

**Sveriges demokratisering: Ett historiskt-institutionalistiskt
perspektiv
Rune Premfors**

SCORE Rapportserie 1999:3
ISBN 91-7153-882-8

SCORE
Stockholms universitet
106 91 Stockholm

Tel. int+46 8 674 74 61
Fax int+8 16 49 08
E-post rune.premfors@statsvet.su.se

**SVERIGES DEMOKRATISERING: ETT HISTORISK-
INSTITUTIONALISTISKT PERSPEKTIV**

Det som för alla gäller skall också av alla samtyckas.

Sten Sture d.y. (1515)

I denna uppsats försöker jag skriva den svenska demokratiseringsprocessens historia fram till ungefär 1920, det vill säga den tidpunkt då svenska folket hade säkerställt demokratin i form av allmän rösträtt och parlamentarism. Med nödvändighet blir framställningen ytlig – ämnet torde minst kräva en egen bok.¹ Min förhoppning är att den historiska snabbanalysen ändå har ett intresse,

¹ Jag är nu i färd med att skriva en sådan; denna rapport kan därvid ses som ett slags synopsis. I en modifierad form kommer denna uppsats också att utgöra ett kapitel i min kommande bok *Den starka demokratin*.

eftersom den sker utifrån ett nytt teoretiskt perspektiv. Innan vi ger oss i kast med själva berättelsen, görs en genomgång av de senaste årens samhällsvetenskapliga teorier om demokratiseringsprocesser. Syftet är förstås att skaffa lämpliga verktyg för den följande historiska analysen.

Demokratiseringsteorier

De senaste årens flod av demokrati litteratur har inte bara gällt den aktuella utvecklingen runtom i världen, utan också i hög grad avsett demokrati och demokratisering under tidigare perioder i historien. Så till exempel har ju intresset för den antika demokratin aldrig varit större, åtminstone om vi mäter i antalet nya publikationer. Men även den moderna demokratins framväxt och tidiga utveckling – det vill säga de första och andra demokratiseringsvågorna för att använda den amerikanske statsvetarens Samuel Huntingtons språkbruk² – har ägnats åtskilligt ökad uppmärksamhet bland forskare. Till den nya litteraturen hör vidare ett ganska stort antal översiktsarbeten, som sammanfattar, tolkar och utvecklar både teori och empiri med avseende på demokratiseringsprocesser under olika epoker och i olika länder och regioner.³

Tre demokratiseringsteoretiska skolor

Det råder i denna litteratur ingen brist på förslag om vilka förhållanden och faktorer som bestämmer om, när, hur och varför ett land demokratiseras eller ej. Huntington har en lista på 27 variabler eller variabelknippen som han funnit i litteraturen – varav några till och med utgör direkt mostridiga par; exempelvis

² S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

³ För goda exempel, se David Potter m fl, red., *Democratization*. Polity Press, 1997; L. Karvonen, *Demokratisering*. Studentlitteratur, 1997; och A. Sannerstedt, "Teorier om demokratisering", i A. Sannerstedt och Magnus Jerneck, red., *Den moderna demokratins problem*. Studentlitteratur, 1994, kap 2.

sågs både etnisk mångfald och etnisk homogenitet främja demokrati.⁴ Potter m.fl. hävdar dock, enligt min mening framgångsrikt, att den allt ymnigare demokratiseringslitteraturen med bara milt våld ändå kan indelas i tre olika huvudtyper eller skolor.⁵

De tre demokratiseringsskolorna sammanfattas översiktligt i uppställningen (Figur 1) nedan.

Figur 1: Tre typer av demokratiseringsteorier

| | <i>Moderniserings teorier</i> | <i>Strukturella teorier</i> | <i>Transitionsteorier</i> |
|--------------------------|------------------------------------|--|--|
| <i>Grund text</i> | Lipset 1959 | Moore 1966 | Rustow 1970 |
| <i>Fokus</i> | Socioekonomiska förutsättningar | Strukturell klassmakt | Elitbeteende i politiska processer |
| <i>Metod</i> | Variabelanalys | Fallstudier | Fallstudier |
| <i>Andra exempel</i> | Hadenius 1993 Vanhanen 1997 | Therborn 1977 Rueschemeyer m.fl. 1992 Mann 1993 | Huntington 1991 Linz/Stepan 1996 Rose m.fl. 1998 |

Moderniseringsteoriernas grundsten är tesen att (den liberala) demokratin förutsätter en tämligen hög socioekonomisk utvecklingsnivå. Ett otal studier, med början hos Lipset,⁶ har övertygande visat på ett starkt statistiskt samband mellan 'modernisering' i ekonomiskt och socialt avseende och framväxten och stabiliseringen av demokratiska institutioner. Särskilt inslag som läs- och skrivkunnighet har givit höga korrelationer.⁷ Det är förstås inte så att en viss

⁴ S. Huntington, *The Third Wave...*, s 37f.

⁵ D. Potter m fl., red., *Democratization*, s 10ff.

⁶ S.M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", i *American Political Science Review*, Vol LII, No 1, 1959, s 69-105. Jfr S. M. Lipset, *Den politiska människan. Studier i politikens sociologi*. Aldus/Bonniers, 1966, särsk kap 2 och 3.

⁷ Se t e x A. Hadenius, *Democracy and Development*. Cambridge U.P., 1992.

socioekonomisk utvecklingsnivå med säkerhet leder till demokrati – som praktiskt taget alltid i samhällsvetenskaperna skall sambandet endast tolkas som en tendens ('probabilistiskt'). Men det är onekligen fråga om en ovanligt väl belagd och stark tendens.⁸

Barrington Moore Jr gav 1966 ut det främsta skolbildande arbetet inom vad Potter m.fl. kallar *strukturella demokratiseringsteorier*. I boken *Social Origins of Dictatorship and Democracy* lanserades en teori vars syfte var att förklara varför somliga stater blev diktaturer – kommunistiska eller fascistiska – medan andra blev demokratier.⁹ Starkt förenklad är Moores tes: Ingen bourgeoisie, ingen demokrati! Och huruvida borgarklassen blev svag eller stark under 1800-talet bestämdes i sin tur av utvecklingen av jordbrukets politiska ekonomi under tidigare sekler, men också av statens styrka. En lagom stark stat gav utrymme för en lagom stark borgarklass, som kunde värja demokratin så att säga både uppåt och nedåt. I åtskilliga senare bidrag till genren strukturella demokratiseringsteorier har arbetarklassens roll betonats starkare, liksom internationella faktorer. Statens relativa autonomi har också av många understrukits mer än hos Moore.¹⁰

Moores teori om diktaturers och demokratiers sociala och historiska bestämning verkar knappast ha märkbart stimulerats av de moderniserings-teoretiska diskussionerna vid samma tid; ingen enda direkt hänvisning ges exempelvis till Lipsets pionjärbete. Rustows skolbildande bidrag till den *transitionsteoretiska* litteraturen utformades däremot i stora stycken som en direkt

⁸ Se t ex L. Karvonen, *Demokratisering*, kap 2; och T. Vanhanen, *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*. Routledge, 1997.

⁹ B. Moore Jr, *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1966.

¹⁰ Se särskilt G. Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review*, No 103, May-June 1977, s 3-41; D. Rueschemeyer, E. Stephens och J. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*. Polity Press, 1992; samt M. Mann, *The Sources of Social Power. Volume II: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*. Cambridge U.P., 1993.

polemik mot Lipset.¹¹ Rustow menade att Lipset och andra i hans efterföljd i själva verket varken ville eller kunde förklara hur demokratier kom till stånd. Snarare var de inriktade på att förklara stabiliteten hos politiska system som redan var demokratiska. För att formulera en 'genetisk' demokratiseringsteori krävdes, menade Rustow, andra forskningsfrågor och andra metoder. Analysen måste främst inriktas på att genomföra tämligen detaljerade fallstudier av olika elitors makt och inflytande i de politiska beslutsprocesserna. Intressant nog hade Rustow själv särskilt studerat Sverige (jfr nedan) och Turkiet. Den transitionsteoretiska genren med dess detaljerade studier av elitors agerande i övergången mellan diktatur och demokrati har vuxit starkt under senare år, genom analyser av de dussintals 'praktikfall' som utvecklingen producerat. Huruvida den stora mängden studier också inneburit klara teoretiska framsteg råder det delade meningar om.¹²

Man kan hävda att dessa tre teorityper snarare är komplementära än varandra uteslutande. Något ligger det väl i detta, men det torde också ha framgått av snabbpresentationen ovan att de pekar ut starkt olikartade faktorer och förhållanden som viktigast för att förklara och förstå demokratiseringsprocesser och deras utfall. Exempelvis tillgriper moderniseringsteorierna utan tvekan vad som ibland kallas 'samhällsdeterministiska' förklaringar, medan de båda övriga skolorna fäster större vikt vid politiska institutioners självständiga roll. Transitionsskolan saknar dock ännu en anständig teori om statens och statsapparatusens roll vid övergången till demokrati och vid konsolideringen av demokratiska institutioner. Detta är en

¹¹ D. Rustow, "Transitions to democracy", *Comparative Politics*, Vol 2, 1970, s 337-363.

¹² Se t e x D.C. Chin, "On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics*, Vol 47, October 1974, s 135-170; K.L. Remmer, "New Theoretical Perspectives on Democratization", *Comparative Politics*, October 1995, s 103-122; samt B. Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?", Department of Political Science, UCLA, 1998.

allvarlig brist, enligt två av skolans främsta företrädare, eftersom “det moderna demokratiska styrelseskicket ofrånkom-ligen hör ihop med närvaron av en stat [stateness]: utan stat, inget medborgar-skap och utan medborgarskap ingen demokrati”.¹³

Fast den strukturella skolan har både mest och det mest intressanta att säga om statens roll i demokratiseringsprocesser, så finns inte heller där enligt min mening tillräckligt av betoning och insikter. Mest beror detta nog i sin tur på det starka marxistiska arvegodset, vilket leder till ett kvarvarande stråk av klassmässig determinism. Hos till exempel Rueschemeyer m.fl. heter det att “(c)hanserna för demokrati avgörs i grunden av balansen mellan klassernas makt. Det är kampen mellan dominerande och underordnade klasser om rätten att härska som – mer än någon annan faktor – sätter demokratin på historiens dagordning och bestämmer dess framtidsutsikter”.¹⁴ Uttalandet kan förefalla försiktigt och rimligt på alla vis, men är ändå starkt problematiskt, eftersom det mesta pekar på att *ingen* enda typ av faktor tycks vara *nödvändig* för demokratisering. Eller som sociologen och historikern Charles Tilly formulerat det:¹⁵

[V]i har absolut inga skäl att på förhand tro att bara en uppsättning omständigheter skapar och vidmakthåller demokrati, även om de senaste sekulens erfarenhet är att vissa omständigheter främjar demokrati. Det mesta vi rimligen kan hoppas på genom studier av historiska fall är en karta över de alternativa vägar som processen har tagit, och som pekar ut tillräckliga – inte nödvändiga – villkor för denna omvandling, och [tillhandahåller] en specificering av de allmänna mekanismer som har betydelse för skapandet eller vidmakthållandet av demokratiska institutioner.

¹³ J. Linz och A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins U.P., 1996, s 26.

¹⁴ D. Rueshemeyer m fl, *Capitalist Development and Democracy*, s 47.

¹⁵ C. Tilly, "Democracy is a Lake", i C.G. Andrews och H. Chapman, *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*. New York U.P., 1995, s 365-387; citatet på s 382 (min övers.)

Demokratiseringsteorierna och fallet Sverige

Vad har den internationella litteraturen om demokratiseringsprocesser haft att säga om Sverige? Rustows skolbildande *transitionsteoretiska* bidrag (1970) handlar i empiriska termer, som sagt, till en betydande del om Sverige. Samme författare har också både tidigare och senare särskilt diskuterat den svenska demokratis utveckling.¹⁶ Kärnan i hans 'genetiska teori' är en fasmodell med följande fyra steg:¹⁷

- En *bakgrundsfas* där det viktigaste inslaget är framväxten av en enhetlig nationell identitet.
- En *förberedande fas* som präglas av politisk kamp mellan gamla och nya eliter, och där de senare kräver att få delta politiskt i större utsträckning, främst genom en vidgad rösträtt.
- En *beslutsfas* där beslutet/besluten uttrycker ett medvetet accepterande från de centrala aktörernas sida av ett demokratiskt regelsystem.
- En *tillvänjningsfas* där konfliktlösningar på demokratisk väg, särskilt mellan de politiska partierna, institutionaliseras.

Den svenska utvecklingen står alltså enligt Rustow i god samklang med denna modell. Sverige var således påfallande tidigt en enhetlig nation utan sönder-slitande språkliga, etniska eller regionala konflikter. Inkorporeringen av nya samhällsklasser och deras representanter var ingalunda en konfliktfri historia, tvärtom, men i de avgörande beslutsfaserna – särskilt vid de båda riksdagsbesluten 1907 (som Rustow fäster störst vikt vid) och 1918 så fanns den nöd-

¹⁶ D. Rustow, *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*. Princeton U.P., 1955; och "Sweden's Transition to Democracy: Some Notes toward a Genetic Theory", *Scandinavian Political Studies*, Vol 6, 1971, s 9-26.

¹⁷ D. Rustow, "Transitions to democracy..."; den svenska terminologin följer Anders Sannerstedts i dennes "Teorier om demokratisering", s 62f.

vändiga kompromissviljan. Denna betingades i sin tur av mer än det tidiga och framgångsrika byggandet av en nationell identitet; Sverige hade vid denna tid också redan utvecklat en stark tradition av "legalitet, liberalism, och ett komplext konstitutionellt styrelseskick".¹⁸ Och inga reformbeslut lämnade heller så mycket bitterhet efter sig hos den förlorande parten att den likaledes nödvändiga 'tillvänjningen' hindrades. Redan på 1920-talet var den parlamentariska demokratin för alla politiska krafter av betydelse det för-givet-tagna ramverket för kampen om politiskt inflytande i landet.

Flera diskussioner om Sveriges väg till demokrati har också haft de *strukturella demokratiseringsteorierna* som utgångspunkt. Fallet Sverige finns således väl representerat i både Therborns och Rueschemeyers m.fl. viktiga bidrag till denna genre. Dessutom har ytterligare två statsvetare och sverigekännare, Francis Castles och Timothy Tilton, båda diskuterat den svenska utvecklingen i ljuset av Barrington Moores banbrytande teorier.¹⁹ Alla dessa fyra bidrag är samtidigt i varierande grad kritiska mot Moore – bland annat och inte minst för att denne valde att utesluta de små europeiska staterna, och däribland de skandinaviska länderna, ur sin analys; en kritik som tidigare också Robert Dahl riktat mot Moore.²⁰ Som framgått ovan gäller kritiken i övrigt bland annat Moores underskattning av arbetarklassens roll och den betydelse som inter-nationella faktorer haft för demokratiseringen. Båda dessa faktorer anses ha haft stor betydelse i fallet Sverige. Men samtidigt understryks också att demokratin ingalunda enbart var arbetarklassens verk. Dess styrka och skicklighet har spelat en stor roll, men lika avgörande var den relativa svagheten hos motståndet från den jordägande överklass som tilldelas en så stor roll i Moores teori, liksom den

¹⁸ D. Rustow, "Sweden's Transition to Democracy...", s 15.

¹⁹ F. Castles, "Barrington Moore's Thesis and Swedish Political Development", *Government and Opposition*, Vol 8, No 3, 1973, s 313-331; och T. Tilton, "The Social Origins of Liberal Democracy: The Swedish Case", *American Political Science Review*, Vol 68, 1974, s 561-571.

²⁰ R. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale U. P., 1971, s 33, 45.

relativa styrkan hos den koalition som arbetarklassen lyckades bilda med andra progressiva krafter. För Sveriges del har därvid en kanske avgörande faktor varit den långvariga existensen av en självständig och inflytelserik bondeklass, något som i sin tur medverkat till ett förhållandevis öppet politiskt liv och en jämförelsevis låg grad av statlig repression.²¹

Beträffande betydelsen av olika internationella förhållanden så skiljer sig uppfattningarna något åt mellan dessa strukturellt anstrukna författare. Så menar Therborn till exempel att den internationella situationen 1917/18, och särskilt de stora imperiernas fall, var helt avgörande för den svenska högerens 'kapitulation' och därmed för 'den borgerliga demokratin' genombrott i Sverige. Rueschemeyer m fl (liksom alltså exempelvis Rustow) utpekar snarare 1907 som den avgörande tidpunkten för Sveriges demokratisering, och tonar därmed ner betydelsen av de internationella faktorer som Therborn utpekar som avgörande.²²

Ett historisk-institutionellt, statscentrerat perspektiv

Det teoretiska perspektiv som skisseras i det följande, hämtar inspiration från såväl de strukturella som transitionsteorierna. Men framförallt har jag påverkats av en mer allmän samhällsvetenskaplig teoritradition som oftast benämns *historisk institutionalism*. Detta teoretiska perspektiv har varit under stark utveckling under mer än ett decennium nu och har hunnit tillämpas på ett stort antal områden, dock mycket sällan (i alla fall direkt och enbart) på demokratiseringsprocesser.²³ Här finns inte utrymme eller anledning att ge en uttömmande introduktion till och värdering av den historiska institutionalismen, men låt mig på några sidor ge så mycket av huvudtankar och nyckelbegrepp som jag bedömer vara lämpligt för att

²¹ Jfr också L. Karvonen, *Demokratisering*, s 57ff.

²² G. Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", särsk s 19f; D. Rueschemeyer m fl, *Capitalist Development and Democracy*, s 113ff.

²³ Noteras bör dock att D. Rueschemeyer m fl, *Capitalist Development and Democracy*, utan tvekan passar in på en sådan beskrivning.

läsaren rätt skall förstå det teoretiska perspektiv som styr den följande skildringen av hur Sverige demokratiserades.

Liksom andra traditioner inom både gammal och ny institutionalism,²⁴ så pekar den historiska institutionalismen ut just de *politiska institutionerna* som helt centrala för samhällsliga förändringsprocesser.²⁵ Begreppet 'politiska institutioner' ges därvid en vid innebörd. Staten – såväl i dess egenskap av formell organisation, som ett system av lagar (vilka bland annat uttrycker de båda definierande egenskaperna våldsmonopolet och det klart avgränsade territoriet), och betraktad som en uppsättning av offentliga program – ställs här otvetydigt i centrum. Men även informella regler, processer, kontrakt – kort sagt, och med Douglass Norths ord, samtliga "spelregler i ett samhälle, eller ... de av männis-korna [själva] konstruerade begränsningar som formar deras samspel"²⁶ – ingår i detta mycket generösa institutionsbegrepp. Så till exempel räknas det nog i och för sig bara 'parastatliga' partisystemet till ett lands centrala politiska institutioner.²⁷

²⁴ För översikter av olika 'institutionalismer', se R.E. Goodwin, "Institutions and their Design", i Goodin, red., *Theories of Institutional Design*. Polity Press, 1996, s 1-53; P. Hall & R. Taylor, "Political Science and the Three Institutionalisms", *Political Studies*, Vol XLIV, 1996, s 936-957; J. Kato, "Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists", *British Journal of Political Science*, Vol 26, 1996, s 553-582; T. Koelble, "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, January 1995, s 231-243. Se även B.G. Peters, "Political Institutions, Old and New" och B. Rothstein, "Political Institutions: An Overview", kap 7 resp kap 4 i R.E. Goodin och H-G. Klingemann, red., *A New Handbook of Political Science*. Oxford U.P., 1997.

²⁵ För den inflytelsrikaste introduktionen till historisk institutionalism, se K. Thelen och S. Steinmo, "Historical institutionalism in comparative politics", kap 1 i S. Steinmo, K. Thelen och F. Lonstreth, red., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge U.P., 1992; se även K. Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", kommande i *The Annual Review of Political Science*, 1999.

²⁶ D. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge U.P., 1990, s 3 (min övers).

²⁷ Jfr t ex K. Finegold och Th. Skocpol, *State and Party in America's New Deal*. University of Wisconsin Press, 1995. ; och A.S. Orloff, "The Role of State

Huvudtanken är alltså att staten och andra politiska institutioner har betydande effekter på hur samhället i övrigt utvecklas. Det låter nästan trivialt. Men vad det handlar om är inte främst effekter som utgör planerade resultat av enskilda politiska reformbeslut – även om förekomsten av sådana inte får underskattas, vilket gärna och ofta sker i en del samtida historisk och samhällsvetenskaplig litteratur. Det analytiska intresset fokuseras istället på *icke eller bara delvis förutsedda, komplexa, i tiden utdragna effekter, effekter som i sin tur antas forma framtida verklighetsuppfattningar, preferenser och beteenden hos olika aktörer*. Till de tidiga förebilderna för detta slags perspektiv bland samhällstänkare hör Alexis de Tocqueville, vars skrifter innehåller åtskilliga analyser med denna inriktning. Ett litet exempel utgörs av hans tes om rösträttsreglers effekter:²⁸

When a nation modifies the elective qualification it may easily be foreseen that sooner or later that qualification will be entirely abolished. There is no more invariable rule in the history of society. The further electoral rights are extended, the greater the need for extending them; for after each concession the strength of the democracy increases, and its demands increases with its strength. The ambition of those who are below the appointed rate is irritated in exact proportion to the greater number of those who are above it. The exception at last becomes the rule, concession follows concession, and no stop can be made short of universal suffrage.

Man kan förstås diskutera giltigheten i denna utpräglad institutionalistiska tes,²⁹ men medge att den är elegant formulerad! Det kanske allra mest konsekvensrika exemplet på detta slags processer utgörs nog annars av tesen om *kriget som den moderna statens barnmorska*. De processer av statsbyggande som ägde rum i det tidigmoderna Europa, förklaras bäst – därom är idag de allra flesta forskare med intresse för saken eniga – av förekomsten av krig och krigshot. Tidpunkten och

Formation and State Building in Social Policy Developments", i *Political Power and Social Theory*, Vol 8, 1993, s 3-44.

²⁸ A. de Tocqueville, *On Democracy in America*. Vol 1, kap 4 (här citerat efter Vintage Books-upplagan, 1990).

²⁹ Jfr t ex R. Dahl, *Polyarchy...*, s 39.

nivån med avseende på denna variabel verkar tämligen entydigt ha bestämt när och i vilken takt och grad som centraliserade statsapparater byggdes – statsapparater som när de väl byggts fick enorma konsekvenser för hela samhället, alltså även långt bortom de ändamål för vilka de konstruerats.³⁰

Närmast per definition är förklaringar av denna typ i en enkel mening *historiska*. Det handlar om att söka förstå senare utfall med hjälp av empiriska kartläggningar av de händelsekedjor som lett fram till den situation som man vill förklara. Det behöver då självfallet inte heller handla om 'hela' förklaringar, bara om så väsentliga delförklaringar att det är värt (det ofta mycket stora) besväret att genomföra denna typ av analyser. Och i denna ganska minimala mening – historiska studier som ett komplement till samtidsinriktade undersökningar – är nog flertalet samhällsforskare idag beredda att säga att historien är betydelsefull för att förklara många olika slags samhällsfenomen.

Men det 'historiska' inom det historisk-institutionalistiska perspektivet innefattar åtskilligt mer än denna minimala bekännelse till historiens roll som en bidragande förklaringsfaktor. Där görs, för det första och främst, mycket *starka* antaganden om betydelsen av historiska faktorer och förhållanden, grundade i identifieringen av ett särskilt slags process eller mekanism, kallad *path dependency*, eller i en föga attraktiv svensk språkdräkt, 'stigberoende'. Grundtanken är enkel och kan sammanfattas på följande sätt. I ett 'formativt moment', som har karaktären av ett vägskäl (där finns alltså minst två alternativa färdriktningar), bestäms inriktningen på en händelsekedja på ett sådant sätt att utvecklingen formas av 'positiv feedback', det vill säga av krafter som

³⁰ För den säkert inflytelserikaste analysen, se C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States. AD 990-1992*. Blackwell 1992; för utmärkta senare bidrag, se Th. Ertman, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge U.P., 1997; och B.M. Downing, "War and State in Early Modern Europe", i Th. Skocpol, red., *Democracy, Revolution and History*. Cornell U.P., 1998, s 25-54.

vidmakthåller eller förstärker en given utvecklingskurs.³¹ Sådana stigberoende processer är ymnigt förekommande i samhället, och sannolikt vanligare i politiken än i ekonomin.³² Men det är samtidigt viktigt att inse att stigberoenden i sammanhang som intresserar historiker och samhällsvetare sällan eller aldrig är helt deterministiska. Möjligheten av 'negativ feedback', det vill säga händelser eller förhållanden som kan få utvecklingen ur kurs, är nästan alltid aktuell.

Beträffande de formativa momenten (ofta också kallade '*critical junctures*'), där alltså stigberoenden konstrueras, är en viktig iakttagelse i den historisk-institutionalistiska litteraturen att ytterst konsekvensrika händelsekedjor ofta kan härröra ur till synes föga dramatiska händelser och beslut. Bo Rothstein har i en mycket suggestiv analys hävdad att Sveriges så karakteristiska förvaltningskorporatism i hög grad formades vid ett sådant enstaka och föga glamoröst beslutsmoment på tidigt 1930-tal.³³

En ytterligare iakttagelse gäller den roll som 'kontrafaktiska argument' tilldelas i analysen. Sådana argument handlar alltså om vad som realhistoriskt *inte* kom att inträffa, men som i någon rimlig mening kunde ha gjort det. För många historiker ses argument av detta slag som otillättna eller åtminstone meningslösa i seriös historieforskning; spekulationer om vilka vägar historien inte har tagit får andra ägna sig åt. För de flesta som arbetar i den historisk-institutionalistiska traditionen ses tvärtom kontrafaktiska resonemang – med sina givna svårigheter och begränsningar – som ett naturligt analysverktyg, ibland kanske till och med väl så viktigt som den kartläggning och tolkning av realhistoriska förlopp (*process tracing*) som utan tvekan ännu är det vanligast

³¹ P. Pierson, "When Effect becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, Vol 45, 1993.

³² P. Pierson, "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics", Center for European Studies, Harvard University, 1997.

³³ B. Rothstein, *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Norstedts, 1992, kap 6.

förekommande.³⁴ Och givet är att tankefiguren om formativa moment och därav följande stigberoenden inbjuder till sådana kontrafaktiska argument om samhällsförändringar.

För det andra framhävs i historisk-institutionell metodologisk diskussion betydelsen av begreppen *timing* (ordet saknar en exakt motsvarighet på svenska; det är nog därför vi ofta säger och ibland till och med skriver 'tajming') och *sekvenser*. Återigen är grundtankarna skäligen enkla. Eftersom samhället ständigt förändras – det är ju bara riktningarna på olika förändringsförlopp som kan sägas vara mer eller mindre konstanta – så är det ofta av stor betydelse inte bara *vad* som sker utan *när* något sker.³⁵ I övrigt närapå identiska händelser eller beslut kan få drastiskt olika konsekvenser vid olika tidspunkter. Och, nära besläktat med detta, effekterna av en serie händelser kan variera kraftigt beroende på ordningsföljden dem emellan. Till exempel kan det vara av mycket stor betydelse vilken aktör som 'är först till kvarn', Denne ges ju inte bara chansen att 'mala först' utan kan – kanske särskilt ofta i politiska sammanhang – vara med och bestämma vilka som fortsättningsvis alls får 'komma till kvarn' och måhända också hur en eventuell 'malningskö' skall ordnas.³⁶ Särskilt intressanta och intrikata att rekonstruera och förstå blir mönstren av 'timing' och sekvenser när olika stigberoende händelsekedjor samspelar.³⁷

³⁴ Se t ex M.Sinatra, "Counterfactual Analysis and Path-Dependent Thinking in the Study of International and Comparative Politics", Department of Political Science, UC-Berkeley, 1996; och R.B. Collier och D. Collier, *Shaping the Political Arena*. Princeton U.P., 1991.

³⁵ P. Pierson, "Not Just What, but *When*: Issues of Timing and Sequence in Comparative Politics", Center for European Studies, Harvard University, 1998.

³⁶ För intressanta tillämpningar, se A. Papakostas, *Arbetarklassen i organisationernas värld*. Almqvist & Wiksell International, 1995; och M. Shefter, "Party and Patronage: Germany, England and Italy", *Politics and Society*, Vol 7, No 4, s 403-451.

³⁷ K. Orren och S. Skowronek, "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'", i L. Dodd, och C. Jillson, red., *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretation*. Westview Press, 1994, s 311-330.

För det tredje, slutligen, understryker forskare i den historisk-institutionalistiska genren ofta idéers och ideologiers inflytande i olika historiska processer.³⁸ Av denna insikt följer kravet på att i konkreta analyser 'historisera' centrala politiska begrepp. Diskursanalyser kan vara ett användbart verktyg i detta sammanhang. Samtidigt kvarhåller nog de allra flesta forskarna inom traditionen grundföreställningen att de historiska mönstren vävs av såväl materiella som ideella trådar, och att det följaktligen sällan eller aldrig räcker med diskursanalyser för att nöjaktigt förklara och förstå samhällets olika förändringsprocesser. Historien kan så att säga röra sig utan att detta alls på något troget och omedelbart sätt avspeglas i våra språkspel.

Detta sistnämnda resonemang har förstas bäring på hur vi hanterar *demokratibegreppet* i en historisk-institutionell analys. I denna uppsats gäller det främst begreppsvarianten 'demokratisering', alltså frågan om när en enhet 'blir demokratisk'. Forskningen om demokratiseringsprocesser förser oss med många och därtill mycket konkreta exempel på betydelsen av hur demokrati-begreppet hanteras. Ta frågan om rösträttens omfattning som illustration. Idag har vi självfallet svårt att acceptera tanken att demokrati i detta avseende kan vara annat än allmän rösträtt för alla vuxna medborgare. Om, säg, drygt hälften av dessa saknar denna fundamentala rätt så har vi med något annat och mycket mindre än demokrati att göra, eller hur?

Kvinnorna utgjorde normalt drygt hälften av de vuxna i de länder som demokratiserades under första eller andra vågen, men i de flesta fall och i varierande utsträckning fick de vänta på sin rösträtt till en senare tidpunkt än männen. I extremfallet Schweiz handlar det om en skillnad på drygt 120 år (1849 respektive 1971), men även beträffande Frankrike och Belgien rör det sig om många decennier. I fallet Sverige aktualiseras återigen valet mellan 1907 och 1918

³⁸ Se t ex P. Hall, red., *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton U.P., 1989; och J. Campbell, "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, Vol 27, 1998, s 377-409.

som demokratiseringstidpunkt. Pekar man ut beslutet 1907 som den klart utslagsgivande händelsen så har man stannat för ett demokratibegrepp med innebörden 'rösträtt för män i riksdagsval, utan genomförd parlamentarism'. Stannar man för 1918 så blir istället innehållet 'allmän rösträtt i val till riksdag och kommuner, samt parlamentarism på riksnivå'. Det handlar här förstas inte enbart om ett normativt ställningstagande, utan gäller också frågan om vad som skall vara den 'beroende variabeln' i en förklarande analys. Även om följderna i detta avseende av valet mellan 1907 och 1918 i det svenska fallet bleknar vid sidan av det schweiziska fallet – där man undrar om en enda orsaksfaktor kan beskrivas som likartad – så kan konsekvenserna bli ganska stora, Ta den redan nämnda frågan om vilken roll som internationella faktorer kan anses ha spelat för Sveriges demokratisering som exempel. Om det är 1907 som främst gäller så kan det visserligen sägas att beslutet fattades under intryck av både unionskrisen och 1905 års ryska revolution – men medge att detta framstår som aningen blodfattigt i jämförelse med den påverkan som kan antas ha utövats av Första världskriget i allmänhet, tre europeiska kejsardömens fall och åtminstone en och en halv socialistisk revolution i synnerhet.

I den skissartade skildring av Sveriges demokratisering som nu följer, är min utgångspunkt att Sverige demokratiserades omkring 1920, i den meningen att två för alla 'rimliga' demokratisyner nödvändiga institutioner kom på plats, nämligen allmän rösträtt och parlamentarism. Beträffande den senare bör tilläggas att den ju är en specifik form av det som det egentligen handlar om, nämligen att den offentliga politikens innehåll skall spegla folkets vilja; ett system med folkvald president gör ju också detta och kan knappast på principiella grunder anses vara mindre demokratiskt. Men den följande skildringen utgår i praktiken från ett fylligare demokratibegrepp än det som anges av 'all-män rösträtt i val till riksdag och kommuner, samt genomförd parlamentarism'. Jag tillåter mig nedan att tala

om både det som ryms i denna 'minimidefinition' och en hel del annat som olika 'demokratiska drag' i det levande svenska statskicket utveckling.

Hur Sverige demokratiserades

Det har naturligtvis skrivits massor om den svenska demokratis historiska utveckling. Mängden av politisk-historiska översikter respektive monografier där snävare ämnen av relevans behandlas är närmast oöverskådligt stor, inte minst därför att gränsen mellan demokratis och en räkka andra samhälls-fenomens historia med nödvändighet måste dras tämligen godtyckligt. Hittills har jag dock inte vid läsning av denna rikhaltiga litteratur funnit något riktigt bra exempel på arbeten där ambitionen varit just att försöka formulera en bred tolkning av den svenska demokratis historia – åtminstone inte en tolkning där de riktigt långa historiska linjerna tecknas.³⁹

Inte heller känner jag till någon studie av de långa linjerna i den svenska *demokratidiskursen* – se där ett intressant avhandlingsämne för en statsvetare eller idéhistoriker. I min egen ofullgångna läsning på detta tema har jag funnit att det under det första dryga halvseket av någorlunda intensiv offentlig demokratidebatt i vårt land, förekom åtminstone tre olika narrativer eller tolkningar av svensk demokratisk tradition. En *första* variant identifierade en svunnen guldålder, en svensk *ur*-demokrati, som emellertid hade slagits i spillror redan av den växande feodalismen under senmedeltiden. Den främste företrädaren för denna speciella narrativ var den socialistiske politikern och

³⁹ För intressanta iakttagelser och resonemang i denna genre av en nu aktiv forskare, se historikern Eva Österbergs arbeten, t ex essäsamlingen *Folk förr*. Atlantis, 1995.

skriftställaren Fabian Månsson.⁴⁰ Med detta perspektiv på det svenska demokratiska förflutna, handlade visionerna inför en förestående eller pågående demokratisering i väsentliga avseenden om en återgång till det förflutna, till ett förmodernt och starkt decentraliserat, närmast statslöst samhälle.

En *andra* narrativ förnekade inte nödvändigtvis den förstnämndas beskrivning av det förmoderna Sverige, men tecknade samtidigt en mycket annorlunda bild av den tidigmoderna utvecklingen därefter. För de flesta förespråkarna av denna historiska vision, som tycks ha varit åtskilligt fler, kännetecknades den svenska utvecklingen istället av stor kontinuitet. Det svenska frihetsarvet var både uråldrigt och obrutet. Den förestående eller pågående demokratiseringen var att betrakta som ett ytterligare viktigt steg på den stig som sedan länge trampats av det svenska folket.⁴¹

En *tredje* berättelse, slutligen, anlade i jämförelse ett åtskilligt kortare historiskt perspektiv. Den svenska demokratins historia var här lika med dess *folkrörelser*, och den kunde följaktligen inte räknas i hundratals utan bara i några tiotal år.⁴² Den demokratisering som man nu förutsåg och förespråkade handlade då också förstås om att göra stat och kommun, eller till och med hela samhället, så folkrörelselika som möjligt.

För den som idag läser de texter som analysen ovan bygger på så går det knappast att undvika att notera det starkt romantiserande, nästan religiösa draget hos snart sagt alla texter/författare. Betyder det att dessa berättelser därför saknar värde som *realhistoriska* tolkningar av en svensk demokratisk tradition? Inte nödvändigtvis och inte helt. Den första av de tre narrativen är problematisk

⁴⁰ För en kort introduktion och referenser, G. Hultén, "Till parlamantarismens försvar. En anteckning om Fabian Månssons demokratiuppfattning", i A. Björnsson, red., *Från undersåte till medborgare. Om svenska folkets demokratiska traditioner*. Ordfront, 1981, s 175-182.

⁴¹ Jag vågar påstå, utan att ännu ha funnit några riktigt bra referenser, att detta är den narrativ som dominerar bland de många reformliberalerna.

⁴² Se t e x H. Johansson, *Folkrörelserna och det demokratiska statsskicket i Sverige*, 1952.

ur detta perspektiv av det enkla skälet att de historiska källorna är så knappa och bristfälliga. Annars ansluter den ju till en bredare europeisk tolkning av ett slags germansk *ur*-demokrati. Det är också lätt att förstå hur en guldåldersvision av detta slag kan uppstå, med tanke på dess innebörd av en människors samlevnad i liten skala, där ingen stat med våldsmonopol och bestämda territoriella gränser att tala om ännu finns, och där den ofullgångna sociala differentieringen knappast medger stora klassklyftor och dramatiska maktskillnader. Den andra och i viss mån den tredje narrativen finns det emellertid anledning att, trots deras onekligen romantiserande övertoner, också behandla som tolkningar med åtskilligt realhistoriskt innehåll, tolkningar som alltså kan diskuteras i empiriska termer. Själv menar jag att det är fullt rimligt att tala om en sådan svensk demokratisk tradition, med djup historisk förankring, och med åtskilliga särdrag i internationell jämförelse.⁴³ Bland de relativt sent och mest utvecklade särdragen finns då det som just utgör den tredje berättelsen ovan, alltså folkrörelsedemokratin.

Byggandet av nationalstaten

I sitt magistrala, postumt utgivna arbete, *The History of Government From the Earliest Times*, gör den brittiske statsvetaren S.E. Finer en distinktion mellan historiska statsskick av *palats*-typ och sådana som varit av *forum*-typ. (Hans grundläggande typologi innehåller egentligen fyra rena typer, plus mängder av , mellanformer, men bara de två nämnda utnyttjas här.) Begreppen ges av Finer ungefär följande innebörd.⁴⁴ Ett statsskick av palatstyp är bland annat både autokratiskt och monokratiskt, det vill säga den politiska makten är starkt

⁴³ För ett aktuellt exempel, se R. Dahl, *On Democracy*. Yale U.P., 1998, s 17ff.

⁴⁴ S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Vol I-III. Oxford U.P., 1997. Det ovan återgivna resonemangent är hämtat ur *Vol I. Ancient Monarchies and Empires*, s 37ff.

koncentrerad till en enda individ, monarken (som kan vara kung, kejsare eller något annat). Ett statsskick av forumtyp är på många sätt den historiska motpolen till 'palatset'. Till skillnad från det senare är det förra relativt öppet och brett till sin karaktär. Även om en styrelse genom ett 'forum' inte är demo-kratisk, så är den i Finers bestämning avgjort folkligare och mindre auktoritär än 'palatset'.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att Sverige, från sen medeltid och framåt i ovanligt hög grad haft ett styrelseskick av forumtyp. Bara Schweiz och England, möjligen också Nederländerna, kan bland europeiska länder uppvisa en någorlunda likartad utveckling. Vi kan givetvis inte tala om en genomförd demokrati i någon rimlig mening förrän under 1900-talet, men det går att identifiera en mycket långvarig, i stort sett kontinuerlig tradition av demokratiska utvecklingsdrag i särskilt dessa länders styrelseskick.

Hur ser den tidiga utvecklingen ut för Sveriges del? Riket förvärvade utan tvekan mycket tidigt huvuddragen hos det slags nationalstat, som på de flesta andra håll först under tidigmodern tid eller senare skulle bli det vanliga mönstret för politisk organisering. Sverige var inte först, men mycket tidigt ute i den process av nationalstatsbyggande som reducerade Europas politiska enheter (det var ju inte bara 'stater') från över 500 omkring år 1500 till bara omkring 25 år 1900.⁴⁵ Redan under slutet av 1400-talet framstår Sverige som en stat som är på god väg att förvärva en serie kännetecken för den moderna nationalstaten: klart utstakade gränser, en sammanhållen uppsättning lagar för hela territoriet, och en nationell identitet. I alla dessa avseenden, och fler därtill, går det att för denna tidiga period anföra evidens på motsatsen – omstridda eller inte ens på kartan uppritade gränser (i norr), stor variation i lagarnas tillämpning runtom i riket, liksom (sannolikt) förekomsten av starka lokala och regionala identiteter. Men det

⁴⁵ C. Tilly, "Reflections on the history of European state-making", i dens., red., *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton U.P., 1975, s 15.

står ändå klart att nations- och statsbyggnadsprocessen i jämförande perspektiv redan tidigt hade nått god styrfart i Sverige. Det är heller inte så att det bara handlar om centralisering. Nations- och statsbyggnadsprocessen bekräftar och formar den relativt starka lokala nivå, som också fortsättningsvis skulle komma att utgöra ett viktigt drag hos den svenska staten. Tillsammans med den samtidiga stabiliseringen av en jämförelsevis inflytelserik folkrepresentation, riksdagen, så förtjänar alltså även detta tidiga statsskick att klassificeras som ett exempel på forumstyrelse. Inte minst bör betonas att den svenska riksdagen redan från början i ovanlig grad var folklig, och detta genom inrättandet och det kontinuerliga bibehållandet av det särskilda *bondeståndet* – något som nog i sin tur i hög grad återspeglade karaktären hos den ännu ganska odifferen-tierade svenska samhällsstrukturen, med bara förhållandevis svaga drag av institutioner som feodalism och livegenskap.⁴⁶

Med Gustav Vasa bekräftas och förstärks denna tidiga nations- och statsbyggnadsfas.⁴⁷ Han strävar efter att reformera både den centrala och den lokala staten, delvis efter kontinental förebild och bland annat genom anlitan av den svenska historiens sannolikt första 'organisationskonsult', preussaren Konrad von Pyhy. Gustav Vasa lyckas med det lokala, men misslyckas i stort sett med att bygga en stark centralförvaltning. Denna förblir under hela hans regeringstid, och också under hans söners, mer en kungens personliga hovförvaltning än en central statsförvaltning. Reformerna av den centrala finansförvaltningen utgör undantaget som bekräftar regeln, och denna blir ett länge bestående arv. Man bör

⁴⁶ Se t ex Janken Myrdal, "Det som för alla gäller bör också av alla samtyckas". Den svenska folkrepresentationsens födelse", i A. Björnsson, red., *Från undersåte till medborgare*, s 11-23.

⁴⁷ Några sidor framåt, och ställvis även senare i kapitlet anknyter texten i hög grad till ett par tidigare publicerade översikter; för mer detaljerade referenser hänvisas till dessa. Se R. Premfors, "Den komplexa staten", i G. Ahrne, red., *Stater som organisationer*. Nerenius & Santérus, 1998, s 17-59; och "Det historiska arvet – Sverige", i P. Lægroid och O. Pedersen, red., *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999, s 43-68.

inte heller i detta sammanhang glömma bort tillskapandet av den svenska statskyrkan. På många sätt – inte minst allmänt ideologiskt, som en politisk socialisationsmekanism och även i många mer vardagligt administrativa avseenden – kom ju kyrkan att under flera sekler bli en till fullo integrerad och mycket viktig del av den svenska statsapparaten.

Med avseende på den lokala förvaltningen bröt Gustav Vasa med det medeltida förvaltningssystemet, som hade grundats på geografiskt omfattande län, förvaltade av tämligen självständiga stormän utsedda av kungen. Den nya organisationen byggde på mindre enheter, häradsfögderier ledda av fogdar, med ett större beroende av centralmakten, det vill säga kungen själv. Successivt byggdes denna lokala statsförvaltning upp; antalet fogdar som räknades till 55 stycken år 1530 uppgick vid kungens död år 1560 till nästan tre gånger så många, eller 150 stycken. Det kan nämnas att hela den centrala förvaltningen vid samma tid utgjordes av bara femtiotalet skrivare, kanslerer och sekreterare.

I början av 1600-talet var den svenska nationalstaten alltså tämligen 'bottentung'. Även om kungen hade en förhållandevis stark ställning, så var detta mera betingat av att den konkurrerande högadeln var svag, och hade varit så under hela Vasatiden. En förhållandevis stark bondeklass och en relativt stark lokal nivå kännetecknade styrelseskicket. Det var främst de ideliga och alltmer kostsamma krigen som under några decennier på 1600-talet skulle föga en jämförelsevis stor och stark centralförvaltning till den existerande statsbyggnaden. Det var, som det har sagts, främst en *militärstat* som nu byggdes.⁴⁸ Mycket, kanske det mesta, av den administrativa kapacitet – mätt i såväl utgifter som anställda – som skapades på central nivå, var ägnad krigen och krigsförberedelsernas behov. Av de fem så kallade höga riksämbetsmännen, som stod i spetsen för varsin

⁴⁸ S.A. Nilsson, *De stora krigens tid. Om Sverige som militärstat och bondesamhälle*. Almqvist & Wiksell International, 1990; se också analyser av den svenska utvecklingen i Th. Ertman, *Birth of the Leviathan...*, s 311ff; och B.M. Downing, "War and State in Early Modern Europe", s 40ff.

förvaltningsgren, hade två, riksmarsken och riksamiralen, ett direkt ansvar för varsin del av området. Men åtminstone två av de tre övriga, rikskanslern, med ansvar för allmän förvaltningsledning och diplomati, och riksskattnästaren, med finansförvaltningen på sitt ansvar, var även de i hög grad sysselsatta med militärt relaterade uppgifter.

Det är alltså i hög grad rimligt att se det kraftfulla statsbyggandet på central nivå under Axel Oxenstiernas ledning – man har också talat om den som den 'oxenstiernska förvaltningsstaten'⁴⁹ – som skapandet av en militärstat. Men när vi betraktar denna statsapparats karaktär och särskilt dess framtida utveckling så är det viktigt att konstatera att det är nu som den svenska *ämbetsmannastaten* institutionaliseras. Under denna period byggs de första ämbetsverken – Svea Hovrätt räknas som det första (1614), men fem ytterligare kom ganska snart till – och vidare lades under 1630-talet grunden till en annan ovanligt seg struktur i det svenska förvaltningslandskapet: landshövdingarna och länen, som ju nästan oförändrade har bestått ända tills idag.

Utan tvekan var det en centralförvaltning som var både "ovanligt stark och sällsamt tidig".⁵⁰ Det har diskuterats i vilken utsträckning den levde upp till Webers idealtyp för en modern byråkrati. Onekligen hade den flera drag av sådant slag: ett betydande inslag av skriftliga regler; en åtskillnad mellan individ och ämbete; en strikt befälshierarki; en elaborerad arbetsfördelning och en tydlig karriärstege; (småningom) särskilda utbildningskrav; en betydande anställningstrygghet för ämbetsmännen; samt (oftast) kontantlön för utfört arbete. Uppenbarligen handlar dessa drag om normer som inte alltid efterlevdes. Ämbeten kunde länge köpas och säljas. Nepotism, mutor och åtskilligt annat fiffel förekom ganska ymnigt.

⁴⁹ S.A. Nilsson, "1634 års regeringsform i det svenska statssystemet", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1984:4, s 308.

⁵⁰ P. Englund, "Om klienter och deras patroner", i S. Dahlgren m fl, red., *Makt & Vardag*. Atlantis, 1993, s 96.

Samtidigt fanns där många 'icke-weberska' drag, Till dessa hör det starka inslaget av *kollegialitet* i förvaltningen. Viktiga beslut fattades i princip under mötesformer (kollegier) där alla ämbetsmän hade en röst. Det har diskuterats varför detta drag kom att präglade statsförvaltningens arbete. En förklaring handlar om monarkens och rådets behov av att ställa alla ämbetsmän till ansvar – särskilt som man ofta var på krigsfot och inte alls kunde övervaka det dagliga beslutsfattandet. En annan hypotes anför påverkan från en redan existerande svensk demokratisk tradition – framförallt på lokal nivå, men också manifesterad i riksdagarna – och att det alltså skulle handla om ett slags tidig 'intern förvaltningsdemokrati'. De båda förklaringarna utesluter förstås ingalunda varandra.

Annars är det svårt att i ett allmänt perspektiv tala om den nya ämbetsmannastaten som alls demokratisk. Vad den framförallt manifesterar är ju adelns – och åtminstone fram till omkring 1680 dessutom särskilt högadelns – hegemoniska ställning i det svenska statslivet. Ätten Oxenstierna innehade exempelvis under en period ensam fyra av de fem höga riksämbetena. Alla högre ämbeten i övrigt var ju också genom 1611 års kungaförsäkran endast tillgängliga för adeln. Och även om nyadlandet i akt och mening att befordra icke-adliga individers karriär i förvaltningen förekom mycket ymnigt, så blev naturligtvis statskicket som en följd av denna utveckling i hög grad elitistiskt till sin karaktär.

Den svenska adeln blev alltså nu och för lång tid framåt en utpräglad ämbetsmannadel, som till sina övriga maktresurser i hög grad nu kunde lägga kontrollen över den centrala statsförvaltningen. I början av 1700-talet beräknas ungefär 80 procent av alla adelsmän ha varit statsanställda.⁵¹ Sven A. Nilsson har talat om detta statskick som "ett alternativ till den kungastyrda staten, en statsmakt ledd av de höga ämbetsmännen".⁵² Och han menar att 1634 års

⁵¹ S. Carlsson, *Byråkrati och borgarstånd under frihetstiden*. Norstedts, 1963, s 140.

⁵² S.A. Nilsson, "1634 års regeringsform...", s 305.

regeringsform, som träffande har kallats en 'förvaltningsstadga', kom att stadfästa utvecklingen för lång tid:⁵³

Regeringsformens system kom också att på många sätt prägla den fortsatta utvecklingen. Under de förhållandevis korta perioderna av myndig konungs regering har monarkerna på nytt sökt etablera ett direkt styre men då hämmats av de fasta förvaltningsrutinerna.

Till de faktorer – den förhållandevis starka lokalmakten och den i jämförelse både folkliga och inflytelserika riksdagen – som i vårt land traditionellt lagt hämsko på uppkomsten av det slags absoluta styre som nu började prägla fler-talet av Europas stater, kan vi alltså också lägga den svenska ämbetsmannastaten och dess kontroll över 'de fasta förvaltningsrutinerna'. Det vore orimligt att tala om denna måttligt pluralistiska statsformation som demokratisk, men det är viktigt att lägga denna pusselbit till de övriga i det statsskick av forumtyp, som Sverige ändå lyckades bibehålla under en period då nästan alla andra europeiska stater misslyckades.

En avslutande reflektion kring det svenska nationalstatsbyggandet handlar om militärstatens innehåll. Medan det som vi sett finns goda skäl att betrakta krig och krigsförberedelser som en avgörande faktor bakom uppkomsten av den moderna europeiska staten, och därvid särskilt betona dess roll för byggandet av en central statsapparat, så kunde naturligtvis samtidigt 'krigspolitiken' och dess organisering ges olika former i olika länder och under olika perioder. Och dessa variationer var, vill jag hävda, inte utan konsekvenser för det levande statskickets utveckling. Här kan ett resonemang med bäring på min narrativ bara antydast. Under Sveriges "långa 1600-tal" mellan c.1560 och 1720,⁵⁴ som i allmänna termer var så krigiskt, för att inte säga imperialistiskt,

⁵³ S.A. Nilsson, "De stora krigens Sverige", i S . Dahlgren m fl, red., *Makt & Vardag*, s 33.

⁵⁴ J.Lindegren, "The Swedish Military State, 1560-1720", *Scandinavian Journal of History*, Vol 10, 1985, s 305-335.

så hann den svenska militärapparaten förändras ganska dramatiskt. Allra viktigast var nog utvecklingen från ett mycket starkt inslag, särskilt under Trettioåriga kriget, av inhyrda utländska arméer, till skapandet av en egen stor svensk armé, framförallt genom det så kallade *indelningsverket*.⁵⁵ Krigen hade förstås redan tidigare drabbat vanliga människor i den lokala miljön i hög grad, inte minst genom de skatter och andra bördor och offer som de förorsakade. Men den nya organisationen, krävde i hela landet ytterligare praktisk medverkan av många människor i krigsansträngningarna. Utan att gå in på detaljer så lades därvid ytterligare en lokalt kollektiv uppgift till de redan existerande. Att det handlade om verklig lokal beslutsmyndighet visar väl den mycket stora variation i snart sagt alla praktiska avseenden som den nya organisationen uppvisade, åtminstone fram till 1800-talet.

Frihetstiden – en försmak av demokrati?

Knappast någon period i svensk historia har varit utsatt för så olikartade bedömningar som Frihetstiden, alltså den period som omspanner åren mellan 1718 och 1772. Historiografiskt finns heller knappast någon bättre svensk illustration till att historikerskrået skriver – eller åtminstone länge skrev – historia för sin egen tid och sin egen krets. Under mer än hundra år dominerade således helt en klart negativ bedömning av Frihetstiden, åtminstone i början starkt färgad av den bild som Gustav III och hans anhang velat teckna av det statskicks som man kuppärtat usurperat. Den beskrivning som gavs var av ett statsliv med en upplyst monark med alldeles för liten och en riksdag med alldeles för stor makt. Inslagen av en ny politisk ordning med partier och parlamentarism ignorerades, eller beskrevs snarast i termer av korrupcion och kaos. Det skulle

⁵⁵ Lars Ericson, *Svenska knektar. Indelta soldater, ryttare och båtsmän i krig och fred*. Historiska Media, 1997.

dröja ända till slutet av 1800-talet innan denna mörka skildring av Frihetstiden fick allvarlig konkurrens. Då slog å andra sidan vågskålen våldsamt över i motsatt läge hos somliga, inte minst hos statskunskapsprofessorn Fredrik Lagerroth. Frihetstiden blev nu till en liberal guldålder, med ett statsskick måhända mer avancerat än det engelska. Statskuppen 1772 och än mer Förenings- och säkerhetsakten 1789 blev verk av en despot, som turligen hade visat sig bli en historisk parentes.

Idag är väl bedömningarna av Frihetstiden bland historiker och historiskt intresserade mindre ytterlighetspräglade. Men fortfarande går de ganska starkt isär med avseende på det som särskilt intresserar oss här, nämligen i vilken utsträckning man kan tala om demokratiska drag i Frihetstidens politiska liv. Det mesta av forskningen med relevans för denna problemställning har, föga förvånande, handlat om riksdagarna, om deras sammansättning och verksamhet. Särskilt har frågan ställts om man rimligen kan tala om hattar och mössor som *moderna partier*. Svaret har väl lutat åt ett ja för de senare riksdagarna under perioden, och då förutsatt att man inte ställer alltför höga krav på att dessa partier skulle ha omfattande 'medlemsaktivitet' ute i 'valkretsarna', det vill säga ute i de lokala beslutsförena där riksdagsmännen för borgar- och bondestånden utsågs. (För adel och präster gällde ju att de inte hade något valförfarande.)⁵⁶ Beträffande förekomsten av *parlamentarism* så är det väl bara att konstatera att skiftet mellan hattar och mössor betingades av en ändrad majoritet vid 1765/66 års riksdag – vilket allmänt illustrerar att det otvetydigt var dit som den politiska makten var koncentrerad, och att det skulle dröja halvtannat sekel innan detta i lika hög grad var fallet igen.

⁵⁶ M. Metcalf, "The First 'Modern' Party System? Political Parties, Sweden's Age of Liberty and the Historians", *Scandinavian Journal of History*, Vol 2, 1977, s 265-287.

En annan viktig forskningsinsats om Frihetstiden av hög relevans här har handlat om förhållandet mellan central och lokal makt.⁵⁷ Där visas entydigt att den lokala nivån är fortsatt stark i ett jämförande perspektiv och kanske till och med starkare under denna period än tidigare. Centralmakten saknar ofta förmåga att egenmäktigt och effektivt intervensera i lokala sammanhang, och den lokala nivån har ett betydande inflytande på nationell nivå, främst men inte enbart genom riksdagarna. Precis som tidigare är förstås makten mycket ojämnt fördelad också på lokal nivå. Det är självägande bönder, präster och välbeställda borgare som har störst inflytande lokalt och som utövar det mesta av det lokala inflytandet i det nationella sammanhanget. Den stora majoriteten av praktiskt taget egendomslösa svenskar hade även under Frihetstiden lite att säga till om i det politiska livet, även om olika former av traditionella vägar till överheten, främst kanske att 'gå till kungs', var ganska betydelsefulla för deras möjligheter att ta tillvara sina intressen.

Åtminstone ytterligare fyra händelser/utvecklingsdrag under Frihetstiden kan vara av intresse att nämna i detta sammanhang. Två av dessa pekar framåt och två är av demokratiteoretiskt intresse trots att de väl kan sägas ha hamnat på historiens skräphög. Till den första genren hör den definitiva institutionaliseringen på 1720-talet av den särpräglade svenska statsstruktur som brukar kallas *dualismen*. Vad det handlar om är kombinationen av små departement och stora, självständiga ämbetsverk, och där relationen dem emellan inte får präglas av ministerstyre. Det handlar vidare, om man så vill, om den svenska ämbetsmannastatens strategi i en förändrad tid. I dess första formation, under stormaktstidens första hälft, var denna strategi annorlunda; då handlade det om ett lyckosamt försök att etablera en högadlig ämbetsmannahierarki i

⁵⁷ Ett större forskningsprogram sammanfattas i H. Gustafsson, *Political Interaction in the Old regime. Central Power and Local Society In Eighteenth-Century Nordic States*. Studentlitteratur, 1993. Se även E. Österberg, "Bönder och centralmakt i det tidigmoderna Sverige: konflikt – kompromiss – politisk kultur", *Scandia*, Vol 55, 1989, s 73-95.

statslivets centrum. Nu var förutsättningarna på väg att förändras radikalt, med *politiker* i riksdagen med åtminstone en viss förankring bland folkets breda lager, och som nu framträdde som åtminstone potentiellt överordnade makthavare. Strategin för ämbetsmannaeliten fick med dessa nya inslag bli annorlunda – mer inriktad på en realistisk relativ autonomi än en nu omöjlig absolut dominans.

En annan utveckling som klart pekade framåt, var riksdagens beslut år 1766 om en *tryckfrihetsförordning*. Den nya lagstiftningen, som vid denna tid hade få eller inga motsvarigheter i andra europeiska länder, drevs främst fram av den liberale, finländske prästen Anders Chydenius tillsammans med ett antal ofrälse ledamöter inom mösspartiet i reaktion mot tidens hemlighetsmakeri, särskilt det som förekom i riksdagens eget organ, sekreta utskottet.⁵⁸ Lika viktig i den nya grundlagen som själva principen om yttrandefrihet i skrift, var den så kallade offentlighetsprincipen, som ju riktades mot myndigheterna och ålade dessa en stor öppenhet gentemot utomstående. Även om ganska betydande inskränkningar skulle finnas under lång tid, så blev utan tvekan denna institution central för den svenska demokratiska traditionens utveckling.

De två 'glömda' inslagen i Frihetstidens utveckling skall bara kort nämnas här. De kan båda sägas ha radikaldemokratisk inriktning. Det ena är mer en debatt, eller snarare en politisk strid, som inte ledde någonstans. Vad jag syftar på är den så kallade *principalatsstriden* under 1740-talet. Idén om 'principalat' var detsamma som principen om bundna eller imperativa mandat i ett mer bekant demokratiteoretiskt språkbruk. Vid 1746/47 års riksdag avvisades uttryckligen denna "extremt demokratiska åskådning, som hade sina rötter i både inhemska tradition och engelsk statsrätt."⁵⁹

⁵⁸ Se t ex T. von Vegesack, *Smak för frihet. Opinionsbildningen i Sverige 1755-1830*. Natur och Kultur, 1995, s 39ff.

⁵⁹ S. Carlsson, "Hattregimen konsolideras", i *Den svenska historien, Vol 9*. Bonniers, 1978, s 23.

Det andra radikaldemokratiska inslaget under den svenska Frihetstiden avser så att säga nästa länk i kedjan mellan folk och styrande, nämligen de politiska representanternas makt över förvaltningen. Ett drag av radikal demokrati får det i detta fall eftersom det handlar om riksdagens direkta styrning av förvaltningens verksamhet. Det tillhör Frihetstidens paradoxer att vi dels som ovan kan peka på den så kallade dualismens institutionalisering som karakteristisk för perioden, men dels också på en grad av intervention i förvaltningens dagliga arbete från riksdagens sida som aldrig skådats vare sig tidigare eller senare i vårt land. Till en del handlar det om det faktum att tre av riksdagens fyra stånd till sin sammansättning dominerades av – just ämbetsmän. Men det handlade också om att riksdagens maktställning var starkare än någonsin. Ingen ville eller kunde stoppa riksdagsmännen när de väl bestämt sig för att ingripa i ämbetsverkens göranden och låtanden. Det förekom exempelvis ganska ofta att riksdagsdeputerade fysiskt placerade sig mitt i ett ämbetsverk.⁶⁰

1800-talet – konstitutionalism och legitim opposition

1809 års statskupp har inte utan skäl kallats en ämbetsmannarevolt. Åtminstone var ett stigande missnöje i ämbetsmannakretsar en viktig drivkraft bakom de händelser som på många sätt markerade den moderna tidens ankomst till vårt land. Men trots det stora inslaget av ämbetsmän bland kuppmakare och författningsfäder så avviker den nya regeringsformen kraftigt från de gamla 'förvaltningsstadgorna', som i detalj föreskrev rådets, ämbetsverkens och 'lantregeringens' (länens) organisation och verksamhet. 1809 års RF ägnas däremot framförallt åt en reglering av förhållandena mellan de centrala statsorganen, liksom, fast i mindre grad, relationerna mellan medborgare och stat. Statslivets "input"-sida betraktades hädanefter som viktigare än dess "output"-

⁶⁰ P. Frohnert, "Administration i Sverige under frihetstiden", i Y. Blomstedt m fl, *Administrasjon i Norden under 1700-talet*. Universitetsforlaget, 1984, s 195.

sida. Politiken blev nu, åtminstone i det konstitutionella sammanhanget, viktigare än förvaltningen.⁶¹ Samtidigt skall konstateras att regeringsformen inte på något sätt ändrade det grundläggande strukturella drag i den svenska statsapparaten som ovan kallades dualismen. Tankar på dess avskaffande hade förekommit i de debatter som föregick antagandet av 1809 års RF, men av detta hade inget medtagits i det slutliga förslaget.⁶² Den nya RF innebar vidare ett konstitutionellt genombrott för den tanke hos tidens maktdelningsläror som rekommenderade avskiljandet av den dömande verksamheten från övriga statsfunktioner, och den nya grundlagen markerade på så sätt tydligt att Sverige anslöt sig till de framväxande *rättsstatliga* idealen.

Sammantaget förstärktes de weberska dragen i den svenska statsapparaten ytterligare i och med den nya RF. Det har hävdats att detta må vara sant på normplanet, men att en ganska utpräglat 'senfeodal' situation kvarstod ännu ett drygt halvsekel i förvaltningen, och att det följaktligen är rimligt att tala om en modern, webersk byråkrati först vid industrikapitalismens genombrott i vårt land omkring 1870.⁶³ Jag håller inte med. Min tolkning ansluter istället nära till de historiker som argumenterat för en tidigare genombrottsperiod, nämligen under de första decennierna på 1800-talet – åtminstone med avseende på den centrala statsförvaltningen. På lokal nivå förefaller ett antal traditionella drag – synlig korruption, nepotism, möjligheten att handla med ämbeten etc., ha dröjt kvar ännu en tid.⁶⁴

⁶¹ Se t ex D. Tarschys, "Regeringens styrformer", i Departementalhistoriekommittén, *Att styra riket. Regeringskansliet 1840-1990*. Allmänna Förlaget, 1990, s 222-246.

⁶² A.B. Carlsson, *Den svenska statsförvaltningen 1521-1809*. Departementalkommitterades betänkande III, 1913, s 201ff.

⁶³ B. Rothstein, "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy", *Scandinavian Political Studies*, Vol 21, No 4, 1998, s 287-306.

⁶⁴ Se t ex T. Nilsson, *Liberalismen och 1800-talets ämbetsmannastat: fiender eller allierade?* Score-rapport 1997:6.

Viktigt i sammanhanget var också avskaffandet av adelns monopol på innehavet av högre ämbeten. Även om detta privilegium successivt tunnats ut i praxis, så var RF:s ord om att hädanefter skulle bara "förtjänst och skicklighet" få utgöra laglig grund vid anställning och befordran i statsförvaltningen en viktig markering om att en ny tid inträtt i Sveriges statsliv. I det hela handlade 1809 dock knappast om någon omvälvande politisk revolution. Sverige var fortfarande, när dammet lagt sig, en monarki med åtskillig makt samlad hos kungen och det råd som han enväldigt bestämde sammansättningen av. Sverige hade också fortfarande en ständsriksdag – något som snart började framstå som en smula efterblivet.

Samtidigt skall man alltså inte bortse från det nya. Sverige var faktiskt först i Europa med en *skriven och bestående* konstitution som till fullo uttryckte det ideal som successivt skulle komma att dominera under 1800-talet, det vill säga en konstitutionell monarki med ett tämligen stort och ökande utrymme för yttrandefrihet och för organiserad politisk opposition.⁶⁵ Det var inte fråga om ett demokratiskt styrelseskick i någon rimlig mening ännu; därtill var inskränkningarna i vanliga människors politiska rättigheter alltför stora. Bara några få procent av de vuxna männen deltog i borgar- respektive bondeståndets val till riksdagen. Och det var fortfarande ganska riskfyllt att kritisera överheten i alltför tydliga ordalag.⁶⁶ Inte kan vi heller tala om någon folklig mobilisering för demokrati under seklets första hälft, eller några dramatiska kollektiva – spontana eller organiserade – protester överhuvudtaget. Den politiska opposition som hördes och syntes mest tog formen av en begynnande liberal 'rörelse' inom den uppåtstigande borgarklassen och bland enskilda progressiva adelsmän. För denna

⁶⁵ Se t ex S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times, Vol III. Empires, Monarchies and the Modern State*, s 1583f.

⁶⁶ T. von Vegesack, *Smak för frihet...*, s 234ff.

opposition var, vid sidan av riksdagarna, den nya, snabbt växande pressen av stor vikt.⁶⁷

Kravet på ett avskaffande av ständsriksdagen var dock en reform som kunde mobilisera snart sagt alla oppositionskrafter, liksom motståndet mot denna propå länge förmådde samla alla konservativa, särskilt bland adel och präster. Även om man kan föreställa sig att Sverige kanske kunnat leva ytterligare någon tid med den gamla ordningen, så spred sig ändå successivt övertygelsen att en större reform var nödvändig, inte minst på grund av den snabba sociodemografiska utvecklingen. Den kostym som ständsuppdelningen utgjort för svenska folket uppvisade en allt sämre passform.

Det politiska spel som ledde fram till beslutet om avskaffande av ständsriksdagen år 1865 är väl kartlagt av historiker och statsvetare, och skall inte sammanfattas här.⁶⁸ Reformen möjliggjordes konkret av att adeln splitt-rades, 361 ja mot 294 nej: "Storgodsbygdernas lantjunkare röstade i allmänhet nej, medan majoriteten av civilbyråkratin och medelklassadeln stödde reformen."⁶⁹ En reflektion jag ända vill göra här är hur väl denna historiska dramatik, där en månghundraårig politisk institution så radikalt ömsar skinn, illustrerar ett drag som skulle spela så stor roll i den fortsatta demokratiseringsprocessen, nämligen benägenheten och förmågan att träffa beslut genom komplexa kompromisser – kompromisser som på något sätt lyckades framstå som på en gång klart progressiva och ändå toleranta mot dem som länge stretat emot.

Det handlade ju inte heller i detta varv alls om en demokratiskt vald folkrepresentation. Den nya Första kammaren skulle ju väljas indirekt och rösträtten var identisk med kommunalvalens. För rösträtt till de nya kommuner

⁶⁷ Se S. Carlssons artiklar "Oppositionen 1815-1840", "Liberalt genombrott", och "Liberal högkonjunktur", i *Den svenska historien, Vol 12*. Bonniers, 1978.

⁶⁸ Se t ex G. Andrén, *Tvåkammarriksdagens tillkomst och utveckling, 1937*, och S. Ekman, *Slutstriden om representationsreformen*. Scandinavian University Books, 1966.

⁶⁹ S. Carlsson, "Representationsfrågan", i *Den svenska historien, Vol 12*, s 198.

och landsting, som införts 1862, fordrades antingen innehav av jord eller skattskyldighet motsvarande 400 riksdaler per år. Även kvinnor hade här faktiskt rösträtt. Detta gav enligt bästa uppskattning 10 procent av landsbygdsbefolkningen och 20 procent av stadsbefolkningen kommunal rösträtt. Kanske låter detta ganska mycket, men man måste därvid komma ihåg att antalet röster berodde av skattskyldighetens volym.

Det var alltså främst valbarhetsreglerna som gav Första kammaren dess elitkaraktär. Valbar var den som var 35 år, hade fastighet taxerad till minst 80000 riksdaler, eller skattepliktig inkomst på minst 4000 riksdaler. Inte heller fick Första kammarens ledamöter något arvode. Resultatet blev med Tingstens ord: "Församlingen hade ungefär samma aristokratiska och plutokratiska prägel som de genom arv eller utnämning av monarken besatta överhusen i utlandet."⁷⁰

Den Andra kammaren var avsedd att bli mera folklig, och blev det också; majoriteten kom att bestå av besuttna jordbrukare. För rösträtt krävdes innehav av fastighet, taxerad till minst 1000 riksdaler per år, eller arrende av fastighet, taxerad till minst 6000 riksdaler, eller en inkomst på minst 800 riksdaler. 1872 var drygt en femtedel (21,9 procent) av de svenska männen röstberättigade i andrakammarvalet. Men bara en knapp femtedel (19,1 procent) av de röstberättigade utnyttjade i själva verket sin rösträtt!⁷¹ Annorlunda uttryckt: bara ungefär en av tjugo vuxna svenskar röstade i 1872 års andrakammarval.

Särskilt de kommunala rösträtts- och representationsreglerna framstår väl som främmande för oss idag, genom sin mycket starkt plutokratiska prägel. Kommunerna sågs också i betydande utsträckning som bolag, där skatter och avgifter betraktades som investeringar i bolagets aktier, och där inflytandet i form

⁷⁰ H. Tingsten, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling, Vol I*. Tidens Förlag, 1941, s 15.

⁷¹ Siffrorna från S. Hadenius m fl, *Sverige efter 1900. En modern politisk historia*. BonnierAlba, 1993, Tabell 1A, s 352f. För en analys av de första valrörelserna och valen efter representationsreformen, se G. Wallin, *Valrörelser och valresultat. Andrakammarvalen i Sverige 1866-1884*. Almqvist & Wiksell, 1961.

av röster direkt skulle återspegla hur mycket man ägde. Men även rösträtsreglerna till riksdagen bar, som vi sett, en tydlig prägel av socioekonomisk diskriminering. Det var inte att förvåna att en effektiv paroll i tidens rösträttsagitation kom att bli Verner von Heidenstams rader om att det var en skam för Sverige att 'medborgarrätt heter pengar'.

Även om det kanske kan upplevas som en smula cyniskt, så vill jag hävda att den nya riksdagen, och framförallt rösträtsreglerna till både riksdag och kommuner, kom att fungera påtagligt progressivt ur det perspektiv som denna skildring anlägger. För det första spelade *tidpunkten* en roll enligt följande, något spekulativa resonemang. I anslutning till en diskussion om hur man bäst skall förklara arbetarrörelsens styrka i olika länder, har det hävdats att en viktig faktor är tidpunkten för införande av allmän rösträtt för män. Enligt detta argument skulle det faktum att USA tidigt fick detta, till en betydande del förklara arbetarrörelsens svaga ställning där. Arbetarna saknade alltså ett viktigt mål för sin politiska kamp. I Sverige blev den allmänna rösträtten ett fundamentalt mål redan under de tidiga, för socialdemokratin formativa åren på 1890-talet.

För det andra hade *reglernas utformning* i sig en stor betydelse. I anslutning till de Tocqueville (se ovan) och många senare forskare, kan det hävdas att de så att säga innehöll fröet sin egen undergång. Flera egenskaper befordrade en sådan utveckling. Det gällde exempelvis de 'snitt' som avgjorde vem som var innanför och vem som hamnade utanför. Dessa regler präglades med nödvändighet av betydande godtycke. Varför skulle exempelvis en viss given inkomstnivå ge ett visst antal röster (fyrktalet) i kommunala val? Även om principen om önskvärdheten av skillnader i sig kunde försvaras, så var det nog ögörligt att ge något principiellt hållet svar på frågan om den exakta gränsdragningen. Vidare gjorde den starka kopplingen till variabla socioekonomiska faktorer hela regelsystemet ännu mer åtkomligt för kritik och mobilisering. Framförallt så förekom ju en betydande trafik in i, men också *ut ur*

systemet. En successiv 'nettutvidgning' av rösträtten skedde alltså per automatik, genom stigande inkomster och ökad skatteförmåga hos svenska folket. Men hela tiden och i ganska stor omfattning berövades också människor sin rösträtt per samma automatik! Kanske bleknade denna konsekvens för enskilda vid en jämförelse med de ekonomiska svårigheter, till exempel en utsträckt period av arbetslöshet, som föranlett berövandet av rösträtten, men nog måste systemet i åtskilliga fall ha lett till bitterhet och ha underlättat politisk mobilisering för krav på allmän rösträtt?

På nationell nivå sker utvecklingen mot ett alltmer pluralistiskt och folkligt förankrat politiskt liv i allt raskare takt under 1800-talets lopp. Den nya riksdagen blir knappast den konservatismens högborg som många kritiker av representationsreformens elitpräglade rösträttsregler befarade. Den ämbetsmannapräglade Första kammaren blir till och med ett slags "moderniseringens motor".⁷² Och överlag erfar Sverige mycket lite av den låt-gå-liberalism som åtminstone präglar debatten i flera andra europeiska länder. Den svenska staten börjar redan under första hälften av 1800-talet den kontinuerliga och accelererande tillväxt som ska fortgå obruten i mer än halvtannat sekel. Under första tredjedelen av denna nya expansionsperiod, det vill säga resten av 1800-talet, så är det en modern *infrastruktur* som skapas. Staten kartlägger landet och leder arbetet med att bygga kanaler, järnvägar, telekommunikationer, vattenkraft etc.⁷³

Och som tidigare byggs den svenska staten stark på både central och lokal nivå. Även om den verkligt snabba kommunala expansionen skulle dröja några decennier (till efter 1920) så handlar det ändå om en ganska kraftig verksamhetstillväxt redan under andra hälften av 1800-talet. De nya kommunerna bygger också infrastruktur: vägar, hamnar, och anläggningar för gas, el och vatten.

⁷² T. Nilsson, *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867-1886*. Almqvist & Wiksell International, 1994, särsk kap XII.

⁷³ R. Premfors, "Den komplexa staten", s 35f.

Och man – det vill säga kyrkostämman efter uppdelningen i borgerlig och kyrklig kommun från 1862 – har det praktiska ansvaret för att bygga och sköta den nya folkskolan, denna 'medborgarskola för bondbarnen',⁷⁴ som riksdagen beslutade om redan 1842.

Man bygger också om den politisk-administrativa organisationen på lokal nivå. När vi 1862 får de nya kommunalförfattningarna, så är dessa visserligen ingalunda revolutionerande, men de innebär åtskilligt mer än bara en bekräftelse av praxis. Somliga forskare menar att den nya lagstiftningen och den fortsatta utvecklingen av stat/kommunrelationerna på 1860- och 1870-talen, skall knytas till industrikapitalismens genombrott och den nya borgerliga statens behov av ökad kontroll.⁷⁵ Andra ser knappast något brott av detta slag, utan understryker kontinuiteten i utvecklingen, eller betonar de avsnitt där den statliga kontrollen faktiskt minskade. Så till exempel behövde fortsättningsvis bara ett fåtal beslut underställas statlig prövning, och, ännu viktigare, de nya kommunerna fick egen beskattningsrätt.⁷⁶ I organisationstermer var förändringarna större i städer med fler än 3000 invånare genom att den traditionella rådstugan, där alla röstberättigade borgare hade haft möjlighet att delta, avskaffades och ersattes av ett representativt organ, stadsfullmäktige. På landsbygden skulle det dröja innan möjligheterna gavs att avskaffa kommunalstämman till förmån för ett kommunfullmäktige av valda representanter. Men redan innan dess kan man nog även i socknar/landsbygdskommuner tala om en 'formalisering' av verksamheten, som

⁷⁴ L. Magnusson, "Kunskapsskola eller fattigvård?", i A. Björnsson, red., *Från undersåte till medborgare...*, s 96.

⁷⁵ T. Jansson, *Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden*. Almqvist & Wiksell International, 1987.

⁷⁶ Se t ex J. Söderberg, "Det kommunala självstyrets rötter", i A. Björnsson, red., *Från undersåte till medborgare...*, s 115-122.

utgör ett steg på vägen från den uråldriga stormötesformen och mot den moderna, representativa formen.⁷⁷

Allmän rösträtt och parlamentarism

Vid sekelskiftet 1900 var Sverige ett land i snabb utveckling, men också i stark obalans i flera avseenden. Ekonomiskt hade industrialiseringen tagit ordentlig fart, inte minst som ett resultat av stora statliga och kommunala infrastrukturinvesteringar och annan statlig näringspolitik. Urbaniseringen var också på väg att omvandla detta utpräglade jordbrukslands näringsgeografiska struktur, även om ett karakteristiskt drag fortfor att vara en näringsmässig koncentration till måttligt stora brukssamhällen snarare än ett fåtal stora sammanhängande industriregioner. Socialt hade denna snabba ekonomiska och demografiska omvandling skapat en ny klasstruktur, med framförallt en kraftig ansvällning av både borgarklass och arbetarklass. Dock skall man vara medveten om att vid sekelskiftet var den senare ännu långtifrån den majoritet av befolkningen som den senare skulle komma att bli under några decennier. Politiskt, slutligen, så var stat och kommun stadda i kraftig tillväxt. Staten hade åtagit sig alltfler uppgifter. Vid sidan av de traditionella åtagandena som inre och yttre ordning, skatteuppbörd etc., och de nya infrastrukturella, som präglade 1800-talets statsbyggande, så började redan nu den nog överlägset mest ambitiösa och omfattande byggnadsetappen, konstruktionen av den svenska *välståndsstaten*. Det handlade naturligtvis ännu bara om ett tidigt grundläggningsarbete, men den historiska forskningen har under senare år övertygande visat att det verkligen var fråga om ett sådant; den tidiga, förvisso blygsamma *välståndsstaten* i Sverige var således minst lika mycket en liberal och en socialkonservativ skapelse som en socialdemokratisk.⁷⁸

⁷⁷ H. Gustafsson, *Sockenstugans politiska kultur. Lokalt självstyre på 1800-talets landsbygd*. Stockholms Universitet: Stadshistoriska institutet, 1989.

⁷⁸ För referenser, se R. Premfors, "Den komplexa staten", s 37ff.

Den främsta politiska obalansen kan beskrivas som gapet mellan denna stora och snabbt växande stat, som verkade på allt fler områden och med allt större konsekvenser för allt fler människor, inklusive och kanske framförallt den snabbt växande arbetarklassen, och det otillfredsställande sättet att legitimera och styra denna offentliga verksamhet, det vill säga främst den begränsade rösträtten och det påtagliga elitstyret på regerings- och förvaltningsnivå. Sverige fick således sin första ofrälse statsminister (C.J. Thyselius) så sent som 1883, och även om många 'parlamentariska drag' kan identifieras redan under slutet av 1800-talet (eller till och med under Frihetstiden som vi sett), så var det ingalunda fråga om någon bred acceptans ännu vid sekelskiftet.⁷⁹ Och i jämförelse med många andra länder gick det mycket långsamt med utvidgningen av rösträtten. Strax före införandet av allmän rösträtt för män i riksdagsvalen, så hade åtminstone ett tjugotal andra länder, inklusive alla de övriga nordiska, klart generösare rösträttsregler än vi. År 1908 hade således bara strax under 10 procent av de vuxna svenskarna rösträtt till riksdagen.⁸⁰

Ett viktigt skäl till denna relativa senfärdighet var att de riktigt starka folkliga kraven på allmän rösträtt och parlamentarism kom sent. Före 1890 kan man knappast tala om en massrörelse för demokrati i vårt land. Svenskarna föreföll, trots sin i det jämförande perspektivet tidiga och avancerade tradition av konstitutionalism och politisk frihet vara tämligen tillfreds med vad som var ett utpräglat plutokratiskt minoritetsstyre. Men från ungefär 1890 och med snabbt växande kraft blir frågan om en demokratisering av styrelseskicket den viktigaste mobiliseringsgrunden i svensk politik. Det blir huvudfrågan för arbetarrörelsen – även om där också finns de som hela tiden tvekar om värdet av 'borgerlig demokrati' eller vad som ofta kallas 'ministersocialism'. Det blir också en viktig

⁷⁹ Se t ex B. von Sydow, *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Gidlunds, 1997.

⁸⁰ D. Rustow, "Sweden's transition to democracy...".

fråga för de liberala krafterna – även om där länge finns ett slags kvardröjande tvivel på folkets förmåga.

Rösträttsstriden som politisk process är mycket väl dokumenterad i litteraturen. Med avseende på såväl den extraparlamentariska rösträtts-rörelsen⁸¹ som de centrala aktörernas handlande vid de båda nyckelbesluten 1907 och 1918, vet vi det mesta. Det betyder förstås inte att sista ordet på något sätt är skrivet – det är det aldrig vad gäller så komplexa och viktiga förlopp. Även om samsynen är stor beträffande grundläggande fakta om aktörer, motiv och händelser, så värderas och tolkas ju ofta den samlade bilden mycket olika. En sådan omstridd aspekt av de båda besluten om utvidgning av rösträtten har redan nämnts ovan, nämligen frågan om vilket av dem som bör väga tyngst i den samlade bedömningen av när, hur och varför Sverige demokratiserades. En annan, minst lika komplex fråga handlar om hur vi skall beskriva och tolka motiven hos de olika nyckelaktörerna. Särskilt omdiskuterade har högerens 'egentliga' bevekelsegrunder varit. Trodde man verkligen på de kompromisser man var med om, eller såg man dem främst som nödtvungna och kanske till och med tillfälliga reträtter? Ofta får dessa försök att skildra de explicita eller rekonstruerade motiven, och därtill göra dem till närapå ensamt drivande faktorer i processerna ett orimligt rationalistiskt drag över sig – som om dessa beslutstillfällen skulle skilja sig från andra komplexa processer, där ju sökandet efter mål är minst lika eller mer kännetecknande som strävandena efter att finna medel att uppnå redan omfattade, stabila och deklarerade mål. I de aktuella beslutsprocesserna kan det nog fastslås att medan socialdemokraterna tämligen tidigt och väl visste vad de ville – redan 1903 motionerade i alla fall partiet i riksdagen om allmän rösträtt och parlamentarism – så är både högern och länge också liberalerna mer osäkra. Beslutet 1907 har exempelvis tolkats som en kompromiss, som avslöjar högerens

⁸¹ Se särskilt T. Vallinder, *I kamp för demokratin: Rösträttsrörelsen 1866-1900*. Natur och Kultur, 1962.

strategiska och taktiska förslagenhet (jfr ovan). En grund till talet om kompromiss är då att Staaff och liberalerna fick ge upp sin preferens för fortsatta majoritetsval i utbyte mot den allmänt manliga rösträtten i riksdagsval. Också vad gäller 1918 talas om en kompromiss där högern i utbyte mot allt man gav fick vissa restriktioner i den allmänna rösträtten till både riksdag och kommuner. I min tolkning är både 1907 och 1918 års beslut braskande nederlag för motståndarna till utvidgad respektive allmän rösträtt, och ingen av de eftergifter eller 'garantier' som gavs åt högern ändrar särskilt mycket i denna totalbedömning. Utfallet är sålunda så klart man kan önska i dessa 'spel', med otvetydiga vinnare och förlorare. Betyder detta att man inte kan ge någon tyngd åt den förklaringsfaktor som handlar om svenskarnas historiska benägenhet att kompromissa och obenägenhet att lösa konflikter genom våld? Inte alls, då det ju var denna tradition som möjliggjorde tolkningen från högerens sida av situationen som ett 'spel' där man kunde förlora utan hot om att utplånas. Mycket stod på spel, men det handlade i varje fall inte om den egna överlevnaden. Eller gjorde det, åtminstone 1917 och 1918?

Det har diskuterats mycket hur nära Sverige var en revolution åren 1917 och 1918. Historikern Carl Göran Andræ har nyligen presenterat den hittills mest utförliga analysen av dessa dramatiska år.⁸² Han dokumenterar oroligheternas omfattning och karaktär – i det sistnämnda avseendet främst i vilken utsträckning de var spontana respektive uppifrånstyrda. Han skildrar också i större detalj än vad som gjorts förut de olika turerna på politisk elitnivå. Av särskilt intresse här är att se hur levande olika tolkningar ur ett demokratiperspektiv av det svenska förflutna är, främst genom närvaron av intellektuella vänstersocialister som Fabian Månsson och Carl Lindhagen. Men i den intensiva demokratidiskursen under detta formativa moment finns också i

⁸² C. G. Andræ, *Revolt eller reform. Sverige inför revolutionerna i Europa 1917-1918*. Carlssons, 1998.

hög grad andra, ofta importerade radikaldemokratiska idéer. Försök gjordes exempelvis att bilda arbetar- och soldatråd efter förebild från särskilt Ryssland och Finland. En massrörelse med denna inriktning uteblev dock, bland annat säkert på grund av svenskarnas stora traditionella rysskräck, som ju ingalunda var begränsad till överklass och borgarklass. Till de levande idéerna hos en stor del av 'vänsterns' (i dåtidens mening, därmed även inkluderande liberalerna) företrädare hörde också visionen om ett omfattande bruk av folkomröstningsinstrumentet. En del av den stora författningsreformen utgjordes av riksdagsbeslutet om att utreda hur detta instrument skulle kunna bli en del av svensk demokrati.⁸³

Efter sin noggranna kartläggning av händelserna under åren 1917 och 1918 när Carl Görän Andræ följande slutsats:⁸⁴

Enligt min mening råder det ingen tvekan om att vi 1917-1918 hade en revolutionär situation i vårt land; men det blev om man så vill, en revolution på svenska, en revolution genomförd med polismästarens tillstånd.[...] Våldet fanns där; om inte annat så som ett latent hot. Det tvingade fram eftergifter, och det ledde till uppgörelser som annars aldrig skulle ha kommit till stånd. Men samtidigt får vi komma ihåg att det avgörande för den fredliga utgången var en lång tradition i de skandinaviska länderna att såvitt möjligt lösa konflikter genom kompromisser och reformer hellre än genom strid och revolution.

Vid sidan av denna konfliktlösningskultur med rötter mycket långt tillbaka i historien, vill jag starkare än Andræ betona betydelsen av nyare politiska institutioner, särskilt men inte enbart de nya kommunerna, den nya riksdagen och partisystemet. Man inte läsa de detaljerade skildringarna av de aktuella beslutsprocesserna utan att slås av den 'närhet', det 'beroende', den 'struktur', som skapas och kontinuerligt återskapas mellan de olika lägren i den politiska eliten som en följd av särskilt riksdagsarbetets och riksdagspartiernas grundregler och rutiner.

⁸³ Jfr B. Lyckow, *Folkomröstningen om rusdrycksförbud den 27 augusti 1922, eller Spelet om spriten*. Stockholms Universitet: Statsvetenskapliga institutionen, avhandlingsmanuskript, 1999.

⁸⁴ C. G. Andræ, *Revolt eller reform...*, s 313 och 312.

Att det inte blev någon våldsamt revolution i Sverige betyder ingalunda att händelserna 1917-1918 i allmänhet och den stora författningsreformen i synnerhet blev utan långsiktig betydelse. Tvärtom. Andrae igen:⁸⁵

Kan man tala om revolution i Sverige 1917-1918? Om vi utgår från gängse definitioner och tänker på revolution som ett våldsamt byte av styrande regim och av rådande sociala system, så blir svaret ett klart nej. Ser vi till de långsiktiga resultaten av dessa dramatiska år, så blir svaret inte lika självklart. Vi finner förvisso ingen förändring i äganderätten eller något förbud för privat företagsamhet i vinstsyfte. Men i Norden fick vi mycket tydliga exempel på ett samhälle med långt gående åtaganden i fråga om social trygghet, välfärdssamhället. Och socialdemokratin skaffar sig för lång tid framöver en ledande position inom politiken.

Sveriges demokratisering – en sammanfattande analys

Trots den raska och med nödvändighet ytliga framställningen ovan av ungefär ett halvt millenium av svensk politisk historia så har det blivit en ganska lång berättelse om hur Sverige demokratiserades. Ändå vill jag förlänga den ytterligare genom en sammanfattande analys, där jag försöker tydliggöra de avsnitt i narrativen som särskilt illustrerar det underliggande historisk-institutionalistiska perspektivet med dess betoning av politiska institutioner, formativa moment, sekvenser, etc.

Den svenska nationalstaten formades alltså tidigt och i en förhållandevis 'problemfri' utvecklingsprocess. Den kom att präglas av en ovanlig homogenitet i språkligt, etniskt och socialt avseende. Om någon faktor skall utpekas som viktigast bakom detta förlopp så är det nog utan tvekan landets perifera läge i nordligaste Europa – i grundläggande geografisk mening, men också länge

⁸⁵ Ibid., s 311f.

kulturellt, ekonomiskt och politiskt.⁸⁶ Sverige gavs på detta sätt redan från början mera tid för långsam evolution än de många andra statsbildningar som genomkorsades av mer revolutionära krafter på den europeiska kontinenten.

Också redan mycket tidigt skapas en lokal självstyrelsetradition av om inte demokratisk, så åtminstone ovanligt folkligt slag. Allmogen är tidigt en politisk kraft både lokalt och på den nationella nivån – det senare främst manifesterat i riksdagarnas ställning och sammansättning, där ett särskilt bondestånd ju funnits hela tiden. Sveriges tidiga statsskick framstår, med användning av S.E. Finers ovan introducerade terminologi, som ett av de allra bästa exemplen i det tidigmoderna Europa på ett statskick av forumtyp.

En huvudiakttagelse ovan var också att den starka lokalmakten förelåg *innan* Sverige inträdde i den statsbyggnadsfas där alltmer omfattande krig och krigsförberedelser tvingade fram en stor och stark *central* statsapparat. Medan det tveklöst var en *militärstat* som byggdes under 1600-talet, betonades ovan de (icke-avsedda) konsekvenser av detta militärstatsbygge, som bestod i att Sverige ovanligt tidigt och effektivt byggde upp en *allmän administrativ* kapacitet på central nivå. Denna kapacitet blev också till en ny och formidabel maktresurs som jag har valt att beteckna med termen *ämbetsmannastaten*, en institution som jag menar har bestått och präglat det levande svenska statsskicket ända in i vår tid.⁸⁷

Men det är också viktigt att understryka att även om den svenska staten byggdes mycket stark på central nivå under stormaktstiden på 1600-talet så undergrävde detta inte, som i många andra länder (det gäller till exempel Danmark), den starka lokalmakt som konstituerats tidigare. Den svenska staten byggdes stor och stark både lokalt och centralt under den tidigmoderna eran. Makt och inflytande som sociala processer konstituerar ju, tvärtemot en vanlig

⁸⁶ Se T. Knudsen, *Dansk statsbygning*. Jurist- og økonomiforbundets forlag, 1995, s 77.

⁸⁷ För en fortsatt narrativ på detta tema, se min *Den starka demokratin*, kommande 1999, kapitel 7.

missuppfattning, ofta inga nollsummespel, där den enes vinst med nödvändighet är den andres förlust – Sveriges historia med avseende på relationerna mellan lokal och central nivå menar jag är en enda utsträckt illustration till denna viktiga insikt.

Frihetstiden är som vi sett ovan en omvistad historia, inte minst med avseende på styrelseskickets utveckling. Min tolkning, fångad i avsnittsrubriken, är att den gav en försmak av vissa sidor hos en demokrati – sidor som en stor del av samtiden och hundra års professionell historieskrivning därefter kom att bedöma mycket negativt. Det fanns i konservativa kretsar ännu föga av diskursiv beredskap för politik som öppen konflikt, partibildning och legitim opposition. Men även om Frihetstiden hade denna karaktär av övergående försmak, så har jag ändå tolkat den som en period av vikt för den institutionella utvecklingen mot demokrati i vårt land. Den starka lokalmakten över både det lokala och det nationella manifesterades och utvecklades ytterligare. På nationell nivå dominerade riksdagen som den varken förr eller senare gjort, och mot slutet av perioden fanns, i jämförande perspektiv, mycket tidiga och tydliga drag av ett modernt partiväsende och till och med parlamentarism. Viktiga arv i övrigt var institutionaliseringen av statsapparatusens dualism – en unik struktur som bland annat gav fortsatt goda levnadsbetingelser för ämbetsmannastaten, och inte minst den tidiga (bara England och Holland kunde nog härvidlag tävla med oss i Europa) yttrandefrihetslagstiftningen, särskilt i den del som gällde den så kallade offentlighetsprincipen. Med realhistorien på sin sida kan man sedan hävda att den efterföljande gustavianska eran i väsentliga avseenden uttraderade Frihetstidens demokrativinster. Men vi kan också i det lite längre historiska perspektiv som vi ju har privilegiet att kunna anlägga, hävda att 'glansen över Gustavs dagar', denna lite hemvävda kopia av *l'ancien regime*, ju snart bleknade, och att Frihetstiden faktiskt alltså gav en försmak av det konstitutionella och småningom alltmer demokratiska statsskick som skulle komma under nästa sekel.

Under 1800-talet utvecklas i Sverige det slags styrelsekick som enligt Robert Dahl och många andra påvisats vara allra gynnsammast för etableringen av stabila, liberala demokratier under de första decennierna på 1900-talet.⁸⁸ Medan det i hög grad ännu rörde sig om ett elitärt minoritetsstyre, så fanns och utvecklades ytterligare en rad, för varje demokrati fundamentala politiska institutioner. Det gällde framförallt konstitutionalism i vid mening – ett stabilt och extra förändringströgt regelverk för statslivet och för medborgarnas relationer till staten. Det gällde rättsstaten, som en i betydande grad autonom sfär med självständiga domstolar som viktigaste komponent. Det handlade slutligen – och detta var nog viktigast av allt – om den politiska institution, som vi kan kalla 'legitim opposition', det vill säga att styrelsekicket tillåter och befordrar en livaktig 'borgerlig offentlighet' och bildandet av en organiserad opposition, som är legitim i den särskilda meningen att den anses vara en godkänd medtävlare om den politiska makten. Man kan naturligtvis seriöst diskutera om, i vilken grad och exakt när Sverige uppfyllde dessa och andra krav. Enligt min mening råder det dock ingen tvekan om att svenskt politiskt liv var tillräckligt präglad av det som Dahl kallar '*contestation*' – ett begrepp som avser att fånga närvaron av både pluralism och 'organisering i tävlande lag'⁸⁹ – för att vi skall kunna tillämpa hans sekvensargument, som alltså går ut på att de länder som först präglades av 'contestation' och sedan demokratiserades, i meningen införde allmän rösträtt, i högre grad än andra länder kom att tillhöra den relativt lilla gruppen – bara ett tjugotal – av stabila, liberala demokratier (eller polyarkier) under 1900-talets första hälft.

Avskaffandet av ständsriksdagen och reformeringen av det lokala självstyret var i denna narrativ klart progressiva reformer – inte, som dessa ibland åtminstone har skildrats, förändringar med i alla fall inledningsvis klart

⁸⁸ R. Dahl, *Polyarchy...*, kap 3; se även t ex S.E Finer, *The History of Government from the Earliest Times. Vol III...*, s 1567-1608.

⁸⁹ R. Dahl, *Polyarchy...*, s. 20ff.

konservativa effekter. Det konservativa motståndet fokuserades tidigt på att bevara den mycket begränsade och i ovanlig grad plutokratiskt präglade rösträtten. Ovan har jag – som ett slags illustration av 'historiens list' – pekat på att denna politiska institution, rösträttsreglerna, genom sin grundläggande karaktär och genom det utdragna förlopp i vilket de reformerades, kom att få betydelsefulla följder hur, när och varför Sverige demokratiserades. Framförallt påverkades, har jag hävdad ovan, den svenska arbetarrörelsen. Rösträttskampens tidsmässiga placering och dess dynamik i övrigt, på en gång stärkte den svenska arbetarrörelsen och medverkade till dess utpräglad reformistiska inriktning. Jag menar förstås inte att detta på något sätt är en tillräcklig förklaring, men den bör finnas med på den långa lista som i övrigt innehåller faktorer som bland annat omfattar den svenska arbetarklassens homogenitet, den både snabba och sena industrialiseringen, statskyrkans begränsningar som folkligt organisationsalternativ, etc.⁹⁰

I narrativen ovan har jag, som förhoppningsvis framgått, inte bara försökt skissera utvecklingen av statskicket i snäv mening utan också hur byggandet av själva statsapparaten framskridit. Vid flera tillfällen genom den svenska historien visar det sig att statsbyggnadsprocessen med fördel kan betraktas som en 'oberoende variabel' för att förklara demokratiseringsprocessen (det betyder förstås inte att samma process inte samtidigt är en 'beroende variabel' som kan och bör förklaras i sin tur; det handlar ju om analysens syfte). Ett uppenbart tillfälle där denna analytiska logik förefaller vara fruktbar menar jag är 'sista etappen' på sträckan fram till den allmänna rösträttens och parlamentarismens genombrott, det vill säga ungefär perioden 1890-1920. För att sammanfatta mitt argument i stiliserade sekvenstermer: Den svenska staten blev först påtagligt mycket mer interventionistisk än tidigare, sedan följde som ett slags

⁹⁰ Se t ex G. Therborn, "Nation och klass, tur och skicklighet", i K. Misgeld m fl, red., *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Tiden, 1989.

svar på vad som kan kallas ett 'legitimitetsgap' en folklig mobilisering för demokrati, och *därefter* kom beslut om reformer i demokratiserande riktning.

Slutligen resonerades kring de båda nyckelbesluten 1907 och 1918. En huvudsynpunkt i det historisk-institutionalistiska perspektivet var att vi här som annorstädes bör vara försiktiga med antaganden om att nyckelaktörerna visste vad de ville; för alla, men särskilt för de konservativa och många liberaler, gällde att de inte lärde sig vad de ville förrän de visste vad de kunde. Beträffande den omdiskuterade frågan om 'revolutionshotets' roll för Sveriges demokratisering, så menar jag med stöd av aktuell historisk forskning, att det spelade en viss begränsad roll, men att den djupt historiskt förankrade konfliktlösningskulturen, också manifesterad och ytterligare utvecklad i de nya kommunerna och i den nya riksdagen och det nya partisystemet, var viktigare för utgången. I grunden fanns också förstås socialdemokratins växande styrka, som i sin tur i betydande grad underbyggdes ytterligare av den stora författningsreform som beslutades av riksdagen den 17 december 1918.