka till naturen”; ett utrop som innebär en reflektion över det civila samhällets ursprung och utveckling.

Rousseau kritiserade Lockes och Hobbes' *utilitaristiska* kontraktsteori, och menade att moraliska principer måste ha en starkare grund än nytto- och lämplighetsargument. Han menade att kalkylering och egenintresse inte är tillräckligt för att trygga ett samhälle. Det kan inte heller vara förklaringen till samhällets ursprung. Men ändå vägrade Rousseau att anta att människan av naturen är ett socialt djur.

Locke och Hobbes blir dessutom angripna för att de påstår sig ha utmålats människan i naturtillståndet, när de faktiskt enligt Rousseau har beskrivit den civiliserade människan. Med andra ord har Rousseaus föregångare försökt bestämma vad som kännetecknar naturmänniskan genom att studera och beskriva hur den civiliserade människan fungerar i deras eget förkapitalistiska samhälle.

I sina antropologiska studier, som föregår *Du Contrat Social*, hävdar Rousseau bland annat ”att människans första känsla var hennes egen existens, och hennes första bekymmer överlevnad”.¹¹ Eftersom deras strävan endast var inriktad på att tillfredsställa de omedelbara behoven, uppstod inga konflikter då de kringvandrande naturmänniskorna råkade mötas. I naturtillståndet var människan god. Rousseau menar att naturmänniskan *ursprungligen* helt saknar förmåga att vara god eller

ond, därför är hon av naturen god. Han uppfattar moraliska regler som fullständigt omöjliga och onödiga i naturtillståndet. Det beror på att naturmänniskan i sitt omedelbara uppehälle inte kände till några *konfliktrelationer*. Det fanns inte någon fast egendom. Men "när den förste människan som hade tillskansat sig ett stycke jord sade, 'detta är mitt', och fann människorna så pass dumma att de trodde honom, var han sannerligen grundaren av det civila samhället".¹² Strävan efter överskott och egendom medför "ett allas krig mot alla". Därav uppstår det civila samhället. Och det är enligt Rousseau stolthet och fåfänga, *amour-propre*, som är drivkraften i det egoistiska civila samhället.

Precis som naturmänniskan saknar stolthet och fåfänga, hävdar Rousseau, saknar hon även "förståelse" och "förnuft". Förnuft förutsätter ett språk, men ett språk är ingen *naturlig* egenskap. Ett språk förutsätter med andra ord ett samhälle. Rousseau talar inte heller om *människan* som "ett rationellt djur" utan han menar att "naturmänniskan är sub-mänsklig".

Om den moderna naturrätten skall utgå från naturtillståndet bör moralprinciper tala omedelbart med "naturens röst". De måste vara pre-rationella och pre-sociala, och "dikterade av hänförelse och naturens stämning".¹³ I Hobbes' kontraktsteori är den pre-sociala människan redan en rationell individ. Rousseau måste däremot överge den moderna naturrätten. Han menar att ifall naturtillståndet är sub-mänskligt är det absurt att gå tillbaka till naturtillståndet för att finna normen för rättvist och moraliskt handlande.

Vad som är typiskt *mänskligt* är inte någon naturlig gåva, utan det är enligt Rousseau ett resultat av vad människan åstadkommit i sin strävan att förändra och behärska naturen. Människans "mänsklighet", vars civiliserade värde Rousseau tvivlade på, är med andra ord en historisk process. Men historien har inget förutbestämt mål. Rousseaus uppfattning är att historien utvecklas genom slump och olycka.

Rousseaus rättsfilosofi utmynnar i en analys av möjligheten till ett rättvist och rationellt *sätt* att lösa konflikter. Den *naturliga* individuella friheten skulle samtidigt säkras. Han vägrade återvända till den klassiska uppfattningen att människan av naturen är ett socialt djur. Rousseau var angelägen om individens frihet och självständighet. Han skrev: "Att avstå från sin frihet, det är att avstå från sin värdighet som människa, från alla

mänskliga rättigheter, ja till och med från sina plikter. Ingen ersättning är möjlig för den, som avstår från allt".¹⁴

Eftersom människan ursprungligen var god, menade Rousseau att även *samhällskroppen* bör vara lycklig. Den *måste* bygga på en allmän kollektiv vilja, beröra alla samhällsmedborgarna, och vara en allas angelägenhet. "Så snart någon säger om statsangelägenheterna: 'Vad angår de mig?' så kan man vara viss om att staten är förlorad".¹⁵

Lösningen på dilemmat "kollektiv vilja" gentemot individuell frihet fann Rousseau i samhällsfördraget; "le Contrat Social". Han skriver att det gällde:

Att finna den gemenskapsform som med hela den gemensamma kraften försvarar och beskyddar varje medlems person och egendom, och där envar blott lyder sig själv, i det han förenar sig med alla, och förblir lika fri som han förut var . . . Då var och en helt kort ger bort sig själv, så blir för det första villkoren lika för alla; och då villkoren är lika för alla, så har ingen intresse av att göra dem betungande för andra . . . Då envar ger bort sig åt alla, så ger han sig åt ingen särskild."¹⁶

Så snart folkmassan förenats till en kropp måste den allmänna viljan "utgå från alla, för att kunna användas gentemot alla".¹⁷ Rousseau ansåg att förutsättningen var att *alla deltog* i det politiska samhället. Den historiska processen hade gjort människan till ett "politiskt djur". För att individen ska bli lycklig och få värdighet måste hon *vara fri att ta del i de gemensamma angelägenheterna*. Rousseau framstår i detta perspektiv som fadern till *idén* om participation.

Mot den befarade kritiken att allmänheten skulle sakna kunskap och ett "dygdigt levnadssätt", anförde Rousseau att individen lär sig delta *genom* att delta. Genom participationsprocessens effekter skulle det bli möjligt att *uppnå* ansvarsfulla individuella och samhälleliga handlingar. Folket måste *lära sig vad de vill*. Vad de önskar och vill ha, är frihet, jämlikhet och broderskap. Honnörssord som tio år efter Rousseaus död, ekade på den franska revolutionens gator.

Naturrättens tillbakagång

Den moderna naturrätten blev omodern i och med kapitalets rörelsefrihet och den tekniska vetenskapens segertåg. Rousseaus "participationsteori" ansågs inte "nyttig" eller "effektiv" under kapitalismens sanslösa framfart. Möjligtvis kunde begreppet "folkvilja" användas för att få beslut fattade i kollektivets namn lättare accepterade av den enskilde individen.

I Lockes och Hobbes' kontraktsteori hittar man fröet till den nya riktning som framöver kom att dominera moralläran. Det är den utilitaristiska skolan, som baserar sin etik på kalkylerande, "cost-benefit"-medvetna individer. Namn som bör nämnas i detta sammanhang är Adam Smith, Bentham, J S Mill, Henry Sidgwick och G E Moore.

Den klassiska utilitaristiska doktrinen har *lycka* som utgångspunkt i sin morallära. Lycka är likt den klassiska hedonismen det som är njutbart och behagligt. Med andra ord det som medför glädje. Den klassiska hedonismen talar om den "högsta njutningen". För utilitarismen är det "så mycket njutning som möjligt" som är grunden för samhällets etik. Utilitarismen förespråkar att det riktiga är det som leder till största möjliga lycka för samhället som helhet.

Enligt G E Moore är det *mest njutbara den handling* som skapar maximalt utbyte utav glädje. En handling är *fel* om den inte innebär maximal njutning. Moore skriver: "Ifall det finns någon handling bland de handlingar en människa kunde ha valt, *om* hon gjort ett val, som skulle medfört större glädje och behag än den handling hon faktiskt valt att göra, i så fall är den utförda handlingen fel; i alla andra fall rätt".¹⁸

Det är alltså utifrån en handlings möjliga njutningseffekt som en kalkylerande individ och ett rationellt samhälle bör bedöma sin välfärd. Givetvis är det maximal *materiell välfärd* som anses vara "LYCKAN".

Med viss rätt kan man säga att modern politik mer präglas av utilitaristiskt tänkande än av frågeställningar rörande människans rättigheter. Ibland anses det berättigat att offra vissa gruppers intresse när det kan vara till gagn för flertalets välfärd. Denna tanke är helt i linje med utilitarismen som hävdar att ett samhälle är rättvist när handlingar leder till största möjliga glädje för samhället *som helhet*.

En av vår tids stora rättsfilosofer, John Rawls, hävdar att han har tagit strid mot det utilitaristiska tänkesättet. I *Theory of Justice* utvecklar denne välfärdsteoretiker de grundläggande rättviseprinciper som han tycker att alla förnuftiga människor bör kunna vara överens om. För att komma ur utilitarismens bojar söker han sig till naturrätten, närmare bestämt till Locke och Hobbes' "utilitaristiska" kontraktsteori!

Rawls sökande efter en rationell överenskommelse utmynnar i en teori om *schysst* rättvisa ("justice in fairness"). Det innebär en procedur där allting går rätt tillväga. Fördelningen av välfärden skall vara "schysst". Denna form av rättvisa har sin grund i något som Rawls kallar för "the original position". Detta tillstånd har inte något med primitiva kulturstadier eller "naturtillståndet" att göra. I stället rör det sig om en situation som analyseras utifrån ett hypotetiskt antagande. Det hypotetiska resonemanget går i korthet ut på följande: För att *undvika* att olika privatintressen begränsar de sämst ställdas krav och rättigheter, är det *mest* rättvist att en gemensam överenskommelse sker i ett tillstånd av vad Rawls kallar "veil of ignorance". Det innebär att vi i detta tillstånd måste *utgå* från att vi ingenting vet om vår bakgrund eller framtid. Med andra ord vet vi inte något om *vår egen privatpersons* bakgrund eller möjlighet. Vad vi däremot vet någonting om, i detta hypotetiska tillstånd, är fundamentala principer i ekonomi och politik. Vi vet hur *vårt samhälle* "fungerar". Rawls är av den uppfattningen att ur "the original position" framväxer "justice as fairness".

Eftersom *parterna* inte vet vilken grupp de tillhör kommer de, enligt Rawls, att vara benägna att tillförsäkra var och en acceptabla livsmöjligheter. Det *privatintresse* som skulle kunna få utrymme kommer i så fall att vara av den arten att rättviseprinciper formuleras "schysst". Anledningen till det är att ingen vill bli den som får lida i ett orättvist samhälle.

Rawls menar att det finns två grundläggande principer som är möjliga att härleda ur kontraktet. De är:

1. Varje enskild individ ska ha *lika* rätt till de mest omfattande och grundläggande rättigheterna. Det ska kunna förenas med ett likadant system av rättigheter för alla.

2. Alla grundläggande sociala och ekonomiska tillgångar skall fördelas lika, om inte en ojämn fördelning är till fördel för den som får minst. En ojämn fördelning skall i så fall uppfylla två krav: (a) vara till störst fördel för den som får minst, och

(b) vara knuten till tjänster som är öppna för alla, och det på reellt lika villkor.

Hur stort välstånd som kan garanteras den enskilde beror givetvis på samhällets produktion. Rawls menar att produktionen kan bli stimulerad av att vissa yrkesgrupper får extra förmåner. Tårtan blir större. Han hävdar att en ojämn fördelning av den större tårtan kan accepteras ifall den som får minst faktiskt får mer än vad fallet skulle vara vid lika fördelning.

Men det förefaller rätt troligt att *välståndet kan fördelas jämnt* utan att produktionen behöver sjunka. För det verkar ganska befängt att tro att de som arbetar med *intressanta* och välavlönade arbeten skulle föredra långtråkiga rutinarbeten om löneskillnaden slopades.

I Rawls "schyssta" rättvisa är den materiella välfärdens evangelium *á-priori* bestämd. Men för att en *rättvis* fördelning av välfärden skall bli möjlig krävs det förmodligen ett annat samhälle än vad Rawls "hypotetiska" och "historielösa" samhälle innebär. Skulle det dessutom bli tal om en rationell värdediskussion rörande välfärden, faller Rawls rättvisemodell på sin egen orimlighet. Vad skulle "mannen utan egenskaper" diskutera? Rawls rättsfilosofi inger inget hopp om ett bättre sakernas tillstånd.

Rationell diskurs – "det bästa argumentet"

"Hoppets filosof", Ernst Bloch, menar att det är dags att på allvar "ympa in naturrätten vid sidan av den samhällsutopiska på marxismens stamträd". Han hävdar att det är på tiden att lyfta fram de *medborgerliga* krav "som den socialistiska praktiken haft en tendens att ställa åt sidan"¹⁹. Med andra ord har Bloch försökt att visa att naturrättslärorna och samhällsutopierna egentligen kompletterar varandra. Trots att socialutopierna först och främst handlar om framtida lycka och att avskaffa mänskligt elände, och att naturrättsidén i huvudsak berör människans värdighet, finns det dock gemensamma nämnare. "Tillvägagångssättet är i båda fallen att gå utanför och bortom det bestående, i övertygelsen om att det faktiskt förhandenvarande måste röjas undan för att frilägga ett bättre sakernas tillstånd."²⁰ Bloch menar att likheterna gör det motiverat att tala om *rättsutopier*. Rättsutopin siktar framåt.

Marx talade om en "klass med radikala bojar . . . en klass som är upphävandet av alla klasser . . . och som inte gör anspråk på någon *särskild* rätt, därför att den orätt som förövas mot dem inte är någon särskild orätt, utan *orätt på det hela taget*".²¹ En orätt på det hela taget kan emellertid varken bedömas eller gottgöras ifall det inte finns någon övergripande rätt, en rättsutopi för ögonen.

Jürgen Habermas är en socialfilosof i den marxistiska traditionen, som i vårt teknokratiska samhälle konstruerat en normativ modell för rättvis och rationell konfliktlösning. Den har av Agnes Heller blivit betraktad som en radikal utopi. Att det är en radikal utopi innebär att den både är en "nyckel" till en förståelse av dagens situation, och en "hävstång" till *ett bättre sakernas tillstånd*.

Habermas' teori kan sägas vara ett *fullföljande* av Rousseaus ytliga tankar om participation. Att Rousseaus rättviseteori är ytlig kan förklaras av att han inte hade någon möjlighet att upptäcka *klasskampen* som historiens puls. Vad Habermas har gjort, är att ha rekonstruerat Marx' historiematerialism till att, förutom belysa produktivkrafternas utveckling, även behandla utvecklingen av *den normativa interaktionsstrukturen*. Habermas' teori är en teori om social evolution. I sin modell för en rationell diskurs har Habermas även utnyttjat lingvistikens och den interaktionistiska teorins landvinningar för att belysa *kommunikationens* betydelse för rättvisa och moral.

Vidare har Klaus Eder, i anknytning till Habermas' rekonstruktion av historiematerialismen, utvidgat Marx' klasskampsbegrepp till att även gälla "brist på samstämmighet om vilka normer som kan accepteras kollektivt".²² Sökandet efter *nya sätt* att lösa konflikter leder till *ett nytt stadium i den moraliska evolutionen*. Detta sökande kallar Eder "kollektiva läroprocesser". Det är lösningen av konflikter som för historien framåt. Ett samhälle utan normkonflikt skulle inte behöva lära sig något mer, menar Eder. Alltså ett enligt honom, *historielöst* samhälle.

Det är först i och med framväxten av en moral som kan sägas basera sig på idén om universalitet, som rättvisebegrepp såsom inflytande och medbestämmande i *genuin* mening kan få sin materialisering. Det krävs en civil moral som kännetecknas av "samarbetsmoral". Det är därför rimligt att påstå att Rousseaus rättviseidé inte kunde förverkligas trots den franska revolutio-

nen, eftersom den kollektiva moralen inte kunde *överskrida* den etablerade kapitalistiska konkurrensens "överlevnadsmoral"; den enes bröd, den andres död. En samhällsmoral och en konfliktlösning som befann sig, om inte tio steg efter *Du Contrat Social*, så i varje fall två. En rättsutopi kan inte sikta mot stjärnorna om den samtidigt vill bevara sin plats på jordens solsida. Tiden, kapitalets rörelsefrihet, var inte mogen för hans *idé* om hur samhället bör fungera för att vara lyckligt. Rousseaus framåtsyftande moral hade ingen reell förankring i människornas *livsbild*. För att ett allmänt deltagande skall bli möjligt krävs det en *demokratisk personlighet*.

Klaus Eder har konstruerat en intressant typologi som kan användas för att beskriva den rättsliga utvecklingens förhållande till samhällets utveckling av grundläggande *livssyner*.²³

	ABSOLUTA STATEN	LIBERALIS- MENS STAT	VÄLFÄRDS- STATEN
Normativa grunder för politisk dominans	Ordning	Framsteg	Rättvisa
Legitimering av rättslig dominans finns hos	Kant	Mill	Rawls
Huvudlinjer i den gentemot det rådande systemet oppositionella, framåtsyftande moralen	Tanke-, yttrande- och föreningsfrihet	Idén om materiell välfärd	Idén om livskvalitet vägledande princip för den sociala organisationen

Vad Eder förmodligen menar, eller i varje fall den slutsats man kan dra, är att det i Välfärdsstaten finns en normkonflikt mellan idén om materiell välfärd och idén om livskvalitet. *Sättet* att lösa denna konflikt är en läroprocess som utvecklar *den kollektiva moralen*.

I vårt välfärdssamhälle framstår Habermas' normativa modell som vägvisare för den framåtsyftande moralen. En universell "samarbetsmoral" som är baserad på en rättvis och rationell värdediskussion om livskvalitet.

Som tidigare nämnts betonar Habermas kommunikationens betydelse för människans frigörelse, en frigörelse från makt och tvång. Det är enligt Habermas' förmenande de progressiva

folkrörelserna i vårt vardagsliv som är *bärare* av den frigörande rationella diskursen.

Habermas har hävdad att samhällsvetenskap endast är möjlig ifall man gör gällande att en högre form av intersubjektivitet existerar. En intersubjektivitet som gör att konsensus är möjligt att uppnå. Det är *sanningen* som är ledstjärna i sökandet att uppnå en rättvis och rationell överenskommelse. Men precis som Karl Popper har hävdad att vetenskapen endast har utvecklat "negativa" kriterier som gör det möjligt att förklara en teoris *falskhet*, så menar Habermas att sociologin enbart kan bidra med sin "negativa" kapacitet; att vara en kritisk metod.²⁴ Den kritiska metoden har till syfte att påvisa vad som leder till ett "ogiltigt" och "osant" konsensus. För att den *framåtsyftande* kritiken ska bli relevant och vägledande krävs det dock en normativ modell som beskriver *hur ett "sant" konsensus bör vara*.

Habermas' modell talar om "rationell diskurs", "herraväldesfri kommunikation", en "ideal kommunikationssamfällighet" och "universalisering av grundnormerna". Diskurs är ett begrepp Habermas använder för att visa på människans förmåga att vid konfliktlösningar överskrida, transcendera det egna jaget. Det innebär att man för det första kan "inta en annan *parts* perspektiv", och för det andra kan bortse från det *egna* intresset. En rationell diskurs baserar sig på tanken att inget annat än "det bästa argumentet" är vägledande. Alla motiv förutom det gemensamma sökandet efter *sanning* överges. Och för att en "herraväldesfri ideal kommunikationssamfällighet" skall kunna uppstå krävs det att alla åtminstone har en chans att delta i överläggningen.

Det är sålunda endast principen om samma möjlighet att delta i diskursen som kan förhindra ett konsensus präglad av villfarelse, illusion, knep och bedrägeri. Ett konsensus som uppkommit ur en störd eller förvrängd kommunikation bör betraktas som en pseudo-kompromiss, menar Habermas.

Som många av Habermas' kritiker har hävdad, är det lätt att visa det överkliga i "the rational discourse model". Ingen dylik diskurs *har* någonsin ägt rum. Men enligt Zygmunt Bauman är modellen inte mer orealistisk eller *utopisk*, och då utopisk i betydelsen verklighetsfrånvänd, än andra samhällsvetenskapliga modeller. Bauman skriver:

"Likt andra antagna samhällsvetenskapliga regler är den rationella diskursen inte någon generalisering av prakti-

ken, utan en definition av dess idealiserade synkrets. Det är detta ideals fortgående återslungande på aktuell praktik som dels förser resultaten med bedömningsgrunder, dels utövar tryck mot ytterligare förbättring”.²⁵

Bauman menar att modellens funktion är att visa under vilka förhållanden det är möjligt att nå en rättvis och rationell överenskommelse. Dess normativa värde är att den är en källa till kritik. Endast genom en noggrann analys av de villkor som *krävs* för en ”herraväldesfri kommunikation”, kan vi uppfatta ifall ett föreliggande konsensus är framsprunget ur en störd eller förvrängd kommunikation.

Det bästa sättet att visa på modellens användbarhet är att använda den. I sin avhandling om koncessionsnämndens verksamhet har Lars Ericsson på ett utmärkt och påtagligt sätt belyst participationens och kommunikationens möjligheter respektive begränsningar i olika miljöärenden. Vad som klargörs är bland annat *vilka argument* som framförs, *vilken vikt* det läggs vid olika typer av argument och *vem* som framför dem. En intressant frågeställning är vilken betoning livsåskådningar får i förhållande till vetenskapligt dominerade argument. Genom att *kritiskt* belysa vad som förhindrar eller försvårar en ”perfekt” kommunikation visar Ericsson att lagens syfte, ”ökat medinflytande var ett honnörsord, men inte mer”.²⁶ Det är de *nyttobetonade* argumenten som påtagligt *dominerar* participationen. Allmänhetens röst är som ett ynkligt pip. För att deras åsikt skall ljuda som en åskknall krävs det en ideal kommunikations-samfällighet *utan* störning av en vetenskap som slutat reflektera över sin egen roll, eller störningar i form av egenintresse, maktgrupperingar och profithunger.

Noter

- 1 Karl Marx, brev till A Ruge. Citerat efter D Horster/E Bloch *Utopi och materialism* Röda Bokförlaget 1981
- 2 Leo Strauss *Natural Right and History* Univ of Chicago Press, 1953 s 9
- 3 *ibid* s 69
- 4 *ibid* s 7
- 5 *ibid* s 86
- 6 *ibid* s 147
- 7 *ibid* s 158

- 8 *Statsmannen* i Platon vol IV s 343 Doxa
- 9 Strauss s 187
- 10 *ibid* s 250
- 11 Jean-Jacques Rousseau *A Discourse on Inequality* Penguin 1984 s 109
- 12 *ibid* s 109
- 13 Strauss s 269
- 14 Jean-Jacques Rousseau *Om Samhällsfördragets eller Statsrättens uppkomst* Stockholm 1919, s 11
- 15 *ibid* s XX
- 16 *ibid* s 18-19
- 17 *ibid* s 38
- 18 G E Moore *Ethics* Oxford Univ Press s 12
- 19 Ernst Bloch "Socialutopi och naturrätt" *Ord & Bild* nr 2-3 1979 s 36
- 20 *ibid* s 37
- 21 Karl Marx "Critique of Hegel Philosophy of Right" i *Early Writings* Penguin s 256
- 22 Antoinette Hetzler "Klaus Eder och klasskampen" *Tidskrift för Rätts-sociologi* 83/84 nr 1 s 20
- 23 Antoinette Hetzler "Policyimplementering genom lag: Arbetsskadeförsäkringens tillämpning" i *Tidskrift för Rättsociologi* 83/84 nr 1 s 40
- 24 Zygmunt Bauman *Hermeneutics and Social Science* Hutchinson 1978 s 241
- 25 *ibid* s 243
- 26 Lars Ericsson *Ett surt regn kommer att falla* Bokbox Förlag 1985 s 236-237

The Sociology of Law and Empirical Research

Romano Bettini

University of Rome

The efficacy of law appears more and more to be a founding category for the sociology of law. But we must make distinctions. The term "efficacy" is consolidated in the general theory of law and in the western juridical dogma to indicate the "consequences" of juridical rules, consequences pre-established by the rules themselves and conditioned by facts external to those rules. The implied phenomena considered pre-eminently "juridical", are traditionally distinguished in constitutive, declarative, preclusive efficacy.¹

The science of law intends therefore for efficacy only the juridical efficacy, and it is interested in the factual reality of the rules only in terms of "effectivity".² The sociology of law is interested, on the other hand, in such factuality also in terms of metajuridical efficacy, and, that is, the causal production, by the rules, of the substantial (and not only formal) effects in view of which they had been issued.

Moreover it is to be noted that only with the sociology of law of the last fifteen years has the attention given to factuality made it possible to distinguish metajuridical efficacy from effectivity; while the latter concerns the de facto respect for the rules, the former concerns the real suitability of the same rules to realise their aim.³ *Ratio legis*, the simple hermeneutical criterion for the jurists, becomes, for the sociologists, the parameter on which to measure the actual efficacy of the *lex*.

The distinction between efficacy and effectivity – in effect present, even if not in a scientifically elaborated way, in Kelsen (1979) – met with opposition in the same sociological literature, if we remember the objections of Geiger on the theme of relevance of the aim in the study of law.⁴ This delay in the scientific elaboration of the notion of efficacy in the metajuridical sense suffers, in effect, from the secular refusal (notwithstanding the intervention, among others, of Jhering and Pound) of juridical science to utilize the category of the "aim" of the rule beyond the interpretative moment,⁵ as it suffers from the lack of the historical development of a true science of legislation.⁶ The affirmation of the notion of efficacy of law in sociological terms is connected to the conceptual acquisitions of the social sciences on the theme of institutional *performance* and *policy analysis*. The distinction, in particular, between capacity, in the public sector, to utilize the available resources to the best (*efficiency*, concerning the output/input relationship) and the capacity to reach the pre-established ends (*effectiveness*, concerning the output/goal relationship) drives the juridical culture more and more to finally consider the problem of reaching the aims of the rules, and that is their efficacy, as well as the final *impact* of the decisions (or *policies*) expressed by the rules.

On the other hand the transition from the liberal state to the welfare state, implying the growth in the public assistance apparatus, marks a change in the same structure of law: the juridical rules are more and more concerned with, not only the "behaviours" but also the "organization"⁷ and the "aim oriented programmes" as well as the "conditional programmes".⁸ This explains on the one hand the emergency for the idea of aim for the juridical sciences; and the inadequacy on the other hand of the idea of law founded solely on the behaviour of individuals and on substantial authority in so much as it privileges obedience to the rule. Such a conception, in fact, leaves not only the moment of efficacy in the shadow, but also that of effectivity, given its disinterest in the organizational problems of the administration of justice in the general framework of disinterest in the organizational-administrative coverage of the law.⁹

Now, if the organization and the administrative coverage of the rules condition the same effectivity of these (whether they are of the type "conditional programme" or "aim-oriented programme") it seems inevitable to conclude that the effectivity of

law is a necessary but not sufficient condition for its efficacy. For example the real respect (even 100% of the effectivity quotient) of a penal rule in currency may not resolve the economic problem of a country which relies on such a rule to overturn (end of the rule) its economic conditions, precisely. Efficacy therefore corresponds to the *functionality* of law, if for functionality of law we mean precisely the adequacy of this last with respect to its aim, whether it is the specific aim of a single rule or the comprehensive one of the law in general (for example the reduction of social complexity).

To refer to a symbolic function¹⁰ of law seems acceptable insofar as we consider that a symbolic function is included among the functions of law, and insofar as such a function does not undermine the others. Again: the level of efficacy of the rules in their entirety (it cannot be denied) conditions the legitimation of the institutions. Therefore excessive emphasis on the symbolic function (see the Italian "manifesto" statutes or the Austrian "Alibigesetze") of the rules, with consequent inefficacy regarding the substantial problems which the rules must face, delegitimizes the juridical system in particular and the political institutions in general.¹¹

In other words, the law is more and more exposed to evaluations relative to its capacity to resolve the problems (see the growth of legislative interventions and the rapidity of their obsolescence, the end of the era of "codifications" *una tantum*, the studies on the efficiency and the efficacy of the courts, the analyses of implementation of the policies), and it is no longer legitimated only because of its abstract correspondence with values but also because of its efficacy.

A new era for law has therefore started, in which the criteria of values (value oriented rationality) or formality and positivity (legal rationality) are not overlooked, but there is a greater orientation also towards criteria of efficacy (aim oriented rationality), in the framework of that rationality which is "material" (= aim a/o value oriented) that Weber put as the basis of the "legal" type of power.¹²

The work of reflection and elaboration of the jurists is no longer enough, in the bill draughting, to guarantee the efficacy of the statutes. Bill draughting is necessarily founded above all, before the formal draughting controlled by the jurists, on the bases of the applied social sciences. Concluding this first point, it

seems clear that the traditional juridical science, in particular the category of the efficacy of the rules, finds itself in contrast with the statutes of applied social science. For the sociology of law, in itself interested in the social relevance of juridical phenomenology, the same category shows itself to be the foundation of the "new" discipline.

A second point to consider, connected to the first, is that of the role of the social efficacy of law in the empirical research of the sociology of law. Such an empirical research, if not intended as a simple "description" or "statistics" of facts, must be inspired by the need to discover and verify the "cui prodest" of the rules.

Here the need for a framework of conceptual reference of middle range, of middle level, realized by the "western" sociologists like those of the socialist countries, seem to impose a better definition, above all, of the historical model of law in the more advanced societies, a model that seems to be able to be defined as "legislative idealtypus". Regarding this, the contribution of Max Weber appears to be fundamental, even though the subsequent sociological literature has made the "bureaucratic" moment of the idealtypus famous and has left the "legislative" moment in the shade.

Such an idealtypus presents the following features:

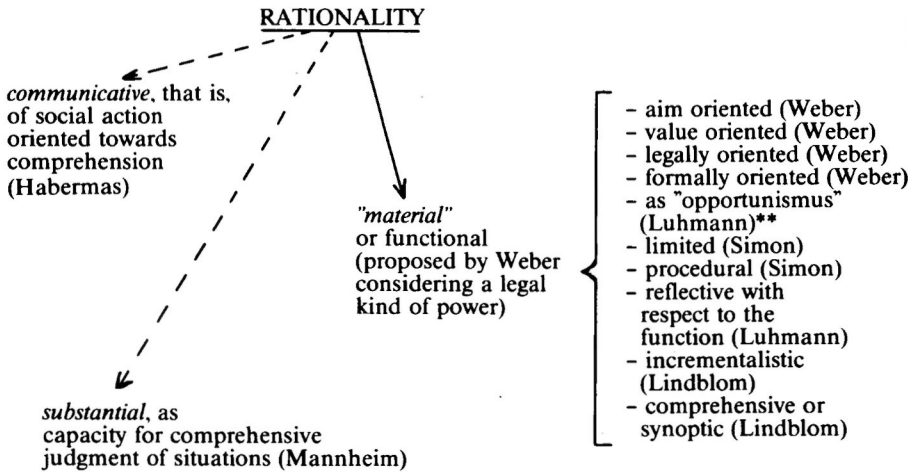
1. political and not technical or scientific character of its role;
2. intentionality, projectual character of its intervention;
3. conditioning on the part of implementative apparatuses already existing or to be created or reformed;
4. supremacy above apparatuses;
5. tendential decentralization of the normative production in favour of e.g. subnational assemblies or collective bargaining;
6. legitimation through principles and results at the same time, i.e. political responsibility for legislative decisions;
7. procedural, organizational, informative and monitorial complexity of the legislative decisions;
8. rationality of the legislative decisions as coherence between principles, objectives and results.¹³

The *pure* type intended to face and overcome various difficulties in human coexistence, of different depth and historical recurrence: so with feature no. 1 he intends to overcome the difficulties connected with reserving legislation for the experts,

the philosophers, the wise, and their dogmas; with feature no. 2 he intends to qualify himself regarding forms of legal decision-making incapable of programming and comprehensive government of the juridical system; with feature no. 3 he intends to escape from blind utopias before the complexity of the exigencies of social government and the necessity for consistent apparatuses, judicial and not; with feature no. 4 he reaffirms his pre-eminent even if not absorbing role with respect to every other possible and hopefully auspicious ulterior normative source; with feature no. 5 he intends to recognize the impossibility of a "centralistic" regulation of human coexistence, with feature no. 6 he does not intend to restrict his role to the enunciation of principles, but to be responsible for their implementation, aware of exposing himself to the future judgment of the society for whom he legislates, independent as well as dependent variable of his decisional horizon; with feature no. 7 he intends to utilize every possible procedural instrument, informative and of control for the most correct fulfilment of his role; with feature no. 8 he intends to utilize to the best of logical and prudential coherence the available resources.

Unfortunately, up to now sociological attention, as we said, has been concentrated, in this regard, on the feature of the implementative apparatuses (bureaucratic idealtypus), losing sight of the meaning and the comprehensive role of the legislative idealtypus. It seems relevant therefore to recall attention to the comprehensive and historical functionality of such an idealtypus, to the efficacy, in other words, of its manifestations.

In the studies of the sociology of law two inversions of direction appear crucial to me. On the one hand the close examination of the role of the implementative apparatuses, no longer interpreting it only in terms of "Selbstreferenzialität" but also in terms of correct draughting of their load capacity; on the other hand the verification - for every normative intervention - of the relative "aim a/o value oriented rationality", a rationality which Weber placed at the basis of a "legal" political system, and, that is, a "legal" power. About this second point it is perhaps opportune to ask ourselves if and in what terms the various forms of rationality, subsequently theorized by the Weber contribution, are not in effect to lead back again to that "aim a/o value oriented rationality".

*Forms of Rationality Considered by the Social Sciences**

* The diagram does not consider the "pathology" of rationality, e.g. the Habermasian category of the conscious (manipulation) and unconscious deception.

The dotted line expresses the preference of the writer for an eventual replacement of such rationalities in the framework of value oriented rationality.

** Here the opportunism is positive in as much as it is understood as a choice of opportune ways and means to implement the values.

Carrying out its role of analysis of the efficacy of the juridical rules the sociology of law encounters certainly in the "rationality" the feature which is maybe most emblematic of the idealtypus; most emblematic for the contradictions (and this because of the irrationality) which often obscure the "pure" form of the same idealtypus. Aims, values, legality, reflectivity, synoptic character, are often declared and however always presumed in juridical phenomenology; but they are also, just as often, betrayed, both because of the reasons indicated by historical materialism and by those indicated by the theory of perverse effects.

But if rationality as a "form of life" is an analysable but not modifyable object of *empirical research*, it becomes, instead, scientific deontology in the programmes of *applied research* in general and "policy analysis" in particular. Applied research here becomes the "voice" of the constellation of available forms of historical rationality. This even if such a "voice" often remains "vox clamans in deserto", and the legislative, judicial, implemen-

tative decisions in general do not always know how to distinguish between the voice of reason and the siren song.

The problematic relationship between science and society, and in particular between the social sciences, politics and social evolution seems therefore to find the crucial moment of social progress in the confrontation with Reason. The bridge between the rationality of the idealtypus and the rationality of science is far from being built.

Notes

1. Cf. Falzea, A., "Efficacia giuridica", in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1965.
2. Cf. Kelsen, Hans, *Allgemeine Theorie der Normen*, Wien, 1979. See also the work of M. Borucka-Arctowa, *O Społecznym działaniu prawa*, Warszawa, 1967, p. 11. The distinction coincides with the distinction of *efficacy-effectivity* and *efficiency-functionalism* in R. Bettini, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano 1983, in which efficacy-effectivity is a necessary but not a sufficient condition for efficiency-functionalism.
3. Cf. Carbonnier, J. "Effectivité et ineffectivité de la règle de droit," in *L'Année sociologique*, 1957-58; Rolin, H., *L'efficacité de la loi*, Paris, 1964, Blegvad-Persson, B.M., (ed) *Contributions to the Sociology of Law*, Copenhagen, 1966; Aubert, V., "The Housemaid. An occupational Role in Crisis," in Skolnick, H.H. and Schwartz, R.D., (ed) *Society and the Legal Order*, New York, 1970. Eckhoff, T., "Sociology of Law in Scandinavia," in R. Treves and J.F. Glastra Van Loon (eds.) *Norms and Actions*, The Hague, 1968.
4. Cf. Geiger, T., *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*, Berlin, 1970. p. 105 ss p.200.
5. See for example Article 21 of the Italian Civil Code.
6. Podgorecki, A., *Ocerk sociologii prava*, Moscow, 1974. p. 314, and Kulcár, K., *Osnovy sociologii prava*, Moscow, 1981, p. 168 ss.
7. Cf. Ott, C., "Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft," in Rehbinder and Schelsky, H., (eds.) *Zur Effektivität des Rechts*, Düsseldorf, 1972.
8. There is a sociological ambiguity in the distinction, for example in Luhmann's work, between the "aim-oriented programs" and the "conditional programs". See my work *Circolo vizioso legislativo ...* p. 152-153.
9. *Ibid.*, p. 18.
10. Edelman, M., *The Symbolic use of politics*, Chicago, 1967.
11. Cf. Podgorecki, op. cit., p 323. and Bettini, op.cit.
12. Cf. Weber, M., *Economia e società*, Milano, 1981. p. 80, 212.
13. Cf. Bettini, R., "L'idealtipo legislativo tra opportunismo e razionalità," paper presented at the University of Bologna, 12-15 December 1984.

The Condition of Women and the Land Nationalization Law in Ethiopia

Aster Akalu

Institute for the Sociology of Law, University of Lund

Introduction

The Land Nationalization Law in Ethiopia was passed in 1975. In this article I will discuss the position of rural women in Ethiopia *before* the Act has passed, in order to lay the basis for an evaluation of the possibility of the reform to influence women's legal and social status. *antibank*

The position of the rural women in Ethiopia must be discussed within the framework of the extent of the agricultural population in Ethiopia. 90% of the entire population is considered part of the rural population. Men within this enormous agricultural population have in their roles as farmers and heads of household been the object of both scientific and administrative interest. Not least in view of the severe crisis within the agricultural sector of the Ethiopian economy. Women, on the other hand, have escaped more systematic notice. This is due to two reasons. On the one hand the crisis within the agricultural sector of the economy has been so severe it has been impossible to sort out the position of women within this crisis. That is, the importance of a failing sector and the consequences for millions of lives have obscured the position of rural women in Ethiopia.

The second reason is that within the rural population of Ethiopia, there are very few educated women. Women who *are*

educated believe that they exist on an equal footing with men, hence they are not active in organizing less fortunate sisters or interested in focusing light on the more general question of women's legal and social status in rural Ethiopia.

By examining three areas of everyday life, socialization of women, marriage, and education, this article gives a description of the attitudes, traditions and structural hindrances which exist in the life of the rural women in Ethiopia. Although differences do exist between the rural women of the North of Ethiopia (mostly in terms of inheritance rights) and those of the South of Ethiopia as well as between Muslim women and Christian women, I have chosen to treat rural women in Ethiopia as a collective group and to specify differences where appropriate in the text.

Although my field work in Ethiopia was carried out a short time after the Land Nationalization Law became effective, the deep-interviews I did with individuals in nine provinces during March - August 1976 encompassing over 200 persons or groups of individuals, were sufficient to clearly depict the long tradition of women's place in society. The following article is based on interviews gathered during this period as well as follow-up interviews in the years between 1976-1984 on return visits to Ethiopia.

In a country like Ethiopia, where there is a lack of active organizations that can activate women and stimulate parents to overcome their suspicion towards educating their children at government schools, the children and especially the girls are dependant on their parents' way of socializing them. And the socializing of a girl is completely different from that of a boy. Girls have always been taught not to discuss and ask questions in public and it takes time to overcome such inhibitions. Among the women interviewed in Wollo, Woyzero Yewoyesht, a middle aged woman, said:

When I was a girl, I was told not talk or laugh loudly in front of men and elderly people. After I got married it took me three years to start talking freely with my husband, but this freedom still does not mean that I can join discussions whenever a third person is present. I am supposed to leave the room and prepare food or drink for them or sit quietly until the guest has left. Therefore I do not think that I will be able to talk or ask questions in public even if I am given the chance to do so, because of lack of experience in practicing public discussions and also lack of education to construct the speech.

1. The family and the upbringing of children

The family is both the economic unit and the cultural institution, based on authoritative position. The women and the children are under the control of the head of the family - the man. But the structure of the family varies according to the economical and cultural status of the family members. Thus, in this type of family the husband has a dominating power over his wife and children. The birth of a son, especially the first one, is celebrated, while the birth of a girl is deplored. Therefore, the women most of the time fear being abandoned by their husbands if they do not succeed in giving birth to a boy.

Female children are trained to take care of their younger brothers and sisters and to help their mothers in the household work. They are also constantly reminded of their being under their older brothers' and their husbands' protection. Therefore they have to love, respect and care for them and obey their orders without questions. Boys are given the proper training of how to cultivate the land which gives them the status of participants in decisions concerning the family's economy. Thus, in a society where a woman is denied participation in meaningful production or her part in the production is seen as marginal, the role of mother will be the only way of realizing herself. However, a woman's freedom to play the role of mother is restricted by her subordinate position to her husband.

In 1979 in Gojjam, I asked Ato Ayele Mulatu, a married man with two sons and three daughters, how he brought up his children. He said:

You know I almost decided to divorce my wife after her fourth pregnancy. But it turned out be a boy and that saved our marriage. I have two sons, four and two years old, and three daughters, twelve, nine, and seven years old. I have already started to take my four year old son out into the fields as much as possible. He is a very clever boy and learns much simply by looking at what I and my friends do. I will send him to school so that he will learn to read and write so that nobody can trick him into signing letters without reading them like I used to do before.

He went on telling me about his four years old son and even his two year old son, who according to him will learn much from his brother and the two will become good friends and work together.

At last I managed to ask him about his daughters and what he planned to do for them. He said that his wife is a very good woman and that is why he did not divorce her even if he was not happy with waiting for sons. She is taking care of them and he hopes that they will be like her. What he was intending to do for them was to find husbands that are working hard to protect and support them. It would not be hard for him to find husbands for them, because they are well mannered and beautiful. The oldest and the nine year old were engaged to young men who according to him have good family backgrounds. This discussion gives us a clear picture of the position of a woman in the family.

2. Marriage

According to the law, marriage is a contract into which two individuals, a man and a woman, enter of their own free will. But this does not work in Ethiopia, especially not in the rural areas.

In the rural areas it is the parents of the couple who, most of the times, decide the marriage. In this way, friends promise each other to unite their children in marriage even before they are born. In northern Ethiopia the best criterion of being a good family is to marry off the children at a very young age – for example a girl at the age of six to eight and a boy at fifteen to twenty. The reason behind this is that the couple grows up together and develops a feeling of affection to each other. The parents do not seem to be concerned whether the boy and the girl love each other or not. An open love affair, especially an open reaction of a woman towards her husband, is disliked by her family and relatives because they fear that her husband's family and others will think that she may react towards other men in the same manner. This is one of the reasons why girls are circumcised.

In 1980 in Gonder I asked Woyzero Tewabech Belete, a mother of four girls and three boys, if her daughters were circumcised. She said, "Oh yes!" and she looked at me as if I asked her about something that I did not need to ask, because she thought that I as an Ethiopian should know about it. After a while she said that circumcision is meant to reduce the sexual need of a girl so that her husband will not have any difficulty in

handling her. A man, she said, may have sexual relations with other women and he may sometimes force his wife to accept his illegitimate children if there are any. But when a man suspects his wife of having affairs with other men, he beats her badly and then he divorces her. A girl, who has had sexual relationships with men before marriage, most of the time will most certainly be pregnant and this in almost all cases means that the girl is rejected by her parents, relatives and also by the man who made her pregnant. Even if a girl over the age of twelve has no sexual relations with men she is seen as improper for marriage if she tries to be independent. Her independence will be seen as characteristic of a type of girl that can go to bed with anybody and therefore she is going to be a prostitute. Her present and future life will be judged and condemned by the members of society who live up to the traditional way of life.

For this reason parents try their best to marry off their daughters in good time, that is before relatives and friends consider them to have passed the age of marriage because nobody wanted to marry them. Parents, who have ten to twelve year old daughters at home and nobody to ask for their hand, start to feel ashamed of the situation and will do whatever they can to marry them off. Especially the mother feels herself responsible, because she will be accused of not having educated them in a proper way, so that men will be attracted to them. In other words, the future of a girl depends primarily upon the economical conditions of the family and, secondly upon her mother's capacity for training her in house-hold work and good manners.

Young mothers behave in a way that other people expect them to, not only for their own sake but also for the sake of their daughters' future. Mother and daughter have to go through the same training and behave in the same manner without any alteration of the pattern accepted by the members of society. The mother is a female who behaves properly and manages the house-hold work, and her daughters are females and therefore have to be exact copies of their mothers. Many of the interviewed women explained that when the number of daughters increases, their worry for their daughters' future also increases. They told me that relatives and friends used to remind them that they as mothers of several girls should not comment on other girls' behaviour before succeeding in marrying off their own

daughters. Though the mother is responsible for attracting men towards her daughters, the decision as to whom they are going to marry is made by the father.

The most interesting point is that a girl is forced to be a copy of her mother while a boy, even if he is trained by his father, the father is not seen as responsible for the activities of his son since the son is expected to accept responsibility. Part of a boy's training is to remind him that one of the criteria of being a good man is to be responsible for what he has done and is doing.

Thus, a man can evaluate his wife as obedient or disobedient, and accept or reject her accordingly. The woman on the other hand is aware of her position and has to live up to the expectations of her husband and his relatives, because of fear for being rejected not only by her husband but by her family and her relatives as well. Therefore a woman stays with her husband not of love but for fear of what will happen to her in the future. Since a woman exposes herself to criticism and possibly even to insult from people in the area many women are forced to run away from their husbands and their children. The hiding places of these women are small towns where they might obtain work as servants in decent families or turn into prostitutes.

As I pointed out before, especially in the northern part of the country a girl marries at the age of six to eight years old. Many women interviewed in this area said they got married at the age of five, six or nine and lived with their parents-in-law. One of them by the name Belaynesh told me, that she got married at the age of five and lived with her parents-in-law for seven years. During this time she had problems in determining whether the boy was her husband or her relative. This was because her parents-in-law used to address him as if he were her brother or a relative. They used to say to her "call your brother", "give this to your brother", etc.

One night, when he tried to make love to her, she did her best to slip out of his grip. She ran to his mother to say that her brother tried to have sexual relationship with her. She was told that he was her husband, not a relative. There was no way out of her but to accept the situation. But the marriage did not last long because her husband did not find her obedient and therefore sent her away. She said that she and her mother had a hard time for about three years until she managed somehow to get married again. Her new marriage, she said, was a relief not only for her

but also for her mother who was blamed because her daughter was disobedient.

At another time I asked one of the men among the members of the peasant association in Gonder how he got married and how he looked upon the marriage conditions in the rural area. He told me that he got married at the age of twenty-one and he saw the girl he married beforehand. His uncle pointed her out to him at a distance. He and his friends watched her for a long time before he accepted his parents' suggestion. But he said that there are many who were not in a position to argue with their parents because of fear of being economically punished. He mentioned that most of the time it was the father who decided marriage. The father used his authoritative position based on the fact that he could disinherit his son. His wife who was ten years old at the time of marriage saw him for the first time on the second day of their marriage, and it was too late for her to react even if she understood her situation and wanted to react.

If we look at the conditions of the muslim women in the country we find them worse than those of the orthodox women. Here several women are married to one man whom they can not meet every day. None of the have control over their husband but he has control over them. They have to be at home in case he comes for a visit. They are responsible for taking care of the house, the garden, the animals if they have any, and their children. In general they work hard to earn their keep - the economy is under the control of the husband. The most interesting thing is that they know each other very well and that the second wife and her children are subordinated to the first wife and her children, and the third wife is subordinated in the same manner to the second wife. Many women interviewed said that they have to accept sharing a man with other women because they do not want to violate the muslim law which allows polygamy - a man can marry several women if he feels that he can support them. It is not hard to see that it is advantageous for a man to marry several wives who work hard and support him instead of vice versa. The muslim men interviewed said that the only problem that might restrict them from having several wives is that they have to pay up to 700 Eth. dollars to the family of each girl. But all of them said that it is more advantageous to pay and acquire several women who work hard in competition. This shows how women with no knowledge of their rights can be

manipulated very easily to the men's advantage.

One important point that I want to discuss here is that the economical conditions of the family are the most important factor when it comes to marriage agreements. Therefore it is always a danger that children from poor families can remain unmarried for a long period of time since their parents are not able to give the familial assistance that the couple receives in normal cases. The familial assistance can be land, cattle, assistance in building a house, the money to start a family life etc, depending on the economical conditions of the family. In the north, the familial assistance is in most cases given to the boy's family since the couple lives with them, or it is kept aside as a promise and given to the couple in time of need.

Girls whose families are not in a position to pay familial assistance said that they work very hard in order to acquire enough money to attract men to marry them. They said that they work as servants in families which can afford to pay their salary, or take seasonal work in different places to make preparations for different ceremonies. It takes a long time to reach their goal because they are underpaid and their employers sometimes refuse to pay them. They are not protected by any kind of regulations since they have an oral agreement which is very difficult to prove against the employer. Boys in the same position work in the same manners as girls, but the employers mostly encourage them to get married since it is to their advantage that the wife also will work for them. There is a saying that there is a bright side of every situation but it depends on how one looks at it. In the case described both the boy and the girl will mature, gain experiences of different kinds of life and have time to get to know each other better. They build a family on equal basis which gives the woman the chance of being share owner to the family property. But this does not mean a complete change in her position at home, since she still will be under the control of her husband.

The marriage arrangement is a way for the boy to show that he has become a grown-up person. He gets married in order to gain respect from the public as well as from his wife. The form of respect that is expected from the wife includes obedience, fidelity, care for the husband's comfort and health. As to sexual life, it is purposely ignored because the slightest indecency or indiscretion with regard to sexual relations in marriage is viewed

by the relatives and friends, as well as others, as inconvenient. People are afraid that the parents may stimulate their daughter's sexual feelings so that she may start sexual relationships with men before marriage. Nobody wants to marry a girl who is considered a prostitute. But a man can flirt or go to bed with any girl or woman he likes before and after marriage and he is not considered a prostitute. The first night of the marriage, relatives, friends and neighbours sing and dance until the husband comes out and confirms that the girl was a virgin and shows a white handkerchief with a fresh blood stain as an evidence. Or he comes out with a face that shows that he has lost something very important or refuses to come out, and then the laughter, the song and the dance will die away as if somebody died and they will all leave the house. The girl will be beaten and treated as if she is not a human being. He might send her home the next day if he is not losing economically by doing so.

The girl's mother on the other hand, will not sleep the whole night until she hears the news the next day. But in most cases a girl is examined by an elderly woman before the marriage and will be kept under strict control afterwards. Many girls who are not virgins run away from home when they hear that their parents are planning to marry them off. In some parts of Ethiopia, especially in Hararge, the vagina of the girl is closed with stitches in order to make sure that the girl is not going to have sexual relations at her own fancy. The stitches will be taken off just before the day of marriage. All this shows that a woman is considered to be the property of a man while the man can not be dominated by any woman under any situation. Muslim women in the province of Arssi who do both men's and women's job while their husband is lying under a tree or going around without doing anything, are also under the control of their husbands.

3. Education

The standard of education in the rural areas is very low and the government does not try to improve the situation.

The number of schools in the rural areas are very few and they are situated in small towns. The children of the farmers have to

walk for several hours, and many live very far away and they have to stay the week days near the school with relatives and friends of the family. These conditions seem to be the main factor that limit the girls' possibility of attending school. Parents often claimed that they could not afford two house-holds - their children in town and the rest of the family at home. They also said that it was risky to send children under the age of ten to a school that was situated far away. It was out of the question to send girls to school in such cases, because of fear that somebody might rape or kidnap them on their way to school.

In some places where parents could send their children to school their male children were given the priority to go to school over the daughters. Among girls who attended school, dropouts were common because the burden of house-hold work did not give them time to attend school every day. Moreover the lack of sex education and lack of contraceptives made many girls victims of the situation: they left school because of pregnancy. Because of this, girls were always under pressure to marry as early as possible. The effect of all these conditions is that very, very few women in the rural areas can read and write.

Even town girls who attended school were encouraged to take short courses in order to get married in time.

Many parents were not in favour of sending their children to school even if they were capable of doing so. Government schools were looked upon as stimulating the children to change their traditional way of thinking - especially their religion. In such cases parents induced their sons to attend church school in order to stimulate their religious thoughts and perhaps with the hope that they would become priests.

A priest recounted to me that Orthodox religion is on its way of being replaced by Catholic or Protestant religion. The reason, he said, is that many children now are attending government schools and are not coming to church the way they did before. I told him that I came from an Orthodox family, attended government school and that I am still an Orthodox. He looked at me for a long time and asked me if I eat meat on Wednesdays and Fridays. I answered yes. He said: "You see, you are not a Christian any more!" I asked him why I should avoid eating meat on those two days of the week, and he said that a good Christian does not question, but follows the rules and regulations. "And questions," he said, "show that the person is already

doubting God's word and it is not good." This shows that even priests are not given the proper education to understand what they have learnt and also to be able to explain clearly to others. However, a priest with such education can be accepted by an illiterate audience as a learned person and his words will be taken as God's words and it takes a long time to make the people understand the situation.

The educational conditions in the country can be illustrated by children who most of the time never have seen each other before school, and by teachers who more or less concentrate on their authoritative position rather than help the children to adjust to the situation in school. Already the first day gives a clear picture of the school's rigid and unfriendly atmosphere, compared to the atmosphere the children came from - friendly, open and flexible. The school, said many girls, should be an institution where everybody can come and go without much restrictions, and they expected teachers to make the atmosphere pleasant and stimulating. But most of the time there is a distance between teachers and children, especially those who have difficulties following the lectures; not because they are not capable but because they have to help at home and therefore have no time to do their homework. The girls are not encouraged to continue and their absence is not noticed by the teacher. The boys would have fun for a while because they thought, as they always do, that a girl stayed at home for the reason that she was either going to marry soon or because of pregnancy. Many girls and boys interviewed told me that almost all the girls who were attending school were also helping at home in every kind of activity. They would be too tired to do their home work and thus did not participate actively in school.

Despite all these problems the attitude of the rural population towards educating their children has recently changed in a positive direction. This is because the peasants are organized in peasant associations and participate in the decision-making process regarding the future of their children and the economical development as a whole. According to information of members of the peasant associations the negative attitude towards sending their children to government schools is based on a feeling of powerlessness in relation to an institution over which they had no control, and the uncertainty as to what would become of their children's future.

The literacy campaign became very effective because it was meant to mobilize the entire population of the country, and therefore the schools moved out to the local communities instead of vice versa. The present local schools are partly run by teachers recruited from the area. In fact, the success of the literacy campaign is mostly due to the peasant associations, since they provided class rooms and mobilized the local people to start learning how to read and write. This is a very interesting point; the success of a literacy campaign depends on the use of organized movements within the local community as an activating agent that can involve itself deeply in the matter. Illiteracy is one of the problems which limits the activity of the peasant organizations. Most of the time the associations have been forced to employ a student as a secretary because of illiteracy among association leaders.

When studying the participation of the rural women in the literacy campaign, we must pay attention to their working conditions and their possibilities of attending lectures. The women are willing to come to any type of meeting or to lectures only if they are arranged for women only. They do not want their husbands and other men to hear them talking because of fear of being criticized afterwards. The men are still not in favour of allowing their wives to attend meetings or lectures, because they are afraid that the house-hold work will not be effectively attended to and that there is nobody to take care of their children – the husbands said that they do not know how to take care of very small children.

Mothers are encouraged by the leaders to come and attend lectures. The problem is that the women can not concentrate, since the children shout, run around or cry all the time. This discourages many mothers from coming. Young girls now have the advantage of learning how to read and write. The number of girls registered at schools are increasing a great deal and this means perhaps that a transition of their way of life is taking place – that the traditional way of living is gradually giving way to modern life. Yet there is a long way to go before a woman reaches her goal – to educate herself on the same level as men in order to fight for equal treatment and equal rights. The government however strives to eliminate illiteracy and to make state education a right of all citizens.

4. Has the Land Nationalization Reform led to any changes in the position of women?

In this article I have aimed at a description of rural Ethiopian society in relation to the conditions of women, socially, legally and economically. The situation described was up to the land reform of 1975 the dominating social pattern. The rest of this article will describe some of the changes in rural Ethiopia brought about by the reform itself. However, since changes occur slowly and over a long period of time, my observations are of tendencies – sometimes obvious and unambiguous, sometimes vague and uncertain.

The Land Nationalization Law of 1975, is one of the most important events to have happened in Ethiopia. In order to see its effects on the conditions of the rural women we have to look at the social and economical structure of the society in relation to the Nationalization Law and it's implementation process. Article 4 of the proclamation concerns women and runs as follows:

1. without differentiation of the sexes, any person who is willing to personally cultivate land shall be allotted land sufficient for his maintenance and that of his family.
2. Any landowner willing to personally cultivate land shall likewise be allotted with land.
3. The amount of land to be allotted to any farm family shall at no time exceed 10 hectares (1/4 of a gasha).
4. The amount of land to be allotted to farm families shall as far as possible be equal in size. The size may, however, vary according to the productive potential of the land.
5. No person may use hired labour to cultivate his holding. However, the foregoing shall not apply to a woman with no other means of livelihood, or where the holder dies, is sick or old, to the wife of the deceased or the husband or to his children who have not attained majority.
6. The Minister shall determine the amount of land sufficient for a farm family.

This proclamation is instituted with the intention of promoting equality between the sexes, but it seems to create problems in practical life. The problems emerge from the legal status of the women in relation to the land ownership system in the country.

If we look at the first point in Article 4 we read "*without differentiation of the sexes*; any person who is willing to personally cultivate land shall be *allotted land sufficient for his maintenance*

and that of his family". When looking carefully at the words underlined we can notice that there still is a tendency of keeping the man's position as the head of the family. The Land Nationalization Law, though it has no intention to do so, weakens the women's possibility of acquiring land, except after the death of her husband. This is one of the reasons why it is very rare to see a woman being a member of a peasant association except on settlement areas, where a woman as individual settler can acquire land.

The rural women are in fact the hard working people in the field and at home and yet they are not participating in the peasant associations. The government tries to stimulate the peasant associations to encourage women to build their own associations. There are women associations all over the country, from the local level up to the national level. Women are now working together more actively than before. But the activities of their associations, especially on the local level, varies a great deal from place to place. In Gimma the women in the Tiro Becho area were not organized properly up to 1984. They told me that a woman comes from Gimma every three months to collect membership fees of 50 Eth.cents from each of them, and she goes back to Gimma without any discussion. The majority of the population in this area are muslims and the men were not allowing their wives to go to meetings or to attend school.

When I came to Gimma I went to the woman in question only to find that she was away. I discussed the matter with another woman who knew about the problem. She told me, that the women in Tiro Becho are told to meet the association representative on every visit, but they do not come. Obviously, the level of activity within the associations depends on the individuals involved, but also on structural factors, like in this case the distance between the two areas and the difficulty of getting transport. The road is very rough and there is no public transport except governmental cars visiting this area now and then and the cars have no time to wait for her. The reason why I have chosen to discuss this case is to show how misleading it is to say that all women are organized, and that their organizations are improving the conditions of women in the rural areas.

Another very interesting point to look at is Article 6 under 2:

The provisions of the preceding Article shall not apply to a person who has rented land from a woman with no other

means of livelihood or from a person who by reason of minority or old age or illness, cannot cultivate his holding.

This indicates that a woman is not capable of cultivating land herself, and therefore her share remains under the previous tenant. When reading this point one can not help noticing that a woman's status in the society is considered to be the same as those who are underaged or handicapped.

A woman is always treated as someone who must be supported and protected. It might sound good, the idea of being supported and protected, but not if its compared to the price the woman pays. From childhood women are strictly socialized to be good at house-hold chores and they are not encouraged to use the plough. They are, however, more and more forced to work in the fields on equal terms with boys, but their contributions are not seen as having the same importance as those of the boys. Therefore they are subordinated to their husbands and brothers.

The same attitude towards women appears in article 10 under 7; one of the functions of the peasant associations is

to cultivate the holdings of persons who, by reason of old age, minority, or sickness, or in the case of a woman, by reason of her husband's death, cannot cultivate their holdings.

One comes to the conclusion that the Land Nationalization Law can have no effect in changing the women's attitude towards themselves, defining their economical conditions and improving their status within the family. The authorities who enacted the proclamation were obviously not aware of the woman's situation within the agricultural sector and did not inquire into these problems beforehand.

I have tried to portray the differences between the conditions of women in the north and the southern part of the country. In the south polygamy has been a tradition, but now, according to the law, a man is not allowed to have more than one wife, and land is given to a man with considerations to only one wife and her children, while the other wives and their children are left without land. Many peasant associations promised to give land to these women, but women whose former husband were not willing to help in ploughing were not given land. They were considered unable to plough the land themselves.

In 1984, in the Arssi settlement area, I saw female settlers ploughing together with men, using tractors. They told me that they did not have any difficulty in learning how to plough and they said that they enjoyed working in the fields on equal terms with the men. The men on the other hand, said that when it comes to practical work in the field, they found women very talented and very good working partners. This can be a positive side of the Land Nationalization Law which favours collective farming. Even if it takes time it might change the attitudes of men towards women, looking at them as companions and not as subordinated to them.

According to the law the peasant associations may have their own rules and regulations. Responsible for the formation of these rules and regulations are the leaders of the peasant associations and the field personnel.

Among the rules and regulations of the associations I have noted the following passage:

In the case of divorce among members of the association the judicial committee will send persons who are related to both parties as go-betweens to settle the matter easily. But if the partners insist on being separated, the judicial committee will examine the case and decide as follows:

- a) if the parties have children, the committee will decide which of the parties is most capable of taking care of the children,
- b) the committee will assist in the division of property between the two parties.

This shows that noticable changes are being made to improve the conditions for the rural women. Other important improvements are the establishment of cooperative service shops (previously the women walked miles away to get to the nearest town and buy the necessary items); the opening of health centers and schools; and the introduction of flouring mills and water pipes. But as we have seen, a life time is needed for the women to reach the level where they understand who they are and what they have to do in order to be treated as capable individuals who are able to support and protect themselves.

Research Concept for the Study of Implementation

Erhard Blankenburg

Vrije University, Amsterdam

1 Introduction

"Implementation" has become a catchword for studying the problems of decision makers in various fields.¹ It has a long standing in management theory, e.g., a study by Mumford and Pettigrew (1975) looked at the implementation of a firm's decision to establish electronic data processing, and found a number of unanticipated consequences, for instance, changes in established relations and power distribution within this organization. Here, like elsewhere, the catchword originates from problems of decision makers being disappointed, if their original intention does not come true (Pressman/Wildavsky 1973; Bardach 1977). It has repeatedly been pointed out that the concern of American scholars for implementation can be explained by their strong involvement in reform programs that started during the 1960s, and the disappointments which they experienced in the 1970s. The same holds true of German political scientists (Mayntz/Scharpf 1975; Schmid/Freiber 1975). Having been active in policy formulating processes and sharing the high expectancies connected to reform programs, they in hindsight tried to explain why only a few of these high hopes have come true (Mayntz 1980, 1983; Wollmann 1980). Disappointments in seeing high hopes dashed might simply be the

consequence of expectations on the side of policy formulators being unrealistic. This would especially be likely with political (and legislative) decisions which come about under controversial circumstances – policy makers often find a way out of a politicized issue by taking some symbolic decision which they know beforehand will be ineffective in the process of implementation. Only true believers could be disappointed in hindsight; professional politicians will not.

In this paper we shall discuss "implementation" as a problem of legislators, that is to say of a specified *subject* of public policy analysis. Implementation of *laws* just as that of other policy programs brings about unanticipated consequences, goal displacements and change of original conceptions. The difference of legally defined programs as contrasted with another policy, is that law does not always lend itself to evaluation by standards of *goal fulfillment*, it might rather be evaluated by standards of compliance to specific norms. Both sets of standards are of course intertwined: policy-makers use law among other means to achieve their ends, and law-makers do have policy-goals in mind, if they devise regulations for which they expect some compliance. Analytically, however, we should make a distinction between *goal-oriented policy* and *rule-oriented "conditional programs."*

Law makers, as any other policy maker, have to anticipate problems of implementation and they look for political analyses in order better to foresee likely shifts and problems in this process. This is how the need for "implementation research" was conceived: a case of scientific development stimulated by the interaction of scientists with government bureaucrats. The topos of "implementation" has been introduced by policy-makers with pragmatic problems of how to make their intentions effective. It serves as a catchword attracting contributions from a number of academic fields of specialization: policy process analysis, sociology of organizations, impact measurement, policy evaluation, etc. Each of the contributions will remind of the background of some traditional discipline – hopefully in the long run accumulating to a field of multidisciplinary studies with some theoretical convergence.

In this paper I shall try to show that a differentiation between policy formulation and implementation is useful, even if we regard them as being mutually interdependent. I regard the

distinction of policy *formulation* and *implementation* as a legitimation device of legal decisions designed to legitimately bind subsequent others. Such traditional conceptualizations of legal decision-making are especially prevalent in the perceptions of policy makers of *legalistic* political cultures as is the German one. My discussion shall refer to some of the limits of their concepts, showing the usefulness of research strategies aiming at an empirically based theory of implementation also of legal programs.

1.1 Policy formulation and its implementation

The 1970s saw a number of studies on the processes of policy formulation in the Federal Republic of Germany, portraying the influence of the government bureaucracy preparing legislation, of parliaments themselves, and of the post-legislation arena of implementing federal programs within the bureaucracies of the 11 federal states. They were the first studies to break with a tradition of looking at policy making only up to the point where a law is finally ratified.

The limitation of interest of former studies to the processes of policy formulation is a result of the notion of separation of powers, which is prevalent on the continent. This notion is due to the normative theories of democratic institutions: while legislative decisions have to be legitimized as the result of democratic procedures, the traditional theory of legitimacy of administrative decisions is that of relating them back to binding decisions of legislation. Reading Montesquieu, we see his theory as an attempt to establish a normative standard which has mainly the function of delegitimizing absolutistic power structures in his time. However, nowadays the theory of the separation of powers, which claims Montesquieu as its source, is very often taken as a *description* of contemporary policy processes – and as a matter of fact many participants in the political process look at themselves in these normatively preconceived patterns.

Because of such normative pre-conceptions, it is not enough to point at the empirical character of policy processes, which makes them appear as a sequence of decisions frequently frustrated by goal displacement and non-fulfillment of original intentions. If we were to explain only policy *outputs*, a strict differentiation between policy formulation and implementa-

tion would not make sense. Of course, we cannot deduce what a law or a political program "does" by an interpretation of its letter – *outcome* is dependent on further decisions and on institutions which implement it. But it makes a difference whether implementation agencies derive their legitimation from "strictly following a legal program", or whether they see themselves as using discretion or even "trying to achieve policy goals" (cf. Sabatier/Mazmanian 1983).

Such legitimation also comes forward in implementation studies which relate back to some legislative decision and its intention, as a point of reference from which they measure fulfillment or displacements of initial goals. Van Meter/Van Horn (1975) put this quite clearly in their definition: "policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objects set forth *in a prior policy decision*." Asking for "implementation" makes sense only if there is some consensus that some policy decisions should legitimately be a determinant for subsequent decisions – i.e., if in the perception of most actors there is some differentiation between legislation and execution of a policy.

Thus, implementation theory is a consequence of normative theories of the political process, where a differentiation between legitimizing processes and legitimized ones is maintained. Nevertheless, policy makers in the formulation stage of this process have to anticipate the institutional structure of the implementation stage, and also, the vested interests of implementors trying to influence policy makers. Thus, we do not believe in the effectiveness of separating policy formulation and implementation, but we treat it as a heuristic device enabling us to analyze their mutual interdependencies.

1.2 Related concepts: implementation, compliance and impact

The theory of implementation is related to questions of "impact" in not taking for granted that policies come out the way legislators announce them to be. While "impact" studies concentrate on *measuring* the intended and unintended outcome of the policy, "implementation" studies try to *explain* impact.

On the other hand, implementation problems have some similarity to those of "compliance." If legal programs were really goal adequate we might be content with measuring compliance.

However most legal programs contain doubtful assumptions about the relationships of rules to intended goals. We might observe a high degree of compliance, but still (even because of the ritualism of compliance) non-achievement of the intended goal (cp. Bardach/Kagan 1982).

Most legal programs are somewhat ambiguous with respect to all three measures of impact: rules, goals as well as the relationship between them. Therefore we want to know about compliance by looking at binding rules, asking to which degree they are being obeyed or not. But we would also like to know about their impact by looking at law as a goal-oriented program, asking whether initial intentions are realized or not. The study of implementation should look at both, relating different degrees of compliance to different variations of impact. It might sometimes show that compliance does not lead to the desired impact, because legal programs were ill-devised to begin with. It might sometimes show a correlation between compliance and desired impact. What we should find out is when this correlation is positive, when it is negative, and when there is no correlation at all.

2. Four examples for the relevance of implementation structures

Let us illustrate the relation of impact to compliance by four examples.

2.1 First example: an "old-fashioned" legal program such as penal law

Due to its precise prescriptions and elaborate dogmatics and to the apparatus of controls through police, prosecutors and penal courts, penal law can be regarded as a law with an extensive infrastructure safeguarding enforcement of its decisions. Nevertheless, police and prosecution do not by far "control" criminal behavior. Saying this we do not want to point at the large percentage of uncleared offenses, which could be said to be "controlled," at least by police registration. Rather, we want to point at the bias which lies in the organizational strategies of detecting some crimes (like blue collar crimes of theft or

personal injury) and the absence of strategies of detecting others (like white collar crimes of fraud or embezzlement). Recent attempts to enlarge the capacity of prosecution agencies in fighting white collar crime result in rising figures of the registered criminality of this type. The chances of criminal detection remain to a large degree dependent on victims' reports, but in terms of gatekeeping they remain dependent on the capacities and organization of the implementation agencies.

Lawmakers usually anticipate the capacity of their implementation agencies, when deciding on a legal program. Very often the political ambiguity is expressed in symbolic decisions in substantive law without furnishing agencies with the means of implementing it anywhere near efficiency. This is the case with laws against abortion: highly symbolic fights about legislation against abortion notwithstanding, they have long been widely neglected by the prosecution agencies, leading to penal sanctions only in extremely rare cases. Legalizing abortion entirely would meet high resistance from groups which at the same time do not press for any effectiveness in prosecution. It is mainly the symbolic importance of abortion laws which causes the politization of this issue - the implementation practice has abolished its punishment long ago.

We know that laws serve symbolic functions. The degree to which they do this exclusively, varies (Edelman 1964). They can do so much better if the degree of fulfillment is left to implementing agencies. Underenforcement is a way of adapting laws with high symbolic importance to controversial social standards, especially if there are conflicting views in a society whether a legal prescription is obsolete or not.

2.2 Second example: laws and regulations concerning environmental policy

As Renate Mayntz (1978) stated, new laws on waste disposal, and air and water pollution in the Federal Republic of Germany passed parliament with a relatively low level of resistance, simply because standards and methods of enforcing them were left to the definition of local authorities. There is no general dissent over the necessity of exerting more rigid environmental control, but there is a lot of resistance to be expected as soon as precise standards are defined and as soon as there is some

likelihood that these are going to be implemented. In the policy formulation process conflicts are avoided by leaving the details of enforcement to the implementation agencies. A law might be quite specific as to the goals and standards – such as waste disposal laws which define what is to be considered as "orderly waste disposal" – but the burden of implementation is put on agencies which have vested interests in interpreting them leniently. In the case of waste disposal:

1) All conflicts are delegated to a level of government where a coalition of interests between local authorities (interested in maximizing tax revenues by being attractive for industry) and industrial waste producers is more likely (cf. Hucke et al. 1980).

2) This causes local differences in the degree of fulfillment and the intensity of execution of the general policy. Local authorities tend to be more strict where industrial waste problems are not very big; they tend to be more lenient where strictly enforcing legal standards might hurt local industry more severely. Thus, enforcement deficits tend to rise, the more serious local waste disposal problems are.

Local non-enforcement of policies which have been decided by a decision-making center, must not necessarily be a bad thing. Central decisions tend to overlook the various conditions which might stand in the way of implementing, and which might produce adverse effects. In the case of the waste disposal law a strict enforcement of equal standards seems quite unrealistic. The only alternative, to lower the standards so that even the communities with very serious problems can fulfill them, would have left more parts of the country without any effective waste disposal requirements. Thus, allowing for enforcement deficits somewhat ameliorated the situation in all communities, leaving the final outcome to the discretion of local implementors (cf. Bohne 1981, Hawkins 1984).

2.3 Third example: mobilization of private law

Laws which control behaviour by imposing negative sanctions need organizations for surveillance and enforcement. Legal claims among citizens as they are laid down in private law, do not have any such authoritative apparatuses for implementation – they rely on mobilization by the interested party in order to be effective (Black 1973; Blankenburg 1980). There are a number of barriers to be overcome: the individual has to recognize a legal

claim as such, he must know to which institutions to go and which language and procedure to use, in order to mobilize law for his claim. He has to be motivated to do so and willing to bear the costs. Finally he has to actually initiate the legal process. It is obvious that access to law courts and to lawyers is easier for middle class people, thus creating a tendency of private law to reinforce social inequalities rather than to compensate for them. Of course there are lawyers to advise and help mobilizing law, but low education and low status people experience similar barriers with regard to consulting them. Independent of the content of material law, the conditions of access to law courts and to legal advice determines the chances of legal claims to be realized. Implementation (or effectiveness) of private law is dependent on an infrastructure of institutions which organize access to legal means.

For a long time private law has assumed to deal with citizens who are equal in determination and competence in claiming their rights. However, research (cf. the so-called 'legal needs' studies; Conlin et al. 1967; Abel-Smith et al. 1973; Curran 1977; Schuyt et al. 1978; Blankenburg et al. 1982) has shown a "darkfield" of latent (i.e. non-mobilized) legal claims. The normative conclusion from such findings much not be that lawyers and courts should become involved in the regulation of all conflicts which are potentially legally relevant: as long as alternative forms of conflict resolution provide results which are satisfactory to all participants, there is no reason to invoke long and costly legal proceedings. Not realizing legal claims and not mobilizing legal institutions may be a rational choice in view of the costs in terms of time and money, and in view of costs of regulating personal relationships by formal rules, and with the help of third party mediators. But whether such a choice is a deliberate one, whether the selectivity of mobilizing legal means is concordant with the overall goal of compensating for social inequalities, depends on the social distribution of the barriers limiting access to law.

'Private' legal claims are not made effective by any implementation agency, they depend on the individual claimant's willingness and capacity to mobilize the law. The conditions of mobilization are subject to a number of policy decision: the barriers of formalization and procedural requirements in invoking the law; the provision of an infrastructure of legal

services which is able to lower some of the barriers of access to law; and the legal and professional rules controlling the performance of these services.

2.4 Fourth example: "Active Labour Market Policy"

With growing unemployment in the 1970's, governments in all developed countries increased their attempts to regulate the balance of demand and supply on the labour market by administrative programs. Theretofore, labour market policy had been an artifact of regional and economic policies. To try to systematically "steer" the development of labour markets by administrative programs has been quite a recent innovation of welfare state policies. Labour administration in Sweden was the first to begin in the 1950's, enlarging administrative competence in order to encompass economic and employment policies. In the late '60's a number of European industrial countries followed this example with a high degree of coordination and mutual imitation with regard to policy instruments. Nevertheless, due to different legal and administrative traditions, the implementation structures of "Active Labour Market Policy" took somewhat different shapes from one country to the next (Blankenburg 1980).

The subject matter of labour market policy is a prime example of a field where central policy makers can only formulate highly idealistic and somewhat vague goals, but leaving the use of a number of policy measures to the discretion of implementing agencies which have to adapt them to the constantly changing business cycles and to regional and local peculiarities of labour markets. Therefore, the German Labour Market Improvement Act (AFG) of 1969 opens with an aspirational norm: "The policy of this law is to see to it, that within the framework of the overall economic policy of the government, a high level of employment is reached and maintained, that the structure of the labour force is improved, and the growth of the economy is furthered." In its subsequent paragraphs, the AFG contains long and detailed regulations as to the institutional setup of the Federal Labour Agency (Bundesanstalt für Arbeit), its range of competence and the way the agency has to administer federal labour policies. Quite typically for a policy field in constant change, these detailed regulations are being amended almost every year, and

they are supplemented by intra-agency regulations (Richtlinien) which undergo frequent changes even more often.

Complying with these detailed regulations might not lead to a policy consistent with the general declarations of intent in the first paragraphs of the AFG. As a matter of fact, a widespread critique of the AFG after the first attempts of implementing it has been that its precise legal prescriptions (those which regulate retraining and further training) miss the intentions of the law by being widely 'misused' for private interests without effect on the labour market.

Implementation problems arise, when the legal program under study is based on ill-founded assumptions. Laws and political programs may contain means-end-hypotheses which might be false, they might contain contradictory intentions and unrealistic expectations, so that their impacts are countering intentions – and this even more so, the better compliance is observed. Compliance to some parts of the legal program may lead to missing its intended over-all impact. Partial non-compliance might lead to fulfilling the intentions of legal program better than would strict compliance.

3. Elements of a Theory of Implementation Structures

3.1. Policy formation and implementation as a two-way-relationship

In all four examples given above, the implementation structure has influenced the scope and goals set during the phase of policy formulation. Studies on policy formulation in federal bureaucracies in the Federal Republic show, that these have elaborated procedures for integrating conflicting views and finding compromises between interest groups before any policy goes into parliament. As the personnel of federal bureaucracies is recruited to a large extent from those organizations which later will have to implement its policy, the problem-finding capacity, and the ways of solving problems are largely channeled by the views of implementation staff. As the ministerial bureaucracy is going to be the controlling organization for implementation

agencies, implementors see to it that their views are incorporated into the process of policy formulation (cf. Seidman 1970).

Thus, if we assume that any implementation agency is trying to influence the content of policies, which it one day will have to implement, they can actually do so with varying success. The more an issue passes through legislation under the cover of a small group of experts, the less controversy brings an issue into open conflict and into the mass media, the more implementation agencies can keep legislation, which becomes relevant to them, under their control. Their impact on policy formulation is inversely related to the degree of politization of an issue, which again is - among other variables - dependent on the heterogeneity of, and conflicts among implementation agencies (cf. Scharpf et al. 1976, 1977).

Beyond these institutional feedbacks of implementation agencies on policy formulation, their potential power, range of competence, competition and conflict determine what sort of policy may be feasible. The few examples which we used above, show that the preconditions for implementation depend largely on the characteristics of the agencies which are responsible for implementing. Implementation analysis turns out to a large degree to be an analysis of organizational mechanisms and possibilities of control within and between organizations. However, this takes place within the framework of contingencies, which are defined by the characteristics of policy problems and the instruments which have been chosen by the policy under study (Shapiro 1968).

Tensions can arise, because the structure of implementation agencies does not correspond to the contingencies required by the instruments applied, and it can be related back to the instruments not being able to solve the policy problems adequately. Ideally, such tensions should be analyzed on the level of objectives indicated, very often, however, in empirical studies we do not have any better data than interviews with the actors involved. These may be conflicting as to the real nature of the policy problems or the handling of the prescribed instruments. Many implementation studies get their stimulus from differences of the perceptions of actors at different levels in the implementation structure.

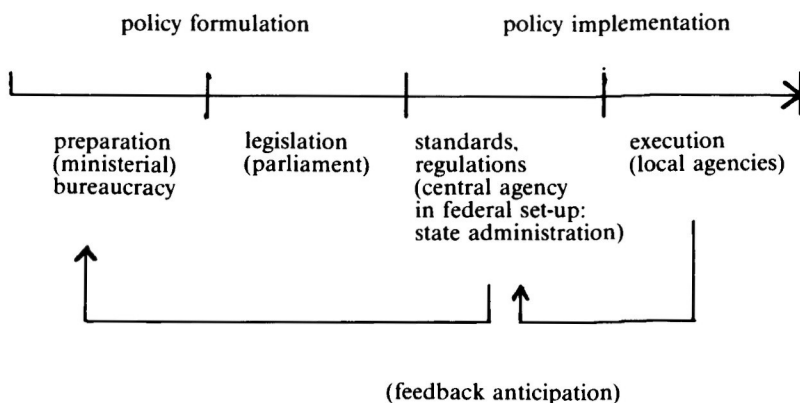
Thus, implementation is a special case of interorganizational decision-making - with one special characteristic: There is a

normative theory claiming that some decisions within the total policy process (those of legislators) are more binding than others, and enjoy a particular legitimation.

Implementation problems are defined by one major decision which is binding for these to follow. The phase before that decision we may call "policy formulation". For the purpose of comparison between different policy fields this is further differentiated into the phase of policy formulation in the ministerial bureaucracy, and the phase of legislation in parliament. The following process of implementation could be divided along the lines of central decision-making on standards (i.e. regulations to be implemented) and the actual execution of it which normally is a decentralized line operation.

Constitutional lore looks at such a scheme with neatly separated phases in terms of a hierarchy: the ministerial bureaucracy (being politically neutral) prepares alternative policy programs, which are decided upon in the legislative process. Implementation is then directed by a central authority which controls staff organization to implement the program according the true legislative intentions. "Implementation"

Phase model and its main feedback loops:



research in this understanding of the political process is asking technocratic questions: What has to be the organizational structure and the instrumental capacity of executive agencies, in order to adequately execute the policy which has been formulated by the legislative process?

However, as shown by our examples there is a two-way relationship of policy formulation and implementation: Policy formulation is anticipating problems of implementation, it is incorporating personnel of executive agencies to varying degrees, so that we have to ask both ways: In what way are implementation structures programming policy formulations according to their selective way of perceiving and solving problems, and to what extent do policy decisions anticipate the restrictions of resources for implementation? And on the other hand: To what extent is it possible to program executive agencies according to legislative policy goals, and what are the loopholes for administrative discretion and the chances for displacing legislative intentions according to the strategies of those who implement such policy?

If our schematization of feedbacks proves right they will vary according to the institutional set-up of implementation agencies and their informal/formal, professional/legal links to policy formulators. The analysis of implementation as a two-way-relationship could come up with additional evidence for the declining influence of parliament on policy-outcomes: it is not necessary to circumvent parliament in the process of policy formulation formally, if the informal channels of feedback in the stage of preparation leave out parliament already.

The degree to which implementation agencies exert influence on policy formulation is dependent on the degree of politicization of the issue and on characteristics of the issue. The more an issue is politicized, the more it is likely that party organizations and parliament get involved in the formulation process, thus restricting the influence of bureaucracy. On the other hand, if implementation agencies are uniform and hierarchically organized, they have a higher likelihood of monopolizing their views on policy. If they are decentralized, or contain rivalling organizations, there is a higher likelihood of open conflicts arising, and thus of politicizing the issue.

Looking at implementation as a two-way process sheds some doubts on the hierarchical perception of the political process.

Our scheme of four phases can be used as a normative folio – which might even be part of the role perception of political actors – for analytical purposes; however, we should look at policy formulation and implementation as an ongoing process with feedbacks and with chances for goal displacements in each of its phases.

3.2 The impact of implementation agencies in the policy process

The discussion of implementation problems can be organized along two major dimensions:

- 1) The allocation of policy decisions in time: i.e. if we talk about decision processes, we have to analyze them historically, as a sequence of events. This suggests using case study methods.
- 2) The allocation of a policy in institutional structures, identifying such characteristics as number and size of organizations and individuals involved, authority and power relations among them, patterns of coordination and communication differentiated by policy fields and its action systems. This suggests a comparative analysis of structural features of different policy fields.

The two suggestions for the study of implementation can be combined. In order to obtain generalizable knowledge on the interrelations of policy formulation and implementation, we need a number of case studies on the formulation and implementation of new laws or policy programs. Structural characteristics of implementation agencies have to be identified in a comparable, maybe even standardized way. Besides using a characterization of policy content and analyzing the instruments used for it, a third dimension which we call "implementation structure" is added. Implementation studies are a special case of policy analysis which focuses on such institutional features as

- *institutional set-up of implementation agencies*: Do we have a policy field with its own established implementation structure (like for example penal policy)? How is implementation structure organized: in a federal set-up (like environmental control in our case) or by some dependent federal agency (like labour market administration in our case)?
- *personnel orientation in implementation agencies*: What are the disposition of the personnel of these agencies towards the

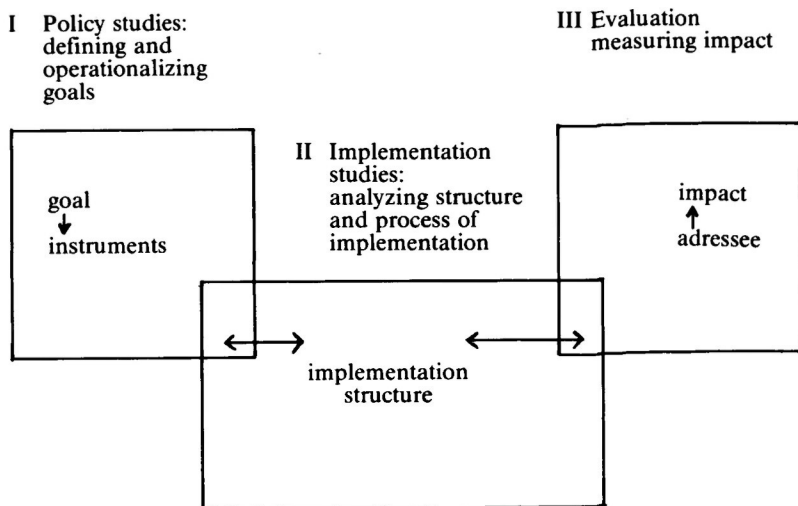
policies they have to implement? Do they regard themselves as pursuing professional values, or do they perceive themselves as executive bureaucrats? If they are allowed to use administrative discretion, are they going to use it along the lines of the present legislative majority, or more conservatively, more progressively?

- *political situation of implementation agencies:* What are the opposing forces to be expected from the political/social environment of the implementation agencies? Is there going to be resistance to the measures to be taken? Are there going to be distribution conflicts? How far have conflicts over a policy been delegated from the policy formulation phase to that of implementation?
- *political/economic/social resources of the policy program:*
 - a) If implementation implies mainly enforcement of standards and rules: What are the control capacities? What are the available sanctions?
 - b) If implementation implies mainly giving incentives or rendering services, we do not have to ask for compliance, but rather for the condition of use on non-use of such a program: how is information and access to use of such a program socially distributed? How is misuse prevented?

In listing our questions with regard to implementation problems, we consistently find that answers differ according to the kind of policy we are envisaging. The emerging field of "implementation" studies has to be built on the foundations of contingency theories for different policy fields.

However, defining the subject matter of implementation studies by institutional features assumes that task contingencies do not determine which organizational set-up is built up for implementation. If we compare public institution's cross-nationally, we discover a variety of alternative institutional arrangements within the scope of quite similar policy problems and goal definitions. Again, finding alternative institutional solutions does not mean that success of policies varies considerably, and if it does, that it must not necessarily be causally related to the differences in implementation structures. But our argument shows that policy goals and the choice of instruments rest on the anticipation of possible implementation structures. These determine which impact a policy has on the addressee of their

instruments. Therefore the study of implementation structures is a necessary link explaining part of both: the choice of goals and instruments, as well as the evaluation of their success or failure.



4. Regulation Models of Public Policy

4.1 Implementing laws

Our examples above have shown that we cannot assume that lawmakers are always interested in their programs being effectively implemented. Politics implies a lot of double talk; laws may be passed more for symbolic reasons than for actual implementation, they may express different intentions on the level of general statements of intent than on the level of their operationalization, and they may be self-contradictory on each of these levels. Policy makers may have foreseen such barriers to implementation, and they may have taken them into account deliberately.

In order to understand the meaning of double talk, a theory of implementation should analyze policy content at its different

level of abstraction. Policy goals may look one way on the level of general statement of intent, they can look quite differently, if the operationalization in terms of specified instruments is analyzed. The next step of the analysis is to confront the different goal statements with contingencies of the policy problem and with the capacities and characteristics of those agencies which (directly or indirectly) implement the policy.

After having analyzed content and contingencies of policies, we propose to organize studies of implementation along ideal-typical models of how government regulation works. Neither the attempts of classifying policy content, nor a classification of institutional infrastructure seem to qualify for the purpose of a theoretical framework: both variables are very complex and therefore resist any one-dimensional ordering along classificatory criteria. Furthermore, policy content and institutional infrastructure are key variables in the variation which we want to study. It is not wise to force them into a scheme which might lead to dogmatism in research strategies precluding the questions we want to study.

Therefore, we should look for criteria along other lines, preferably such as to show why simple classifications fail. The basic assumption of 'implementation' research is that there exists a causal link between 'instruments' of government activity and 'goals' which they are aiming to achieve. A classification of 'instruments' of law allows for a very simple scheme to begin with. Basically these are:

- *negative sanctions*,
- positive sanctions (*incentives*).

However, this leaves out such governmental instruments as providing services, organizing transfer payments, regulating prices and tariffs, interest and exchange rates or investing in an economic activity. As our examples have shown, legal programs are working with at least two additional types of instruments:

- institutional *infrastructure* for deciding on, and applying negative and positive sanctions,
- regulation of *social services* helping clients to deal competently with legal institutions.

As each of these types of instruments works on specific assumptions of *how to regulate social behaviour*, we can expect each of

them to have its specific chances of, and barriers to implementation.

As we have seen in our examples above, the traditional fields of law lend themselves to such an analysis; penal law exclusively threatens non-compliance by *negative sanctions*, and it has its specific *infrastructure* of surveilling deviance and of enforcing sanctions. The basic features of this set of instruments seem to reoccur cross-culturally. But any detailed comparison will show that there is certain discretion as to procedural rules, to institutional capacities, and thus intensity of law enforcement.

Contingency constraints are even more limiting in the field of private law. Governmental activity here is restricted to the formulation of legal rules and to the provision of an infrastructure, or conflict settlement and means to enforce its judgments. The initiative to mobilize private law rests with the interested parties, courts do not do any canvassing for cases or marketing for increasing the rule of law. Their effect in implementation could only be negative; by the courts being clogged, procedural and financial barriers preventing access to courts or by long delays in court, they may withhold the service expected from them. This, withholding regulation and possibly investments in legal aid services may jeopardize the implementation of private law.

For public law, we could not give a simple description of instruments, nor of institutional set-ups. Our discussion has made it obvious that instruments and institutional infrastructure for implementation are contingent on each other. In addition, public policies usually *combine instruments of several types* in order to achieve the desired goal. Thus, implementation problems of a policy field have to be described as a consequence of a whole *set* of instruments used in a policy field – both the choice of instruments and the resulting problems of implementation possibly being to some degree contingent on the specific characteristics of each policy field. The most complex combination of governmental instruments we find in less traditional legal fields such as a public law, labour law, economic regulations and antitrust laws, etc. Here a combination of negative sanctions, positive incentives and infrastructure investments is quite common. In addition, we here find government policies which are no longer limited to the form of law, but rather use plans and programs, project funds and public relation campaigns as

instruments for influencing social (especially economic) behavior.

This is illustrated by two examples given above: a law like the German Labour Market Improvement Act (AFG) gives an analytical frame for pursuing general, very vaguely stated goals. Its legal prescriptions specify in the first place which administrative institutions have to fill the frame of this law, leaving it to them to act according to changing labour market conditions. The example of environmental policy includes negative sanctions as well as incentives, using existing infrastructure of judicial and administrative set-ups. "Environmental policy" is a summary concept taking together a number of legal and administrative instruments with respect to a general policy goal. Several traditional institutions of justice and of administration are used as infrastructure. In both these cases, there has to be a complex evaluation of whether the means chosen with respect to their general goals actually satisfy them.

Taking traditional legal concepts as a starting point for developing our argument, serves to show their limitations. As we turn to public law, decision-making tends to be more and more a continuous process without one stage of decision having definite, legitimate binding power on later stages. Our concepts are heuristic insofar as they show where traditional legal distinctions (those of policy formulation versus implementation as well as the distinction of legal fields) lose their descriptive validity.

Complex legal programs involve goals at different levels of generality. Highly general declarations of intent are specified by enumerating subgoals, they again are operationalized by giving detailed prescriptions and providing policy instruments. Between these levels of generality, and among different instruments there tend to be inconsistencies and contradictions. The more complex a law, the more any study of implementation has to include the analysis of the consistency of different levels of generality of goal statements.

4.2 Participation as a means to anticipate resistance at the stage of implementation

Policy implementation invariably involves generating motivation of other actors to behave according to policy goals. *Legality*

is a means of generating general motivation – to some degree independent of the content of what is being prescribed. Our discussion has led to the point, however, that legal prescriptions can be very vague and that their binding force can be rather weak: in a legalistic political culture as Germany, many public policies are put into the form of a law which in Anglo-American countries would simply be a "government program". Planning as an alternative form of legitimizing and binding decisions of various public actors has mushroomed in the course of the reform movements in the 1960's, promptly being followed by a discussion of their legitimacy (pointing to the lack of participation by parliaments) and their legal status (pointing to the lack of binding authority).

Two factors have contributed to the growing use of alternatives to legal regulation:

- 1) rising program complexity – resulting from needs to devise programs involving many actors, from rising expectations with regard to the anticipation of consequences, and from needs to be flexible with regard to uncertain future events;
- 2) increasing use of participation schemes – resulting from efforts to involve organized interest groups, implementing agencies and powerful actors might potentially build up veto positions into the policy formulating process in order to reduce the likelihood of resistance at later stages.

Both developments are interrelated: growing complexity has led policy makers to look for alternatives to strictly legal regulation, partly replacing parliamentary and legalistic modes of policy formulating by program-specific forms of participation.

Motivating by participation (of implementation as well as addressees) is an answer of policy makers to anticipated resistance in the stage of implementation. It can be used by ministerial bureaucracies when formulating laws, but it increasingly by-passes parliaments when plans and non-legal programs are prepared. Thus, our argument is going in a full circle; anticipating the problems of implementation, policy making turns to participation as a means to build up consensus, thus being less dependent on legality as a general motivator.

References

- Abel-Smith, Brian, Michael Zande, Rosalinde Brooke (1973), *Legal Problems and the Citizen*, London: Heineman.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game - What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge: MIT Press.
- Bardach, Eugene, Robert Kagan (1982), *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia: Temple Univ. Press
- Blankenburg, Erhard (1980), "Comparing the Incomparable - Labour Market Administration in the European Countries" in: A. Neghandi (ed.), *Organizational Decision Making*, Kent: Ohio State.
- Blankenburg, Erhard, Udo Reifner (1982), *Rechtsberatung*, Neuwied: Luchterhand.
- Carlin, I.E., I. Howard, S. Messinger (1967), *Civil Justice and the Poor*, New York: Russel Sage.
- Curran, Barbara (1977), *The Legal Needs of the Public*, Chicago: American Bar Foundation.
- Edelman, Murray (1964), *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana: Univ. of Illinois.
- Ellwein, Thomas (1973), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westd. Verlag.
- Hawkins, Keith (1984), *Environment and Enforcement - Regulation and the Social Definition of Pollution*, Oxford: Clarendon.
- van Meter, Donald, Carl von Horn (1975), "The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework," in: *Administration and Society* 6 (1975), 445-488.
- Mayntz, Renate ed. (1978), *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, Stuttgart: Kollhammer.
- Mayntz, Renate, ed. (1980), *Implementation politischer Programme*, Königstein: Athenäum.
- Mayntz, Renate (1983), *Implementation II*, Frankfurt: Campus.
- Mayntz, Renate, Fritz Scharpf (1975), *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Mumford, Enid, Andrew Pettigrew (1975), *Implementing Strategic Decisions*, New York: Longman.
- Pressman, Jeffrey, Aaron Wildavsky (1983), *Implementation - How High Hopes Were Dashed in Oakland*, Berkeley: Univ. of California; (1983) Afterword.
- Sabatier, Paul A, David Mazmanian (1983), *Can Regulation Work? - The Implementation of the 1972 California Coastal Initiative*, New York: Plenum
- Seidman, Harold (1970), *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization*, New York: Oxford Univ.
- Schuyt, C.I.A., Kees Groenendijk, Ben Sloos (1976), *De Weg maar licht recht*, Deventer: Kluwer.
- Scharpf, Fritz, et al. (1976, 1977), *Politikverflechtung I*, Kronberg: Scriptor, II, Königstein: Athenäum/Hain.
- Scharpf, Fritz (ed.) (1982), *Active Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: Campus

- Schmid, Günter, Hubert Treiber (1975), *Bürokratie und Politik*, München: Fink
- Shapiro, Martin (1968), *The Supreme Court and the Administrative Agencies*, New York: Free Press.
- Vollmann, Hellmut (1980), "Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?" in *Leviathan Sonderheft 3*.

Inpasset

Lars Ericsson: Ramproblem

Olika perspektiv

Lagstiftning väcker hos de flesta associationer om att politiker-
na tar, eller har tagit, ställning i en aktuell fråga. Det förutsätter
ett regerande parti eller en koalition av partier som med kraft tar
ställning i en fråga. Nu förhåller det sig inte på det här sättet,
åtminstone inte om det är frågan om en ramlag. En teori om
ramlagar går ut på att de styrande i samhället inte förmår eller
vill ta ställning i en fråga. I en annan görs gällande att det
omgivande samhället är så dynamiskt, eller är inne i ett sådant
utvecklingsskede, att lagstiftningen måste vara flexibel. Om de
samhälleliga förhållandena är underkastade kraftiga sväng-
ningar skulle samhällsutvecklingen bromsas om de styrande
fixerade handlingsutrymmet för tillämparen.

När det gäller ramlagar har det skrivits en hel del under senare
år i Sverige. Man kan spåra båda de ovan nämnda utgångs-
punkterna hos t ex Hydén (den förstnämnda) och Hetzler (den
sistnämnda). För Hydén är ramlagen detsamma som en dålig
lag, en lag utan gränser för byråkraterna och som ger tjänste-
männen för mycket makt. Hängande samman med dessa
utgångspunkter finner vi frågan om ramlagens koppling till

rättssäkerheten. Vi kan hos många s k radikala jurister iaktta en viss skepsis inför lagar som inte i detalj reglerar diverse förhållanden. Särskilt gäller detta fångvården där sedan några år tillbaka kan iaktta en strävan tillbaka mot tidsbestämda straff och krav på att straffet ska få vara ett straff. Huvudargumentet är att då vet alla vilka rättigheter de har resp inte har.

För Hetzler verkar det som om ramlagen för första gången öppnar möjligheterna till det som Selznick och Nonet kallar för "responsiv rätt", dvs en rätt som svarar mot individernas behov. Fördelen med ramlagen skulle vara att den förde ned besluten till den rätta nivån - myndighetsnivån som ligger närmre individerna. En förutsättning för en responsiv rätt är att tillämparen besitter s k diskretionär makt, att han kan rätta tillämpningen av lagen efter olika situationer. Enligt Hetzlers uppfattning är ramlagstekniken här för att stanna.

Ramlagsbegreppet – ett begrepp utan gränser

Det finns en viktig detalj att uppmärksamma då man diskuterar ramlagarnas för- och nackdelar, och det är vad som egentligen konstituerar en ramlag. Det förefaller inte helt oväsentligt att teoretiskt bestämma och avgränsa begreppet ramlag. I debatten är det ofta oklart vad olika författare avser med begreppet. Författare tar sig inte så sällan förbi problemet genom att ta upp en eller flera konkreta lagar till diskussion. Om någon teoretisk bestämning över huvud taget görs, så görs den så vid att man inte blir särskilt mycket klokare av den. En tämligen vanligt förekommande definition av vad en ramlag är, brukar vara något i stil med:

En ramlag är en lag som inte innehåller några detaljerade bestämmelser utan bara delegerar beslutanderätten till ett tillämpande organ.

En sådan definition är inte oproblematiserbar. Den väcker frågan huruvida t ex avtalslagen är en ramlag. Avtalslagen delegerar ju till stor del beslutanderätten om avtals innehåll till parterna. Om parterna inte kan komma överens om vad som ska gälla, eller om tvist uppkommer, ska domstol ta ställning till om avtalsvillkor är oskäligen, om någon bort veta eller inte kunnat undgå att veta om vissa förhållanden etc.

Eller hur förhåller det sig med köplagen, eller brottsbalken i den delen där det gäller straffmätningen, som ju onekligen över-

lämnar stor rörelsefrihet till domstolen. Kan en lag till viss del vara ramlag och till en annan del utgöra en detaljreglerad lagstiftning? Har vi att göra med en ramlag så snart som en viss rörelsefrihet överlämnas till myndigheten? Det kanske förhåller sig på det sättet att alla lagar är ramlagar, men i olika hög grad?

Mitt eget vetenskapliga perspektiv ger mig ett svar på ovanstående frågor, nämligen att ramlagar inte finns som några iakttagbara objektiva företeelser. En ramlag är en lag som vi tillskriver vissa ramlagegenskaper. Vi får således försöka att ena oss om några kriterier för vad som är en ramlag. Samtidigt måste dessa kriterier bestämmas på ett sådant sätt att inte alla, eller ingen, lag faller under beteckningen. Jag skulle vilja föreslå att en ramlag definieras som:

en lag som huvudsakligen saknar detaljerade bestämmelser och som, i en uttalad policy, inte ska hängas upp på tidigare beslut.

Det innebär att sådana lagar som t ex avtalslagen och köplagen faller utanför begreppet ramlag. Vidare innebär det att de sk generalklausulerna inte kommer att omfattas av begreppet. Det innebär också att lagen i fråga ska reglera sådana förhållanden som lagstiftaren bedömt som omöjliga eller att det inte varit önskvärt att underkasta en stelbent detaljreglering. Definitionen utgår från lagstiftarens perspektiv och är oberoende av om man upplever ramlagen som positiv eller negativ.

Vi får på detta sätt en snävare krets av lagar som faller inom begreppet. Det innebär inte heller att alla lagar exkluderas. Både miljöskyddslagen och socialtjänstlagen kommer att falla in under beteckningen och jag ska nu, med utgångspunkt i miljöskyddslagen, diskutera huruvida en lag bara är ramlag för en bestämd tidsrymd, dvs om tiden möjligen upphäver en lags dignitet av ramlag.

Det finns nämligen en tradition då det gäller myndighetsutövning som går ut på att beslut hängs upp på tidigare fattade sådana. Som var och en kan se begränsar det flexibiliteten. Om lagstiftaren med den använda lagstiftningstekniken avsett att skapa en lag som ständigt kan vara i rörelse så kan myndigheternas invanda beteenden direkt motverka avsedd effekt eftersom prejudikatsmetoden låser upp verksamheten.

Miljöskyddslagen – en teori om praktiken

Naturen angår oss alla på ett eller annat sätt. Den omgivande miljön har också under de flesta epoker omgivits med en viss mystik, en mystik som ibland tagit sig formen av poesi och ibland ren mytologi. I vår sk upplysta tid har mystiken och poesin ersatts med den instrumentella lagstiftningen.

Det är för all del inte bara ovanstående, för mig ganska otillgängliga problem, som fångat mitt intresse för lagstiftning om miljön. Miljöskyddslagen har många andra implikationer, såväl rättsliga som samhällsvetenskapliga. Miljöproblemet, om vi utgår från att ett sådant föreligger, innebär också att delikata intresseavvägningar måste göras. Vi är beroende av att andas, dricka och äta. Gifter tål vi bara i begränsad utsträckning och det är således nödvändigt att föroreningar i omgivningen begränsas. Men att krav reses på att de begränsas innebär också ingrepp i marknaden och marknadskrafternas frihet. Det innebär att grundläggande fördelningsproblem tas upp till diskussion. Framför allt om man ser kapitalismen som ett sätt att normativt lösa problemet med en ojämlig fördelning av välfärd, ett problem som alla klassamhällen måste lösa.

Men det är inte bara frågan om att lösa ett fördelningsproblem, det är i lika hög grad ett spørsmål om hur man ska lösa frågan om exploatering av, kontra följsamhet till, naturen. Detta problem kan vi handskas med betydligt sämre idag än tidigare. Svårigheterna kom då vi blev så rationella att vi konstaterade att naturen inte har någon själ.

Jag vill med hjälp av ovanstående resonemang illustrera att avvägningarna som måste göras är så många och av så grannliga natur, att regeringens modlöshet kanske skulle kunna läggas till grund för benägenheten att stifta ramlagar, för miljöskyddslagen är verkligen en ramlag i dess mest renodlade form. Departementschefen har klart uttryckt att regeringen inte, vid lagstiftningstillfället, ville låsa sig vid några lösningar. Det innebär att de styrande inte tagit ställning för det ena eller det andra, för exploatering eller naturintressen. En ohämmad exploatering leder till miljökatastrofer och ett alltför stort ingrepp i samma exploatering leder till kriser i det ekonomiska systemet och skulle hota systemintegrationen. Under sådana förhållanden kan ramlagen vara en lösning för staten som på så sätt "slinker undan" sitt ansvar för miljöpolitiken. Det antyder också hur omöjlig man gör sig om man, i naturens (och för all

del också mänsklighetens intresse) ropar på en "bättre miljöskyddslag", dvs en mer detaljerad sådan. Det blir också frågan om det meningsfulla i att leta efter någon praxis hos koncessionsnämnden, det ska ju i princip inte finnas någon.

Det är inte omöjligt att ramlagen i det här fallet gör det teoretiskt möjligt för individerna att få ett ord med i laget. Om det är myndigheterna som ska ta ställning till hur miljöpolitiken ska se ut i det här landet, så fattas besluten på en nivå där beslutsfattandet är tillgängligt för individen. En kompromiss, eller ett klart ställningstagande i det enskilda fallet, mellan intressena för exploatering resp oförstörd natur skulle kunna slutas. Nu sker det inte. Varför och hur det kan förhålla sig på det sättet kan vi komma fram till genom en viss utveckling.

Tillämpning

Jag har undersökt koncessionsnämndsbeslut avseende två år. Den ena årgången, 1976, hänför sig till tiden innan lagen ändrades medan den andra, 1984, gäller beslut fattade efter aktuell lagändring 1981.

Jag är av den uppfattningen att resultatet av tillämpningen av en lag är avhängigt mer än den juridiska metoden (rättskällevärdet m m), detta i synnerhet då det gäller ramlagar. Det innebär att om juristerna påstår att de endast tillämpar lagen så får det tas med en nypa salt. De involverade parterna är något utöver sin profession; de är människor också. Som människor är beslutsfattare underkastade föreställningar om hur tillvaron gestaltar sig, de har drömmar om det goda livet, de har intresse av karriär, de ingår i ett samhälle och är därigenom underkastade påverkan av allehanda slag. Det kanske viktigaste i det här sammanhanget är att de ingår i en organisation, den domstol eller den myndighet där de är verksamma. Att vara delaktig i en organisation innebär att inneha en position i en hierarki, det innebär interaktion med människor inom och utom organisationen etc. Många undersökningar pekar i riktning mot att detta är av avgörande betydelse för beslutsfattandet i den meningen att man inom organisationen bygger upp en egen livsvärld, ett tolkningsschema som tillämpas på omgivningen.

Koncessionsnämnden är den organisation som ska tillämpa miljöskyddslagen. Detta organ är partssammansatt, ett fenomen som blivit allt vanligare inom svenskt myndighetsväsen. Det officiella argumentet för sådana konstellationer är att de på ett

bättre sätt får en fråga allsidigt belyst. Parterna i nämnden hämtas från näringslivet, en ledamot ska ha erfarenhet från sådan verksamhet som statens naturvårdsverk bedriver. Det är en jurist som är ordförande. Den allsidiga behandlingen av ärenden garanteras av nämndens sammansättning.

För att handlägga ärenden, dvs förbereda dem, har de flesta myndigheter en handläggare, så ock koncessionsnämnden. Handläggarens möjligheter att påverka utgången av ett beslut är, enligt många undersökningar på området, stora. Handläggaren kan betona vissa förutsättningar och tona ned andra, och bara genom att accentuera vissa sakförhållanden vid en muntlig framställning kan han påverka dem som lyssnar. Dessa förhållanden är handläggare i regel inte själva medvetna om, men de existerar.

Det är också handläggaren som har den löpande kontakten med sökanden och andra myndigheter som är inkopplade i ett ärende. Det finns skäl att anta att direktkontakter med de andra ledamöterna i nämnden också förekommer. En flitig interaktion brukar medföra att det utkristalliseras ett mönster för förståelse, dvs vissa argument blir gångbara medan andra inte blir det. Dessutom brukar man i sitt umgänge med andra människor sträva efter att minimera konflikter. Varje myndighet får förutsättas sträva efter att få sin verksamhet att "fungera", dvs att verksamheten ska flyta så smidigt som möjligt. Ett fenomen som vissa sociologer benämner "rutinisering".

Dessa förhållanden kan antas få betydelse för utgången av beslut i miljöskyddsärenden på så sätt att såväl interaktionsmönster som vilka argument som ska ha giltighet, är bestämt på förhand vid det offentliga sammanträdet. För såväl allmänhetens som vissa miljögruppers del kan detta vara ödesdigert eftersom deras agerande och argument ofta står utanför den ram som redan är uppställd. Dessa kategorier kommer att, för att tala med Offe, marginaliseras. I klarspråk innebär det att de lämnas utan avseende. Att så sker beror inte på illvilja från nämndens sida, utan på att deras verksamhet är strukturerad på ett visst sätt. Nämnden har genom flitiga kontakter med sökanden och de sk remissorganen redan på ett tidigt stadium bestämt hur beslutsstrukturen ska se ut. Man enas om hur världen ser ut, hur den bör se ut och vilka tongångar som ska vara gällande.

Det finns, om man läser igenom ett antal beslut, mycket som talar för att ovanstående antaganden är riktiga. Man kan t ex

titta på vilka argument som är mest gångbara och vilka som inte tas ad notam. Vissa argument ska enligt lag vara med i en ansökan och beaktas av KN, det är främst frågan om tekniska och vetenskapliga sådana. Vissa andra argument följer med på köpet, t ex de ekonomiska (Miljöskyddslagen paragraferna 4–6). Koncessionsnämnden ska också beakta om det finns ett särskilt behov av anläggningen. Med behov kan då avses t ex försvarsintresse (jmf BT Kemi-fallet 1976), men på senare tid har också behovet av anläggningen kommit att förknippas med sysselsättningsbehovet på orten.

Vid en genomgång av koncessionsnämndsbeslut visar det sig att antalet tekniska argument förhållit sig konstant, vilket inte är oväntat eftersom de ska vara med. Tekniska argument hänför sig närmast till sökanden och remissorganen. Men att märka i sammanhanget är att miljörörelserna till stor del också blandat sig i den tekniska debatten. Tydligt har de själva tekniska experter i sina led. När tekniska spörsmål diskuteras har frågan om verksamhetens existens redan avgjorts – det är bara frågan om hur de tekniska problemen ska lösas.

De fackliga organisationerna har däremot avstått från att ta del i den tekniska debatten, de har istället stämt upp de mest vällustiga lovsånger till företagarnas miljöinsatser. De har därigenom infriat de värsta farhågor som kunde hysas redan vid utredningsförslaget, nämligen att arbetstagarorganisationerna okritiskt skulle sluta upp kring arbetsgivarna för att rädda sysselsättningen.

Kan sysselsättningsfrågan legitimera den ekonomiska frågan?

När det däremot gäller de ekonomiska argumenten inträder en förändring mellan de båda kontrollåren som inte kan relateras till den ändrade lagstiftningen. Den ökande frekvensen och kvalitativa förändringen av ekonomiska argument kan snarast härledas till svängningen i ekonomin. Sedan 80-talets inträde befinner vi oss som bekant i en ekonomisk kris. Krisen har t o m varit så omfattande att SNV inte längre beviljar statsbidrag för miljöprotektionistiska åtgärder. De sökande har tagit fasta på dessa förändringar. Under 1976 var det, om sådana argument förekom, bara allmänna erinringar om kostnadsläget, men inga allvarligare invändningar. 1984 var tongångarna annorlunda – nu gällde det verksamhetens vara eller inte vara, och då gärna

relaterat till sysselsättningsläget i orten, dvs det särskilda behov av anläggningen som enligt lagen kan förekomma.

Det märkliga i det här sammanhanget är att koncessionsnämnden inte följde med och ökade sin andel ekonomiska argument. Det gjorde däremot länsstyrelserna. Vad gäller koncessionsnämnden förtjänar det att framhållas, att även om frekvensen inte ökade så ändrades i vart fall kvaliteten på deras bemötanden. Som exempel på hur argumentationen förts kan koncessionsnämndens utlåtande i beslut nr 115/84 fragmentariskt återges:

uppenbart att tillstånd kommer att medges bolaget till såväl den nuvarande produktionskapaciteten vid pumpfabriken som till en ny tillverkningsenhet. . . Den företagsekonomiska nyttan av att snabbt kunna påbörja de ansökta arbetena är stor. Den nya verkstaden är angelägen från sysselsättningsynpunkt. (s 2)

Koncessionsnämnden reagerade också positivt på argument rörande sysselsättningen i orten. Det verkar som om det hårdnande arbetsmarknadsläget påverkat nämnden. Fackföreningarna har också i ett flertal artiklar uttalat sig negativt till en miljövård som kostar sysselsättning.

Sysselsättningsargumentet förekommer även kopplat till nationalekonomin. Detta kan vi finna i ett par beslut 1984. I beslut nr 56/84, kan vi läsa följande rader från sökanden:

en igångsättning av anläggningsarbetena enligt tidplanen är angelägen bl a med hänsyn till sysselsättning på orten. Huvuddelen av utrustningen beräknas bli tillverkad och inköpt inom landet. Ett beslut om igångsättning är sålunda motiverat med hänsyn till allmänna intressen.

Koncessionsnämnden menar i sammanhanget att:

påbörjandet av angivna arbeten medför en vinst från allmän synpunkt

Det är naturligtvis också en öppen fråga huruvida koncessionsnämnden bör vara konjunkturkänslig. Möjligen kan detta förklaras utifrån att vi här har att göra med ett partssammansatt organ med företrädare för olika intressen. Men det är också möjligt att dra en annan slutsats av nämndens resonemang; det är lättare att legitimera en ökande miljöförstöring utifrån sysselsättnings-skäl än utifrån ekonomiska argument. Det kan upplevas som besvärligt att tillmötesgå industrins krav på en

ökande naturexploatering med anledning av rena vinstintressen; nämnden måste legitimera sina ställningstaganden inför såväl allmänheten som inför sittande regering.

Vilka slutsatser som är möjliga att dra av koncessionsnämndens agerande i den här frågan låter jag stå öppet. Men en möjlig slutsats vill jag i vart fall peka på. Det är att nämnden inte är okänslig för påtryckningar och att den reagerar på samhällsförändringar. De förhållanden som nämnden verkar minst känslig för är det aktuella behovet av miljöskydd.

Nämnden strukturerar sin vardag utifrån vissa rationalitets-kriterier. Funktionärerna i nämnden ingår i samma verklighet som sökanden, de delar verklighetsstruktur. Detta förhållande stärks ytterligare av att det sker en flitig interaktion mellan myndigheterna och sökanden innan ett beslut är aktuellt. Det är frågan om en marginaliseringsprocess som fortlöpande tränger ut argument som myndigheterna inte till vardags är vana vid att umgås med. Ett sådant förhållande innebär att allsidig och förutsättningslös prövning av ett ärende redan från början är omöjlig. Det innebär inte att varje argument från en miljö-rörelse eller en lokal protestgrupp kommer att avvisas, det är bara frågan om att argumenten måste ligga inom myndigheter-nas begreppsramar. Det är alltså inte frågan om vem som argumenterar utan hur man argumenterar. I de flesta fallen är det uppenbart att de "allmänna synpunkterna" refererar till det ekonomiska systemet. En konsolidering av innevarande eko-nomiska struktur är således eftersträvad.

Det anförda visar också på att Miljöskyddslagen verkligen är responsiv - mot ekonomin. Det stärker också tesen att lag-stiftningen svarar mot ett dynamiskt samhälle, eftersom konces-sionsnämnden faktiskt ändrade sin praxis när förhållandena förändrades. Men samtidigt måste konstateras att det bara är vissa förändringar som påverkar koncessionsnämnden, dvs sådana som ligger inom ramen för den rådande ideologin. Så får t ex inte den fria investeringsrätten hotas, och arbetets välsignel-se är ett argument som väger tyngre än naturskönhet.

Konsekvenser

I det här sammanhanget är det också intressant att något reflektera över hur det egentligen går med den sk rättskälle-läran om vi får ett fungerande ramlagssystem, åtminstone i

sådan omfattning att vi inte längre kan tala om någon praxis. För det första blir det omöjligt att ur förarbetena utläsa några direkta handlingsregler, vad som kommer att finnas där är på sin höjd en viss policy-utläggning. Myndigheternas uppgift blir att tolka och att vaska fram politiska imperativ snarare än juridiska.

Prejudikat och tidigare avgöranden kommer att spela en mindre framträdande roll. Det finns visserligen ingen absolut skyldighet att underkasta sig prejudikat i svenskt rättsväsende, men varje beslutsfattare med intresse för karriär vet vad ohör-samhet innebär. Tidigare beslut kan på sin höjd ge en viss orientering om principer, men inte om regler. Det blir inte frågan om vad som är juridiskt relevant, utan om vad som är ett politiskt riktigt handlande. Att försöka dra slutsatser om hur ett aktuellt beslut bör avgöras med ledning av tidigare avgöranden är således principiellt felaktigt. Varje nytt beslut ska vara nytt i ordets rätta bemärkelse.

En hel del frågor inställer sig om vi begrundar ovanstående. För det första ställer man sig undrande till vad som händer med rätten vid ett regimskifte - kommer en ändrad riksdagsmajoritet att medföra att rättstillämpningen förändras? Vi får förutsätta att det blir frågan om en ny politiskt inriktning. Hur står sig policy-formuleringarna i förarbetena vid ändrad riksdagsmajoritet? Måste myndigheterna börja att tolka om policyförklaringar? Helt klart är att myndigheter får problem vid ett regimskifte, kanske vart tredje år. Den ledning byråkratin ges, vid ett utbyggt ramlagssystem, är bara den politiska riktningen - målen - inte hur de ska nås. Problemet med kopplingen mellan byråkratin och politiken måste lösas. Hur det ska lösas faller utanför den uppgift som jag ställt mig.

Det får också förutsättas att beslutsfattarna kommer att utbildas på annorlunda sätt än vad som är fallet idag. Istället för att främja mänskliga drag som följsamhet och osjälvständighet, måste vi få byråkrater som vågar fatta egna beslut och som kanske t o m tänker själva. De måste också vara förmögna att göra något som de inte får lov att göra idag - de måste lyssna till opinionen, åtminstone i samma omfattning som politikerna är känsliga för densamma.

Litteratur

- Ericsson, Lars *Ett surt regn kommer att falla. Naturen, allmänheten och myndigheterna* Lund: Bokbox förlag 1985
- Hetzler, Antoinette "Policyimplementering genom lag" i *Tidskrift för rättssociologi* Vol 1 1983/84 Nr 1 (37-54)
- Hetzler, Antoinette "Ramlagar och samhällsplanering" Stockholm: Nordplan 1985
- Hydén, Håkan *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation* Stockholm: Civildepartementet Ds C 1984:12

Sven-Erik Olsson: Bör kvinnofrågan frigöras?

Klaus Ziegert ställer sig, kort efter att han i sin artikel "Kvinnor och kvoter: hur effektiv är rätten?" (*TJR* Vol 2 1985 Nr 2) konstaterat att kvinnornas insatser på området präglas av naivism eller cynism, den enorma uppgiften att knyta ihop rättshistoria och kvinnohistoria, om än bara provisoriskt. Storleken på uppgiften är kanske tillräcklig förklaring, men i vilket fall som helst så har han efter min mening misslyckats. Ziegerts anföranden aktualiserar samtidigt en rad rättssociologiska problem, som inte bara uppkommer i anslutning till kvinnofrågan. I det här inlägget presenterar jag några av Ziegerts resonemang, och kritiserar och diskuterar hans syn på rätten. I anslutning till detta avvisas hans "förslag till sociologisk teori om kvinnorätens effektivitet", där kvotering intar en central plats.

Att Ziegert lanserar ett förslag till rättslig lösning av kvinnofrågan (kvoteringslagstiftning) är inte förvånande mot bakgrund av hans *sociotekniska* syn på rättssociologin. Denna sociotekniska syn är invävd i ett systemteoretiskt och evolutionistiskt perspektiv. Till skillnad från den Parsonska utgångspunkten, där funktionerna förklaras utifrån strukturen, dvs hur dessa bidrar till jämviktstillståndet, ser Ziegert strukturen som den

betingade¹. En sådan struktur-funktionell modell ger möjligheter att på ett trovärdigare sätt förklara förändring och inte minst den revolutionära omvälvningen. Det förra och i högsta grad det senare har ju varit funktionalismens akilleshäla.

I korta drag kan sägas att samhället, med detta närmande, ses som ett behovsstyrt system, där den oerhörda och växande mångfalden av producerade normer skapar oordning och därmed överlevnadsproblem för samhället på systemnivå. I all abstrakthet ses rätten som en historiskt uppkommen valmekanism, ett selektionssystem, vilket är ägnat att minska och faktiskt minskar komplexiteten. Därmed löses det med samhällsdifferentieringen förknippade styrningsproblemet. Ziegert konstaterar t ex att rätten historiskt sett tidigt separerat från reproduktionen. Men han bryr sig mindre om vad detta, enligt feministerna, heter: patriarkatet. En kollision med feministernas historieskrivning är etablerad. Samtidigt som rätten, enligt Ziegert, separerat från det reproduktiva området är rättssystem och kvinnoemancipation produkter av samma sociala process. Det senare förtjänar inte att motsägas. Det utgör bara ett av flera exempel på tomma utsagor, vilka använts för att fylla ut resonemang. De är alltför frekventa i systemteoretiska resonemang, där de dessutom ofta har mindre projektivt värde än sina släktingar i marxistisk inramning.²

Det är mycket möjligt att rättssystemet kan förstås utifrån systemteoretiska modellbegrepp, som "auto-poietic" (när man väl komit över termens outtalbarhet) respektive att ett av beslutskriterierna är att man undersöker huruvida beslutet stödjer den existerande beslutsfattarestrukturen. Jag vill föreslå att det förra begreppet reserveras för hur jurister *beskriver* sitt beslutsfattande (= rättsdogmatiken). Den andra faktorn kan hjälpa oss att förstå varför fartälskande polisbefäl tillåts behålla körkortet.

Att betrakta rättssystemet som en utbrytning från det allmänna kommunikationssammanhanget tycks mig lämpligt, om än inte särskilt väl avgränsat från det bondförnuftiga "juridik är ett speciellt sätt att resonera".

Tvivalsutan har rättsdogmatiken förstås som ett välägnat sätt att avgöra tvister och styra samhällsutveckling. Några vill dessutom hävda att det är det bästa.³ Rättssociologi i Ziegerts tappning sätter sig före att utmana denna uppfattning.⁴ En vag och oklar (Ziegert skulle säga: öppen) teori om samhällets behov ändrar i lanserandet av ett projekt för rättssociologin. En fusion

mellan Jurister och Sociologer är nödvändig för att utveckla en socioteknisk metod (rättssociologin) liksom för att avgöra vilka frågor som är värda ytterligare studier, allt i syfte att medverka till mer medveten styrning.⁵ Liknande program har formulerats av de amerikanska "rättsvetenskapliga sociologerna" Philip Selznick och Philippe Nonet.⁶

Ziegert tänker sig tydligtvis en rättssociologi med en struktur liknande naturvetenskapen, dvs en tillämpbar om än med olika tidsperspektiv ordnad verksamhet (= utrymme för grundforskning). Det finns samtidigt ett antal oklarheter, speciellt när det gäller *kritiken*. Det är möjligt att Ziegert utvecklat detta på annat håll, men jag saknar en uttalad motivering för hans tilltro till möjligheten och önskvärldheten av en allians med rättsinstitutionernas manskap.⁷ Kollisionen med feministerna tyder på att Ziegert inte lämnar mycket utrymme för samhällskritik av mera oförsonligt slag. Jag noterar också hur elegant Ziegert undviker tvångsmaskineriets institutionella koppling till rätten. Det smakar illa att tänka sig Inkquisitionen som "relevant på en viss nivå av samhörighet". Jag tror att denna typ av skrivning är vad som får många samhällsvetare att anamma marxistiska tongångar.⁸

Norbert Elias, sociolog eller snarare civilisationshistoriker, har i en sociologisk lärobok lämnat en ledtråd till hur man kan med bibehållande av dikotomin konsensus-konflikt förklara hur maktutövande skikt kunnat följa med i demokratiseringen. I marginalen kan anmärkas att Elias, liksom Ziegert, arbetar med en struktur-funktionalistisk utgångspunkt, där han dessutom utgår från att samhällsmedlemmarna har ett "falskt medvetande".⁹ Genom kommunikationsmedlens tekniska utveckling kan uppfattad oordning avvecklas snabbt av en liten styrka. Därmed kan maktskikt etablera sig eller vidmakthålla sig över betydligt större områden och med större genomslagskraft än tidigare. Jämför t ex italienska fascismens etablering via lastbilar eller polisväsendets centralisering i Sverige.¹⁰ Väsentligen har ju produktionssystemets ökade avkastning använts för att lyfta hela samhället "med några centimeter historia". Utjämnningen i belöningar har gått betydligt långsammare.

När vi nu ändå är inne på makt/våld-aspekten så kan jag inte undgå att påpeka att Ziegert i sin uppsats snarare pekar på *politiken* som det utslagsgivande för kvinnans emancipation. Under trycket av konflikt utifrån (Krig, som politikens fortsättning med andra medel - Clausewitz) eller inifrån (Arbetar-

rörelsen) har integreringen av kvinnorna accelererat eller främjats. Detsamma gäller exemplen med internationell rätt; att ingå i EG var ett politiskt beslut, med rättsverkningar. Betydelsen av internationella/övernationella "lag"-komplex övervärderas av Ziegert. I Sverige har, mig veterligen, Regeringsrätt och Högsta Domstol i avgöranden uttalat att ratificering av internationella konventioner *ej* har rättskraft i Sverige. Härför krävs *särskild* svensk lag. Ziegert tar uppenbarligen möjligheten att politiker talar med klunden tunga alltför lätt.

Feministerna har, å sin sida, regelmässigt förknippat sina forskningsresultat med uppmaningar om politisk kamp och "ett nytt (socialistiskt) samhälle". Socialismen är dock inte alltid tillräcklig, tycker kvinnan, mot bakgrund av praktiska exempel; U.S.S.R för att nämna samma som Ziegert. Både borgerlig teori och proletär (socialistisk) sådan förbjuder av någon anledning att man talar om Sovjetunionen och exempelvis Frankrike på samma dag. Det är helt enkelt konvention att de är olika. Att ett föregivet socialistiskt land med ett par pressuttalanden kan övergå till kapitalismen (och tillbaka, *tor*, som Kina) föranleder lika lite tankeverksamhet som att man kan växla dollar mot rubel (till åtminstone två olika officiella kurser, dessutom). Rättssystemet i England är inte detsamma som i Sverige; mellan Englands och U.S.A:s common lawsystem finns väsentliga skillnader.¹¹ Vanligen gör man inte någon skillnad, utan benämner de tre som kapitalistiska ekonomier. Ibland talar man om Sverige som blandekonomi, trots att statsägandet är större i exempelvis Frankrike.

Accepterandet av dessa konventioner visar att samhällsvetenskapen har stora svårigheter att frigöra sig från politiken, vilket är nödvändigt om vetandet skall ha sanningsvärde. Att man ändå kan producera *skapligt* vetande i rang med rättsdogmatiken på rättssociologiska institutioner är forskarens dilemma.¹²

Det feministiska åkallandet av ett annat samhälle pekar tveklöst på existensen av grundläggande problem i samband med rättslig lösning av kvinnofrågan. De skissartade förklaringarna "manlig produktiv" respektive "kvinnligen reproduktiv" refererar till, tror jag, en vanmakt efter erfarenheter av bl a pekuniära stickspår.¹³ Ett kvotsystems (osannolika) införande skulle förvisso kunna peka mot kvinnofrågans "globala" dimensioner. Men varse det nuvarande samhälleliga kunskapstillståndet¹⁴ vågar jag spå att hela problemet skulle förskjutats mot regel-

problem, som vem, vad och i vilken utsträckning skall det sanktioneras vid icke-följsamhet; skall personalchefen, ägaren (som juridisk person eller individ), fadern eller den kvinna som inte söker teknisk utbildning drabbas? Eller alla ...¹⁵

Karin Widerberg har i en artikel i *Sociologisk Forskning* sagt att det kommer att ta tid innan kvinnoforskarna kommer fram till ett alternativ till den nuvarande "patriarkaliskt" präglade kunskapen.¹⁶ I ett sådant läge vore det enligt min mening dumdristigt att föreslå rättsreformer, vilka sannolikt bara leder till den manliga modellens utbredning över hela samhället.

Noter

- 1 Se Ziegert 1975
- 2 Jfr här Homans utläggning om äkta satser respektive orienterande utsagor. Homans 1969:23
- 3 I Sverige har vi t ex Aleksander Peczenik, som också hävdar rättsdogmatikens försteg gentemot rättssociologi och samhällskritik i marxistisk drapering. Peczenik 1984, 1985
- 4 Ziegert 1975, speciellt s 6, 49, 78, 79, 232ff
- 5 Ziegert 1975:246
- 6 Nonet 1976, Selznick 1961, Nonet & Selznick 1978
- 7 Jfr till exempel Argyris 1972 och Daudi 1984, som från organisationsteoretikerns synpunkt diskuterar forsknings- och förändringsarbete i företag och hur forskaren skall/kan agera inom en given maktstruktur.
- 8 Även om systemteorin "i sig" är neutral så lockar den uppenbarligen fram absurda konsensusantaganden. Jfr även Merton 1967, Podgórecki & Loś 1979
- 9 Elias 1978
- 10 Exemplet kan tyckas omaka. De är också relativt godtyckligt valda, utifrån mina egna historiska studier. Denna tekniska dimension av "allmänpreventionen" är knappast undersökt, i varje fall mycket sällan refererad till i gängse litteratur om makt.
- 11 Rendel diskuterar dessa strukturskillnader inom common law-traditionen i Carlen 1976.
- 12 Se Argyris 1972 om självuppfyllande profetior och behovet av handlingsunderlag, s 95ff
- 13 Att en skada kan ersättas eller kompenseras av en penningpungs innehåll är rättsligt dagligt allehanda. Värdering är intimt knutet till "det rådande produktionssystemet", eller i den feministiska skissen till den manliga modellen. Kvinnoperspektivet förefaller mig famla efter en annan (äldre?) rättsuppfattning, där tvisten avgöres genom att kravet tillgodoses, skadan avvärjes eller repareras. Den passar dåligt med storskaliga projekt drivna av enskilda rättssubjekt (juridiska eller personliga).
- 14 Termen är hämtad från J.W. Hurst 1964 & 1972
- 15 Selznick & Nonet har skildrat hur den juridiska diskursen formar

aktionen så att argumenten förskjuts från systemkritik mot regelkritik. Philippe Daudi har på arbetsrättens område visat hur även där regelverk och maktstrukturer formar diskursen mot aborterande lösningar, som skadestånd. Nonet & Selznick 1978, Daudi 1984. 16 Widerberg 1981

Litteratur

- Argyris, Chris (1972) *The Applicability of Organizational Sociology* Cambridge University Press
- Carlen, Pat (ed) (1976) *The Sociology of Law* Sociological Review Monograph 23
- Daudi, Philippe (1984) *Makt, diskurs och handling* Lund: Studentlitteratur
- Elias, Norbert (1978) *What is Sociology?* Hutchinson
- Homans, George C. (1969) *Upptäckt och förklaring i samhällsvetenskaperna* Argos
- Hurst, James W. (1964) *Law and Economic Growth. The History of the Lumber Industry in Wisconsin 1836-1915* Cambridge University Press
- Hurst, James W. (1972) *Law and Social Process in United States History* Da Capo Press
- Merton, Robert K. (1967) *Social Theory and Social Structure* The Free Press
- Nonet, Philippe (1976) "For Jurisprudential Sociology" i *Law and Society Review* Vol 10 No 4
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip (1978) *Law and Society in Transition. Towards Responsive Law* Harper & Row
- Peczenik, Aleksander (1984) "Opraktiskt paradigmskifte i juridiken" i *Svensk Juristtidning* Årg 69 Häfte 6-7
- Peczenik, Aleksander (1985) Anm. av Åke Frändberg: Rättsregel och rättsval i *Svensk Juristtidning* Årg 70 Häfte 5
- Widerberg, Karin (1981) "Feminism och marxism" i *Sociologisk forskning* Årg 18 Nr 2
- Ziegert, Klaus A. (1975) *Zur Effektivität der Rechtssoziologie: die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht* Ferdinand Enke Verlag

Recensioner

Lars Ericsson
ETT SURT REGN KOMMER
ATT FALLA
Naturen, myndigheterna och
allmänheten
252 sidor
Lund: Bokbox förlag 1985

The central aim of this book is to investigate the Swedish Nature Protection Act through an analysis of the tripartite relation Nature-Authority-Public. Presumably, the 'hard' or acid rain referred to in the title is going to fall on Sweden, because of the asymmetry involved between the parties of this relation as circumscribed by the Nature Protection Act itself. The author casts 'nature' and 'public' as the distinctly weaker characters in this drama in relation to an administrative 'authority' which claims to represent them all.

Chapter 1 lays out the theoretical concepts to be used in the analysis. From Frankfurt Critical

Theory, especially as represented by Herbert Marcuse and Jürgen Habermas, the author takes his framework for interrelating nature, authority and public. The central question asked here is "What are the mechanisms which define and limit public debates about nature and its protection?" The answer, it is claimed, can be found in the controversy between the established administrative authority handling cases concerning environmental protection and a clearly defined (and administratively restricted) public. For it is clear, building upon the premises of Critical Theory, that debates about the use and misuse of nature must be set in a social and political context. In modern industrial societies, like Sweden, that context is circumscribed by the way production is organized. From this perspective, the organization of production in a society conditions how 'nature' is perceiv-

ed. The effect, then, is to replace the concept 'nature' with that of 'production', making the relation production-authority-public the real issue at stake in Swedish debates on environmental protection.

This new tripartite relation is further transformed when, as the author argues, it is actually the administrative authority which defines in who and what the 'public' is to consist. This is the central point of the chapter: to show that the established administrative authority in Sweden, motivated by values connected to economic production and growth, effectively defines not only what is 'nature', but also the very 'public' whose interests are supposed to be represented and protected under its administration.

These are very strong claims indeed, and an array of empirical evidence is presented in chapters two and three to back them up. The key idea is that the administrative authority charged with the mission of fairly representing the range of public opinion and interest in Swedish society concerning the definition and use of 'nature', actually closes debate around the particular interests of economic growth and employment.

In showing this process of closure, in which participation in administrative decision-making is restricted to groups and issues which do not fundamentally challenge basic assumptions about the industrial basis of nature use, the author draws heavily on the notions of 'instrumental and communicative' rationality developed by Critical Theory. These two notions can best be understood in contrast to one another, as both

concern relations between subjects and objects, actors, and means and ends. In instrumental action and the instrumental rationality which it constitutes, goals are more or less taken for granted and the means to achieve them set by technical rules considered largely uncontroversial. In contrast, communicative rationality describes interactions between symmetrical subjects, where the intention is not so much the attainment of set goals, but rather reaching a common understanding, a real consensus on matters of misunderstanding or conflict. Where in instrumental rationality any controversy over proper means to ends can be resolved through formal techniques and a process of trial and error in their application, communicative rationality relies on open debate and persuasion, the appeal to reason and critical judgment, not technical rules or 'objective' results. Such a process, in Critical Theory at least, implies a discourse among equals, in which each party is considered equally competent and capable of recognizing and presenting reasonable argument. It is just these assumptions of reasonability and competence and the open argumentative process that the author finds lacking in the administrated debate over environmental protection in Sweden. He finds rather, the appearance of debate, a debate entirely restricted and closed, limited by administration to questions of economic interest and technical argumentation, which gives to specific social groups, industrialists and scientific-technical experts, more influence than others.

I have added and stressed the

adjective 'administrative' to modify 'authority' because this is also a central claim made by the author. Against those in Sweden who would see the debate over environmental protection, rather than concerning 'nature', as a political one and thus as an aspect of communicative rather than instrumental action, the author believes otherwise. He claims that in closing debate on certain topics, such as the possible inherent worth and value of nature, and in restricting controversy to questions of the proper use of the environment by industrial interests, and, further, by restricting the 'public' who may participate as fully competent and reasonable agents to more or less formal organizations, the effect is to administer a form of political closure and to relegate debate to administrative procedure, rather than politics. Instrumental action is shown then to have replaced communicative action, and, for the author as well as for Critical Theory, this is a process of degradation and domination, rather than liberation and democratization.

As noted, chapters 2 and 3 offer an array of empirical evidence for these claims. The author has gone thoroughly through all the procedures concerning the construction of the Environmental Protection Act and the cases which have appeared under its jurisdiction. In chapter 2, he considers the question of who should be considered competent, by the administrative authority, to put forward argument in environmental conflicts. He considers 255 cases, dividing them into 11 categories or types. From this wide range, two views on participation can be gleaned:

that of administrative authority and that of environmentalist groups. Both, the author concludes, are concerned with limiting, rather than opening, participation. Thus, authority and political opposition are shown to be partners in a process of political closure. This is a rather strong, and unexpected, critique of environmentalist groups, to which I will return later.

From this discussion of the cases considered under the Environmental Protection Act the author draws several conclusions. The most important can be listed here: (1) viewed from the position of established authority the 'public' is a nuisance, a troublesome outsider who should be given as little access as possible; (2) the concept 'public' has itself little substantial meaning in Swedish political debate, even for such 'outsiders' as environmentalist groups; (3) all debate concerning the meaning and use of nature takes place within the restrictive worldview of administrative authority; (4) this worldview is cohesive and coherent, a world defined by technical and instrumental rationality.

The question which then faces us is this: Does the notion of "civil society" have any real meaning in Swedish political culture? An attempt is made to address this issue by again looking at the actual influence the 'public' may have in legal-administrative and political decision-making. Here the author looks at 'public' organizations, for example trade unions and local governments, which claim in their different ways to represent a public. He finds them lacking in terms of their ability or willingness to

represent a broad-range of public opinion and to have, in addition, restricted access to decision-making on environmental issues. The only organizations which can make any substantial claim in this matter are environmentalist groups, but they too, the author finds, have a restricted notion of debate and public participation. In addition, environmental groups are further restricted by the necessity of framing their criticisms in the language and the worldview of administrative authority.

Chapter 3 takes up the concrete processes and procedures regarding attempts to reform the Environmental Protection Act. Here the central concern is with the possibility to really influence the decision-making praxis of established authority. The method applied is to look at the cases which appeared and to group them according to the type of argumentation which was used and which was more or less effective in influencing decision-making. Here, again, the author finds scientific and technical, as well as economic, arguments being the only really effective ones. The worldview of the established authority, it seems, hears no other voice. From this he concludes that it is technical-instrumental rationality which steers decision-making on environmental issues. Further, that two values underlie this rationality: an interest in the exploitation of nature for economic ends and for the gainful employment of individuals. In other words, economic values and interests guide decisions about what is and what is not the proper use of nature, and that this, in fact, is the sole aim of

environmental protection in Sweden.

This central conclusion should hardly be surprising to anyone read in *Critical Theory*; yet it is none the less striking to discover it so thoroughly documented. This book should certainly embarrass those political and administrative authorities involved. At least I hope it does.

The author ends the book with a discussion of the role of law in society and the conclusion that law as it currently functions is a form of instrumental, rather than communicative rationality, a form of administration not human learning or moral development. While such conclusions may be thought to follow from the more thorough preceding discussion, this chapter is the weakest of the book. Yet, even this being the case, it does not detract from the power of the author's conclusions and the force of his empirical and theoretical argument.

To my mind this book does exactly what a thesis in the sociology of law ought to do: expose the values and interests which stand behind the legal process in a society. The aim of such disclosure ought to be opening debate on those often hidden or taken-for-granted values and interests. In other words, to re-politicize what is often a closed and administered process, to offer to society another chance to reflect upon its grounding assumptions. It may very well be that there does exist in Sweden a real consensus concerning the aims of environmental protection laws, and that the present authority does really reflect it, but the only way of being sure is to have real, political de-

bate. The strength and power of this book lies in showing that what currently passes for debate is mere shadow play, and this should cause administrative, political and environmental groups, pause for reflection.

Ron Eyerman

Thomas Mathiesen
TITTARSAMHÄLLET
 136 sidor
 Göteborg: Korpen 1985

Att dagens massmedieutveckling är explosionsartad, det vet vi alla. Närradio och lokal-TV, video, kabel-TV och satellitförmedlade program från halva världen tillhör snart vår vardag. Men massmediernas utveckling hänger också samman med utvecklingen av olika former av övervakning och kontroll. Vi är i dubbel mening på väg att få ett "tittarsamhälle". Både massmedierna och kontrollsystemen bygger i grunden på engångskommunikation och komplementerar varandra i värnandet av den etablerade ordningen.

Detta menar Thomas Mathiesen, som är professor i rättsociologi i Oslo, i sin nya bok *Tittarsamhället*. På punkt efter punkt jämför han mediernas och kontrollsystemens utveckling, struktur och funktion.

Kontrollsystemen har sedan länge varit "panoptiska", dvs de är organiserade så att några få kan överblicka eller övervaka många. 1800-talets fångelser byggdes med långa flyglar i stjärnform, där flyglarna löpte samman i ett centrum varifrån de kunde övervakas. Den centralt belägna kyrkan, dit människor kom för att bli bikta sig,

tjänade som centrum för samhällets övervakning och kontroll. Dagens snabba utveckling av dataarkiv, där vi alla finns registrerade, möjliggör en effektiv politisk övervakning. TV-kamerorna i rulltrappan, i varuhuset, på tunnelbanan och i trafiken ser oss ständigt. Vare sig vi kallar det Stobrebrorsfasoner eller inte.

Kontrollens panoptiska karaktär, där de få ser de många, är som sagt långt ifrån ny. Men den har accelererat i takt med den tekniska utvecklingen. Den nya typen av kontrollsystem innebär inte någon ansamling av människor bakom murar utan istället en spridning av övervakningen utanför murarna. Samtidigt sker kontrollen i alltmer förfina former, vilket förmodligen innebär att vi idag i mindre utsträckning än tidigare vet om att vi blir övervakade.

Parallellt med kontrollsystemens utveckling där *de få ser de många*, har massmedierna utvecklats mot en situation där *de många ser de få*. Materialet i press, radio och TV präglas först och främst av att det är relativt få som står för framställningarna. Speciellt gäller detta TV. Här är det vissa nyhetsreportrar som ständigt träder fram och blir sedda. Därtill har en ökad allmän personifiering skett i de stora massmedierna. Nyheter ska vinklas med "human touch". Efter det senaste valet har vi i text sett hur de största nyhetsprogrammen i TV hellre fokuserar på de vinnande och förlorande partiledarnas utseende och profil, än på deras politik och dess konsekvenser för samhället.

Samtidigt med den dolda disciplinerings utveckling har alltså det öppna personifierade makt-

framträdandet utvecklat sig. Därmed sker ett ständigt tillvaratagande av maktens två väsentliga sidor: dess opersonliga sida och dess personliga sida. Det handlar inte om bristande överensstämmelse, utan sidorna kompletterar varandra.

De flesta massmedieundersökningar tyder på att medierna har vad Mathiesen kallar *cementerande* verkan på människors åsikter och uppfattning, de bekräftar den redan existerande opinionen, och får därmed en cementerande samhällelig funktion. Kontrollsystemen i sin tur avskiljer. Fängelset avskiljer och isolerar en avvikare. Den kriminelle plockas upp av polisen och genomgår en stämpningsprocess som är starkt avskiljande. Den politiskt misstänkte placeras i ett eget register. Osv.

Samtidigt samarbetar de båda systemen. Polisens aktioner och ingripanden har nyhetsvärde för medierna. Medierna å sin sida fungerar ofta som språkrör för polis och myndigheter. Det är ju lättare att få ett uttalande av en polis än av en tjuv.

Medierna formulerar *dagordningen*. Deras betydelse för opinionsbildningen ligger mindre i *hur* de tar upp något, än *vad* de tar upp. Kontrollsystemen behandlar de *dolda*, det farofyllda okända fältet, där det finns anledning att vara misstänksam.

Medierna fokuserar det *dagsaktuella*. De tar upp enskilda drag framför mer permanenta sådana. Kontrollsystemen fokuserar det *permanenta*. Grunddragen i samhället, den ständigt stigande kriminaliteten, den hotande faran från Öst, den inre fienden – det är kontrollsystemens domän.

I den gemensamma tekniken

för kontrollsystemen och medierna ligger dessutom ett frö till integrering av dessa på ett mycket bredare plan i framtiden. George Orwells 1984 skulle då bli ett reellt hot. En av Orwells huvudpunkter var ju just den fullständiga integreringen av mediesidan och kontrollsystemsidan. På TV-rutan såg du Storebror, samtidigt som Storebror såg dig; de många såg de få, samtidigt som de få såg de många.

Det är inga revolutionerande tankar Thomas Mathiesen lägger fram i *Tittarsamhället*. Förtjänt ligger istället i den övertygande argumenteringen, de klara beläggen och den tydliga struktureringen av sådant vi kanske "haft på känn" under de senaste årens marsch in i "tittarsamhället".

Tyvänn känns inte kapitlet "Utvägar" lika övertygande. Mathiesen anlägger ett *motmaktsperspektiv* och ger under sex punkter råd och tips om hur medierna kan utnyttjas vid genomförandet av *politiska aktioner med samhällskritiskt innehåll*.

Men det viktiga är kanske ändå att kapitlet finns där. Vi får inte resignera när TV- och kommunikationssatelliterna svävar in högt över våra huvuden. Vi måste i varje situation vara beredda att diskutera, ifrågasätta och bekämpa mediernas negativa konsekvenser. *Tittarsamhället* kan fungera som en idébok och bidra till att föra mediedebatten vidare.

Johan Anderblad

Adam & Jessica Kuper (eds)
THE SOCIAL SCIENCE
ENCYCLOPEDIA
 Pp XXVIII + 916
 London: Routledge & Kegan
 Paul (£29.95)

Många med mig har säkert känt behovet av encyklopediskt sammanställd kunskap inom de egna forskningsområdet. Sådana uppslagsverk finns redan inom en rad discipliner, t ex juridiken och psykologin, t o m på svenska. Men insnävningen till en enskild disciplin känns begränsande för en representant för en granndisciplin. Drömmen har varit en allmän samhällsvetenskaplig uppslagsbok, men är en sådan överhuvud möjlig?

Svaret får bli ja, den är möjlig. Och mer därtill: sedan någon månad finns ett sådant verk att tillgå. Det välrenommerade brittiska bokförlaget Routledge & Kegan Paul har under hösten publicerat *The Social Science Encyclopedia*, ett verk på närmare 1 000 sidor, med 700 uppslagsord författade av 500 olika bidragsgivare från 25 länder. Redaktörerna för detta mastodontarbete är Adam och Jessica Kuper, två engelska socialantropologer. Adam Kuper är professor vid Brunel University och tillika redaktör för tidskriften *Current Anthropology*.

Av de 25 länder som finns presenterade bland bidragsgivarna är England och USA de flitigast förekommande. Sju av skribenterna är verksamma i Skandinavien. De är alla förtecknade i boken, men utan angivande av vad de skrivit. Det är ju å andra sidan inte syftet med ett verk som detta, att man ska läsa det efter

vem som skrivit vad. Det framgår inte heller av förordet efter vilka kriterier man valt författarna till uppslagsorden.

Som alltid när det gäller encyklopedier är kvaliteten skiftande. För att få ett grepp över det väldiga materialet har jag slumpmässigt valt ett halvt dussin uppslagsord, som jag ska redogöra för.

Asiatic Mode of Production är ett medellångt inlägg, ca 600 ord (exkl litteraturförteckningen). Vi får bl a veta att embryot till detta begrepp återfinns redan hos Marx och Engels, men att det utvecklades främst under 1900-talet, framför allt av Wittfogel. Både Wittfogel och det asiatiska produktionssättet rensades ut ur Tredje Internationalen, för att åter dyka upp i den politiska debatten på 70-talet. Inlägget är skrivet av Jonathan Friedman, som själv behandlat begreppet i en bok, men vet man inget om asiatiska produktionssätt i förväg blir man inte mycket klokare av Friedmans text.

Black Power, som behandlas på 500 ord, är märkligt nog inte signerat. På ett koncist och exakt sätt redogörs för Black Power-rörelsens utveckling från 1966 och Stokely Carmichael, fram till idag, med utblickar till övriga svarta rörelser i USA. Ett mycket bra bidrag.

City (staden) ges utrymme för 2 000 ord. I texten redovisas på ett bra och intresseväckande sätt hur synen på och forskningen kring staden utvecklats. Stadens historia tecknas i grova drag, och en rad olika aspekter på stadens sociologi diskuteras på ett balanserat sätt. Författaren, Ulf Hannerz, har på ett relativt begränsat utrymme lyckats väl med att ge läsaren en in-

sikt i stadens centrala roll i samhällsutvecklingen.

Economics är på 4 000 ord och är skrivet av Christopher Bliss, Oxford University. På ett klart och lättillgängligt sätt går han igenom ekonomibegreppets historia, från dess första framträdande, via marxismen och dess "begränsningar", begreppet politisk ekonomi, Keynes och Friedman fram till motsättningarna i dagens ekonomiska teoridiskussion. Bliss pläderar på ett trovärdigt sätt för ekonomins ställning som ett självständigt samhällsvetenskapligt ämne och redogör för dess teori- och metodutveckling. Också detta inlägg svarar mot högt ställda förväntningar.

Anna Freud (1895–1982) behandlas på 300 ord. Läsaren får reda på namnen på hennes vetenskapliga arbeten, även om inlägget är för kort för någon djupare innehållslig redovisning. Denna text kunde ha stått i vilken god uppslagsbok som helst.

Humour, psychology of rymmer en redogörelse på 450 ord av Paul McChee, som hänvisar till sina egna arbeten för vidare läsning. Han redovisar den aktuella kogni-

tiva forskningen kring humor, vilken tycks mynna ut i att man idag vet ganska lite om vad humor är. Detta bidrag är faktiskt inte särskilt roligt.

Det finns flera inlägg på 4 000 ord, t ex rörande samhällsvetenskaplig filosofi och rationalitetsbegreppet. Det finns en text om *Race* skrivet av en sydafrikan och en 10 000 ord lång artikel om *Sociology* av Edward Shills.

Det finns en del korrekturfel i boken, t ex anges att socialpolitiken inleddes av Bismarck på 1980-talet! En del bidrag av icke-engelsktalande författare är skrivna på dålig engelska och följaktligen dåligt redigerade. Den klart allvarligaste anmärkningen är emellertid att varken *Sociology of law* eller *Law, sociology of* finns med bland uppslagsorden. Överhuvud behandlas rätten på ett mycket begränsat och översiktligt sätt.

Detta till trots är denna encyklopedi ett måste för institutionsbibliotek, för enskilda forskare. Inte minst de rikhaltiga referenserna till varje uppslagsord är en källa till vidare kunskap inom de olika ämnen som tas upp i boken.

Antoinette Hetzler

Aktuell information

Jubileum i Finland

Lagberedningen vid Justitieministeriet i Finland fyllde i fjor 100 år. Med anledning av jubileet anordnades i december 1984 i Helsingfors ett seminarium på temat förhållandet mellan lagberedning och sociologi. Seminariepublikationen, *Law Drafting and Sociology*, har skickats till oss av avdelningschefen för lagberedningsavdelningen, **Antti Kivivuori**, som står som publikationens redaktör. Tre utländska forskare var inbjudna till seminariet för att presentera papers, tillsammans med Kivivuore själv och den finske forskaren **Klaus Mäkelä**.

Boken täcker in erfarenheter från tre olika rättsliga kulturer, Skandinavien, Västtyskland och Storbritannien, och från tre olika rättsliga områden, skadeståndsrätt, avtalsrätt och familjerätt.

Den svenske gästföreläsaren var professor **Jan Hellner** från

Stockholm, vars paper betitlas "Legislation and Sociology: The Law of Torts". Från England kom professor **Stephen Cretney** med ett paper om familjerätt, "The Relationship between Sociology and Law with Special Reference to Family Law". Professor Cretney är dekanus vid juridiska fakulteten, Bristol University. Den för tidskriftens läsare bekante professorn i rättssociologi vid ZERP, Zentrum für europäische Rechtspolitik i Bremen, **Norbert Reich**, diskuterade "Social Sciences and Law Reform: Experiences of Regulating Contract Law in the Consumer Interest".

Boken är intressant läsning för rättssociologer och jurister, och en god start på diskussionen om rättssociologisk kunskap och lagformulering. Hedern går till det finska Justitieministeriet för detta lovvärda initiativ.

Boken kan rekommenderas från Justitieministeriet, Lagberedningsav-

delningen, Södra esplanaden 10, SF-00130 HELSINGFORS.

mans med en förteckning över andra i serien ingående skrifter.

Flyktingpolitik i Norge

Från Institutet for rettssosiologi i Oslo har en rapport influerat från "Seminariet om Norsk Flyktingpolitikk". Redaktör för publikationen är **Tor G. Birkeland**. Även om skriften kom för ett år sedan, och seminariet avhölls för två år sedan, är dessa frågor än mer aktuella idag.

Bl a diskuteras direktavvisning av flyktingar, i förhållande till avvisning efter en kort utredning. Advokaten **Bjarne Berg** ifrågasätter om detta att få stanna någon tid "medan ärendet utreds" verkligen är ett utslag av rättssäkerhet. Berg menar att en person som säger sig vara politisk flykting ska betraktas som sådan tills dess motsatsen bevisas: "Jeg synes det er riktig å si at heller får 10 være her, som kanskje ikke har fullt grunnlag for å si at de er politiske flyktinger, enn at 1 som er flykting blir feilaktig sendt ud".

Skriften ingår som nr 44 i instituttets stencilserie, och kan rekvireras från Institutet for rettssosiologi, Oslo universitet, tillsam-

Stiftelsen Forum för Rättsekonomi

i Lund har avslutat sitt första verksamhetsår med den äran. Stiftelsens verksamhet är organiserad i olika *program*, bl a en extensiv kontaktverksamhet mellan rättsekonomiska forskare i hela Europa. En personförteckning över rättsekonomiskt inriktade forskare som sammanställts innehåller över 200 namn.

Våren 1986 planeras en konferens på temat "Liability, Insurance and Safety Regulation" i Genève tillsammans med Association Internationale pour l'Etudes de l'Economie de l'Assurance. Stiftelsens program innefattar också organiserad verksamhet rörande äganderätten och lagstiftningen inom byggande, mark och vatten. Bl a har stiftelsen utgivit boken *Vem skall bestämma över skog och mark* (Lund: Dialogos 1984).

För vidare information om Forums verksamhet kan man kontakta Stiftelsen Forum för Rättsekonomi, Hagtornsgränden 9, 223 56 LUND (tel 046/139272).

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET

86 -06- 18

LUND

Staffans Stollar



HAR NI FÖRSTÖRT MILJÖN PÅ EGEN
HAND ELLER MED HJÄLP AV MILJÖ-
SKYDDSLAGEN?

”Hela lagstiftningen och dess tillämpning är ett spel för gallerierna. Det kanske mest bekymmersamma i denna situation är den flathet miljögrupperna uppvisar, deras beredvillighet att gå myndigheternas ärenden.”

Dessa ord citeras från slutordet i Lars Ericssons doktorsavhandling i rättsociologi *Ett surt regn kommer att falla*. Lagstiftningen han talar om är Miljöskyddslagen, tillämpningsmyndigheten är Koncessionsnämnden för miljöskydd. ”Miljögrupperna” är de organisationer, främst Svenska Naturskyddsföreningen, som på olika sätt försöker påverka beslutsprocessen i miljöärenden. Han drar de ovan citerade slutsatserna efter en grundlig kartläggning och analys av koncessionsnämndsbeslut samt av den aktuella lagstiftningen.

Undersökningen av nämndens beslut har gjorts vid två tillfällen – före och efter den nu gällande lagens ikraftträdande, och de förändringar han kunnat iakttaga relateras till en analys av lagen och dess förarbeten, med speciell tonvikt på remissorganens yttranden.

Ericssons slutsatser är pessimistiska vad gäller lagens förmåga att kontrollera rovdriften av naturen. Näringslivets intressen och sysselsättningsaspekten tränger undan miljöintresset. A hard rain's a-gonna fall ...

Bokbox förlag erbjuder härmed ”Tidskrift för Rättssociologis” läsare att till rabatterat pris köpa ”Ett surt regn kommer att falla”. Sätt in 100 sv kr på postgiro 486 59 54-4, Infografen, så skickar vi boken. Ordinarie ca-pris i bokhandeln är 165:-.

BOKBOX

