

Litteraturgranskningar

MIKAEL SUNDSTRÖM: *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age*

Ett av de utmärkande dragen hos modern informationsteknik (IT) är att den tränger sig in på allt fler områden. För den som ville beskriva eller beforska tekniken var det enklare förr. Om vi går tillbaka till 1960- och 70-talen finner vi tekniken prydligt instoppad i datorhallar där särskilt utbildade maskinskötare hanterade ”körningar” av stora men triviala datamängder såsom lönebesked, bankkonton och stora beräkningar.

Tekniken var tydligt, rent fysiskt, avskild. Tankearbetet utfördes av människor, löneföräntare, banktjänstemän eller ingenjörer. Tekniken bara processade material enligt modeller som dessa människor framställt genom eget tanke- och handarbete.

Sedan dess har det blivit mer komplicerat. Under 1980-talet blev datorn ett redskap på var tjänstemans skrivbord. Men den blev inte bara ett redskap för rationell hantering av stora datamängder. Den kom dessutom att innehålla program för att modellera allt ifrån ekonomiska samband till byggnader. En del av tjänstemannens tankearbete flyttades på detta sätt in i datorn. Ja, en del av detta arbete passerade så småningom aldrig ens tjänstemannens hjärna. Efter som många modeller för att göra kalkyler, beräkningar och beslutsfattande kunde byggas in direkt i datorn behövde ju tjänstemännen inte ens förstå dem. De behövde bara *använda* datorn.

Nu visade sig detta vara ett ganska stort problem. Visserligen hade datorn fått en bildskärm via vilken man kunde kommunicera med den genom att skriva kommandon. Men det krävde ju att man dels hade en klar bild av vad datorn kunde göra, dels hade tid att lära sig alla kommandon som krävdes för att tala om för datorn vad man ville att den skulle göra.

Det andra av dessa problem—att lära sig bygga datorer (eller mer specifikt användargränssnitt) som kan umgås med människor på ett smidigt sätt—löstes så småningom genom att två discipliner slog sig samman. Psykologi och datavetenskap/informatik förenade sig i arbete med att utveckla vad som numera kallas usability, användbarhet, och är en industri, åtminstone i sina grundläggande delar. Vi fick inte en ny formell disciplin, men ett nytt forskningsområde som återfinns inom alla tre ovan nämnda discipliner och ett antal specialområden.

Det första av problemen—att veta vad datorn kan göra—är svårare. Det kräver inte bara allmän teknikförståelse och ”användbar” teknik, utan domänkunskaper. God användbarhet gör ju inte vem som helst till ingenjör. Man måste först skaffa vissa kunskaper om konstruktion för att kunna förstå och rätt använda ett CAD-program.

Detta problem är alltså av en annan, mer komplicerad, natur. Det kräver kunskaper om både domän och teknik. Inom en del områden har forskningen under senare år utvecklat en del kunskap. Som ett axplock bland exemplen kan nämnas Management Information Systems, beslutsstödssystem, Data mining, och prognosssystem inom exempelvis meteorologi.

De flesta av dessa system och dessa kunskaper har utvecklats genom studier i den privata sektorn. Till en del kan sådana kunskaper användas också för styrning och operativ verksamhet inom den offentliga sektorn, men det finns viktiga luckor i kunskaperna eftersom denna sektor har delvis andra grundförutsättningar. Det område som nu håller på att växa fram under namnet ”electronic government” (digital government, government online, digital governance, etc.) kan inte utan vidare ta över modeller från den privata sektorn.

En av de luckor som ännu inte fyllts på ett rimligt sätt har att göra med den enskilda människans integritet i den elektroniska världen. Tidi-

gare lagstiftning som Datalagen (1974) har visat sig inte klara av att hantera dagens IT-användning. Inte heller har de senaste försöken som exempelvis PUL (Personuppgiftslagen från 1998) gjort saken särskilt mycket bättre.

Problemet är att IT-användning numera är en så integrerad del av all slags verksamhet. Det handlar inte om enskilda enkelt kontrollerbara "datalager", utan om kommunikation mellan en mängd aktörer. IT har blivit en integrerad del av allas vardag.

Det är lätt att se att lagstiftningen aldrig kommer att bli bra så länge den inte avspeglar den nya vardag som den nya teknikanvändningen både formar och formas av. Det är svårare att se tydliga tecken på satsningar på att utveckla en modernare syn. Den elektroniska förvaltningen har hittills huvudsakligen behandlats som ett ganska trivialt område för praktiker. Det kan tyckas märkligt att så få statsvetare tagit sig an området (det finns förstås en del undantag, t ex Klaus Lenk, Ignace Snellen, William Dutton, Christine Bellamy och John Taylor).

I detta perspektiv kommer Mikael Sundströms avhandling *Connecting Social Science and Information Technology – Democratic Privacy in the Information Age* som en glad nyhet. Sundström försöker integrera en genomtänkt syn på den moderna tekniken med en definition av integritet som utgår ifrån demokratins behov av kommunikation, och inte som så många debattörer och, kan det tyckas, det mesta av lagstiftningen, reflexmässigt snarast likställer integritet med anonymitet.

Avhandlingen i korthet

Sundström vill med sin avhandling angripa det problem han ser med att studier av hur IT, varmed han i sammanhanget främst avser kommunikationsteknologi, hittills gjorts så osystematiskt. Studier görs, menar Sundström, av enskilda IT-implementationer snarare än mot bakgrund av generella drag i tekniken. Han utropar ett "war against kludgery". Själv tar han upp kampen genom att som mål för sin avhandling sätta upp följande punkter:

1. Skapa ett allmänt/heltäckande analytiskt system som kan förenkla förståelsen och studierna av IT genom att forskare från olika

discipliner kan referera till ett gemensamt ramverk, en "Grand Base för teknikförståelse".

2. Teoretiskt studera och omformulera "privacy"/integritet på ett sammanhängande sätt. Begreppet *Democratic privacy* skapas som en integration av de krav på kommunikation som demokratiska processer kräver och skyddet av den enskilda människans integritet.
3. Koppla ihop begreppen Democratic Privacy med Grand Base för att skapa ett verktyg för att analysera situationer i verkligheten.
4. Analysera ett fall med hjälp av detta verktyg för att demonstrera begreppens möjligheter som analytiskt verktyg.

Avhandlingen är alltså i första hand teoretisk genom de två nya begrepp som utvecklas (punkterna 1 och 2) och relateras till varandra (punkt 3). Den empiriska studien (punkt 4) görs i första hand för att demonstrera begreppens analytiska förmåga.

De uppsatta målen är ganska storstilade, men Sundström tonar ned förväntningarna en aning genom att påpeka att resultatet inte ska ses som en "unconditional end product" utan som "more of an organised beginning providing a set of solid methodological solutions". "The 'grand base' is not a theory, but an *abstraction procedure*" (sid 60). Den är "a permanent work-in-progress state", ett analytiskt verktyg som i sin uppenbarelse i denna avhandling endast har uppnått en "reasonable degree of solidity" (sid 51).

Begreppen ska alltså inte ses som färdiga till hela sitt innehåll. Begreppet "Grand Base" ska kunna utvidgas till att absorbera nya IT-relaterade kommunikativa möjligheter om och när sådana dyker upp. Begreppet Democratic Privacy ska kunna absorbera nya eller här förbisidda demokratiteoretiska aspekter.

Men kvar står att Sundström gör två generallangrepp. Ett går ut på att skapa ett bättre verktyg för att hantera integritet i den elektroniska världen ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Det andra går ut på att knyta ihop samhällsvetenskaplig forskning med teknikforskning. Enligt min uppfattning lyckas han ganska bra med sitt första uppsåt, mindre bra med det andra.

Låt oss nu ta en titt på de två huvudbegreppen i avhandlingen.

En "grand base" för teknikförståelse

I denna del studerar Sundström ett antal informationsteknologier för att hitta de "dimensioner" med vilka man kan beskriva teknikens effekter. Dessa dimensioner ska tillsammans utgöra en stabil bas för teknikförståelse, en bas som kan "...insulate social theorists and policy makers from the intricacies of information-technological (r)evolution" (sid 51).

De teknologier som studeras är postservice, (vanlig) telefoni, TV, tidningar, webb (html), e-post, chat och elektroniska datalagringsystem. Metoden för att hitta dimensioner är att på intuition välja ut några informationsteknologier, analysera dem en och en för att hitta olika dimensioner till dess att "avtagande avkastning" – att varje ny teknik tillför få eller inga nya dimensioner – gör det (ganska) meningslöst att fortsätta. Dimensionerna ska vara icke-reducerbara och åtskiljande (för olika tekniker).

Resultatet av genomgången av teknologier är en (lång) lista med 35 olika dimensioner. Några exempel är följande (Sundströms originalbetäckningar, mina kommentarer på svenska):

- Access time
- Information sequentiality
- Interactivity
- Pervasiveness
- Real-time transfer
- Recipient anonymity
- Sender anonymity
- Recipient transfer cost (för att hämta informationen, t ex telefontid för ett modem)
- Recipient enabling cost (kostnad för tillgång till kanalen, t ex att man måste köpa en TV-mottagare för att kunna titta på TV).
- Recipient verification of sender authenticity
- Search and retrieve ability

I stort sett kan man säga att dimensionerna beskrivs i ekonomiska termer baserade på IT:s tekniska egenskaper: Vilken typ av information hanteras? Hur mycket kostar användningen (i tid, pengar eller annat)? Vilken kontroll har jag? De har också ett individperspektiv, vilket medför att Sundström (uttryckligen) inte diskuterar organisation.

Det gör att dimensionerna för en teknikforskare framstår som tämligen triviala. Förvisso kan IT förändra de saker som nämns i listan ovan, men det är inte sådant man studerar inom teknikforskningen. Man ser i stället att teknik och människor utvecklar nya handlingsmönster och beroendeförhållanden genom intrikat samspel, och det är detta samspel man försöker förstå. Man frågar sig alltså inte bara "vad?" utan i minst lika stor utsträckning "hur?"

Det betyder att Sundströms avhandling framstår som grundad på en vacklande IT-definition. Ibland låter det som om IT definieras som den fysiska hårdvaran i tekniken: "that is what the Internet is: an infrastructure, no more, no less" (sid 18). Men när sedan IT ska exemplifieras blir det postservice och tidningar, d v s institutioner där man inte kan bortse från organisationen (exempelvis ingår redaktören i Sundströms diskussion av tidningar). Papper och penna blir av sig själva varken tidning eller postförmedling.

I dessa exempel verkar det ibland som om Sundström snarare i praktiken anammat den vidare teknikdefinition som numera genomsyrar mycket av teknikstudierna. Ett exempel är ANT (Actor Network Theory), där Bruno Latour (1987; 1999) definierar teknik som "society made durable", d v s innefattande också organisationer och sociala mönster. I denna tekniksyn är IT inte en orsak som determinerar en utveckling, utan en *aktör* som tillsammans med mänskliga aktörer konstruerar den. I Sundströms värld har tekniken "effekter".

När Sundström ska börja leta efter dimensioner som kan sammankoppla teknik och samhälle börjar han med att fundera över om han ska börja i tekniken eller i samhället. Han bestämmer sig snabbt – i endast två meningar – för att börja med att beskriva tekniken eftersom "social theory [...] seems harder to squeeze into a pre-conceptualized framework as the number of dimensions [...] would be bewilderingly large, and subject to wildly diverging interpretations" (sid 52).

Har saknar jag en diskussion om hur man ska se på teknik. Det finns ju andra synpunkter än den Sundström framför. Ur exempelvis ett ANT-perspektiv skulle man i stället säga att eftersom tekniken är så intimt sammanflätad med

samhället (människor, organisationer) så kan man inte beskriva heller den *helheltigt* i ett fåtal enkla dimensioner. För detta är den alldeles för rik på dimensioner – samma dimensioner som samhället självt, plus några som den tillför. Dessutom är alla dimensioner utsatta för olika tolkningar, även på den enkla nivån som handlar om informationsutbyte. Som Bijker & Law (1994) visar i sin beskrivning av cykelns utveckling drevs utvecklingen via de olika ”förstadier-na” (t ex ett där cykeln hade jättestort framhjul och pyttelitet bakhjul) inte av någon inneboende faktor i tekniken, utan av olika sociala grupper som såg olika fördelar med olika konstruktioner.

Förutom att dimensionerna är många är de inte så enkla som Sundström önskar sig. I avhandlingen tas endast tekniska aspekter av informationsutbyte upp. Inga som har med emotion eller kognition att göra, för att ta två aspekter som diskuteras flitigt inom informatikområdet. Exempelvis kommer Sundström fram till att TV bör beskrivas med följande dimensioner: recipient anonymity, sender anonymity, lack of pervasiveness¹, information sequentiality, information richness², och environmental interference (avser atmosfäriska störningar).

Man skulle utan vidare kunna beskriva radio på samma sätt. Det kan tyckas lite underligt, inte minst mot bakgrund av den debatt som pågått under många år om TVs roll just som bildmedium. Många skulle nog hävda att just bilden är TV mest utmärkande egenskap.

En av diskussionerna om datoranvändning handlar om att man på olika sätt kan bli ”uppslukad” av mediet. Detta kan ske av tekniska skäl (eftersom det kan kräva så stor uppmärksamhet att hantera datorn rent tekniskt) eller på grund av kognitiv överbelastning (för mycket information på skärmen). Man talar också mycket om emotionella skäl, exempelvis anses ju datorspel leda till en slags beroende, (”addiction”). En ny avhandling i informatik, om 3D-teknik i skolundervisning, har titeln ”Perceptually seductive technology” (Waterworth, 2001), ett aktuellt forskningsområde som intresserar både psykologer och informatiker kallas ”affective computing”; två exempel på termer som används för att diskutera emotionella aspekter av teknikanvändning.

Andra dimensioner som ofta används för att beskriva informationsteknik av olika slag är att bilder och rörliga objekt ersätter ord, och att tekniken därmed befördrar en utveckling mot ökad användning av bildspråk (en dimension som sedan länge förekommit i diskussioner om både serietidningar och TV), eller att HTML är en *struktur* (hypertext) snarare än en kodning av termer. Dessutom är IT ofta påtagligt en i användningssituationer autonom *aktör* genom applets, cookies, agenter etc, det vill säga *aktiva element*. Sådana dimensioner av tekniken ignoreras uttryckligen.

I Sundströms definition ska de teknikbeskrivande dimensionerna vara icke reducerbara och åtskiljande. Skälet är att han vill förenkla för samhällsforskaren. Därför vill han hålla sig till termer som beskriver informationsflöden. Detta är OK så länge man bara vill göra just detta, och det räcker också ganska långt för att kunna föra den diskussion om Democratic Privacy som senare följer. Men som en ”Grand Base” för teknikförståelse räcker de inte. ”Seduction”, ”ad-diction” och ”affectiveness” är förvisso inte enkla dimensioner, men de kan inte reduceras till informationsutbyte.

Sundström vill gömma den tekniska jargongen. Men i ansträngningarna att göra det gömmer han också de intressanta dimensionerna av IT-användning.

Faktum är att Sundström i vissa ögonblick tycks inse åtminstone en del av problemet. Ett exempel på detta dyker upp när han senare tar sig an uppgiften att koppla ihop Democratic Privacy med Grand Base. Då får han problem, eftersom han upptäcker att vissa komponenter påverkas bara om kommunikativa parametrar omorganiserar, inte av IT självt. ”For example, the repeatedly emphasised citizen right to initiate a two-way information flow with his/her representative seems hard to ensure using only some kind of IT-solution: it must be an accepted and acceptable norm so that the representative makes it his/her own task” (sid 178).

Just det. Tekniken medför inte i sig vissa konsekvenser som man kan definiera i förväg. Ett exempel: Statskontoret rekommenderade i mitten av 1990-talet att statsförvaltningen skulle vara mycket försiktig med e-postanvändning, av

säkerhetsskäl. Men teknikens existens och fördelar medförde att människor börjar mejla, vilket så småningom ledde till om inte ett tvång så i alla fall en social norm att man bör läsa och besvara e-post, även inom förvaltningen. Hösten 2001 föreslogs också en lag som ska tvinga myndigheter att besvara inkommande e-post.

Detta har skett utan att e-posttekniken har blivit säkrare. Trots att det fortfarande handlar om elektroniska vykort i säkerhetsavseende sitter jag idag och diskuterar min pension med tjänstemän på skatteförvaltningen via e-post. Vi har vant oss. Statskontoret fick ge sig. Trots att de hade rätt i sin beskrivning av teknikens funktion. Så fungerar teknikutveckling.

Sundströms lösning i avhandlingen är att ignorera sådana dimensioner och gå vidare med dem som blir kvar. Det är en rimlig väg för att kunna fortsätta diskussionen om Democratic Privacy, men det innebär också att avhandlingens bara är intressant för diskussionen om integritet, inte för den om IT.

”Democratic Privacy”

Privacy/integritet är ett begrepp som varit med i IT-debatten under åtminstone de snart 30 år som förflutit sedan Datalagens tillkomst.

Debatten har ofta handlat om enskilda saker, exempelvis skapande och samkörning av databaser eller publicering på webbsidor. Mer sällan har begreppet använts med teoretisk förankring, definitioner är ofta av operativ karaktär exempelvis i OECD:s ”Code of Fair Information Practice”. Det som intresserar Sundström mest är att begreppet sällan kopplats ihop med demokratisk teori. Därför, menar han, har diskussionen ofta blivit negativ och försvarande (”disabling” tradition). Begreppet integritet/privacy definieras ofta nästan som en synonym till anonymitet och hämmar därför kommunikation.

Begreppet Democratic Privacy omfattar därför inte bara de begränsningar som skyddet av den privata sfären kan kräva, utan också ”enabling elements”, sådana saker som främjar den kommunikation som demokratin kräver. Democratic Privacy ses alltså inte bara som en individens rättighet, utan ett fundament för att demokratin ska fungera.

Sundström använder författare från olika demokratiska skolor för att definiera begreppet. Hans urval består med hans egna ord av att plocka bland olika teorier, med ”en förkärlek för” deliberativa/participativa. Han menar att denna metod är rimlig eftersom olika teorier inte skiljer sig så mycket från varandra i ett informationsflödesperspektiv.

Det är rimligt att se det så för att komma vidare i uppbyggnaden av begreppet. Men när man sedan ska återvända till de tolkningar som krävs för att man ska kunna använda begreppet (som vi snart ska ta upp) kan man inte komma ifrån det faktum att olika demokratiska teorier faktiskt har olika syn på, exempelvis, byråkratens roll.

I denna del av avhandlingen analyseras individens kommunikativa situation i termer av fyra typer av informationsflöden: *Information in, information ut, information inom* och *information om/utanför*. Analysen handlar i första hand om information ”in” och ”ut”. Information ”inom” avser en förädlingsprocess, vad som händer när individen själv bearbetar inkommande information i relation till sina egna referensramar. Information ”om” handlar om information som redan lämnat den enskilde, som alltså redan ”finns där ute”. Sundström menar att Democratic Privacy inte behöver bry sig så mycket om detta eftersom ”breaches of privacy must take place in the information out domain” (sid 107), alltså när individen lämnar uppgifter, frivilligt eller av tvång. När informationen sedan finns därute är det ”of no democratic privacy concern whether it exists in fragments or in more aggregated forms” (sid 210).

Detta är antingen en brist hos begreppet Democratic Privacy eller ett definitionsproblem. Mycket av diskussionen om Datalagen handlade ju om problemen med samkörning av register och den ”dataskugga” (bild av en individ) som då uppstod genom att olika uppgifter *tillsammans* gav inte nödvändigtvis en fullständigare utan *en annorlunda* bild av en individ än de gjorde var för sig (t ex Freese, 1979). Flera studier har ju också visat att samkörning av information är problematisk på grund av datakvalitetsproblem – information som insamlats med olika syften kan inte utan vidare kombineras eftersom begrepp har definierats olika i olika samman-

hang. Bortsett från att sakfelen kan göra informationen oanvändbar, och därmed samkörning- en oekonomisk, kan den enskildes integritet förstås påverkas genom att uppgifter som tillsammans ger en felaktig bild av henne framträder.

Sundström skriver att man borde tagit hand om problemet tidigare, när informationen en gång samlades in (sid 166). Men detta är ju omöjligt eftersom inte alla användningar av information kan förutses, och eftersom inte alltid ny information kan samlas in varje gång man vill göra en undersökning av något förhållande inom befolkningen.

Möjligen kan detta problem definieras bort genom att man definierar t ex en samkörning av två register som en ”information ut” – situation (det var ju i praktiken detta den gamla Datalagen gjorde genom att slå fast att ett nytt personregister uppstod varje gång två existerande samkördes).

Greppet att studera informationsflöden snarare än lager (som både datalagen och PUL fokuserar på) är mycket bra. Det är ju just flöden det handlar om på Internet. Visserligen finns lager också, ett mejl, till exempel, kan ju passera ett stort antal lager – server – på sin väg från sändare till mottagare. Men precis som fysiska brev kan klassificeras efter innehåll (rekommenderas, assureras, märkas med ”bräckligt” eller ”brädska”) och behandlas på olika sätt efter klassifikation ser man snabbt att något liknande bör göras med elektronisk post. Därför gör Sundströms grepp att många aspekter av elektronisk kommunikation framträder, som inte gör det med Datalagens eller PULs angreppssätt.

När information ”in” och ”ut” ska diskuteras utgår Sundström från individen och diskuterar sedan informationsflöden, olika kommunikationssituationer:

- Medborgare – medborgare
- Medborgare – representant- medborgare
- Medborgare – förmedborgare (pre-citizen) – medborgare

Diskussionen följer individen/medborgaren. Representanten (politikern eller dennes ställföreträdare) och byråkraten tas bara upp när de kommer in i bilden, ingen helhetlig analys av deras situation görs (detta är en avgränsning, ingen brist).

Sundström gör en ganska stor affär av ”förmedborgaren”. Denne kan vara antingen ett barn under myndig ålder, eller exempelvis en person som ska invandra och ännu inte uppnått status av medborgare. Det är det första fallet som intresserar Sundström mest, och han kommer bland annat fram till att det vore lämpligt att dra ett streck vid myndighetsdagen och radera all, eller det mesta, av den information som personen före denna dag spritt om sig själv, för att den nye medborgaren ska kunna börja sin (mer medvetna) tillvaro med en ”clean slate”, om hon inte uttryckligen bestämmer annorlunda.

Detta är en intressant diskussion som kan tyckas djärv, men mot bakgrund av till exempel dagens ungdomars flitiga och inte alltid medvetna surfande på nätet ändå förtjänar att tas upp. Det finns många ställen på nätet där man kan hamna, avsiktligt eller oavsiktligt. Allt som rör navigation på nätet kan registreras och lagras, men det finns många skäl till att inte göra det.

Sundströms genomgång av olika kommunikationssituationer görs mot bakgrund av en blandad samling demokratiteoretisk litteratur. Genomgången är systematisk och ger därför en bra inblick i ett nytt sätt att studera elektronisk kommunikation ur ett integritetsperspektiv.

Resultatet av denna del i avhandlingen är en katalog över de rättigheter och skyldigheter som Democratic Privacy leder till. Några axplock ur denna lista, för att ge en bild:

Allmänna principer:

- Ökad kostnad för mottagaren för att skaffa information ska följas av ökade möjligheter att hålla avsändaren ansvarig.
- Individen har rätt till (så gott som) gratis tillgång till datakällor där ”demos-wide” information finns.
- Det ska vara förenat med försumbart små resurskrav att autentisera information.
- Medborgaren har både rätt och skyldighet att reaktivera automatiska information in-flöden.

Kommunikation med representanter

- Medborgaren har alltid rätt att kunna identifiera representanter när de har skickat iväg information.

- Kommunikation mellan medborgare och deras representanter ska alltid vara öppen för alla, utom i de fall när medborgaren är avtvingad informationen.

Kommunikation med jämlikar:

- Medborgaren har en skyldighet att inte sprida ”pervasive” information till jämlikar.
- Medborgaren har rätt att vara anonym (som avsändare) när ”non-pervasive” information skickas.

Kommunikation med för-medborgare:

- Vårdare har skyldighet att inte monopolisera informationsflöden till deras skyddslingar.
- Det måste finnas ett sätt att sätta upp en ”skärm” mellan för-medborgare och hel-medborgare, t ex genom att rensa databaser från innehåll som kommit till innan status av full medborgare uppnåtts.

Listan innehåller 22 punkter. Den är ”abridged”, men ger ändå en god överblick över vad begreppet Democratic Privacy skulle innebära i praktiken. Mycket skulle vara annorlunda, åtminstone om man tar Sundström strikt på orden.

Sundström menar själv att man inte utan vidare kan implementera begreppet Democratic Privacy. Det är en mycket klok bedömning. För även om jag tidigare nämnde att jag ser själva idén som nödvändig för att komma ifrån det limbo som IT befinner sig i, där nuvarande lagstiftning och de synsätt som finns bakom denna inte går väl ihop med den nya tekniken och de synsätt på vilka den faktiska användningen av denna grundas, så finns många saker att diskutera i de resultat Sundström kommer fram till.

En invändning man kan ha är att integritets-skyddet, traditionellt den allt överskuggande aspekten, kommer väl mycket i skymundan i iveren att befördra kommunikation. Delvis kan detta vara en ryggmärgsreaktion från min sida. Delvis kan invändningen bero på att Sundström inte alltid är så precis i detaljerna. Ett exempel är följande kriterium: ”Whenever the citizen is temporarily or permanently deprived of his/her democratic rights as a consequence of (for instance) an indictment for a criminal offence, this information must be made available to a wider audience, even should the citizen prefer to keep it secret” (sid 176).

Detta låter riktigt Orwellskt. Det skulle alltså räcka med en falsk anklagelse för att information ska spridas allmänt om den? Nu är det ju inte helt klart hur man ska tolka detta uttalande. Det beror ju på exakt vad som ingår i ”this information” – hela anklagelseakten eller bara en anmälan av att anklagelse skett? Den ursprungliga anklagelsen, åtalet eller domen? – och vilka som ingår i ”a wider audience”.

Detta är inte fråga om semantiska hårklyveri-er. Problemet infinner sig oberoende av hur man tolkar orden i citatet. För det första, vid en händelse som denna skulle alltså de demokratiska rättigheterna försvinna. Helt och hållet (får man anta, eftersom det inte kvalificeras). Redan det låter lite märkligt; man blir ju i dagens Sverige inte av med alla sina demokratiska rättigheter bara för att man anklagas – eller ens om man fälls – för ett brott. Man får t ex rösta fast man sitter i fängelse. Man har rätt till viss integritet, om än inskränkt. I Sundströms elektroniska värld blir det värre. Sundström menar nämligen att vi borde ha var sitt ”democratic alias” (sid 249), en pseudonym med vilken vi kunde röra oss anonymt i den elektroniska världen. Det skulle underlätta möjligheterna att separera olika typer av kommunikation från varandra, och därmed skulle man kunna implementera olika typer av kommunikation i enlighet med de olika krav som begreppet Democratic Privacy kräver.

Här förväxlar Sundström anonymitet och pseudonymitet. Sundströms alias ska vara ”as consistent and enduring as the physical person” (sid 249). För att kunna användas i ett demokratiskt sammanhang måste ju en identitet ha permanens, man ska inte kunna gömma sig bakom en mängd tillfälliga identiteter. Men ett alias är en pseudonym. Det finns alltså en stark koppling mellan alias och fysisk person. Om man knäcker koden avslöjar man då hela den fysiska personen. Och det var ju det som skulle hända vid t ex en brottsanklagelse. Det innebär även en falsk sådan skulle räcka för att kopplingen mellan alias och fysisk person skulle utlämnas (den var ju en demokratisk rättighet, som man temporärt kunde bli av med), och därmed skulle all information om personen bli öppen för alla. Även om

det skulle gälla temporärt kan man där se många följder för individen som knappast kan kallas temporära.

Sundström menar säkert inte så. Men det står så i boken.

Även uttalandet att kommunikation mellan medborgare och deras representanter alltid ska vara öppen för alla, utom i de fall när medborgaren är avtvingad informationen, reser frågor. Å ena sidan blir ju lobbying meningslös, eftersom den alltid skulle bli helt offentlig. Detta kan man se som positivt eller negativt efter smak. Mer allmänt motbjudande är att även mer förtroliga samtal mellan enskilda och deras representanter blir offentliga så länge som det är medborgaren som initierat kontakten. Låt oss säga att en handikappad person i en svår personlig situation kontaktar en politiker för att be om hjälp. Politikern nappar, och i deras kontakter utspinner sig långa och ingående konversationer, i vilka intima detaljer om den handikappades situation kommer fram. Låt oss dessutom säga att diskussionerna i långa stycken förs via e-post och politikern sedan tvingas offentliggöra sina mejl (idag är detta ofta men inte alltid nödvändigt). Eller varför inte att de automatiskt hamnar i en offentlig databas, åtkomlig via Internet för alla medborgare. Hur mycket bättre demokratisk kommunikation har man då fått på bekostnad av en dramatiskt minskad integritet?

Jag nöjer mig med dessa exempel för att visa att trots att Democratic Privacy är en god idé rymmer begreppet i Sundströms preliminära definition många faror. Den uppenbara vinsten är att den för demokratin nödvändiga kommunikationen kommer med i diskussionen. Men för att begreppet ska bli praktiskt användbart återstår många diskussioner om vilka avvägningar som ska göras. Och *hur* dessa avvägningar ska göras. I vilken utsträckning ska individen själv få avgöra hur privat ett elektroniskt brev ska anses vara? I vilken utsträckning ska generell lagstiftning gälla? Det går inte att ge enkla antingen-eller svar. Man kan inte reglera den elektroniska världen så att alla fickor av fritt område försvinner. Även om man sätter upp regler för t ex e-postkommunikation via professionella kanaler (tjänstepost) så kan människor skaffa privata e-postadresser. Det finns en gräns mellan det pri-

vata och det offentliga även när det gäller offentliga personer, och denna gräns måste på något sätt kunna upprätthållas också i den elektroniska världen.

Exemplet ovan med den handikappade och politikern visar inte bara på problem med Sundströms resonemang, utan också med dagens lagstiftning. Som det nu är måste man känna väl till vilken lagstiftning och vilka kontrollmöjligheter som gäller för olika typer av e-postadresser för att på rätt sätt hantera sin integritet i olika kontakter. Man hamnar exempelvis i praktiken i helt olika situationer om man kontaktar en offentliganställd via hans kontorsadress (t ex n.n.@riksdagen.se) eller om man gör det via hans hotmail-adress.

Slutligen gör Sundström en empirisk test av Democratic Privacy genom att använda begreppet för att studera intersektionen av Datalagen (1973-1998) och EU:s direktiv (1995) som ligger till grund för PUL (1998). Fokus är på den svenska situationen 1991-1993 (förändringarna planerade för Datalagen) och 1995-2001 (EU-direktiven; debatten om implementationen i PUL 1998).

En viktig poäng Sundström gör är att kritisera lagstiftningen – och diskussionen om denna – för dess fokus på *datalagring* när det i själva verket är *kommunikation/informationsflöden* som är det viktiga. Fokus på lagring leder dels till onödiga problem när man diskuterar olika medier – det som går för sig i en tidning går inte alltid för sig på webben. Detta är i och för sig ett problem som diskuterats tidigare, bland annat av Anders R Olsson, men Sundström för diskussionen ett stort steg framåt genom att presentera en sammanhållen modell för att analysera integritetsproblemen på ett nytt sätt.

Då det gäller resultaten av analysen av Datalagen och PUL genom Democratic Privacy-glasögon kan man göra en hel del invändningar.

Givetvis kommer Sundström på flera punkter fram till andra förslag. Ur Democratic Privacy-synpunkt borde exempelvis direktreklam tillåtas genom en ”opt-in”-modell (man ska aktivt ange att man vill ha den) i stället för, som i nuvarande svenska modell ”opt-out”. Argumentet är att direktreklam är exempel på icke tillåtet ”persuasive speech”. Men detta har kritiserats från

första början, från flera utgångspunkter, och kommer nu att ändras efter krav från EU-direktiv.

Mer kontroversiellt är tanken att rätten att ta bort information ur databaser om man anser den felaktig inte längre skulle vara så självklar. Den rätten ska man ha, menar Sundström, om informationen avtvingats en, men inte om man lämnat den frivilligt. Ett argument är att andra medborgare har rätt att veta något om en, och om man kan ändra på den bild man ger av sig själv hur som helst blir den rätten urholkad. Återigen något som kan tolkas ganska Orwellskt – du kan aldrig bli kvitt dina förflugna ord. Hur ser ett samhälle utan glömska ut?

I sammanfattning tycker jag att idén med begreppet Democratic Privacy är lysande. Sundström gör också ett ganska gott jobb med att mejsla ut det. Som nystart i en debatt som behöver ett genombrott tror jag det kan fungera. Men inte som slutpunkt. Det är fruktbart att studera informationsflöden, men det räcker inte. De slutsatser som Sundström kommer fram till är ofta alltför grova. När man ska förfina dem kan man inte komma ifrån *innehållet* i de olika demokratiska modellerna, och därmed måste man göra val.

Diskussion

Sundström gör i sin avhandling två ambitiösa utspel. Ett går ut på att skapa ett bättre verktyg för att hantera integritet i den elektroniska världen ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Där lyckas han trots allt ganska bra, enligt min mening. Det andra går ut på att knyta ihop samhällsvetenskaplig forskning med teknikforskning. Där lyckas han inte alls, menar jag. Men eftersom ”Grand Base” faktiskt inte är en förutsättning för diskussionen om Democratic Privacy, och eftersom det finns ett akut behov av en diskussion om det senare tycker jag ändå att avhandlingen fyller åtminstone en del av ett stort hål. De dimensioner som Sundström hittar under utvecklingen av Grand Base är förvisso rimliga, men utgör inte en tillräcklig grund för att skapa någon slags enhetlig bas för teknikstudier. Däremot räcker de gott för den diskussion som senare förs om integritet. Det hade alltså varit rimligare att vän-

da på titeln: ”Democratic Privacy in the Information Age. Connecting Social Science and Information Technology”. Det skulle göra avhandlingen större rättvisa.

Avhandlingens styrka är att den har mycket stor relevans: Sundström tillhandahåller en modell för att analysera informationsflöden ur ett demokratiskt perspektiv. Detta är absolut nödvändigt i en tid där vi har ett nytt medium – Internet – som de facto redan blivit ett grundläggande kommunikationsmedel i samhället samtidigt som försöken från politikens sida att förhålla sig till det är valhända. IT-användning definieras idag mer av flöden än av datalager.

Avhandlingen har också stor uppfinningshöjd. Ingen har försökt sig på detta förut, varken inom informatik eller inom statsvetenskap. Men när detta är sagt kommer vi genast in på avhandlingens svagheter. Det är givetvis svårt att skriva en avhandling som ger sig in på (åtminstone) två olika ämnesområden. Visserligen är det nödvändigt med sådana gränsöverskridande försök om vi ska kunna förstå företeelser som ”electronic government”, men man måste integrera kunskaper från bägge områdena, som i analogin med ”användbarhet” i inledningen av denna artikel. Det måste till en grund av både teknikförståelse och samhällsförståelse. På samma sätt som psykologi och informatik förenats i ”användbarhetsstudier” måste demokratiforskning och IT-forskning förenas i ”democrIT-forskning”. I Sundströms avhandling blir det tydligt att han försöker göra sig av med det ena ämnet – informatik eller teknikstudier – för att ostört kunna ägna sig åt det andra, statsvetenskap. Det går inte.

Man kan inte, som Sundström försöker göra, härleda alla relevanta aspekter i förväg ur en slags ”grand verksamhetsanalys”. Tekniken utvecklas i ett komplicerat samspel mellan artefakter och människor (individer och olika typer av organisationer). Avhandlingen gör inte detta samspel rättvisa, men den bidrar till diskussionen genom att göra ett gott försök att utveckla en av de dimensioner där teknik och samhälle möts, integritetsfrågor i samband med demokratisk kommunikation.

Jag vill inte låta den kritik jag fört fram ovan överskugga det faktum att Sundström sätter fingret på en viktig, och ganska öm, punkt.

Inom kort kommer förvaltningen att vara betydligt mer elektronisk än i dag. För denna utveckling krävs stabila definitioner att relatera olika applikationer till (t ex trafiksystem, webbsökningar, politiska diskussioner online). Hur den enskildes integritet ska hanteras är en diskussion som hittills inte förts på ett sätt som speglar alla relevanta dimensioner.

En annan diskussion är den om byråkratens roll, som Sundström pekar ut men inte närmare utreder. Elektronisk förvaltning betyder en slags brukardemokrati, även på demokratis område. Allt mer kommer kanaliseras genom IT-system och deras förvaltare, de tjänstemän som hanterar dem operativt och strategiskt. Det kan handla om exempelvis "servicedeklarationer" och "servicedialoger" för att ta ett par begrepp ur diskussionen om 24-timmarmyndigheten. Dessa är i högsta grad strategiska – de handlar om prioriteringar av resurser. Men de är i sin hantering operativa, och därför blir tjänstemannens roll allt viktigare – diskussionerna kommer att hanteras av dessa.

Eller snarare intermediärerna. Sundström använder ordet "proxy", ställföreträdare, och det är väl valt. Intermediärer kommer att finnas i allt större utsträckning, och de är inte alla offentligt ställda tjänstemän. Företag och myndigheter definierar allt oftare sina tjänster som förmedling av tjänster som till åtminstone en del är offentligt finansierade (t ex medborgarkontor). T o m på "e-demokratis" dyker intermediärer upp – "rådslagen" i Kalix och Nyköping utformades och sköttes av ett privat företag.

Allt detta sker utan närmare definition av vad demokrati är, precis som om det vore ett enhetligt begrepp. Redan i teorin är det inte så, det finns olika idéer om vilket som är det bästa förhållandet mellan styrande och styrda. Dessutom definieras ju demokrati i praktiken till stor del med referens till tradition snarare än teori. *Detta måste ändras i den elektroniska förvaltningen, annars går den inte att bygga.* IT-lösningar kräver tydliga definitioner, till skillnad från politiker. I det perspektivet kommer begreppet De-

mocratic Privacy, med alla sina ofullständigheter, inte en dag för tidigt.

Å andra sidan byggs ju den elektroniska världen ändå. Utan klara definitioner. Som ett lappverk, där till slut vissa lösningar tar över utan att de är vare sig särskilt väldefinierade eller heltäckande. Och sedan definieras demokrati utifrån den nya verklighet som skapats. På vägen har man bara diskuterat säkerhet och effektivitet, för i dessa frågor finns tydliga användarkrav. Därför är det å ena sidan lite svårt att se hur ett begrepp som Democratic Privacy skulle kunna komma in och spela en viktig roll i ett formativt skede, å andra sidan lätt att se att det skulle behövas. Om man nu vill att demokratiska teorier ska ha något betydande inflytande över utvecklingen.

Det vore ett intressant experiment.

Åke Grönlund

Noter

1. Sundström menar att TV inte är "påträngande" eftersom man måste slå på TV:n, till skillnad från mejl som kommer automatiskt. Man skulle med hänvisning till debatten om TVs inverkan kunna hävda att det är tvärtom, att TV-mediet faktiskt är *pervasive* eftersom det hela tiden finns till hands i vardagsrummet, eftersom det är kulturell norm att titta på TV, o s v.

2. Ett begrepp som Sundström använder oortodott för att betyda "mängd" i stället för den vanliga betydelsen "samtidig information av olika typ", exempelvis text, bild och ljud.

Referenser

- Bijker, W. E. and Law, J. (1994) *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnological Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Freese, J. (1979) *Ger datalagen dig något skydd?* Lund: Studentlitteratur.
- Latour, B (1987) *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, B (1999) *Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Waterworth, E L (2001) *Perceptually-Seductive Technology—designing computer support for everyday creativity*. Umeå universitet, Informatik. Doktorsavhandling

Replik

Det finns en fara i att vetenskapligt försöka knyta samman två skilda forskningstraditioner eftersom man öppnar sig för två lika skilda typer av kritik. Detta blir tydligt i föreliggande anmälan som ju sysslar med en avhandling som avser knyta ihop förståelse av informationsteknik med en "privacy" diskussion som rotas i demokratiteori. Den kritik som Grönlund, en informatiker, riktar mot mitt arbete skiljer sig – vilket knappast är överraskande – ganska markant från den kritik jag hade väntat av en demokratiteoretiker. På ett sätt är luftning av sådan kritik bra, eftersom jag som statsvetare förhoppningsvis har mer att lära om informatik än om demokratiteori.

Icke desto mindre måste jag hävda att centrala delar av den anförda kritiken tycks bero på ganska grundläggande missförstånd vad gäller mina målsättningar med ramverket för förståelse av informationsteknik. Låt oss börja där, eftersom kritiken som förs fram inte är av det nådiga slaget. Grönlund går så långt att han vill hävda att jag inte "lyckas alls", med denna del av avhandlingen. That, I will not have.

Framför allt är det den uttryckliga ambitionen att ramverket, och dess olika dimensioner, skall göras så ontologiskt befriat som möjligt som tycks förvirra. Meningen med ramverket är just att på ett systematiskt sätt kunna lokalisera teknikdimensioner utan att belasta dem med ontologiskt bagage. Det betyder inte alls att dimensionerna inte *har* ett ontologiskt innehåll – bara att detta innehåll för stunden lämnas därhän. Grönlund skriver att de lokaliserade "dimensionerna för en teknikforskare framstår som tämligen triviala", och det är just det som är meningen. Ramverket riktar sig inte särskilt, kanske inte ens främst, till den tydliga homogena grupp av "teknikforskare" Grönlund gör sig till talesman för, och "trivial" måste i detta sammanhang närmast uppfattas som ett honnörsord, för det bety-

der att dimensionerna är enkla, och lättfattliga. I motsats till vad Grönlund tycks mena, skall dimensionerna i detta läge *inte* vara "laddade" med kognitiv teori, med demokratisk teori, med säkerhetspolitisk teori, eller med någon annan typ av teori. Basen är en samling strängt tekniska aspekter (dvs dimensionerna) som *sedan* skall kopplas till samhällsvetenskaplig (och för all del annan) teori.

Ett exempel. Om vi konstaterar att en egenskap är möjligheten/omöjligheten för en "sändare" av information att vara anonym så betyder detta inte att vi automatiskt tillskrivit sändaranonymitet något egentligt samhällsvetenskapligt "värde". En demokratiforskare kan dock senare ha påtagliga synpunkter om sändaranonymitet, och det kan forskare från andra discipliner också ha. Det är i detta möte den verkliga komplexiteten uppstår, *inte* i noterandet av anonymitet som enskild egenskap: den "bara" finns där eller inte. Grönlund: "...alla dimensioner är utsatta för olika tolkningar, även på den enkla nivån som handlar om informationsutbyte". Hur "olika" kan man egentligen "tolka" den abstrakt tekniska möjligheten att vara eller inte vara anonym? Ramverket är tänkt att generera "triviala" egenskaper som hör till samma logiska *klass* som sändaranonymitet, och jag spenderar mycket möda för att göra det möjligt att på ett ordnat sätt komplettera, eller korrigera, de egenskaper jag noterar. De dimensioner Grönlund tycker jag borde ha innefattat ("Seduction", "addiction" och "affectiveness") hör till en väsensskild klass av dimensioner som givetvis passar i många andra sammanhang, men som sannerligen skulle vara udda fåglar här. Däremot skulle diskussion om t.ex. "seduction" kunna komma att *generera* fördjupad insikt om en eller flera av de tekniska egenskaper som ramverket innehåller (t.ex. om man kanske noterar psykologiska befinning som påverkas av möjligheten att vara anonym, för att hålla oss till den redan avhandlade dimensionen). Denna insikt bör egentligen i sig vara tillräcklig, för det visar att "seduction" hör till en annan klass av dimensioner (kunskap om en specifik icke-reducerbar teknisk egenskap kan inte användas för att förstå en annan specifik icke-reducerbar teknisk egenskap inom samma klass).

Grönlund: ”Just det. Tekniken medför inte i sig vissa konsekvenser som man kan definiera i förväg”. Kanske inte konsekvenserna, men *potentialen* till konsekvenserna – något annat försöker jag mig heller inte på. Man kan ”definiera” vad man tycker och tror om sändaranonymitet, och en teknisk implementering som sedan ger möjlighet att vara just sändaranonym bär också med sig denna potential. Eller låt oss använda en (förenklad) jämförelse som Grönlund själv favoriserar. Ett ramverk som handlade om cyklar istället för kommunikationsteknik skulle ha sin egen egenskapsrymd. En dimension kanske kan vara cyklistens höjd över marken. Utan vidare studier eller normativa överväganden har denna dimension inget egentligt ”värde”. Från fysikaliska och medicinska studier drar man dock måhända slutsatsen att cyklister som trillar av cykeln tenderar att, allt annat lika, slå sig värre om de sitter högt än om de sitter lågt. Cyklar som utformas med enorma bakhjul, eller enhjulningar vars sadel sitter tre meter upp delar egenskapen ”cyklisten högt upp”, och därför även den ”fördefinierade” konsekvenspotentialen ”riskerar slå sig illa om man trillar”. Om anställda på statskontoret ändå föredrar att cykla på enhjulningar vars sadel sitter högt upp så inverkar detta inte alls på potentialen som sådan: de kommer att slå sig illa om de faller av, även om de lärt sig acceptera eller ignorera risken (eller kanske inte ens känner till den).

Låt oss runda av den hittillsvarande diskussionen: avhandlingens första del ägnas alltså endast åt att metodiskt *lokalisera* de olika egenskaperna som hör till ramverket: *inte* åt att ladda dem med potential/innehåll. Detta sker i avhandlingens *andra* del, där demokratiteori genererar *privacy*-”laddning” för vissa tekniska egenskaper. Grönlunds påstående att avhandlingen ”bara är intressant för diskussionen om integritet, inte för den om IT” får självklart stå för honom, men om avhandlingens andra del handlat om säkerhetspolitiska aspekter istället – och ramverket är ju ”aempiriskt” och därför inte utformat för att passa just demokratiteoretiska studier så det hade inte inneburit särskilda svårigheter att göra detta – så hade avhandlingen kanske bara tyckts ”vara intressant för diskussionen om säkerhetspolitik, inte för den om IT”. I förlängningen borde då

insikten smyga sig på att man kan säga många saker om IT med ramverket som *utgångspunkt*, vilket liksom är poängen, och att då avhandlingens, och ramverket, också har ett värde för den större ”diskussionen om IT”. *Ramverket gör inga som helst anspråk att kunna förklara hur och varför teknik utvecklats på olika sätt, och detta görs klart på många olika ställen i texten.*

”Förvisso kan IT förändra ... [egenskaperna i ramverket], men det är inte sådant man studerar inom teknikforskningen”. Om detta påstående är riktigt känner jag mig belåten att ha kunnat föreslå en kompletterande – och fungerande – metod för att i någon mån råda bot på detta tillkortakommande.

Nu över till kritiken mot *democratic privacy* som begrepp – en kritik som, uttryckligen, är mindre allvarlig än den mot det tekniskt orienterade ramverket (mycket allvarligare skulle den väl strängt taget inte heller kunnat bli). Här känns det viktigt att poängtera att Grönlund rotar mycket av kritiken mot den teoretiska begreppsapparaten i spridda empiriska observationer, vilket känns som ett vingligt angreppssätt. Han menar till exempel att *democratic privacy* lider av ett problem när det inte behandlar *information without*, dvs information som finns tillgängligt ”där ute”, utan istället fokuserar på *information out*, dvs när informationen på ett eller annat sätt lämnar den enskilde. Han stödjer sig därvid på diskussionen om samkörning mellan olika register etc. som ju visar att man på detta sätt kan få en *annorlunda* bild av en enskild genom att trycka samman information från olika källor. Mitt enkla svar är att eftersom jag inte anlägger en abduktiv ansats vore det mig helt främmande att låta den empiriska verklighet som Grönlund pekar på få någon bäring på mitt abstrakta demokratiteoretiska resonemang.¹ Jag förklarar istället ganska ingående varför jag anser att jag har stöd för min slutsats i just demokratiteori.

Kritiken mot *Democratic Privacy* sysslar både med detaljer och med mer allmänna ting. Jag är egentligen mindre hågad att gå in på detaljer,² men Grönlund ägnar, symptomatiskt, mycket tid åt exemplet med den handikappade och politikern där han menar att den (av *democratic privacy*) efterfrågade öppenheten skulle kunna drabba den handikappade på ett oönskat sätt. Ett

behjärtansvärt ämne naturligtvis, men det är inte för den sakens skull självklart att den enskildes integritet skall gå före möjligheten att utvärdera vad den demokratiska representanten egentligen har för sig.³ Detsamma gäller den ”orwelliska” situation där allmänheten bör få reda på när en person anklagas och/eller spärras in. I en fungerande rättsstat känns detta ibland obehagligt – personen kan ju vara oskyldig – men vi kan ju inte under den abstrakta teoridiskussionen veta om det istället rör sig om maktmissbruk som måste stävjas. Demosets möjlighet att styra sig självt (direkt eller via representanter) är – vilket vi inte skall glömma – det konstituerande värdet i en demokrati. *Democratic privacy* är, vilket jag också påpekar i texten, ett dogmatiskt analysinstrument just eftersom det bottnar i ”ren teori”, och man behöver moderera *empiriska* slutsatser med andra värden för att nå en balanserad analys. *Democratic privacy* inslaget blir då en serie skarpa frågor som måste kunna besvaras på ett rationellt sätt när den *samlade* analysen genomförs. *Democratic privacy* är tänkt att användas som strålkastare och måttstock: inte som samhälleligt ”facit”.

När jag nu avslutar genmålet är det viktigt att poängtera att det finns mycket annat i anmälan, både smått och stort, som egentligen bort föranleda ytterligare försvarsarbeten från min sida. Att jag inte gör detta skall inte ses som ett tecken på att jag i dessa fall håller med Grönlunds kritik, bara att jag valt att skjuta in mig på de delar där jag menar att det föreligger centrala och uppseendeväckande missförstånd – många nog, enligt min mening.

Mikael Sundström

Noter

1. Mycket riktigt diskuterar jag relaterad problematik i det empiriska avsnittet, där den teoretiska diskussionen används som den är tänkt: som ett analysinstrument.

2. En detalj som Grönlund får ett mer utförligt svar på via just detta forum (och kanske just i detta nummer) är vad jag menar med ”demokratiska alias”, vilket medvetet ägnades mycket knappa resurser i själva avhandlingen.

3. Dessutom skulle den handikappade (allt enligt DP) i vilket fall som helst ha rätt att kontakta politikern anonymt (såframt han/hon kan visa att han/hon ingår i *demos*), men ändå *kräva* reaktion/svar av politikern. Detta skyddar i stor utsträckning den handikappades integritet.

Replik till Mikael Sundström

När jag skrivit min anmälan av Mikael Sundströms avhandling tyckte jag att den lät mer negativ än vad jag egentligen avsåg. Jag funderade på hur jag skulle kunna förändra den, men kom fram till att det inte gick. Detta berodde på att jag hade en annan agenda än att bara presentera avhandlingen. Jag ville säga två saker som har bäring på den sammanknytning av två historiskt skilda discipliner som Sundströms avhandling försöker göra – och som borde göras:

1. Avhandlingens andra del, den om ”*democratic privacy*”, är ett alldeles utmärkt initiativ till sammanknytning, och borde kunna leda till fortsatta arbeten både inom informatik och statsvetenskap. Min kritik i denna del är, precis som Sundström skriver, bara ”spridda observationer”, jag ville bara ta upp några av de saker som man kan ta upp i den fortsatta diskussionen, som kan handla om både teori och empiri. Inom detta område finns många forskare inom informatik och för den delen andra områden, och både innehållet och Sundströms upplägg, att utgå ifrån kommunikation, lämpar sig mycket bra för forskning som vill hämta inspiration från olika discipliner.

2. Då det gäller ”grand base”, däremot, finns inga sådana möjligheter. Jag förstår Sundströms argument att han bara vill ta fram olika aspekter av tekniken för att sedan gå vidare och fylla dem med innehåll inom området *privacy*. Som en metodisk del i hans avhandling är detta OK, men som integrerande bas för teknikförståelse fungerar den inte. För det första anser de flesta teknikforskare att man inte på detta sätt kan skilja teknik och samhälle åt (därav mina referenser till Latour). För det andra bör ju en ”grand base” bestå av ett begränsat antal fundamentala krite-

rier. Sundströms eget exempel ovan med cykeln visar att hans grand base kan innehålla ett oändligt antal kriterier, varav man kan ta valfritt antal och använda när det passar (som han själv gör i avhandlingen). Nya kriterier dyker upp hela tiden, beroende på vilket tillämpningsområde man studerar. Dessutom är en del av de kriterier Sundström tar upp i avhandlingen knutna till en viss implementation av tekniken (t ex World Wide Web som den just nu är definierad av Internet Society) snarare än tekniska grundförutsättningar. Därmed blir Sundströms kriterier av typen ”några saker som IT förändrar” snarare än en grund för en gemensam teknikförståelse. Det gör att det är rimligt att använda dem som han gör i avhandlingen, men inte för de vidare syften som antyds redan i termen ”grand base”.

Att min kritik mot Sundströms ”grand base” blev så pass hård beror på min andra agenda: Jag tror – och här vill jag gärna att någon säger emot – att den förenklade och i grunden deterministiska tekniksyn som man kan se bakom ”grand base” inte är Sundströms enbart utan faktiskt är en allmän tekniksyn inom statsvetenskap.

Till Mikael Sundström vill jag alltså säga: En bra avhandling, men från en informatiksynpunkt intressant bara i sin andra del.

Till statsvetare i allmänhet vill jag säga: Rätta mig om jag har fel i min tro om er tekniksyn. Men arbeta framför allt vidare med de trådar Sundströms tar upp i avhandlingens andra del, det är den värd!

Åke Grönlund

KRISTINA JÖNSSON: *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam*. Lund University: Department of Political Science, 2002, ISBN 91-88306-36-4, 224 sidor.

Kristina Jönssons avhandling, som ble forsvart för doktorgraden ved Universitetet i Lund, Statsvetenskapliga Institutionen, den 3. mai 2002, er en studie av hvordan policy-idéer overføres fra internasjonale organisasjoner og donasjoner til utviklingsland. Det er et velvalgt emne, som kaller på spennende spørsmål om hvem idéer kommer fra, hvem som har makt til å distribuere dem, hvem som tar imot dem og gjør dem til sine egne, og i hvilken grad en ny politikk (policy) faktisk blir implementert. Kristina Jönsson tar for seg idéen om en nasjonal legemiddel-politikk og hvordan denne idéen er blitt overført til, og implementert i, Laos og Vietnam. Hun har besøkt begge land flere ganger og har intervjuet både dem som har overført idéen (svenske bistandsekspertter) og dem som har mottatt idéene (vietnamesiske og laotiske helsemyndigheter).

Det er en god avhandling. Den er velskrevet og basert på grundige undersøkelser av mange ulike typer muntlige og skriftlige kilder. Dessuten gjør Kristina Jönsson noe nytt når hun kombinerer en undersøkelse av nasjonal politikk-utvikling i to enkeltland med en bred analyse av global idé-diffusjon. Det er dristig og meget inspirerende, men det innebærer også at avhandlingen ikke er så lett å kategorisere. Den kan ikke anses for å være et teoretisk arbeid, selv om den inneholder en omfattende generell degjørelse, med mange litteraturreferanser, for hvordan idéer spres eller overføres fra et kulturområde til et annet. Avhandlingen er heller ikke noen dyptgående empirisk undersøkelse. Den er for bredt og generelt anlagt til å være et vesentlig tilskudd til litteraturen om landene Laos og Vietnam eller om deres helsepolitikk. Som Kristina Jönsson selv sier (s. 191): ”The main message of this study is the importance of following the whole policy process from origin to implementation.” Avhandlingens mål er altså å følge en policy-idé fra den oppstår til den settes ut i livet, og å reflektere over hvordan dette skjer.

En første oppgave må da være å presisere hvilken idé det handler om. Det er ikke helt lett å finne en presis definisjon i avhandlingen av den idéen som studeres, men det fremgår etter hvert at den består av følgende elementer: Et land bør ha en nasjonal legemiddel-politikk (NDP), formulert i lov eller dekret. Denne skal bygge på prinsippet ”Rational Use of Drugs” (RUD), dvs. at målet er å sikre hele befolkningen tilgang til de beste og mest relevante legemidlene og hindre salg av skadelige eller uhensiktsmessige legemidler (s. 101, 124).

Hvorfor egner nettopp denne idéen seg for en studie av hvordan idéer spres? Jönsson henviser (s. 17) til M. R. Reich, som i en artikkel fra 1995 gir tre grunner: For det første har utviklingsland høye utgifter til legemidler. For det andre involverer legemiddel-politikken såvel privat som offentlig sektor og innenlandske og internasjonale aktører. For det tredje fører legemiddel-politikken ofte til debatter om grunnleggende sosiale verdier. Jönsson og Reich har åpenbart rett i at idéen om en nasjonal legemiddel-politikk gir et godt inntak til studiet av idéspredning.

Laos og Vietnam er også gode eksempel-land. På grunn av fattigdom og sosialisme har de ikke tidligere utgjort viktige markeder for den internasjonale legemiddelindustrien, men siden 1980-årene har de (særlig Vietnam) blitt stadig mer attraktive markeder, og det har gjort det aktuelt å innføre en statlig legemiddel-politikk. I Laos skjedde det i 1993, i Vietnam i 1996.

Avhandlingen begynner med en bred omtale av hvordan idéer spres og gjennomgår en del alternative begreper: ’diffusion, borrowing, transfer, convergence, innovation’ (s. 26-27). Også begrepet ’translation’ brukes mye, og det er dette som er brukt i avhandlingens tittel. For meg synes det å være et passende begrep. Avhandlingen handler ikke egentlig om spredning (diffusion) fra én kilde til mange mottakere, men om *overføring* – noe som krever oversettelse (translation) – fra Verdens Helseorganisasjon (WHO) og SIDA til helseadministrasjonen i to bestemte land.

Hvor stammer idéen om en nasjonal legemiddel-politikk fra? Det fremgår ikke tydelig av avhandlingen, men WHO har lenge vært en sentral formidler. For 20 år siden hadde bare noen få

land en offentlig legemiddel-politikk. I 1998 var tallet vokst til 88, og i dag har 141 stater etablert en offisiell liste over essensielle legemidler.

Hvilke er så aktørene i overføringen av idéen om en nasjonal legemiddel-policy fra WHO til Vietnam og Laos? Avhandlingen bruker ofte passiv-former av verbene og unnlater på denne måten å navngi dem som handler. Det gjør det vanskelig å se hvem aktørene er, men fokus er på Sida og den rollen Sverige har spilt. Konkurrerende aktører nevnes, men blir ikke systematisk diskutert. Jönsson hevder at Laos og Vietnam er sterkt avhengige av utviklingsbistand, og mener ikke de kan opptre uavhengig av donorene (s. 17, 20). Her tror jeg hun overdriver. Myndighetene i Laos og Vietnam er selektive i valg av donorer. De kan motsette seg råd, trenere anbefalinger, spille ulike donorer ut mot hverandre, og de kan late som de gjennomfører en idé uten at de egentlig gjør det. Donorene er ikke så mektige som Jönsson synes å tro.

Andre typer aktører kunne vært viet mer plass i avhandlingen, særlig legemiddelprodusentene og forhandlerne i den private sektor. Jönsson opplyser at 120 utenlandske medisinalfirmaer er aktive i Vietnam, at de kontrollerer 70% av markedet, og at det finnes 21 900 private apoteker, men ellers har hun lite å si om private aktører. Alternativet til en nasjonal legemiddel-politikk er å la markedet råde. Det gir ikke ’rational drug use’, men alle de medisinalfirmaene som ikke kan regne med å få sine produkter inn på den offisielle listen, har interesse av å motvirke idéen om en nasjonal legemiddelpolitikk. Det må de ha forsøkt å gjøre i Vietnam og Laos, enten åpent eller fordekt. Dessverre hører vi lite om dette. Idéens motstandere løftes ikke frem.

Hvordan kan det avgjøres om en idé rent faktisk er blitt overført? Er det nok at mottakeren har vedtatt et dokument som formaliserer en ny politikk? Må idéen være internalisert, dvs. at mottakeren har gjort den til sin egen? Eller må den implementeres for at overføringen (oversettelsen) skal sies å være skjedd fullt ut? Det gjøres ikke helt klart i avhandlingen, men det er vel å gå for langt å kreve effektiv implementering som kriterium for en vellykt idé-overføring. Det bør være nok at en ny politikk er vedtatt, at noen inn-

flytelsesrike beslutningstakere tror på den, og at de arbeider aktivt for å realisere den.

Jönsson har et godt grep om sammenhengen mellom idé-overføring og implementering og legger stor vekt på at idé-overføringen fortsetter under implementeringsfasen. Policy-spredning og policy-implementering må studeres i sammenheng, sier hun. Det fremgår allerede av avhandlingens tittel, som taler om hvordan en utenlandsk *idé* oversettes til innenlandsk *praksis*. Hun legger også vekt på at implementeringen innbefatter en videre idé-spredning fra sentrale til lokale myndigheter i mottakerlandet.

Likevel er avhandlingen delt i to hoveddeler, én om 'diffusion' og én om implementering. Den første delen handler om idé-spredning generelt og sier ikke så mye konkret om legemiddel-politikk. Den empiri-hungrige leser må vente til side 113 før den egentlige historien begynner. Deretter bygger Jönsson på intervjuer og møter med lokalt helsepersonell og blir betydelig mer konkret. Hun finner at det tok lang tid fra den nye politikken ble vedtatt til lokale myndigheter fikk kjennskap til den og begynte å gjennomføre den. Fra den laotiske Xien Khoang-provinsen gir hun en levende beskrivelse som viser hva det faktisk betyr at en lokal helsestasjon lever opp til kravene i en nasjonal legemiddel-politikk (s. 138). Slike beskrivelser kunne det vært flere av.

En sentral kvalitet ved avhandlingen er sammenligningen mellom Laos og Vietnam. Komparasjon er vanskelig, men gir grunnlag for å stille gode spørsmål og av og til gjøre overraskende funn. Etter min oppfatning er Jönssons komparasjon vellykt. Noe av grunnen til det er at de to landene har samme type politisk system, at de omtrent samtidig i 1980-årene åpnet opp sine markeder for import og investeringer, at begge land vedtok en nasjonal legemiddelpolitikk midt i 1990-årene og at de begge har hatt et langvarig samarbeid med Sida.

Komparasjonen blir ekstra interessant fordi Jönsson kommer frem til et litt overraskende resultat. Hun finner at den nasjonale legemiddel-politikken har møtt mindre motstand og hatt en høyere gjennomføringsgrad i det lille, fattige Laos enn i det sterkere og bedre organiserte Vietnam: "the goal attainment appears lower in

Vietnam than in Laos, as many issues are still at the planning stage" (s. 150), "Laos has succeeded to make a big change in a relatively short period of time, whereas Vietnam, from a resource perspective, ought to have progressed further" (s. 165). Nå er ikke Jönsson sikker på at funnet er korrekt, for kildegrunnlaget er litt tynt. Derfor nøyer hun seg med å formulere seg tentativt og gir seg ikke inn på noen systematisk diskusjon av hva som kan være årsakene til en eventuell forskjell.

Noen mulige årsaker, som avhandlingen er inne på, er:

- Vietnam har et større helsebyråkrati med mer uklare ansvarsforhold.
- Legemiddelfirmaene har større interesse for og et sterkere grep om det vietnamesiske markedet.
- Det er flere donorer i Vietnam, noe som kan ha redusert Sidas innflytelse.
- Vietnameserne er mer skeptiske til utenlandske rådgivere.

Her vil det være ønskelig med flere undersøkelser, spesielt av legemiddelfirmaenes påvirkning av vietnamesiske myndigheter.

Avhandlingen bygger som nevnt på en rekke ulike kilder, og det er lite å utsette på noteapparat og litteraturliste. Det systemet som benyttes for å referere til intervjuer er ikke like bra. De muntlige kildene har meget stor betydning for avhandlingen. Jönsson henviser ofte til "Interview with health official" eller "Communication with health official", men det finnes ikke noen liste over hvem som er blitt intervjuet. Vi får bare vite hvilket år hvert intervju er foretatt, og Jönsson har valgt å beskytte intervjuobjektens integritet ved å ikke gjengi navn, men bare bruke slike generelle betegnelser som "health official". De muntlige kildene burde ha fremstått tydeligere, slik at leseren kunne vurdere Jönssons utnyttelse av dem. (Som opposent ved disputasen fikk jeg dog oversendt en liste over intervjuer på forhånd.)

Til sist vil jeg stille spørsmål ved noe Jönsson hevder å være en kulturforskjell mellom Sidasvensker og laoter/vietnamesere. Hun mener de representerer to ulike former for logikk: 'konsekvens-logikk' og 'høvelighets-logikk' (logic of appropriateness). Svensker er ifølge Jönsson

opptatt av målbare resultater mens de lokale beslutningstakerne er opptatt av å opptre på en korrekt, eller høvelig, måte: "The logic of consequentiality is based on means-end rationality ... while the logic of appropriateness focuses on the role of norms and values, and culturally specific practices. The emphasis is on how to do the right thing in relation to informal rules and institutions based on identity and place in society" (s. 50). Jeg undrer på om Jönsson her kommer i skade for å gjengi svenske eksperters selvbilde. Kanskje er deres logikk også en slags 'høvelighets-logikk', bare med vekt på andre normer og verdier. Kanskje ligger forskjellen mer i oppfatninger om hva som er høvelig. Å utarbeide og sirkulere et stort antall planer, søknader, rapporter og nøyaktige regnskaper med bilag, oppfattes som høvelig av svensker, selv om det koster mye tid og ofte forsinker gjennomføringen av prosjekter. Å ha lange møter, spise og drikke sammen, bli kjent med hverandre, finne ut om det er grunnlag for tillit, oppfattes som høvelig

av mange vietnamesere og laoter. Det er ikke gitt at den første formen for logikk er mer rasjonell enn den andre.

Kristina Jönsson har levert en inspirerende og godt gjennomført avhandling, med et dristig og bredt analytisk opplegg som hører hjemme et sted mellom det teoretiske og det empiriske. Avhandlingen kunne vært mer konkret i redegjørelsen for hvordan 'nasjonal legemiddel-politikk' oppstod og ble spredt som idé. Den kunne gått nærmere inn på aktørene i Vietnam, særlig i den private sektor, og den kunne kanskje gitt en grundigere diskusjon av årsakene til den (mulige) forskjellen i Laos og Vietnams implementering, men dette er kun mindre innvendinger mot en i hovedsak vellykt avhandling.

Stein Tønnesson

Notis

Meddelande från redaktionen

Från och med årgång 105 kommer uppsatsavdelningen i Statsvetenskaplig tidskrift att grundas på peer review. Det innebär att vi är i stort behov av hjälp från kollegor med granskningen av de insända manuskripten, och jag vill med detta vädja till alla att ställa upp.

Samtidigt genomförs förändringar i redaktionen. Anders Sannerstedt lämnar som biträdande redaktionssekreterare och ersätts av Peter Sannerstedt-Wilson.

Peter kommer att svara för den omedelbara kommunikationen med författare och granskare. Riktlinjer för manus i den nya formen återfinns redan i detta nummer på omslagets tredje sida.

Till Anders, som varit med i redaktionen sedan 1985, vill jag framföra ett stort tack för gott samarbete.

Lennart Lundquist

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Med dr Martin Lindström är verksam vid Samhällsmedicinska institutionen i Lund.

Rolf Å Gustafsson är professor i medicinsk sociologi och verksam vid Arbetslivsinstitutet i Stockholm.

Dr Iver B. Neumann är verksam vid Norsk Utenrikspolitisk Institutt i Oslo.

Anders Troedsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund och vid Utrikesdepartementet.

Åke Grönlund är professor i informatik i Örebro.

Stein Tønnesson är direktör vid Institutt for fredsforskning i Oslo (PRIO).

Abstracts

JÖRGEN HERMANSSON: *The Rationalist Tradition and Political Science*.

The rationalist tradition, i.e. theorising based on the assumption of a rational actor, has for long been the dominant paradigm within political science. In his article Jörgen Hermansson discusses the strength and weakness of the formalised version of this tradition: rational choice theory. Some severe shortcomings are identified, e.g. two of the most central concepts, rationality and solution, may not be well specified in all circumstances. Limitations like this have to be taken seriously and call for less pretentious claims from some rational choice theorists. Nevertheless, the analytical tools provided by rational choice theory, especially models generated from game theory, still have a great potential to be exploited by political scientists. The rationalist tradition will presumably be as dominant in the future.

MARTIN LINDSTRÖM: *Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998*.

The geographic patterns of the electoral support for the Conservative (Moderate) party have undergone a profound transformation during the 1921–1998 period studied in this article. Formerly, the party was supported by religious voters to a much higher extent than non-religious voters, a pattern that was very pronounced as late as in the 1950s and 1960s. This individual level pattern of voting corresponded with a geographic pattern of electoral support with the strongholds of the party highly concentrated to the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden, and the counties of Gothenburg and Bohus, Halland, Skaraborg, Älvsborg (especially the southern part of this county), Kronoberg, Kalmar and some southern parts of Östergötland. This geo-

graphic pattern completely overlaps the geographic areas with the traditionally highest proportions of the population going to morning service on Sundays in the Swedish Lutheran State Church. This geographic pattern of support for the party was gradually eroded during the twentieth century. In the 1980s and 1990s, no individual level association remained between religious practise and conservative voting. Correspondingly, the geographic strongholds of the party are now concentrated to the highly urbanised areas in the Stockholm region, in Scania and in Gothenburg.

ROLF Å GUSTAFSSON: *Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? Argument för en konsekvent medborgarrätt (IS IT NECESSARY TO SACRIFICE WELFARE WORKERS IN THE SERVICE OF THE CITIZENRY? – TOWARDS A COHERENT SET OF CITIZENSHIP RIGHTS)*.

This article raises the issue of “industrial relations” in the public sector i.e. how employer-employee relations are conceptualised in liberal-democratic political theory. The historical and theoretical legacy of this conceptual apparatus help explain why the welfare workers (employed in publicly financed health care, social service, education, elderly care, day care for children) are hardly mentioned in the liberal-democratic scheme. The liberal-democratic state traditionally focuses on political subjects *as if* they all were citizens-cohabitants (in the civil society), when in fact roughly one fifth of the Swedish electorate at the same time are citizens-co-workers (in the local welfare state). The issue of rights and duties in direct and indirect relations between the local state and the citizenry is therefore heavily biased in favour of the citizen-as-cohabitant/consumer. If both these roles of the citizenry were adequately handled in political theory, this would possibly cast a new light

on New Public Management as well as the current Swedish focus on freedom of choice (“exit rights”) for welfare consumers. It is argued that there is nothing inherent in liberal-democratic political theory that block the application of the idea of a neutral and benevolent state to the citizen-as-co-worker. A coherent application of the Marshallian scheme of civil-, political- and social rights therefore means the inclusion of social rights to citizens-as-co-workers.

IVER B. NEUMANN: *Antropologer och staten* (ANTHROPOLOGISTS AND THE STATE).

In a famous article from 1959, David Easton claimed that political anthropology has nothing to tell a political scientist, since it does not treat the state as a separate sphere. To make such a claim, Easton had to assume stability in the distribution of functions between the Westphalian state and the co-existing society, similarity between European Westphalian states, and likeness between the European state and all other

states in the world. Fifty years on it seems to be clear why Easton was mistaken, and why state comparisons that do not problematize the historical and sociological conditions of every single state formation have failed. If one wants to understand the state in the age of globalization, the point of departure must be to ask *how* the relationship between state and society continuously changes, not *if* it does. As Easton points out, this is exactly what political anthropology mainly has focused on. The article gives an overview of how this has been done, from Lewis Henry Morgan to James C. Scott. It calls on political scientists to study the state empirically to a higher degree, as an endogenous part of the analysis or a dependent variable, rather than treating it as a given starting point, as an exogenous part of the analysis or an independent variable.