

Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse

Fakultet for økonomi og samfunnsfag
Høgskolen i Agder - Våren 2006

Fra Westfalen til Brussel

Potugal og Norges forhold til EU

Ingunn Fremmerlid

Innholdsfortegnelse	
Forord	2
1. Introduksjon	3
Portugal, Norge og Den europeiske unionen	3
Politisk utvikling og forholdet til EU	4
Oppgavens oppbygging.....	5
2. Portugal, Norge og Rokkans modeller	7
Rokkans modeller.....	7
Statsbygging.....	9
Nasjonsbygging og statsbygging. To begrep, samme sak?	10
Demokrati.....	11
Velferdsstat.....	12
Europeisk integrasjon.....	13
Et begrepskart for Vest-Europa i tiden 1500 til 1800	14
De fire institusjonelle tersklene.....	18
Tidsdimensjonen	21
3. En analytisk modell og metode	26
En analytisk modell.....	27
Data, reliabilitet og validitet.....	30
4. Statsbygging i Portugal og Norge	32
5. Fra undersåtter til borgere; Nasjonsbygging i Portugal og Norge	45
6. Demokratisering og brytningen av de institusjonelle tersklene	56
7. Fremveksten av moderne velferdsstater	74
8. Europeisk integrasjon	79
9. Konklusjon	86
Analytiske funn	86
Litteratur:.....	90

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lang og lærerik prosess. Når jeg valgte tema tror jeg egentlig ikke at jeg visste hva jeg sto over for. Å analysere to staters politiske utvikling fra den tidlige middelalderen og frem til i dag, krever en enorm innsikt og kunnskap om forhold som strekker seg langt tilbake i tid. For å si det sånn, jeg er lei lukta av gamle bøker. Men til gjengjeld har oppgaven (nesten) aldri vært kjedelig, det er utrolig hvor stor påvirkningskraft historien har på dagens forhold!

Takk til min veileder Jan Erik Grindheim for å til slutt klare å løse meg trygt i havn da jeg trengte det som mest. Ellers vil jeg også takke Silje R. Kristensen for å gå foran med et godt eksempel når det gjelder å jobbe til langt på natt, der er du helt utrolig. Redigeringa og tabellene må min kjære Jøran ha skryt for, og til slutt må jeg heller ikke glemme Maiken Tingstveit og mamma som korrekturleste.

Ingunn Fremmerlid

Kristiansand, 31.mai 2006

1. Introduksjon

Det tidlige statssystemet nådde et modningspunkt med signeringen av Westfalentraktaten i 1648. Traktaten representerte slutten på 30-årskrigen i Europa, og viste vei mot en ny epoke hvor samfunnet var bygd opp rundt eneveldige monarkier og suverene stater. Westfalentraktaten sikret statens fulle råderett over sine egne territorier uten innblanding utenifra, diplomatisk immunitet og anerkjennelse av statens enerett på utøvelse av politisk kontroll (Horsman & Marshall 1994).

I dag over 300år senere er situasjonen endret. Den overnasjonale europeiske unionen har trekt opp nye grenser for hvordan Europa skal fungere. Staten er i ferd med å utspille sin rolle som politisk aktør, og demokratiet som den tradisjonelle nasjonalstaten bygget opp utfordres i en organisasjon med et påstått demokratisk underskudd. Da befolkningen ikke lengre tolererte å bli holdt utenfor beslutningsorganene, måtte myndighetene gi etter og innføre demokratiet. De demokratiske statene utviklet etter hvert et redistribuerende system etter befolkningens eget ønske, den politiske utviklingen frem mot en demokratisk nasjonalstat blir dermed en prosess bestående av fire forskjellige faser. I de eldre Vest-europeiske statene som ble etablert på et tidlig tidspunkt møtes disse fasene med visse mellomrom, mens nyere stater ofte vil få en opphopning av de politiske fasene.

Portugal og Norges politiske utvikling frem mot demokratiske velferdsstater er svært forskjellig. Portugal opprettholdt et autoritativt styresett helt frem til 1974, mens Norge ble et demokrati allerede i 1913. Kort tid etter at Portugal ble et demokrati valgte landet å søke om medlemskap i Den europeiske unionen. Norge har valgt å stå utenfor. Hvorfor? Kan de to landenes politiske utvikling fra den statsbyggende fasen og frem til utbyggingen av et velferdssystem peke på årsaker til denne forskjellen?

Portugal, Norge og Den europeiske unionen

Medlemmene i EU er ikke en homogen gruppe, som utelukkende har meldt seg inn i unionen ut i fra et idealistisk ønske. Medlemslandene har ulike preferanser når det gjelder hva de ønsker at EU skal være, og søkte også medlemskap på ulike grunnlag. Rokkan har for

eksempel hevdet at det ikke var en tilfeldighet at landene med en romansk lov var de som tok ledelsen i å skape et overnasjonalt Europa (Rokkan i Tilly 1975).

Europeisk integrasjon kan forklares ut ifra Europas historie, og det er nødvendig å tolke det hele i et lengre tidsperspektiv. Statsbyggingen som startet i middelalderen er utgangspunktet for staters senere politiske utvikling, som leder videre til nasjonsbygging i tiden etter den franske revolusjonen og som avsluttes ved demokratiseringsprosesser og innføring av et offentlig sikkerhetsnett for befolkningen. Alle disse fire faktorene som nå er nevnt påvirker dagens europeiske stater og deres forhold til Den europeiske unionen. Faktorene betraktes som utfordringer for statene, som kan føre til konflikter og uro i landet. Særlig dersom flere av faktorene møtes samtidig vil dette skape ekstra sårbarhet. Norge og Portugal, de to landene som fokuset er rettet mot i denne analysen, har møtt de utfordrende fasene på forskjellige tidspunkter og med ulike mellomrom. Ulikhetene dem i mellom blir interessante i min problemstilling: ”Hva påvirker Portugals og Norges forhold til Den europeiske unionen?”. Problemstillingen er ambisiøs, men ved hjelp av Stein Rokkans modeller for stats- og nasjonsbygging i Vest-Europa vil denne analysen settes inn i et solid teoretisk rammeverk, som vil besvare spørsmålet mitt på en innsiktsfull måte.

Politisk utvikling og forholdet til EU

Staters politiske utvikling har alltid opptatt statsvitere. Årsakene til endring, om det kan dreie seg om en trend og hvordan dette eventuelt kan påvirke andre faktorer blir nøye undersøkt og diskutert. Den europeiske unionens utvikling de senere årene har skapt mye oppmerksomhet i det faglige miljøet. Unionen har blitt sterkt utvidet på flere områder: Antall medlemmer har økt kraftig på 1990-tallet, de overnasjonale trekkene har blitt tydeligere og beslutningsområdene flere. EU representerer et fenomen som verden aldri før har sett maken til, og blir derfor et spennende forskningsobjekt. Unionen forskyver grensene til det som startet som en mellomstatlig organisasjon, og utfordrer statenes territorielle suverenitet som ble formalisert ved freden i Westfalen. I nærmere 400 år har den suverene staten vært prinsippet som Europa har forholdt seg til, men dette er i ferd med å gå i oppløsning. Titler som ”After the nation-state” (Horsman & Marshall 1994) og ”The future of the nation state in Europe”(Iivonen 1993) vitner om diskusjoner rundt dette temaet.

Da Stein Rokkan utviklet sitt begrepskart for de Vest-europeiske statene i 1973 het den nåværende europeiske unionen EF, og var fremdeles bare en mellomstatlig organisasjon. Lite visste han om at teoriene hans rundt stats- og nasjonsbygging skulle ha noe å bidra med i

diskusjonen rundt staters tilknytning til denne organisasjonen. Det er nettopp dette som er så fengslende med Rokkans teorier: De lar seg utbygge og videreutvikle. De blir ikke stående som historiske utledninger fra en tid som ikke lenger er aktuell, men videreføres til stadig nye fenomener og utviklinger. Mye av årsaken til dette skyldes Rokkans retrospektive forskningsmetode hvor han går tilbake i historien for å finne svar på dagsaktuelle temaer og forhold. På den måten blir ikke tankene hans avleggse, for historien i seg selv blir aldri umoderne og uten forklaringskraft i politiske analyser.

Valget om å benytte Rokkans teorier rundt stats- og nasjonsbygging til å analysere Portugals og Norges forhold til EU, startet med interesse for Portugals sene overgang til et demokratisk styresett. Hvilke forhold kunne forklare en demokratiseringsprosess flere tiår etter resten av Vest-Europa? Oppmerksomheten rundt dette spørsmålet, ble til flere spørsmål knyttet til Portugals politiske utvikling og forholdet til EU. Hvorfor avgir Portugal kort tid etter innføringen av demokratiet suverenitet til en overnasjonal organisasjon? Disse tankene føres videre til Norge, og hvorfor akkurat Norge har valgt å være en av de ytterst få landene som ikke ønsker et medlemskap. Interessen rundt Portugal og Norges forhold til EU, ender til slutt opp i en komparativ analyse av de to landenes politiske utvikling. Valget av Rokkans teorier som rammeverk falt naturlig, etter som jeg tidligere har latt meg fascinere av hans komparative analyser av stats- og nasjonsbygging i Vest-Europa i et historisk perspektiv.

Oppgavens oppbygging

Utgangspunktet til denne oppgaven vil starte med en teoretisk gjennomgang av Rokkans tre modeller: Begrepskartet, de fire institusjonelle tersklene og tidsdimensjonen. I sin beskrivelse av fenomenene er det spesielt fem begreper som blir sentrale; Statsbygging, nasjonsbygging, demokrati, velferdsstat og integrasjon. De nevnte begrepene utgjør variablene i denne analysen, og blir derfor i likhet med verdiene som variablene kan inneha, beskrevet og operasjonalisert slik at det senere blir enklere å ta i bruk disse i analysen.

Kapittel 3 omhandler det metodologiske opplegget som har blitt tatt i bruk. Alle forskningsmetoder har sine sterke og svake sider, og dette kapitlet fokuserer på utfordringene i denne oppgaven. Det viser seg at det knyttes størst problematikk til mangfoldet av ulike fenomener som kan knyttes til Portugals og Norges forhold til EU, samt operasjonaliseringen av variablene og verdiene knyttet til dem. En analytisk modell blir presentert, hvor årsakssammenhengene mellom variablene blir klarlagt. Variablen statsbygging viser i kapittel 4 at prosessen startet tidlig i både Portugal og Norge, men Norge som stat får seg et tilbakeslag når landet blir underlagt Danmark. De to landenes ulike

samfunnsforhold blir tydelige for statsbyggingen, Portugal har sterke føydale trekk som vanskeliggjør utbyggingen av kongens tvangsmakt, Norge har en mer egalitær struktur. Momentene knyttet til statsbyggingen føres videre til kapittel 5 hvor nasjonsbyggingsprosessen er sentral. Til tross for Norges selvstendighetstap, blir landet en nasjonalstat på et tidligere tidspunkt enn Portugal som sliter med store avstander mellom eliten og folket, kombinert med en sterk katolsk kirke som støtter opp om den føydale samfunnsstrukturen som sikrer et absolutt monarki. Funnene i kapittel 4 og 5 viser frem mot kapittel 6, som omhandler tidspunktet for demokratisering. Norge utvikler svært tidlig et demokratisk system, uten de store stridighetene. Portugal blir derimot ikke demokratiske før i 1976, og må samtidig møte utfordringene med å gjenreise nasjonalstaten og utbygge velferdsstaten som omtales i kapittel 7. Velferden i Portugal er et høyt prioriteringsmål i tiden etter revolusjonen, men de økonomiske problemene vanskeliggjør en storstilt utbygging. Landet klarer ikke å bli en reel velferdsstat før på slutten av 1990-tallet. Norges møte med velferdsstaten er mer suksessfull, og et universelt system blir bygd ut i tiden etter 2.verdenskrig.

I kapittel 9 analyseres påvirkningen fra den politiske utviklingen som de fire variablene representerer, opp mot Portugals medlemskap i EU og Norges ønske om å stå utenfor. Portugals manglende evne til å løse sine utfordringer innenfor demokratiske institusjoner, er årsaken til at søknaden om medlemskap ble sendt rett etter overgangen til demokratiet. EU skulle brukes i rollen som fredsbevarende styrke. Årsaken til at Norge valgte å stå utenfor skyldtes en motsatt utvikling av demokratiet, hvor skritt i riktig retning ble tatt gradvis og uten bruk av vold. Norge klarte seg på egen hånd, og så derfor ikke fordelen med medlemskap like sterkt. Til slutt summeres det hele opp i kapittel 10, som er konklusjonen. De avgjørende funnene knyttes til ulikhetene mellom Norge og Portugal når det gjelder demokratiutviklingen. En føydal samfunnsstruktur fører til maktkamp internt i Portugal, og dialog gjennom representative organer oppnås ikke. Situasjonen fører til at Portugal trenger EU for å stabilisere landet som demokrati etter revolusjonen. Norges møte med demokratiet får en motsatt effekt. Nasjonalfølelsen blir knyttet til den gjenvunne selvstendigheten fra Danmark, og befolkningen ønsker ikke å gi fra seg beslutningsmyndighet til EU.

2. Portugal, Norge og Rokkans modeller

”History is a basic yet often underrated dimension of the democratization process” (Pridham 2000:29). Disse ordene summerer på en fin måte opp mye av hovedinnholdet i denne teoretiske fremstillingen. Gjennom historiske tilbakeblikk på Portugal og Norge sin politiske utvikling, oppnås det forståelse for dagens situasjon og prosessene som har ført frem til i dag. Kildene til ulikhet finnes allerede, det er bare å utforske forskjellene og sette dem inn i sammenheng. Statsviteren Stein Rokkan har gjort nettopp dette, og opprettet modeller med en historisk, deterministisk vinkling. Modellene hans bygger på forhold som leder tilbake til den europeiske middelalderen, med et særlig fokus på stats- og nasjonsbygging. Ved å analysere datidens situasjon, vil dette kaste lys over de neste fasene i den politiske utvikling som ender opp med europeisk integrasjon. Utvikling frem til dagens situasjon skulle vise seg å bli svært forskjellig i Norge og Portugal, noe som forklarer den ulike tilknytning som de to landene har til Den europeiske union i dag.

Rokkans modeller

Det overordnede temaet i Rokkan sin forskning er å ta i bruk en historisk tilnærming, for å avdekke ulikheter i sekvensene for etableringen av valgordninger og dannelsen av partialalternativer i Vest-Europa. Et slikt forskningsområde krever gode bakgrunnsfakta, som Rokkan systematiserer i ulike modeller og begrepskart. I denne analysen vil fokuset bli lagt på Rokkans teorier rundt stats- og nasjonsbygging og demokratisering. Utvelgelsen av hvilke av Rokkans modeller som er aktuelle, må stå i forhold til hva som skal analyseres. Å studere Rokkans teorier og modeller har vist seg å være et krevende arbeide, og utvelgelsen av akkurat hva som er relevant i forhold til demokratiutvikling har vært vanskelig. Rokkan bygger ut og spesifiserer sine skjemaer, kart og modeller, slik at systematiseringene etter hvert blir kompliserte. Momenter og detaljer hos Rokkan som ikke er interessante i denne sammenhengen vil ikke bli ytterligere kommentert. Mjøset (2000:27) har beskrevet mangfoldet og kompleksiteten hos Rokkan på følgende måte: ”Presentations og Rokkan’s maps are hard to grasp. Understanding is facilitated if we take the metaphor of the map seriously. You seldom read an entire map, you only use it for specific purposes, to get from one place to another”.

Grunnleggende forskjeller, slik som geografisk plassering i Europa, religiøs tilknytning til paven i Roma og strukturelle forhold systematiseres i Rokkans begrepskart for de Vest-europeiske landene i tidsrommet 1500- til 1800-tallet. Hvor landområdene er plassert innenfor rammene til begrepskartet, antas å påvirke landenes stats- og nasjonsbyggingsprosess i bestemte retninger. Begrepskartet er utviklet for å kunne forstå forskjellene mellom land når det gjelder hvordan de har utviklet seg til å bli demokratiske, og på hvilket tidspunkt (Rokkan 1987). Etterfulgt av betingelsene for utvikling av stats- og nasjonsbygging som påvirkningsfaktorer for demokratiet, blir Rokkans generaliseringer rundt fire institusjonelle terskler sentralt. I sin behandling av de demokratiske tersklene har Rokkan valgt å fokusere på et visst antall institusjoner innenfor et begrenset antall stater i Vest-Europa. Modellen hans representerer et forsøk på å beskrive ”de avgjørende stegene i utviklingen og struktureringen av konkurransebasert massepolitikk i land i Vest-Europa” (Rokkan 1987). Rokkan har hatt fokus på de små statene, inkludert Norge, og sammenlignet dem med noen av de større. Portugal har ikke vært en del av Rokkans analyse. Startpunktet for utviklingsmodellen er konflikten rundt kulturell-religiøs identitet for de nasjonalstatene som vokste frem på 1500-tallet. Sluttunktet defineres av etableringen av et universelt og egalitært valgdemokrati og ”fastfrysingen” av de politiske skillelinjene i flere av de europeiske landene på 1920- og 1930-tallet. Ut i fra dette oppstår det et skille mellom hvilke land som er aktuelle for modellen. Modellen kan kun benyttes på områder og stater som ble umiddelbart berørt av konflikten mellom reformasjonen og den romersk-katolske kirken. Frysing av de partipolitiske skillelinjene før 2.verdenskrig er strengt talt ikke en nødvendighet for å gjennomføre komparative studier, men i noen typer analyser vil det være ønskelig at statene har et likest mulig sammenligningsgrunnlag. Rokkan har hevdet at komparative analyser krever et visst felles institusjonelt og historisk grunnlag som variasjoner kan måles mot, og Portugal og Norge har disse nødvendige fellestrekkene på grunn konfliktene rundt reformasjonen (Østerud 1978). Så selv om Rokkan har valgt å ikke rette fokus på Portugal på grunn av sen demokratisering, er en analyse av Portugal likevel fullt mulig.

Rokkans utvikling av et begrepskart hvor stats- og nasjonsbyggingen antas å påvirkes av landenes plassering i kartet, og beskrivelsen av fire kritiske punkter på veien mot et fullverdig demokrati handler i bunn og grunn om å kartlegge kilder til de variasjonene som har oppstått mellom de Vest-europeiske landene. Modellene hans er åpne, og det gis rom for utbygging og teoriutvikling. Etter å ha beskrevet mulige variasjonskilder, kommer Rokkan

med noen generaliseringer som han har observert igjennom kategoriseringen. På den måten blir det enkelt å lese hvor synspunktene hans kommer fra.

Den siste kategoriseringen til Rokkan som er relevant i forhold til mitt temavalg, er tidsdimensjonen. Tidsdimensjonen beskriver fire tidsfaser, hvor Rokkan har benyttet seg av en modell utviklet av Parsons-Hirschman og videreutviklet den med fire tidsfaser. Fasene beskriver et lands utvikling; Fra statsbygging, til nasjonsbygging, til demokratiutvikling og til sist oppbygging av en velferdsstat. Rokkan utleder ingen generaliseringer fra denne modellen, det eneste han kommenterer er at denne faseutviklingen stemmer best overens med utviklingen til de eldre Vest-europeiske statene, akkurat slik som han også tidligere har antydnet at de institusjonelle tersklene best beskriver disse statene. Likevel er tidsdimensjonen nyttig for å strukturere arbeidet til Rokkan når det gjelder politisk utvikling og årsakssammenhenger. Fasene forut for brytningen av de institusjonelle tersklene blir klarlagt, og begrepskartet kan trekkes inn for å utlede hypoteser. Videre kan det også utvikles generaliseringer om et antatt virkningsforhold mellom demokratiutvikling og opprettelse av velferdsstater. Også tidsdimensjonen har sin tydeligste forklaringskraft når modellen blir benyttet på de eldre vestlige statenes utviklingsforløp, rekkefølgen til tidsfasene stemmer best overens med deres utvikling frem mot demokratiske velferdsstater. Stater med en sen overgang til demokratiet får gjerne en opphopning av tidsfasene, men Rokkans modell blir likevel verdifull som et teoretisk rammeverk for analyser av disse landene.

Statsbygging

Det moderne statssystem har sin opprinnelse fra freden i Westfalen i 1648. Religiøse og territoriale konflikter hadde fått sitt utløp gjennom trettiårskrigen, og for enklere å hankses med disse tilbakevendende problemene ble politisk autoritet koblet til et bestemt territorium og til befolkningen som levde innenfor dette området. Dannelsen av stater, det vil si statsbyggende prosesser, er en viktig komponent i flere av Rokkans modeller. Statsbygging er en fase som strekker seg over et visst tidsaspekter, det er ikke mulig å tidfeste en slik utvikling til et bestemt årstall. Den statsbyggende fasen kjennetegnes av konsolidering av den politiske sentralmakt. Max Weber beskriver en stat som en institusjon som har monopol på maktbruk innenfor territorielle grenser, mens Schumpeter ser på staten som et skattemonopol. Det er naturligvis en nær sammenheng mellom de to sidene ved statens monopolstilling: maktmonopolet og beskatningsmonopolet. Skattekrav stimulerte fremveksten av politivesen og administrative kontrollsystemer, og krigføring var den dominerende statsutgift i det etter-

føydale Europa (Østerud 1978). Statsdannelse er kort sagt institusjonalisering av et politisk herredømme, noe som må være tilstede for å kunne tale om politikk i en moderne betydning. En grundigere beskrivelse av en moderne statsdannelse kan inndeles i tre momenter:

1. Territorialitet. Politisk autoritet er befestet innenfor et entydig geografisk område.
2. Funksjonsdeling. Oppdeling og utskillelse av et separat politisk-administrativt kontrollsystem. Grensedragning mellom ulike institusjoners oppgaver, og hvem som sto ansvarlig for utførelsen.
3. Suverenitet. Sentralmakten har allmenn lovmyndighet. Konflikter løses etter anerkjente institusjonelle prosedyrer. Eneste aktør på området.

I en europeisk sammenheng kjennetegnes gjerne en ferdig statsdannelsesprosess av en administrativ sentralisering under en eneveldig monark (Østerud 1978). Rokkan (1987) har tidfestet statsbyggingsprosessene i Europa til tiden fra høymiddelalderen til den franske revolusjonen, og variabelen i denne analysen har verdiene tidlig og sen statsbygging. Tidlig statsbygging knyttes til perioden før Westfalen, og sen til tiden etter traktatsundertegnelsen.

Nasjonsbygging og statsbygging. To begrep, samme sak?

Et annet viktig begrep i denne sammenhengen er nasjonsbyggingsfasen. Rokkan beskriver dette som ”nasjonal samordning av språklige og kulturelle standarder, avklaring av statsmaktens konfesjonelle binding og aktivisering av befolkningen gjennom en gradvis tildeling av statsborgerlige rettigheter ”citizenship”” (Rokkan 1987). Gjennom nasjonsbygging blir grunnlaget gitt for det politiske systemets legitimitet. Sentrale eliter styrker via denne prosessen sine direkte bånd mellom den territorielle statsmakt og dens individuelle undersåtter (Rokkan 1987). Nasjonalstaten som ide ble til med den franske revolusjonen i 1789 (Flora 1999). I etterkant av revolusjonen startet nasjonsbyggingsprosessene i Vest-Europa, og de gamle føydalsamfunnene begynte etter hvert å forsvinne. Nasjonalstaten ble i følge Linz og Stephan(1996), likevel ikke et livskraftig fenomen før i andre halvdel av 1800-tallet. Eksisterte det virkelig ikke nasjoner før den tid? Svaret er i og for seg et definisjonsspørsmål. Samling rundt kulturelle og språklige standarder har oppstått i flere land forut for den franske revolusjonen, men i 1789 ble prinsippet tillagt ytterligere en faktor; Folkelig medbestemmelse. Befolkningen skulle ikke lengre kun være lydige undersåtter, men borgere av sitt land med visse rettigheter. For å få til en slik

overgang, er det helt nødvendig at de føydale klasseskillene brytes ned. I føydalsamfunn eksisterer der for stor avstand mellom vanlige folk og elitene, dermed vil ikke følelsen av å ha noe til felles oppstå og staten vil ikke kunne betegnes som en nasjonalstat i en moderne betydning.

Nasjon og stat er to ulike fenomener, til tross for at begrepene ofte brukes om hverandre. En stat trenger ikke nødvendigvis å utgjøre en nasjon, og nasjoner behøver ikke være en stat. For å være en nasjon bør der eksistere en felles bevissthet om kulturell og historisk egenart blant folk. Samhørighet og fellesskapsfølelse er stikkordene. En stat blir et territorielt avgrenset område, en sammenslutning utviklet for bestemte formål og basert på kalkulerte og funksjonelle prinsipper (Østerud 1978). Dette skillet mellom stat og nasjon blir viktig i beskrivelser av historiske og politiske utviklingstrekk, og for en videre analyse av fenomenene. I denne fremstillingen vil tidspunkt for nasjonsbygging bli brukt som en mellomliggende variabel. Variabelens verdier er tidlig og sen. Tidlig nasjonsbygging fastsettes til tiden før 1900, ettersom demokratisering antas å inntreffe etter nasjonsutviklingen. Europa opplevde i tiden før 2.verdenskrig flere overganger til demokratiske styresett, og det blir da naturlig at demokratiseringsvariabelen blir knyttet til dette tidspunktet. Sen nasjonsbygging blir verdien til statene som gjennomgår nasjonsbyggingsprosessen etter 1900.

Demokrati

I en tale etter den amerikanske borgerkrigen på slutten av 1800-tallet, beskrev Abraham Lincoln demokratiet som: "Government by the people, for the people, of the people"(Keman 2002:37). Den moderne, og mest ordinære måten å definere et demokrati på, representerer et 1900-talls fenomen. Et basiselement i alle beskrivelser av demokratier er at der må eksistere fritt valgte regjeringer, som kan holdes ansvarlige for sine handlinger (Keman 2002). Robert Dahl har beskrevet åtte kriterier som et politisk system må oppfylle for å kunne kalles et demokrati, og han har fått stor støtte for sine oppfatninger. Hans definisjon av demokratiet vil derfor bli benyttet i denne oppgaven. Kriteriene for at en styreform skal kunne kalles et demokrati er i følge Dahl:

1. Rett til å stemme
2. Retten til å bli valgt
3. Retten til politiske ledere til å konkurrere for støtte og stemmer

4. Valgene er frie og rettferdige
 5. Retten til å danne organisasjoner
 6. Ytringsfrihet
 7. Alternative informasjonskilder
 8. Offentlige institusjoner er avhengig av stemmer og andre uttrykk for preferanser
- (Dahl 1971:86f)

En slik beskrivelse av konkrete momenter som et demokrati må bestå av, gjør det enklere å avgjøre hva som er et demokrati eller ei. Etter disse definisjonene er det blitt hevdet at Australia og New Zealand var de to første landene til å etablere demokratier. Allerede i 1893 innførte New Zealand stemmerett for alle menn og kvinner. Tidligere president i USA, Bill Clinton, hevdet riktignok i en tale i 2001 at Amerika var verdens eldste demokrati, men dette viser bare hvor ulikt et demokratisk styresett kan tolkes¹.

Vedvarende eksistens av de institusjonelle, demokratiske trekkene er et bevis på et ekte og etablert demokrati. En rekke stater kan oppnå kjennetegnene for et demokratisk styresett i en liten periode, men et land må beholde dem en viss periode for å få status som et ordentlig demokrati. Mange kan oppleve demokratiske blafr, men det er noe annet å klare å stabilisere det. Dette er årsaken til at demokratiforskere som regel kun benytter seg av land som har vært demokratiske i en del år (Keman 2002 og Lijphart 1999). I denne fremstillingen vil variabelen tidspunkt for demokratisering, deles inn i to verdier: Sen og tidlig. Tidlig demokratiutvikling vil fastsettes til perioden før 2.verdenskrig, og sen til tiden etter.

Velferdsstat

Velferdsstaten i moderne betydning er en europeisk oppfinnelse. Østerud karakteriserer i Statsvitenskapelig leksikon (1999:286) en velferdsstat som ”stater med nasjonalt omfattende offentlige ordninger for å trygge hele befolkningens sosiale, helsemessige og økonomiske sikkerhet, eventuelt også inkludert utdanning”. Denne definisjonen danner grunnlaget for velferdsstaten, som videre har utviklet seg til nasjonale, institusjonelle varianter. I hvor stor utstrekning velferdsordningene er utbygd kan variere mellom statene, men et minimumskrav må være dekket for at begrepet velferdsstat skal være dekkende. Det sosiale sikkerhetsnettverket må være utviklet til en bestemt grad, slik som Østerud har definert det.

¹ <http://odur.let.rug.nl/~usa/P/bc42/speeches/clinton1.htm>

Nasjonale forsikringsordninger ble først en realitet i Tyskland på slutten av 1800-tallet, og spredte seg deretter utover i Europa. Sosialforsikringsordningene ble nasjonale og standardsettende, og dermed viktige elementer i nasjonsbyggingen og ikke sosialt stigmatiserende. Briten Beveridge har mye av æren for ideen om universelle velferdsordninger, som ble karakteristiske i Skandinavia og England i perioden etter 2.verdenskrig (Kuhnle m.fl.1994). Ulike sosiale ordninger hadde blitt opprettet i flere land i tiden før 2.verdenkrig, men det var særlig årene etter krigen som representerte fremveksten av den moderne velferdsstaten.

En operasjonalisering av verdiene til variabelen ”tidspunkt for opprettelse av moderne velferdsstat” som er tidlig eller sein, vil defineres ut i fra et helhetsbilde av utviklingen i Vest-Europa. Tidspunktet for når statene kan kalles velferdsstater vil være utslagsgivende for verdisettingen, det er ikke nok å vise positive tendenser i riktig retning. En tidlig opprettelse av velferdsstaten blir da betegnende for stater som har utbygd sine ordninger i tiden før 1970. Den storstilte utbyggingen startet i tiden etter 2.verdenskrig, og etter 30år bør denne prosessen være over for å kunne omtales som tidlig opprettelse. Landene har da fått relativt god tid til å forbedre økonomien etter krigen, og dermed muligheter til å bygge ut sosiale ordninger. Årene etter 1970 og frem til i dag betegnes som sen velferdsutbygging.

Europeisk integrasjon

Integrasjon betyr en sammenheng av flere deler og en inndragelse av enkeltdeler i en større helhet (Østerud 1997:99). En slik prosess kan finne sted på mange ulike områder og på forskjellige måter. I denne sammenhengen dreier det seg om integrasjon mellom stater i Den europeiske union. En slik form for europeisk integrasjon gjennom unionen vil dekke de fleste områder i samfunnet, ettersom EU stadig utvider sitt beslutningsområde på sin vei mot å bli ”an ever closer union”. EUs ønske er ikke å utslette nasjonale identiteter, men å utvikle en ekstra europeisk identitetsfølelse ved siden av den nasjonale. Historikere og statsvitere har betraktet politisk integrasjon både som stabiliserende og dynamiske mekanismer i dannelsen av de moderne demokratier og velferdsstater (Østerud 1997). Land som har hatt en nær utstabil fortid har lettere for å knytte seg til EU enn andre land, de øst-europeiske landene er gode eksempler på dette.

Tilknytningen til EU kan variere, det er ikke nødvendig å ha fullt medlemskap i unionen for å ta del i integrasjonsprosessen. For eksempel er Norge tilknyttet EU på flere områder, til tross for valget om å stå utenfor unionen. EUs vekst de siste tiårene har gjort det

vanskelig for land i Europa å ikke ha tilknytning til unionen. Å ikke ta del i integrasjonsprosessene er nærmest umulig.

Et begrepskart for Vest-Europa i tiden 1500 til 1800

Variasjon mellom statene i Vest-Europa er det sentrale i Rokkans begrepskart. Ulikheter mellom de europeiske landene når det gjelder utvikling av kommersielle-industrielle nasjonalstater, betones og klargjøres gjennom å studere kildene til disse forskjellene innenfor begrepskartets rammer (Tilly 1975). Rokkan beskriver begrepskartets funksjon som "a possible paradigm for the research on variations within Europe" (Rokkan i Tilly 1975). Begrepskartet for Vest-Europa bygger på Rokkans mer ukjente modell over grunnelementene som var årsaken til ulikheter i den politiske responsen, under dannelsen av de europeiske partisystemer fra 1850 til 1950. I denne modellen skiller Rokkan mellom forutgående variabler, forstyrrende variabler og forklarende variabler. Tre av de forutgående variablene blir benyttet i begrepskartet for Vest-Europa. De tre variablene, religion, økonomi og territorialitet danner til sammen to akser: En vest-øst akse og en nord-sør akse (Mjøset 2000). Vest/øst-aksen gjenspeiler ulikheter i det økonomiske ressursgrunnlaget for statsbyggingsprosesser. Nord/sør-aksen viser til grad av avhengighet overfor Rom, det vil si til nettverket som middelalderens kirke opprettet på tvers av landegrensene. Denne aksen er i motsetning til vest/øst-aksen endimensjonal. Landområdene er kun gruppert etter utfallet av reformasjonen og de etterfølgende religionskrigene. Vest/øst-aksen består av en kombinasjon av styrken til bynettverket og graden av territoriell sentralisering gjennom innlemmelse av primærproduserende periferier (Rokkan 1987). De to aksene peker på utgangsbetingelsene for henholdsvis statsdannelse (vest/øst) og nasjonsbygging (nord/sør)(Flora 1999). Dette kan illustreres på følgende måte (vest/øst-aksen øverst og nord/sør til venstre):

Figur 2.1.

Terr. Senter By-nettverk		STAT/ØKONOMI-DIMENSJON: VEST-ØSTAKSEN								
		SVAKE SVAKE Sjøvendt periferier		STERKE STERKE Sjøvendt imperienasjoner		SVAKE STERKE Bystatenes Europa			STERKE SVAKE Landvendt imperienasjoner	
STAT/KULTUR-DIMENSJONEN: NORD/SØR-AKSEN	Protestantisk statskirke	Island Norge Skottland Wales Irland Bretagne	FJERNE	NÆRE	Integrert i større system	Konso- sierte stater	Oppsplit- tet til det 19.årh.	NÆRE	FJERNE	Finland Baltiske områder Bøhmen Polen Ungarn
	Blandede områder		England	Danmark		Nederland Sveits	Tyske Hansa- stater	Preussen	Sverige	
	Nasjonal- katolske områder			Frankriket	"Lothrin- gen" Burgund Arelat		Rhinland			
	Motreforma- toriske områder			Spania Portugal	Catalonia	Belgia	Italia	Bayern Østerriket		

(Rokkan 1987:240)

Vest/øst-dimensjonen blir som vist delt inn i fem hovedkategorier. Lengst til høyre og lengst til venstre i tabellen finner vi to områder med både svake territorielle sentre og bynettverk, som er henholdsvis landvendte og sjøvendte. I midten av inndelingen er områdene i sentral-Europa som er svake territorielle sentre, men med sterke bynettverk. De to siste grupperingene er sentraliserende imperienasjoner på en sjøvendt og en landvendt side, som skiller seg fra hverandre ved å ha henholdsvis sterke (til venstre) og svake bynettverk.

Nord/sør-aksen

Den kulturelle variabelen knyttes til utfallet av reformasjonen og de etterfølgende religionskrigene, som avgjør i hvor stor grad statene er knyttet til det katolske Rom (Rokkan 1987). Årsaken til at aksens nettopp nord/sør skyldes at de nordlige og de sørlige landområdene fordelte seg i en protestantisk og en katolsk leir etter reformasjonstiden. De nordeuropeiske landene innførte en protestantisk kirkeordning i 1536/37, mens de søreuropeiske landene var langt mer gjennomsyret av katolske krefter og fikk en motreformasjon. Aksen måler samtidig betingelsene for kulturell integrasjon; Den tidlige lukkingen av statens grenser i det protestantiske nord, i motsetning til den vedvarende

overnasjonaliteten til kirken i det katolske sør. Reformasjonen i nord førte til et brudd med overnasjonalismen til den katolske kirken, og det geistlige byråkratiet ble slått sammen med den sekulære administrasjonen (Flora 1999). På den måten ble det ikke lengre et skille mellom kirken med overnasjonal myndighet fra paven i Roma, og den verdslige administrasjonen. Kirkens påvirkning på de statlige anliggender sank betraktelig i det protestantiske nord, i og med at lutherdommen skiller mellom det åndelige og det verdslige (Oftestad mfl. 2005). De katolske landene i sør fortsatte med sitt overnasjonale system, hvor paven i Roma var den øverste lederen. Nettopp dette skillet mellom de protestantiske og de katolske landene fører til ulike nasjonsbyggingsprosesser. Integreringen av det geistlige byråkratiet og den øvrige statsadministrasjonen som fant sted i de protestantiske landene, gjør at landene i nord tar det første store steget mot en definisjon av territorielle nasjoner og "lukking" av statsgrensene. Flora (1999:144) beskriver dette på følgende måte: "Lutherans and Calvinists broke with the supraterritoriality of the Roman Church and merged the ecclesiastical bureaucracies with the secular territorial establishments: this action meant a closing of exit options on the cultural front, an accentuation of the cultural significance of the borders between territories". De nasjonale grensene blir tydeligere gjennom et brudd med den katolske kirkens overnasjonale vinkling. En medvirkende årsak til dette er Gutenbergs trykkekunst, som ble tatt i bruk kun et par tiår forut for reformasjonen. Det latinske skiftspråket høstet i realiteten like mye motstand hos folk som paven i Roma. Legitimeringen av de nasjonale morsmålspråk, både i hverdagen og i statsadministrasjonen, gav grunnlag for videre nasjonsbygging på massenivå (Rokkan i Tilly 1975). Statskirkene i det protestantiske nord fikk en betydningsfull rolle i den språklige, nasjonale standardiseringen, samt sosialiseringen av massene inn i en enhetlig nasjonal kultur. På den måten inntraff nasjonsbyggingsprosessene på et tidligere tidspunkt enn hos de katolske landene, hvor kirka i langt mindre grad forsøkte å utpeke seg som en nasjonsskapende kraft. Tvert i mot, fungerte den katolske kirka i stedet som en bremsekloss mot alle krefter som ønsket å bygge opp nasjonale identiteter (Flora 1999). Nasjonale identiteter opprettes gjennom en følelse av likhet, fellesskapsfølelse og samhörighet. Mange av de katolske landene hadde ikke de store særegne tingene å samles om, som for eksempel bruken av et egenartet skriftspråk. Via paven i Roma fikk de katolske landene i stedet fellestrekk med sine naboland, og grensene var mer åpne enn det som var tilfelle for de protestantiske landene.

Vest/øst-aksen

Rokkan hevder at alfabetet og byen bestemte Europas skjebne (Rokkan i Eisenstadt & Rokkan 1973:80). Med dette henviser han til begrepskartets nord/sør-akse som allerede er beskrevet, og til vest/øst-aksen. Vest/øst-aksens variabler (grad av territoriell sentralisering og styrken ved bynettverket) gjenspeiler begge ulikheter i det økonomiske ressursgrunnlaget; En sterkt monetarisert økonomi i vest versus en økonomi fokusert på arbeidskraft i landbruket i øst. Det økonomiske ressursgrunnlaget påvirker statsbyggingen i de Vest-europeiske landene (Rokkan 1987). Årsaken til dette skillet mellom øst og vest skyldes avstanden fra de statsbyggende kjerneområdene til de dominerende handelsrutene. Den historiske fordelingen av sentrale byer i Europa ble betydelig påvirket av endringene i disse sentrale handelsrutene. Det sentrale handelsbeltet fra Romerrikets fall og frem til 1400- og 1500-tallet, strakk seg fra Venezia til Flandern gjennom Alpene og langs Rhinen (Aarebrot og Berglund 1995). Mellom 1500 og 1700 fant det sted en styrking av de dominerende sentrene vest og øst for det middelalderske handelsrutebeltet: London, Paris og Madrid(atlanterhavssiden), og Wien, München, Berlin og Stockholm(den landvendte siden). Sentre som lå et stykke vekk fra de betydningsfulle handelsrutene kunne enklere få kontroll over store periferiområder, rett og slett fordi det var mindre konkurranse på grunn av den geografiske beliggenheten. Jo større avstand fra det statsbyggende kjerneområdet til handelsrutene, jo større dominans over de omkringliggende periferiene og et desto sterkere sentrum (Rokkan i Eisenstadt & Rokkan 1973). Dette er et av de store paradoksene i den europeiske utviklingen: De sterkeste og mest slitesterke systemene oppstod i periferien. Byene i handelsbeltet var i århundrer sterke nok til å hindre en oppbygging av en militær administrasjon (Flora 1999).

Som en følge av den geopolitiske strukturen i Europa og et større fokus på Atlanterhavet som handelsrute, oppsto der et skille mellom øst og vest i Europa. I vest utviklet det seg sterke sentrale byer på grunn av den "atlantiske kapitalismen", og den høye graden av monetarisering gjorde at overskuddene kunne samles i lett omsettelige ressurser. I øst var byene derimot mye svakere på grunn av et lavere handelsvolum og en lavere grad av monetarisering. For å kunne bygge opp bysentre måtte det hentes inn ressurser fra landbruket, for eksempel gjennom naturalavgifter og tvangsarbeid (Flora i Hagtvedt 1992). Disse forskjellene peker frem mot videre ulikheter mellom vestlige og østlige systemer i intern struktur, og karakteriserer den senere overgangen til massepolitikk (Flora 1999).

De fire institusjonelle tersklene

Rokkan ser på demokratisering og mobilisering av folket inn i det politiske systemet som en prosess bestående av flere terskler eller sekvenser. Det endelige målet for folket er et fritt demokrati med tilgang til den utøvende makt og beslutningstakingen. Rokkan går frem diakront i sin beskrivelse av den demokratiske utviklingen, det vil si at han vektlegger den historiske utviklingen. Gjennom denne fremgangsmåten forsøker han å klargjøre de betydningsfulle forskjellene mellom landene når det gjelder sekvensene for etablering av massedemokratier (Rokkan 1987).

Modellen består av fire sekvenser eller terskler. Disse tersklene kan bli beskrevet som sluser i en kanal. Sosio-kulturelle strømninger kan flyte gjennom kanalens sluser, men det er samtidig mulighet for å demme opp og holde utviklingen tilbake (Flora 1999). De to første av de institusjonelle tersklene kontrollerer utviklingen av konkurransebasert massepolitikk, mens de to siste preges av massevalgkamper og masseorganisasjoner. Tersklene kan inntre samtidig, men det mest vanlige er at de brytes på ulike tidspunkter. De fire tersklene kan beskrives på følgende måte:

Legitimering er terskel nummer en, og omhandler ytringsfriheten. Tidspunktet for når det ble virkelig akseptert av det styrende regimet, at massene demonstrerte og kritiserte diverse forhold i samfunnet. Innunder dette ligger også retten til møte- og talefrihet. Det skjer en overgang fra konspiratoriske elitekonflikter og undertrykking av avvikere, til åpen konkurranse om støtte og offentlig debatt. Små begrensninger i ytringsfriheten kan forekomme, til tross for dette kan terskelen beskrives som brutt.

Inkorporering er betegnelsen på den andre terskelen, og forteller på hvilken måte nye politiske bevegelser og organisasjoner formelt sett blir en del av det eksisterende politiske styringssystemet. Det kan her være forskjell på hva som er formelt, og hva som er reelt. En høy stemmerettstærskel blir senket, slik at bortimot hele befolkningen får muligheten til å stemme. Dermed oppstår det et voksende potensielt publikum for debatter angående stemmerett og representasjon.

Den tredje terskelen gjelder **representasjon**, og peker på hvor vanskelig det var for nye bevegelser å kunne vinne mandater ved valg på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (Grindheim utgis i 2006/2007). Når og på hvilken måte ble barrierene senket for å gjøre det lettere å vinne

plasser i den lovgivende forsamling? Når terskelen brytes ned skjer der en endring fra flertallsvalg til forholdstallsvalg.

Det fjerde, og siste terskelen er **den utøvende makt**. Fokuset ligger her på den utøvende myndighets evne til å klare å stå i mot press fra lovgiverne. Ved passering av tersklene innføres parlamentarismen, slik at regjeringen blir ansvarlig ovenfor et flertall i den lovgivende forsamling. Den lovgivende forsamling går fra å inneha en begrenset innflytelse på sentrale politiske beslutninger, til en langt sterkere maktposisjon.

Endring eller passering av en terskel vil før eller senere føre til press for å senke ytterligere en terskel. Tidspunktet for bryting av den neste forutstående terskelen vil variere fra system til system. For å få bedre forståelse for når tersklene ble brutt i de vesteuropeiske demokratiene, må sekvensene i statsdannelsen og nasjonsbyggingen studeres. Rokkan peker på fire forhold som forklaringsfaktorer for når tersklene ble brutt, faktorer som spesielt er treffende for passeringen av de to første tersklene:

- Graden av territoriell konsolidering i middelalderen. De tidlig etablerte dynastiene versus løse sammenkoblinger av provinser og byer innenfor rekkevidde for de europeiske imperiene.
- Graden av kontinuitet i de representative organene fra middelalderen. Land som beholdt en slags form for territoriell eller stenderbasert representasjon fra reformasjonen til den franske revolusjonen versus land som var underlagt vedvarende perioder med enevelde.
- Forskjellen mellom tidlig etablerte og nylig uavhengige stater etter den franske revolusjonen. Eldre politiske systemer etablert frem til 1648 versus nyetablerte enheter som ble til i perioden etter 1814.
- Dersom en stat har vært dominert og vært underlagt en annen stat, har den dominerende statens størrelse og styrke betydning. For eksempel England - Irland versus Danmark – Norge (Rokkan 1987:275f).

Rokkan danner ved hjelp av disse faktorene en typologi. Typologien ordner de nåværende vesteuropeiske statene ut i fra utgangsbetingelsene for demokratiutvikling. Portugal er utelatt i Rokkans typologi, ettersom landet ikke hadde fått en fastfrysing av partialalternativene før 2.verdenskrig. Årsaken til at dette er sentralt i denne sammenhengen er at Rokkan lagde

denne typologiseringen for å forklare utviklingen av politiske og økonomiske rettigheter. Når partialalternativene ikke er fastlagt før 2.verdenskrig, forårsaker dette at Portugal skiller seg ut i forhold til flere av de vesteuropeiske landene (Rokkan 1987). Norge er derimot plassert inn i Rokkans typologi:

- Separat dynasti
- Lav grad av kontinuitet i representasjonsorganer fra middelalderen
- Sent uavhengige
- Lav maktstatus i det internasjonale system

Skulle Portugal plasseres ville det antageligvis sett slik ut:

- Separat dynasti
- Lav grad av kontinuitet i representasjonsorganer fra middelalderen
- Tidlig etablerte
- Høy maktstatus i det internasjonale system

Ut i fra typologiseringen har Rokkan utarbeidet fire generaliseringer om sammenhengen mellom landenes utgangsbetingelser og nedbryting av de institusjonelle tersklene:

1. Jo sterkere tradisjoner med representativt styresett, som for eksempel stenderforsamlinger, provinsforsamlinger osv., desto mer øker sjansen for tidlig legitimering av opposisjon.
2. Dersom det dominerende landet hadde høy internasjonal status, vil barrierene som det avhengige landområdet må overvinne være høyere, enn dersom det dominerende landet hadde lav status.
3. Jo sterkere nedarvede tradisjoner med representativt styresett i ulike former, jo langsommere, men med mindre sjanse for tilbakeslag, gikk stemmerettsutvidelses- og utjevningsprosessene.

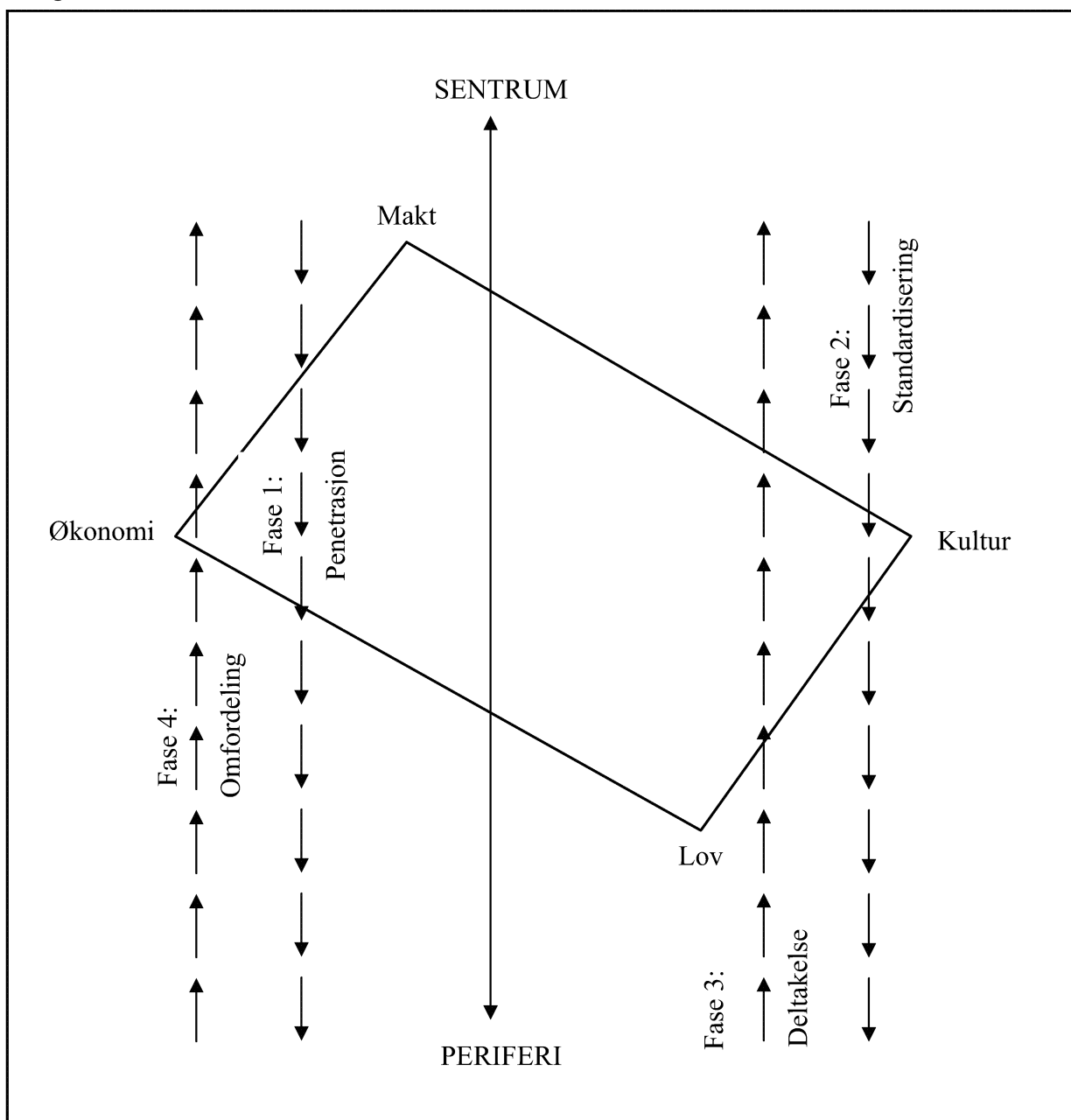
4. Jo flere og tydeligere trusler fra det dominerende land ovenfor forhåpninger om nasjonal uavhengighet for det underliggende landet, jo færre tilbakelagte steg i demokratiseringsprosessen. Dette er uavhengig av tradisjoner for representasjon (Rokkan 1987:274ff).

En analysing av disse fire hypotesene er et vanskelig arbeidsområde, spesielt uttestinga av de to første hypotesene kan lett by på problemer. For eksempel er det problematisk å måle graden av hardhet i sanksjonene i forhold til motstandere og konkurrenter. Tidspunktet for når ytringsfriheten ble lovfestet er det mulig å finne ut av, men den reelle håndhevelsen av bestemmelsen er det vanskeligere å tidfeste (Flora 1999).

Tidsdimensjonen

Tidsdimensjonen bygger på Rokkans ”grunnmodell”. Denne grunnmodellen er en fusjon av Hirschmans skjema for klassifikasjon av beslutningssystemer og Pearsons mønster for funksjonell differensiering. I sin grunnmodell har Rokkan identifisert fire basiskomponenter som går på tvers av en sentrum-periferi akse; Makt, kultur, lov og økonomi. Samspillet mellom disse fire komponentene bygges videre på i Rokkans mange modeller, elementene blir gjengangere. Dette gjelder også sentrum-periferi polene. Etter hvert har han, som tidligere nevnt, videreutviklet grunnmodellen med fire tidsfaser; Maktfasen, den kulturelle fasen, den juridiske fasen og den økonomiske fasen (Flora 1999). Til slutt har dette blitt til et tredimensjonalt nettverk, som ser slik ut:

Figur 2.2



(Rokkan 1987)

Skjemaet viser de fire faser i utviklingen av demokratiske nasjonalstater, og spesifiserer Rokkans tidligere analyser av de utfordringer territorielle ledere møter når de forsøker å befeste et politisk system (Mjøset 2000). Prosessen som de fire fasene inngår i representerer ikke bare systemdannelse, men også hvordan en stat blir integrert og oppnår legitimitet. Rokkan beskriver på mange måter utvikling og befestning av demokratiet. Fasene som vil bli beskrevet identifiserer den indre struktur i hvert enkelt land, og vil sannsynligvis påvirke

utfallet av landenes konsolideringsfremstøt. Nasjonsbygging blir sett på som en dynamisk prosess, hvor de fire faktorene identifiserer den indre struktur i hvert enkelt land. Disse fire faktorene vil sannsynligvis påvirke utfallet av landets konsolideringsfremstøt (Rokkan 1987). La oss se nærmere på de ulike faktorene:

1. MAKTFAKTOREN

Maktfaktoren rommer den første statsdannelsesprosessen, i Vest-Europa er dette perioden fra høymiddelalderen til den franske revolusjonen. Karakteriseres av politisk, økonomisk og kulturell samling på elitenivå. Offentlige myndigheter bygger sin infrastruktur og sine institusjoner, og det oppstår skattekrav, gode kommunikasjonslinjer og effektiv kontroll.

2. DEN KULTURELLE FAKTOREN

Denne fasen fokuserer på nasjonsbygging. En større del av massene blir en del av systemet; Verneplikt, obligatorisk skolegang og fremvekst av massemedier skaper kanaler for direkte kontakt mellom eliten og folk i provinsen. Det skjer en kulturell standardisering, med vekt på nasjonal samordning av religiøse og språklige standarder. Det oppstår en følelse av å ha en felles identitet.

3. DEN JURIDISKE FAKTOREN

De underordnede folkemassene får deltakelsesrett i det territorielt definerte politiske systemet. Utviklingen av massepolitikken som en legalisert prosess passerer flere terskler frem mot alminnelig politisk medborgerskap. Dette kommer til uttrykk gjennom retten til opposisjon, utvidelse av stemmeretten, partidannelser, innføring av parlamentarismen og forfatningsutvikling. Kort sagt får folket nye rettigheter gjennom lovgivningen.

4. DEN ØKONOMISKE FAKTOREN

Det skjer en videre utvikling av det administrative forvaltningsapparatet. Der utvikles offentlige velferdstjenester og økonomisk omfordeling blir tatt i bruk gjennom skatte- og sosialpolitiske tiltak. Dette innebærer en oppbygging av et sosialt medborgerskap utover det formelt politiske. På den måten skaffer det økonomiske systemet seg legitimitet, selv om Rokkan legger til at legitimiteten kan utfordres i alle faser av tidsdimensjonen.

Faktorene eller de politiske utviklingsfasene, inntretr på en naturlig måte etter hverandre i den idealtypiske fasesekvensen som best samsvarer med de eldre vestlige nasjonene som ble anerkjent som selvstendige enheter ved freden i Westfalen i 1648 (Flora 1999). De eldre statene møtte de ulike tidsfasene med et visst tidsrom i mellom, fasene ble ikke møtt samtidig eller med svært kort tids mellomrom. Det går et viktig skille mellom stater som har møtt fasene gradvis eller trinnvis, og stater som har gått igjennom flere faser på omtrent samme tidspunkt. Tidsdimensjonenes faseutvikling vil ikke være en like god beskrivelse av forholdene i land som møter flere av fasene samtidig. Årene mellom de ulike fasene brukes til å mobilisere og til å bygge opp mot neste fase. Inntretr flere faser samtidig vil ikke prosessene få tid til å utvikles. Dermed vil dette påvirke beskrivelsene av faseutviklingen, og tidsdimensjonen vil ikke være like dekkende for land som møter flere faser samtidig (Rokkan 1987).

Modellen til Rokkan er ikke nødvendigvis en evolusjonistisk tilnærming. Legitimiteten til staten kan utfordres i alle faser av demokratiseringsprosessen. Med andre ord må ikke demokratiutviklingen og integrasjonsprosessen nødvendigvis drives kun fremover, tilbakeskritt er fulgt mulig. Flere av landene i Vest-Europa har opplevd dette, særlig landene sør i Europa, men Tyskland og Danmark er også eksempler på dette.

I nyere tid har Vest-Europa opplevd en stadig økende integrasjonsprosess på tvers av landegrensene, gjennom utbyggingen av Den europeiske unionen. Et tett europeisk samarbeid har dreid den politiske utviklinga i en ny retning. Et forsøk på å videreutvikle Rokkans tidsdimensjon med en femte faktor, europeisk integrasjon, blir derfor naturlig. Eus sterke påvirkning og betydning for statene i Europa krever at modellen drives fremover. En representasjon av staters politiske utvikling, kan ikke overse Den europeiske unionen. Den femte dimensjonen kan beskrives på følgende måte:

5. DEN EUROPEISKE INTEGRASJONS FAKTOREN

Denne fasen preges av en utvikling hvor fokuset flyttes vekk fra stater og nasjoner, og integrasjon og samhold mellom europeiske land gjennom Den europeiske unionen blir svært sentralt. De fleste landene i Europa vil ønske et slikt samarbeid, men uavhengig av medlemskap i unionen eller ei, vil alle statene bli påvirket i større eller mindre grad av unionen. Unionen vil utvikles til å integrere medlemslandene stadig tettere og tettere, og staters beslutningsmyndighet og suverenitet vil forskyves over til EU.

Det som er spesielt med den europeiske integrasjonsfaktoren, er at den tar opp i seg alle de andre faktorene; Makt, kultur, juridisk og økonomi. Faktorene blir til nye utfordringer innenfor den europeiske unionen, og de kritiske utfordringene må løses på nytt. Medlemskap i Den europeiske unionen kan forklusse den tidligere utviklingen de vestlige landene har hatt frem mot demokratiske velferdsstater. Nasjonalstaten er selve grunnfjellet i oppbyggingen av demokratiet, slik Rokkan har påpekt i flere av sine modeller. Hva som skjer når beslutningsmyndigheten blir flyttet ut av landet, og overlatt til en overnasjonal union er diskutabelt. Om det er mulig å beholde nasjonalstatens legitimitet hos befolkningen er vanskelig å si. Økt sentralisering i en union hvor det er et klart demokratisk underskudd, kan forstyrre hele fundamentet som demokratiet er bygd opp på; Folkesuverenitet. Samtidig er det vanskelig å la være å innse at verden stadig blir mindre. Globalisering fører til at en stats anliggender fort også kan bli andres problemer. Miljøforurensing, terror og så videre er eksempler på dette.

3. En analytisk modell og metode

Problemstillingen som tar opp Norge og Portugals forhold til Den europeiske unionen, oppfordrer til omfattende studier av den portugisiske og den norske politiske utvikling fra middelalderen av og frem til i dag. Et slikt vidt tidsaspekter er en utfordring, det blir umulig å få kontroll over alle variablene i universet som kan tenkes å påvirke de to landenes forhold til EU. Variablene som blir benyttet i denne analysen blir derfor nøye utvalgt, slik at de viktigste forholdene blir avdekket. Det kan likevel ikke garanteres for at det virkelig er de benyttede variablene som er årsaken til de resultatene som avdekkes, bakenforliggende variabler kan forstyrre de kausale forholdene.

Forskningsopplegget vil bygge på en analyse av sekundære kilder, kildenes reliabilitet blir derfor særdeles viktig. Litteraturen som benyttes i analysen av de aktuelle variablene vil selv ofte være sekundære kilder, og i visse tilfeller studier av primære kilder. Forfatterne vil være preget av sin egen oppfatning av hendelser og situasjoner, i tillegg til at bakgrunnsstøy fra kildene han/hun har brukt kan trekkes inn. Kritisk benyttelse av kilder, kombinert med bruk av ulike kilder som omhandler de samme hendelsene vil føre til en mest mulig riktig fremstilling av forholdene.

Undersøkelsesopplegget jeg har valgt å bruke er en komparativ casestudie. Komparative casestudier er kvalitative studier, som egner seg godt til analyseopplegg hvor der er få enheter, og hvor forskeren ønsker å gå i dybden til de enkelte enhetene. Kvalitative studier søker detaljkunnskap og konsentrerer seg om relativt få fenomener, i motsetning til kvantitative studier som favner bredere og undersøker flere enheter på en mer overflatisk måte. Ved studier av to enheters verdier på de samme variablene, blir de eventuelle forskjellene mellom dem svært tydelige. Komparative casestudier er intensive undersøkelsesopplegg, som konsentrerer seg om ett fenomen eller en sak, i dette tilfellet demokratiutvikling i forhold til europeisk integrasjon (Hellevik 2000).

Analysen består av to enheter: Norge og Portugal. Fokuset blir rettet mot den politiske utviklingen i disse to landene, et fenomen som er både omfattende og problematisk. Hvor vidt et slikt tema favner, og hvor mange faktorer som kan relateres til politisk utvikling og forholdet til EU, er nesten umålbart. Forskningsopplegget som blir brukt i denne analysen er intensivt, fordi det best egner seg til den problemstillingen som er valgt. Likevel er det

begrensninger for hvor mange forhold det er mulig å studere og ta hensyn til. Avgjørelsen om å kun fokusere på to land som enheter, ble tatt ut i fra analyseenhetenes kompleksitet og tidsaspekter. Ved å konsentrere forskningen om Portugal og Norge, blir det en mer fruktbar analyse. Det blir naturlig nok vanskeligere å generalisere i et analyseopplegg med kun to enheter, resultatene fra analysen vil ikke komme i nærheten av å kunne beskrives som allmenngyldige. Komparative analyser trenger flere enheter for å kunne styrke sin generaliseringsevne, samtidig som detaljfokuseringen må minskes. Rokkan hevder at et generelt problem med komparative studier er å klare å utvikle generelle hypoteser, hvert enkelt tilfelle virker enestående. Ulikheter blir tydelige, og vanskelige å bortforklare, samtidig som der eksisterer fellestrekk som lar seg kategorisere (Rokkan 1987). Problematikken rundt generalisering er også en av de vanligste kritikkene mot casestudier. En form for generalisering er imidlertid mulig, dersom studiets empiriske resultater samsvarer med andre casestudier som har benyttet seg av det samme teoretiske rammeverket. Dette kalles for analytisk generalisering (Yin 1994). I dette tilfellet kan resultatene knyttes nært opp til mange av Rokkans modeller over statene i Vest-Europa, men Rokkan analyserer ikke statenes forhold til Den europeiske unionen. Likevel fører oppbygningen av min analyse til at det enkelt går an å utvide den til å gjelde flere land, ved ta i bruk Rokkans teoretiske rammeverk. Intensive tilnæringsmåter har også sine klare fortrinn som kommer til syne i denne oppgaven. Jeg ønsker å undersøke kun Portugal og Norge, og oppnår dermed gode detaljkunnskaper om de to enhetene. Et annet fortrinn er at det også blir lettere å se Portugal og Norge i et helhetsperspektiv, opplysninger blir ikke revet ut av sin kontekst, men tvert i mot plassert innefor et felles rammeverk (Hellevik 2002).

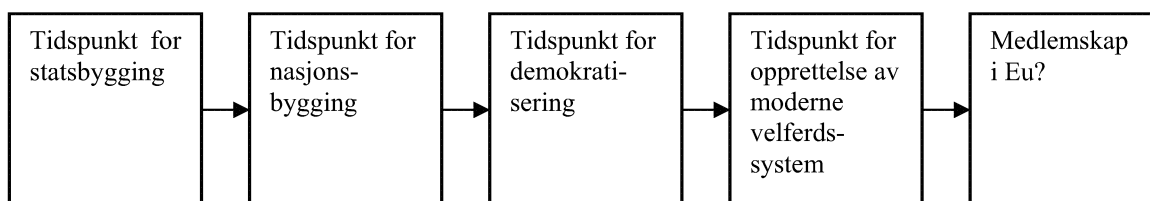
En analytisk modell

Rokkan benyttet seg av en retrospektiv studieteknikk for å forklare strukturvariasjoner mellom de Vesteuropiske landene. Han leter tilbake i historien for å finne forklaringer på hvorfor dagens forhold er blitt slik de er i dag (Berntzen & Selle 1988). Svarene er allerede blitt gitt, men det er nødvendig å systematisere funnene og analysere dem.

Den analytiske modellen i denne oppgaven bygger på Rokkans modeller og teorier, som omhandler politisk utvikling og demokratisering. Variablene som har blitt valgt er utledet fra Rokkans begrepskart, institusjonelle terskler og tidsdimensjonen. Disse modellene eller generaliseringene, vil delvis bli benyttet i analyseringen av variablene. Begrepskartet viser utgangsbetingelsene for stats- og nasjonsbygging, og vil sammen med beskrivelsen av

tidsdimensjonens to første faktorer, danne grunnlaget for en analyse av variabel 1 (tidspunkt for statsbygging) og variabel 2 (tidspunkt for nasjonsbygging). Variabel 3 (tidspunkt for demokratisering) tar sitt utgangspunkt i Rokkans fire kjennetegn som ordner statene ut fra utgangsbetingelsene for demokratisk utvikling (de fire institusjonelle tersklene) og tidsdimensjonenes tredje juridiske faktor. Denne variabelen vil bli tillagt større forklaringskraft enn den siste mellomliggende variabelen (tidspunkt for opprettelse av moderne velferdssystem), som analyseres ved hjelp av tidsdimensjonens fjerde faktor, økonomi. Demokratiseringsprosessene antas å representere en særdeles viktig forklaringsfaktor for statenes tilknytning til EU, og er den viktigste prosessen i et lands politiske utvikling. Til slutt kommer den avhengige, femte variabelen (medlemskap i EU), som avledes av de fire forutgående og summerer opp funnene. Den analytiske modellen vil ta form som en kausalmodell, hvor den første variabelen antas å påvirke den neste og så videre:

Figur 3.1



Årsaken til at variabel 1 står først i kausalmodellen, skyldes tidsselementet. Den variabelen som oppsto først i tid, er eldst, og vil ikke kunne påvirkes av momenter som har oppstått på et senere tidspunkt. For eksempel inntraff stats- og nasjonsbygging før demokratiutvikling, og dette fører til at demokratiutviklinga ikke kan påvirke forutgående prosesser. Tidsselementet er

likevel ikke så enkelt å forholde seg til som det kan se ut til. Modellen viser, det som i følge Rokkan er en idealtypisk fasesekvens, som samsvarer best med den historiske utviklingen i de eldre vestlige nasjonene. Utviklingen i de senere europeiske statene kjennetegnes gjerne av opphopninger av kritiske utfordringer, variabel 2, 3 og 4 kan gjerne inntre samtidig (Rokkan 1987). Tidfestes to eller flere variabler til samme periode, vil dette naturlig nok influere variablenes påvirkningsmulighet på hverandre. Det må da forventes et annet årsaksvirkningsforløp enn det som er skissert i den analytiske modellen ovenfor. Sannsynligheten for avvik fra idealmodellen er store, i og med at Portugal ikke har blitt plassert i alle Rokkans modeller. Portugal blir ikke omtalt på grunn av landets sene overgang til demokrati, og det forventes derfor en opphopning av kritiske utfordringer for landet. Dersom avvik fra idealmodellen avdekkes, vil disse bli diskutert. Slike funn er like interessante som eventuelle andre funn som idealmodellen vil kunne avdekke.

Årsakssammenhengen mellom variablene i modellen kan vise seg å ikke være riktig ettersom analysen av variablene gjennomføres. Men statistisk kontroll av variablene kan være problematisk også på andre måter. For det første kan selv de mest omfattende analysene aldri totalt utelukke at den sammenhengen vi tror avspeiler en påvirkning, er skapt av en variabel som vi ikke har kontroll over. I dette studiet av den uavhengige og de tre mellomliggende variablene som peker mot forholdet til EU, er det svært vanskelig å kontrollere for alle variablene i universet. Lange historiske linjer, slik som Rokkan fremstiller sine teorier, åpner for en mengde variabler som aldri vil bli avdekket og analysert. I tillegg skaper retrospektive analyser problemer i seg selv, på grunn av store mengder utilgjengelig datamateriale som har gått tapt i tidens løp. Det er for eksempel ikke mulig å få full oversikt over, eller få tilgang til, originale kilder fra Norge og Portugal i middelalderen. Informasjon som kan være viktig for analysen kan være tapt for alltid. En svakhet innenfor statsvitenskapelige forskningsopplegg generelt er nettopp dette; Forskeren har sjeldent kontroll over samtlige aktuelle variabler, og kan da heller ikke bestemme deres verdi på den uavhengige variabelen (Hellevik 2002). Til tross for disse svakhetene er det nødvendig å ta utgangspunkt i en analytisk modell, og i og med at Rokkan kaller modellen som er tatt i bruk for en idealtypisk modell for eldre stater i Europa, og han utleder sine generaliseringer ut i fra denne tankegangen, har denne blitt valgt som et utgangspunkt.

Data, reliabilitet og validitet

I analysen vil det i hovedsak bli benyttet sekundære datakilder, det vil si bøker, artikler og tidsskrifter som omhandler Norge og Portugals politiske utvikling. Mesteparten av kildene som tar opp Portugals historie er skrevet av engelske og amerikanske forfattere, men materiale publisert av portugisiske forfattere blir også benyttet når det har latt seg oppdrive. Portugals lange periode uten ytringsfrihet kan ha forårsaket at mindre bøker og artikler har blitt publisert, dette tomrommet har derfor blitt forsøkt fylt av angloamerikanske forfattere. For Norges vedkommende har det vært enklere å finne gode sekundærkilder. Norsk politisk historie er godt dekket av både nye og eldre utgivelser.

Når det kommer til spørsmålet om hvor pålitelige (reliable) og relevante (valide) kildene er, kan dette besvares gjennom å se på kriteriene som stilles for å oppnå høy grad av reliabilitet og validitet. Høy reliabilitet oppnås ved å gjennomføre en nøyaktig datainnsamling og behandling av data, samtidig som det er viktig å få til en bra operasjonalisering av variablene for å høyne reliabiliteten (Østerud m.fl. 1999). Reliabiliteten i denne oppgaven avhenger av kildematerialet som har blitt benyttet, og hvordan variablenes verdier har blitt operasjonalisert. Operasjonaliseringen av variablene har fremfor alt vært en utfordrende jobb, det hersker uenighet blant forskere for eksempel når det gjelder å tidfeste når det var mulig å starte en nasjonsbyggingsfase for landene i Vest-Europa. I denne oppgaven har disse problemene blitt løst ved å studere teoretikers tilnærming til fenomenene og deres standpunkter, for deretter å komme frem til hva jeg oppfatter som det mest korrekte. I en del tilfeller kan det være vanskelig å si klart hva som må betraktes som seint eller tidlig, for eksempel i forbindelse med en nasjonsbyggingsprosess. Visse føringer blir gitt når nasjonsbygging generelt i teoridelen blir knyttet til tiden etter 1789, men å tidfeste eksakt hvilket tidsrom er tidlig og sent har vært vanskelig. Operasjonalisering av variablene blir derfor ekstremt viktig, og det blir essensielt å begrunne valgene. Resultatene fra analysen vil derfor etter all sannsynlighet bli påvirket av mitt syn på hvordan enhetene bør plasseres i forhold til verdi. Gjennom å opprette klare retningslinjer for hvordan data skal bli behandlet, blir det mulig å øke de innsamlede dataenes validitet. Med validitet menes det hvor stor grad de benyttede data egner seg til å belyse den aktuelle problemstillingen. Høy reliabilitet er helt nødvendig for at data skal ha høy validitet.

I det forrige kapittelet ble variablene og deres verdier operasjonalisert slik at de blir gjensidig utelukkende, dermed bør det ikke oppstå problemer med å plassere Norge eller Portugal innenfor de angitte verdiene. Vanskeligere blir det når det gjelder sekundærkilders reliabilitet. Hvordan er det mulig å forsikre seg om at forfatterne ikke er for subjektive?

Forfattere vil riktignok alltid være relativt subjektive, men for eksempel er det stor fare for at Cortesãos artikkel fra 1945 er spesiell i denne sammenhengen. Cortesão sier innledningsvis at hovedpoenget med å skrive denne artikkelen, er å få rettet oppmerksomheten mot portugisernes demokratiske ånd, og deres avstand fra fascismen. Slike ytringer må det tas hensyn til, og ved å ta i bruk flere kilder som tar opp samme tema, går det til en viss grad å skjerme seg mot de mest subjektive synsvinklene av historiske forhold og hendelsesforløp.

4. Statsbygging i Portugal og Norge

Utviklingen frem mot et fullverdig demokrati forutsetter at det finnes stater. Staten er på en måte utgangspunktet for demokratiet, demokratiet må innføres innenfor faste grenser og styres av et administrativt apparat. Staten blir grunnlaget for en utviklingsprosess som kan føre frem mot et demokrati. Tidspunktet for når statsbyggingen finner sted, påvirker statens videre politiske og demokratiske utvikling. Rokkan har tidligere definert sen statsdannelse til perioden etter 1648, og dette danner utgangspunktet for den følgende analysen av Portugals og Norges utvikling frem mot fullverdige, administrative stater. Rokkans begrepskart for Vest-Europa tar opp utgangsbetingelsene for stats- og nasjonsbyggingsprosesser. Vest/øst-dimensjonen omhandler statsbygging, det vil si hva slags egenskaper som forenkler eller vanskeliggjør opprettelsen av stater. De to vest/øst-variablene er sterkt relatert til hverandre. Graden av territoriell sentralisering som påvirkes av sentrenes geografiske plassering i forhold til de sentrale handelsrutene, videreutvikler seg med den atlantiske kapitalismen og danner de forskjellige økonomiske systemer i øst- og vest-Europa. Det blir derfor naturlig å se dem i sammenheng slik Rokkan har gjort. Tidsdimensjonens fase én, maktfasen, omhandler også den første statsdannelsesprosessen. Statsbygging oppstår som en akselererende kraft når krisene i føyaldsamfunnet var et faktum, og renessansen og reformasjonen utviklet seg. Tidsdimensjonen avleder ingen teorier, men viser hvilken variabel som er den første på veien mot en integrert, demokratisk nasjonalstat.

Den første rikssamlingsprosessen i Portugal ble avsluttet i 1139 da landet fikk sin første konge; Alfonso Henriques. Kongen ønsket å forsterke uavhengigheten til territoriet sitt, og opprettet et eget kirkehierarki. For å beskytte og konsolidere landegrensene sverget kongen troskap til den katolske paven i Roma og betalte store pengesummer. Dette førte til at paven godkjente Portugal som et selvstendig kongedømme i 1179 (Payne 1976). Kong Henriques hersket ikke over hele Portugal slik landets geografiske grenser er i dag, de sørlige delene var erobret av muslimene som kontrollerte disse områdene. Portugiserne klarte i 1249 å gjenerobre de sørlige delene av landet, og drev muslimene vekk slik at Portugal fikk etablert grensene sine til omtrentlig slik de er i dag. De gjenvunne landområdene ble av militærstrategiske årsaker gitt til ridderordenen, som var opphavet til det senere militærvesenet da kongen omorganiserte aristokratiet bestående av ridderne og seigneurene til

en adelsstand. Til tross for denne omorganiseringen fortsatte adelen (sverdadelen) å utføre krigstjeneste, samtidig som også befolkningen på 1200-tallet fikk et visst militært ansvar (Fuglestad 2004). Denne begynnende ansvarsforskyvningen av militære plikter fra adelen til folket, viser tidlige tegn på administrativ utbygging. Kongen trengte et forsvar for å verne om sine landegrenser, og befolkningen begynte å inntre i rollen som undersåtter.

Portugal i middelalderen var først og fremst et jordbrukssamfunn, og eiendomsforholdene bar preg av å være et blandingsystem av frie og forpliktete bønder. Det var uvanlig med selveiende bønder, samtidig som tvangsarbeid og forskjellige andre former for ufrihet var sjeldent (Payne 1976). Gruvedrift sysselsatte også en del av befolkningen, og handelen med Nord-Europa og maurerne begynte i middelalderen. Den nye handelen førte med seg en liten urban middelklasse, men den dominerende lagdelingen i samfunnet fortsatte å være geistligheten, adelen og resten av befolkningen (Anderson 2000). Faktisk styrket den tradisjonelle laginndelinga seg i årene mellom 1100 og 1300, og skillene ble tydeligere. Aristokratiet/høyadelen var den dominerende gruppa på toppen av rangstigen, og styrket ikke bare sin posisjon i forhold til befolkningen, men etter hvert også på bekostning av kongsmakta. Et adelsvelde var i ferd med å utvikle seg, og dette førte til at borgerskapet og handelsstanden (nye dynamiske sosiale lag) fikk små utviklingsmuligheter i motsetning til mange av handelsborgerne i resten av Vest-Europa (Fuglestad 2004). Årsaken til de geistliges økte innflytelse, skyldtes kirkens sterke posisjon i Portugal. Kronen hadde tidligere trengt kirkens beskyttelse, og skulle nå ha tilbakebetalt i penger og politisk makt (Payne 1976). En slik situasjon hvor kongen blir en svakere part er ikke positivt i forhold til statsbygging. Kongen må ha tilstrekkelig med ressurser for å klare å bygge ut sitt administrative apparat, og slike ressurser hentes som oftest fra borgerstandens varehandel gjennom begynnende kapitalisme. Får ikke slike dynamiske samfunnslag utviklet seg, opprettholdes et tradisjonelt føydalt samfunn hvor kongen ikke har den samme muligheten til å utvide sitt maktgrunnlag.

Adelens økte maktposisjon i samfunnet ble på slutten av 1400-tallet betraktelig redusert, da den portugisiske monarken klarte å underlegge seg adelen permanent, både politisk og juridisk. Monarkiets selvstendighet og maktgrunnlag ble styrket, men i hvor stor grad varierte mellom rurale og urbane områder. Kongens politiske autoritet var befestet i byene, men på landsbygda var monarkiets makt og myndighet betraktelig innskrenket. Nord i landet bar samfunnet fremdeles preg av å være et føydalt samfunn, og i sør var militæret og kirken sterke maktbaser (Opello 1985). I det føydale samfunnet hadde aristokratiet lokal domsmakt over sine underlegne bønder, noe som fører til en splittelse av kongemaktens

territorielle grunnlag (Østerud 1997). Generelt sett kjennetegnes landområders utvikling av en startfase hvor det eneste som er oppnådd er en samling av territoriet, for deretter å videreutvikle seg til å bli en mer administrativ stat etter at kongen har gått seirende ut av maktkampen med adelen og aristokratiet. Privilegerte grupper ønsker naturligvis ikke å gi fra seg ressurser, innflytelse og makt. Etter at den portugisiske kongen formelt sett hadde underordnet seg adelen, måtte han også kjempe mot kirka. Kirka satt på store landområder, ressurskilder som det var viktig for kongen å tilegne seg for å opprettholde et sterkt monarki. Den portugisiske kongen hadde altså to motstandere i utvidelsen av sitt maktgrunnlag; Kirken og adelen. I realiteten var det kongen selv som bevisst hadde bygd opp adelen, men forholdet var likevel tvetydig. Kongen og adelen var på en måte i et gjensidig avhengighetsforhold, samtidig som adelen i en del situasjoner sto i opposisjon til kronen. Legitimitet var en viktig faktor for den portugisiske monarken, og han var avhengig av adelens støtte. Da kronen opprettet stenderforsamlingen Cortes i allerede i 1254, så han på dette som et viktig instrument for å skape legitimitet bak sine forsøk på å utvide inntektsgrunnlaget via skattlegging (Fuglestad 2004).

For å virkelig befeste sin stilling som statsoverhode, blir det viktig for monarkiet å utbygge tvangsmakten i form av militærvesen, politi, administrasjon og skattlegging (Østerud 1978). Her oppsto det et problem for den portugisiske kongen; Han trengte økonomiske midler for å gjennomføre denne utbyggingen, det vil si at han var avhengig av å styrke sin maktposisjon ytterligere i forhold til adelen som ikke ønsket et urbant handelsborgerskap. Utbygging av sentraladministrasjoner er gjerne karakteristisk for samfunn med en kapitalistisk markedsøkonomi, under før-kapitalistiske forhold kan ikke økonomiske og politiske funksjoner atskilles på samme måte (Østerud 1978). Kapitalismen blir en slags drivkraft for oppbygging av en effektiv infrastruktur, et økonomisk system som Portugal så absolutt ikke var innehavere av. Den jordeiende adelen i Portugal motarbeidet fremveksten av en borgerlig handelsstand, og fryktet at satsing på eksportering av varer ville styrke kongens makt, noe som igjen ville føre til en svekkelse av deres posisjon. På grunn av denne sterke motstand mot kapitalismen og fremveksten av et borgerskap, endret ikke Portugals samfunnsstruktur seg nevneverdig før på 1700-tallet. Kommandoøkonomien Portugal holdt og de gjeldende idealene i samfunnet, førte til lite privat initiativ, og dermed lav produksjon av varer. Lite vareproduksjon resulterte i lave skatteinntekter for kongen, og gav lite til overs til administrativ utbygging. Portugals utvikling mot en fullverdig stat gikk tregt, ikke bare på grunn av adelens motvilje til reformer, men også grunnet kirkens nære støtte til de etablerte

samfunnsstrukturene. Landet ble en tilbakeliggende stat i forhold til det kapitalistiske Vest-Europa (Horsman & Marshall 1994).

Bildet er likevel ikke helt svart-hvitt, utviklinga av tvangsmakten hadde ikke stoppet opp. Den portugisiske kronen hadde på 1500-tallet oppnådd en mer effektiv kontroll gjennom sentralisering og systematisering av offentlige finanser, en økt administrasjon og rettshåndhevelse. Det militære jordeiende aristokratiet hadde blitt omdannet til en hoffadel, som var avhengig av å bli utpekt av kongen og av å motta hans årlige godtgjørelser for deres tjenester. Samtidig hadde der også skjedd en standardisering av skattleggingen (Opello 1978). Disse forholdene danner grunnlaget for å hevde at Portugal blir en stat i løpet av 1500-tallet. Kongen har fått lagt den maktsyke adelen under seg, aristokratiet var blitt mer avhengig av kongens velsignelse og godtgjørelser og administrasjonen hadde blitt utbygget til tross for små ressurser. Portugal manglet en kapitalistisk orientering, men utbyggingen av administrasjonen trenger ikke å være for avansert. Det viktigste er at kongen klarer å ha kontroll over landområdene sine, og er eneste juridiske aktør. Årsaken til at den portugisiske kongen klarer å få bedre kontroll over territoriet sitt, og lykkes i å bygge ut tvangsmakta skyldes i stor grad Portugals oversjøiske ekspansjoner som startet på 1400-tallet, hvor nye kontinenter ble utforsket og kolonialisert. På 1500-tallet var faktisk Portugal et av Europas rikeste land, og Maxwell hevder at 1500-tallet bar preg av kommersiell og kulturell blomstring (Maxwell 1995). Portugals geografiske utgangspunkt i forhold til handel og kommersialisering var usedvanlig bra. Landet hadde en lang kystlinje som gjorde at det ble naturlig å utforske verden via sjøveien. Imperienasjonen Portugal vokste frem, og oppdagelsene i de fjernere strøkene i Afrika, Asia og i Sør-Amerika gjorde landet til en av Europas stormakter, men også i verdenssammenheng ble Portugal ansett som betydningsfullt. Kolonialiseringen av de oversjøiske landområdene på 1400- og 1500-tallet, har nok vært en medvirkende faktor til at den portugisiske monarken klarte å få en mer selvstendig stilling i forhold til de geistlige og adelen. Fokuseringen på havet som transportmiddel for varer førte til en tyngdepunktforskyvning for det sentrale handelsbeltet i Europa. Tidligere hadde beltet strekt seg fra Italia, gjennom Alpene og mot Østersjøen. Portugal hadde en relativt nær beliggenhet i forhold til denne tradisjonelle ruten, og skulle derfor i tråd med Rokkans teori bygd ut fra begrepskartet, forvente å få en sen statsbygging. Dette skjedde ikke. Allerede i den tidlige epoken for begrepskartet, på 1500-tallet som nevnt, utviklet Portugal seg til å bli en stat. Årsaken til denne tidlige statsbyggingen til tross for nærheten til det sentrale handelsbeltet, skyldtes konsolideringen av kongsmakten i et sterkt sentralisert Lisboa. Forut

for Portugals imperieepoke hadde det blitt opprettet relativt sterke sentraliserende krefter rundt hovedstaden Lisboa. De primærproduserende periferiene var blitt innlemmet i byens kontrollsystem, noe som styrket Lisboas stilling som statsbyggende sentrum (Payne 1976). Den økte handelen og ressursuthenting fra de portugisiske koloniene via sjøveien, førte til et stort behov for gode havner til lossing. Det fantes få naturlige havner langs den portugisiske kysten, og Lisboas sentraliserende krefter ble i enda større grad styrket gjennom Lisboas gode havn.

Kolonialiseringen av de oversjøiske landområdene og rikdommene som fulgte med dette, førte ikke til at adelen og aristokratiet ble mer truende overfor kongen. Tvert i mot kan det heller se ut til at det var kongen som tjente mest på de oversjøiske koloniernes varer, til tross for at aristokratiet også deltok i de maritime ekspansjonene sammen med kronen (Payne 1976). Kongens tvangsmakt var allerede tilstrekkelig konsolidert til å motstå et eventuelt press, og fra denne stillingen fikk han ytterligere forsterket sin posisjon gjennom den økte handelen og kolonialiseringen. Dette stemmer bedre overens med Rokkans beskrivelse av land i periferien for det tradisjonelle handelsbeltet: Det opprettes tidlig et sterkt sentraliserende sentrum, som ikke blir utfordret av andre småkonger.

Til tross for at det ser ut til at den portugisiske kongens maktposisjon blir forsterket på 1500-tallet, og Portugal for første gang kan sies å ha opprettet en stat er det likevel ikke riktig å hevde at Portugal var en velutviklet administrativ stat. Portugal var en pioner når det gjaldt å utforske oversjøiske landområder, men likevel lyktes aldri landet virkelig i å utnytte de mulighetene som fantes. Portugal hadde det geografiske utgangspunktet som skulle til for å opprette et økonomisk sterkt bysenter, men samfunnsstrukturen i landet forkludret til en viss grad mulighetene. I et land hvor en hierarkisk-kollektivistisk korstogsånd sto sterkt, kom økonomien i andre rekke. Borgerne, som var en mer mobil samfunnsgruppe som drev frem økt handel og kommersialisering, ble bekjempet av makthaverne som vektla helt andre verdier enn de som borgerskapet og den markedsøkonomisk-kapitalistiske sektoren representerte (Fuglestad 2004). Noe av årsaken til at Portugal klarte å utvikle og opprettholde et sterkt sentralisert sentrum, skyldes til dels fraværet av et betydningsfullt handelsborgerskap. Flere handelsborgere kunne lett ha ført til opprettelser av nye byer, som igjen kunne ha svekket Lisboas stilling. På den måten ble mangelen på et borgerskap både en lykke og en ulykke; Det ble mulig å bygge opp et sterkt statsbyggende sentrum, men deretter ble det vanskelig å inndrive nok ressurser til å videreutvikle det administrative maktapparatet. Under Portugal sin storhetstid på 1500-tallet ble det utviklet en kommandoøkonomi med kongelige

monopoler(Fuglestad 2004). De utenrikske ekspansjonene endret ikke samfunnsstrukturen slik at et uavhengig bourgeoisie fikk utviklet seg, men beriket i stedet den allerede eksisterende eliten i et gammeldags middelaldersamfunn (Payne 1976). Fuglestad kommenterer statens umoderne og tilbakeliggende struktur, og sier at ”det er vanskelig å finne underliggende årsaker til Portugals storhetstid. Portugal var ikke et foregangsland å regne i senmiddelalderen, selv ikke på det maritime planet” (Fuglestad 2004:71). Når det gjaldt modernisering og utvikling var Portugal i bakevja. Portugiserne bekjempet aktivt en rekke av de fenomener, forhold og/eller strukturer som kom til å kjennetegne det nye Europa, og ble på en måte en slags motmodell.

Portugals selvstendighet som stat ble utfordret i 1580 da landet fikk felles konge med storebror Spania, som følge av at det ikke var en kongelig arving til den portugisiske tronen. Den spanske kongen ble godtatt av aristokratiet, fordi de fryktet opprør fra underklassen dersom ikke landet snart fikk en ny monark. Den spanske kongen sverget på at han ikke skulle blande seg inn i det portugisiske lovsystemet, tollene eller regjeringssystemet, og heller ikke utpeke spanjoler til administrasjonen. Disse løftene ble stort sett respektert (Payne 1976). Seksti år senere ble Portugal igjen selvstendig som en respons på de økonomisk og politiske krisene i Spania. Spania kunne ikke lengre tilby Portugal beskyttelse, samtidig som Portugal befant seg i en epoke med økonomisk vekst. På det daværende tidspunkt var ikke Spania i stand til å motsette seg Portugals selvstendighet (Payne 1976).

En oppsummering av Portugals personalunion med Spania viser at Portugal ikke opphørte å eksistere som en selvstendig stat, suvereniteten ble aldri virkelig utfordret. Riktignok mistet Portugal for en periode deler av sin politiske selvstendighet, men Spania gjorde heller aldri et ordentlig forsøk på å innlemme Portugal i sitt rike (Maxwell 1995). Når det gjelder Rokkans teori om at sterke, og vedvarende stater ble etablert i periferien, er Portugal i en slags mellomposisjon. Landet var ikke direkte tilknyttet verken det sentrale handelsbeltet eller den ytterste periferien, men opprett fra sin mellomposisjon tidlig en levedyktig stat og som klarte å overleve.

Etter unionstida med Spania ønsket den nye portugisiske kongen å bygge opp et sterkt og bærekraftig monarki. Gullfunnene i Brasil på slutten av 1600-tallet førte imidlertid til at kronen fikk nettopp den frie posisjonen som den hadde ønsket seg i lengre tid. På hele 1700-tallet opptrådte kongen som eneveldig hersker, og det ble ikke innkalt til en eneste stenderforsamling. Administrativt gjennomgikk regjeringen store reformer på 1700-tallet: Tilstrømming av det juridiske systemet og effektivisering av skatteinnkrevinga. Kirken og de

mest privilegerte adelsgruppene fikk mindre innflytelse (Payne 1976). Markien av Pombal, som til tider styrte landet som om han selv skulle ha vært konge, benyttet derfor anledningen til å gjennomføre en merkantilistisk reformperiode. Hans mål var å bygge opp håndverksindustrien via å skape et borgerskap som kunne knekke jordeierne og inkvisisjonens makt. Pombal lyktes i stor grad med dette, og borgerskapet ble en ny, mer mobil klasse i det portugisiske samfunnet og Portugal utviklet seg til å bli en mer moderne administrativ stat (Fuglestad 2004). Det faktum at det først på 1700-tallet ble mulig for monarkiet å danne et grunnlag for å opprette et dynamisk borgerskap, viser at Portugals historie bærer preg av å være en eviglang statsbyggingsprosess. Kongen mangler ressurser til å klare å riste seg løs fra maktgrepet til kirken og adelen, og får ikke styrt landet i den retningen han ønsker. Det tar tid å bli kvitt arven fra et føydalt system, likevel blir det for drøyt å tidfeste dannelsen av den portugisiske staten til 1700-tallet. Avgjørende skritt i riktig retning blir gjort da kongen klarte å underlegge seg adelen på slutten av 1400-tallet, og deretter videreutviklet tvangsmakten sin på 1500-tallet.

Samlingen av det norske riket startet på 880-tallet. Harald Hårfagre seiret i slaget ved Hafrsfjord, og ble den første kongen til å regjere over store deler av de norske områdene (Moseng m.fl. 1999). I likhet med den portugisiske kongen Alfonso Henriques hadde han ikke kontroll over Norges grenser slik de er i dag, antageligvis var hans rike konsentrert til Sørvestlandet. Rikssamlingen, som ble startet av Harald Hårfagre, besto i at de norske områdene ble lagt under den samme kongen, og videre organisert som en politisk enhet. En slik samling av geografiske områder og organisering av kongsmyndigheten var en langvarig prosess, som ikke kan tidfestes til et bestemt årstall (Danielsen m.fl. 2000). Harald Hardråde fullførte det som kalles den første fasen av den territorielle rikssamlingen i Norge. Da han døde i 1066, var hele Norge kontrollert av kongsmakten, som styrte via lendmenn (Moseng m.fl. 1999). Kampene om Norges territorielle samling fortsatte likevel helt frem til 1220, dette året markerer en sluttstrek for stridighetene og den andre, og siste fasen av rikssamlinga. Birkebeinerne bestående av Sverreætta overvant Magnus Erlingssons baglere, og fikk til slutt den endelige kontrollen over landet under Håkon Håkonsson. Norge var nå blitt samlet under en konge (Danielsen m.fl. 2000). Det tok altså over 300 år å få kontroll over kongeriket Norge, til tross for at Norge, ulikt Portugal ikke måtte kjempe mot en annen, relativt stor befolkningsgruppe for å få kontroll over sine geografiske grenser.

Etter den territorielle samlinga av landet startet utbyggingen av et politisk-administrativt kontrollsystem. Høy middelalderen i Norge kan beskrives som en periode hvor

det oppsto en sterk vekst i den offentlige organiseringen og myndigheten. Samfunnsforholdene i vikingtida (793-1030) og frem til 1100-tallet kjennetegnes av et utstrakt selvstyre for bøndene gjennom tingordningen, men i middelalderen fikk etter hvert kongen og kirken en økende betydning i Norge (Moseng m.fl.1999). Kongens innflytelse på rettspleien ble utvidet, og Norge utviklet en særegen rettspraksis via Magnus Lagabøtes landlov fra 1274, og den senere byloven fra 1276. Landloven og Byloven skapte en felles rett for hele landet, og avløste de eldre regionale rettsedvanene som var nedtegnet i landskapslovene. På dette tidspunktet i europeisk middelalder var dette et sjeldent fenomen (Helle m.fl. 1995). På den militære fronten viste den økende makten til kongen seg ved at han fikk bedre kontroll over leidangsordningen (militært), og flere menn ble skrevet ut til leidang enn før. Gjennom leidangsordningen fikk landet også den første norske statsskatten, leidangsskatten (Moseng m.fl. 1999). En utvidelse av kongens administrasjonsoppgaver, gikk sammen med endringer i administrasjonsapparatet. På begynnelsen av 1300-tallet ble kongens krets av rådgivere omdannet til et riksråd, og Oslo fikk økt betydning som administrasjonssentrum (Ersland & Sandvik 1999). Riksrådet var en aristokratisk interesseorganisasjon, samtidig som det var et samarbeidsorgan for kongen i styret av landet. Aristokrati betyr ”de fremste innenfor en gruppe”, dvs. en eller annen form for overklasse. Adel er også en overklasse, men tillegges også en rekke funksjonelle, sosiale og økonomiske kriterier.

Det norske samfunnet i perioden kan betegnes som svært elitistisk, dette til tross for at avstanden mellom toppen og bunnen var mindre enn i mange andre europeiske land i denne perioden (Moseng m.fl. 1999). De føydale tendensene i det norske høymiddelaldersamfunnet var likevel begrenset, Norge hadde ikke den samme føydale samfunnsstrukturen som i Portugal. De personlige avhengighetsforholdene mellom menneskene som preget føydalsamfunnet, gjaldt i Norge først og fremst i forholdet mellom kongen og hirdmennene². Lendmennene hadde heller ikke personlig domsmyndighet og andre kongelige høyhetsrettigheter, noe som førte til at hirden aristokratiet/adelen ikke fikk den samme posisjonen i det norske samfunnet til å føre opposisjon mot kongsmakten (Helle m.fl. 1995). Dermed sto de norske kongene friere enn de portugisiske kongene, og kunne uten særlig motstand bygge ut sitt tvangsapparat. På slutten av høymiddelalderen har det derfor oppstått en felles politisk-administrativ organisasjon for det norske territoriet, som gir grunnlag for å kalle Norge en stat for første gang (Helle 1974). Også Danielsen (m.fl. 2000) hevdet at Norge

² Hirdmennene besto av lagmenn, systemenn og andre faste kongelige tjenestemenn (Helle m.fl. 1995:189).

før unionsperiodene hadde bygd ut et kongelig regjeringsapparat som for første gang gjorde Norge til en stat. Hvor vidt dette er to riktige påstander, er naturlig nok diskutabelt. Når det gjaldt å tidfeste Portugal sin statsbyggende fase, bar svaret preg av å være et skjønsspørsmål basert på en vurdering av hvor langt den administrative utbyggingsprosessen til kongen hadde kommet. Den samme vurderingen vil være gyldig for Norge. Ut i fra kriteriene som ble listet opp i teoridelen, og en analysing av de faktiske forholdene i middelalderen er det riktig å hevde at Norge kvalifiserer til å bli omtalt som en stat på slutten av høymiddelalderen.

Årsaken til at Norge klarte å starte sin statsbygging på et såpass tidlig tidspunkt skyldes samfunnsforholdene i landet. Østerud har tidligere i denne analysen hevdet at statsbygging og utvikling av et kongelig tvangsapparat er hendelser knyttet til kapitalismen. Portugal og Norge møtte likevel de statsbyggende prosessene forut for en kapitalistisk orientering. Kapitalismen videreutviklet og førte til en ytterligere utbygging av den kongelige tvangsmakten, men de grunnleggende trekkene og de avgjørende forholdene var allerede til stede. Utviklingsgraden til den tidlige før-kapitalistiske staten, var i stor grad avhengig av kongens maktposisjon. Den portugisiske kronen hadde to sterke maktgrupper ved siden av seg, med til dels motstridende ønsker. Dette var ikke i samme grad tilfellet i Norge. Monarkiet og kirken hadde fra 1100-tallet et nært samarbeid, som startet for alvor da kong Magnus Erlingsson som den første kongen i Norden, ble kronet av kirken i 1163. Både kirken og kronen styrket sin posisjon etter dette, og til tross for at stridigheter dukket opp i høymiddelalderen, var kongedømmets forhold til kirken dominert av samarbeid (Helle 1974). Kirken i Norge har heller ikke blitt omtalt som motstandere av å endre samfunnsforholdene i kapitalistisk retning, og med reformasjonen strømmet det nye, mer moderne krefter inn i den norske kirken. De to fremste kandidatene til å motvirke en tidlig statsbygging, geistligheten og adelen, hadde ikke en sterkt nok posisjon til hindre kongens videreutvikling av tvangsmakta. Fraværet av en føydal samfunnsstruktur, og et mer samarbeidspreget forhold mellom kirken og kongen var de direkte årsakene til at Norge allerede på slutten av høymiddelalderen kunne kalles en stat.

Rokkan har hevdet i sitt begrepskart at handelsrutene hadde stor innvirkningskraft på når stater ble opprettet. Sterke stater ble opprettet i periferien, mens de mer sentrale områdene kunne forvente en sen statsbygging. Fram til 1400-1500-tallet hadde de dominerende rutene gått landveien gjennom hjertet av Vest-Europa. Dette førte til at Norge befant seg i periferien i forhold til de sentrale handelsveiene. Flora har hevdet at Norge lå hinsides rekkevidden til byene i det sentrale handelsbeltet og ble utsatt for lite konkurranse (Flora i Hagtvædt 1992).

Denne påstanden er en sannhet med modifikasjoner. Bergen som var den største og mest betydningsfulle byen i Norge i middelalderen, var sentrum for fremmede handelsmenn. Tyske hanseater hadde siden 1300-tallet tjent seg rike på sin dominerende rolle i eksporten av norsk fisk, og importen av korn. I middelalderen var hanseatenes handelsorganisasjon den viktigste i Nord-Europa, men i slutten av perioden ble rollen deres svekket som følge av statenes ønske om å avgrense makten deres. Dette skjedde også i Norge (Ersland & Sandvik 1999). Handelsrutene til hanseatene førte ikke til en oppsplitting av landområder som resulterte i små fyrstedømmer og lignende, noe som kan forventes i områder hvor handelen fører til store rikdommer og en økende maktbasis for dyktige handelsmenn. Årsaken til dette skyldes at det tyske handelsrutebeltet fort ble innlemmet i større territorielle systemer (Rokkan 1987). Hanseatenes mangel på inkorporering i det norske samfunnet, var en medvirkende faktor til at disse handelsrutene ikke påvirket de norske samfunnsforholdene i særlig grad. I Bergen dannet de egne små samfunn, og det var ikke lov til å blande seg med lokalbefolkningen på en normal måte. Inntektene av handel falt i svært liten grad nordmenn til gode, ressursene ble sendt ut av landet. Dermed utviklet det seg ikke små fristeder for folk som hadde tjent seg rike på handelen, det var rett og slett ikke grunnlag for noe slikt. Dessuten hadde Norge passert de kritiske utfordringene rundt statsbyggingen og allerede blitt opprettet som stat, noe som selvsagt motvirker en eventuell oppsplitting til mindre fyrstedømmer. Befolkningsantallet i Norge har trolig også vært en betydningsfull faktor. I Bergen, som var den desidert største byen i landet på 1500-tallet, bodde det kun 6000-7000 mennesker. Oslo, nesten ikke for en by å regne, telte 1500 innbyggere (Ersland & Sandvik 1999).

Etter hvert ble handelen via sjøveien og Atlanteren mer populært. Dette førte til at det på slutten av middelalderen vokste det frem en rekke små handelsbyer langs kysten i Norge. Dette dannet grunnlaget for en økonomi som var tilpasset behovene til den borgerlige handelskapitalismen som vokste frem i Europa på 1500-tallet. Samtidig begynte hanseatenes rolle i den norske handelen å svekkes, og norske byborgere fikk være aktive i en større del av handelen. Bergenshandelen var fremdeles dominert av tyske kjøpmenn, men i stedet for å bare oppholde seg midlertidig i Norge ble de nå værende og fikk norske borgerrettigheter. Samtidig bygde norske bergensborgere seg egne skuter, og seilte til byene i Østersjøen og kjøpte korn selv (Ersland & Sandvik 1999).

For Norge sin del førte den økende kontakten med omverdenen med seg større etterspørsel etter råvarer som trelast og fisk. Dette viser et kjent trekk i forholdet mellom Europa og de andre verdensdelene: De europeiske landene bygger opp en avansert

vareproduksjon, mens utkantene forblir råvareprodusenter (Danielsen mfl. 2000). Dette kan også brukes som illustrasjon for forholdet mellom Norge og landene med nærmere tilknytning til det sentrale handelsbeltet. Norge som befinner seg i periferien blir en råvareprodusent, mens det sentrale vest-Europa bygger opp en mer utviklet, monetarisert vareproduksjon. Kontakten med flere verdenshjørner gav Portugal en viss grad av kommersiell orientering, selv om styresmaktene ikke støttet opp om denne aktiviteten. Den kommersielle handelen gikk først og fremst ut på å hente ut ressurser fra de oversjøiske koloniene. Den portugisiske handelen bar preg av utnyttelse av råvareprodusenter i andre verdensdeler, mens Norge innehadde rollen som råvareprodusent i den europeiske periferien. Denne forskjellen kan tyde på noe av årsaken til at Rokkan har plassert Norge som innehavere av et svakt økonomisk bynettverk, mens Portugal har blitt betegnet som et sterkt. Portugal kunne skaffe seg rikdommer gjennom foredling av andres naturressurser, mens Norge forble en økonomisk periferi på grunn av sin primitive råvareeksportering. Portugal eksporterte også riktignok råvarer som frukt, hvete og olivenolje, men dette kom i tillegg til de oversjøiske ekspansjonsrikdommene (Payne 1976). Dannelsen av mange små sentre langs norskekysten, gikk utover Bergens, og senere Oslos, evne til å etablere seg og styrke sin rolle som et levedyktig og ressursfylt sentrum. Det skjedde en endring i Norges geopolitiske posisjon; Fra å ha sterke territorielle sentraliserende byer, ble deres posisjon svekket (Flora 1999). Da kapitalismen og borgerskapet fikk et friere spillerom via handelen i en tid hvor demografiske, økonomiske og kulturelle kriser rammet den norske staten, ble dette skjebnesvangert. Etter hvert ble det vanskelig for Norge å opprettholde en egen stat, og Norge ble derfor på 1400-tallet gradvis en del av det danske kongeriket (Rokkan 1987).

Så langt hadde ikke Norge utviklet fyrstedømmer eller andre lignende småkongeriker, men små handelsbyer hadde blitt etablert langs kysten og svekket Bergens sentraliserende krefter. Norge utviklet seg i middelalderen til å bli en stat, men den tidlige statsdannelsen i Europas periferi var langt i fra så solid og motstandsdyktig som Rokkan hadde forventet i sine generaliseringer. Unionsfellesskapet med Danmark svekker Norges karakteristikk som en stabil stat. En stat skal som kjent ha maktmonopol over sine områder, det som blir problematisk i denne sammenhengen er spørsmålet om hvorvidt Norge hadde kontroll over sine egne anliggender. Mye tyder på at dette ikke var tilfelle. Norge var i union med Danmark i perioden fra 1449 til 1814, det vil si i nærmere 400 år. Norske historikere har ofte omtalt denne perioden som firehundreårsnatta. Hendelsene i senmiddelalderen viser frem til selvstendighetstapet i 1536/1537, hvor Norge blir "et ledemod av Danmark. I Kristian 3.s

håndfestning fra 1536 begrunner den danske kongen og riksrådet selvstendighetstapet med at Norge var blitt svært ressursfattig. Det verdslige norske aristokratiet eide en lav prosentandel av jorda ved inngangen til senmiddelalderen, og var svært avhengige av inntekter fra landskyld fra sine jordegods. Da landskyldsinnpektene falt pga befolkningsnedgangen, ble inntektene desto lavere (Sandvik & Ersland 1999). Det norske jordbrukssamfunnet var ikke bygd opp på et føydalt system slik som var vanlig ellers i Europa, og derfor kunne heller ikke aristokratiet bruke like stor grad av tvang ovenfor bøndene sine. Resultatet ble et svakere aristokrati, som ikke kunne hevde seg overfor danskekongen (Moseng m.fl. 1999). Også høyadelens posisjon begynte å synke fra starten av 1400-tallet, og i 1520-årene var adelen som gruppe nesten utdødd i Norge. Det var høyadelen som var et lands riksbærende gruppe i senmiddelalderen, det var bare menn fra denne gruppa som hadde ressurser til å fylle lederroller på topplan i riksstyret. I tillegg innsatte danskekongen danske eller tyske menn i ombudsmannspostene slik at danskekongen kunne styrke sin posisjon i forvaltningen i Norge, noe som ytterligere forverret adelens posisjon (Moseng m.fl. 1999). Kongens utvidelse og styrking av sin maktposisjon omhandlet flere felter. Som følge av reformasjonen utvidet danskekongen også sitt materielle grunnlag. Krongodset i Norge ble syvdoblet og kronen overtok bispetienden og bøteinntektene som bispeembetene hadde innkassert. Inkorporeringen av kirken i statsadministrasjonen var i seg selv en styrking av kongens autoritet. Kirken var tidens eneste virkelige massemedium (Rian 1997).

Kong Kristians avskaffing av Norge som et selvstendig rike og fordanskingen av det norske administrative apparatet er tydelige tegn på at Norge forfaller som stat. Riktignok varierte graden av dansk styring og maktbruk igjennom unionsperioden, men totalt sett blir det riktig å si at staten Norge, i forhold til slik stater blir definert av Østerud i teoridelen, opphører å eksistere. De fleste betydningsfulle beslutninger ble tatt i København av det danske riksrådet og den danske kongen. Konklusjonen på dette er at Norge ikke er et godt eksempel på et land i periferien som tidlig oppretter og beholder sin eksistens som stat. Tvert i mot, Norge forsvinner fullstendig som et eget rettssubjekt etter 1536. Dyrvik (2000:107) omtaler unionsfellesskapet med danskene på følgende måte: "Der foreiningstida starta, hadde historia tilsynelatende snudd og spela seg attende til slaget i Hafrsfjord: Riket gjekk i oppløysing, og var attpåtil lagt ope for framande". Trekket det veksler det portugisiske og spanske unionsfellesskapet, er det klare forskjeller mellom de to unionene. Portugal blir ikke formelt underlagt Spania og beholder sin selvstendighet. Dette utgjør den store forskjellen mellom Norge og Portugal. Portugiserne var sterke nok til å løse opp unionen når anledningen

bøy seg, mens Norge ikke klarte dette på egen hånd. Det måtte utenrikske forhold til for at danskene skulle gi slipp på Norge, Norge selv var kun en brikke i et spill.

Under dansk styre vokste det administrative statsapparatet kraftig fra 1620-årene av. Beskatningen av bøndene økte, ettersom monarkiet trengte stadig mer midler for å opprettholde sin maktstatus i den utenrikspolitiske rivaliseringen som fant sted i Europa. Samtidig ble også et permanent militærvesen ble bygd opp (Rian 1997). I 1660/61 ble en eneveldig statsform innført i Danmark-Norge, og årene frem til 1814 kan beskrives som en grunnleggende moderniseringsprosess på flere felt. Statsadministrasjonen preges av sentralisering, uniformering og profesjonalisering, og av sterk vekst. Statens evne og vilje til å kontrollere stadig flere samfunnsfelt er et tydelig trekk. Det etableres almueskoler, og stadig flere lærer å lese. Økonomien preges av merkantilisme, men samtidig markedsorientering og kapitalistisk rasjonalitet (Moseng m.fl. 1999). Det er trolig disse forholdene som får Rokkan til å trekke konklusjonen at Norges statsbyggende fase var i tiden fra 1500 til 1814, under dansk styring (Rokkan 1987). Tolkes hensiktene hans riktig, vil det altså si at Norge ikke virkelig blir en stat før i 1814. En slik påstand er urimelig. Norge hadde mot slutten av middelalderen klart å opprette en selvstendig stat, underlagt kongens tvangsmyndighet, som var tilstrekkelig utbygd til å sanksjonere mot eventuelle opprørere. Ressursgrunnlaget til den norske kongen i forhold til de to skandinaviske nabolandene var riktignok svakt, og som utviklingen viste, relativt skjørt. Like fullt ble Norge en stat i høymiddelalderen.

Oppsummering:

Både Portugal og Norge klarer tidlig å få i gang en statsbyggingsprosess. Norge klarer å bli en stat allerede rundt 1300, mens Portugal følger etter i første halvdel av 1500-tallet. Definisjonsmessig blir det fort enkelt å kreve en for ambisiøs utvikling av landområder, før de rettmessig skal få lov til å kalle seg en stat. Det blir viktig å se prosessene etter datidens målestokk. For eksempel var Norges rettspleie på slutten av 1200-tallet særegen i forhold til resten av Europa. Dette kombinert med utvidelser av kongen sine administrasjonsoppgaver, samt den nødvendige kontrollen kongen hadde over aristokratiet gjør at Norge oppfyller kriteriene for å kalle seg en stat. Tilsvarende gjelder for Portugal. Kongen klarer å underlegge seg adelen juridisk og politisk, for deretter å bygge ut det administrative apparatet og omdanne det mektige aristokratiet til en hoffadel som var mer avhengig av å være på godfot med kongen. At både Portugal og Norge klarer dette med relativt små midler, er ikke til hinder for å kalle dem stater.

5. Fra undersåtter til borgere; Nasjonsbygging i Portugal og Norge

Nasjonsbygging og statsbygging er til dels samhörige prosesser, men det var den franske revolusjonen og Napoleonskrigene som åpnet for ideen om en nasjonalstat (Flora 1999). Gjennom statsbyggingen dannes det et grunnlag for å opprette en nasjon, eller eventuelt videreutvikle en nasjon, dersom den allerede er blitt utviklet på et lavt nivå. Disse prosessene inntreffer i etterkant av at statsbyggingsprosessene har startet opp, men for Portugal sin del har det blitt hevdet at landet var en nasjon før det ble en fullverdig stat. Det dominerende synet innenfor samfunnsforskningen når det gjelder nasjonal identitet, er at dette først dukket opp i det moderne samfunnet etter den franske revolusjonen. Rokkan støtter dette synet, og ser for seg en kulturell standardisering i Europa fra slutten av 1700-tallet av, hvor reformasjonen/mot-reformasjonen har betydning for statenes nasjonsbyggingsprosess.³

Stater med en relativt homogen befolkning vil oftere ha lettere for å danne en nasjonalstat, enn en befolkning som er religiøst eller etnisk splittet. Nettopp fraværet av en følelse av å høre sammen, vil enklere føre til splittelse og konflikt innenfor statens grenser. Det er akkurat derfor nasjonsbyggingsprosessen er så viktig. Enhet må skapes innenfor landets grenser, slik at staten blir mer solid og sterk. I følge tidsdimensjonen til Rokkan forventes nasjonsbyggingen å ferdigstilles før staten demokratiseres. Inntreffer disse to kritiske utfordringene på samme tid, vil dette ha påvirkning for prosessene som vil bli vanskeligere.

Norges geografiske beliggenhet hadde påvirkning i mange henseender, også når det gjaldt hva slags religion som skulle være den ledende i landet. Den katolske paven i Roma befant seg langt vekk fra den norske periferien, som aldri hadde vært under kontroll av det tyskromerske riket (Rokkan 1987). Da reformasjonen brøyt ut i Europa var Norge i union med Danmark. Konfliktene rundt hva som skulle skje med Norges religion ble avgjort utenfor landets grenser. Mens borgerkrigene herjet i Danmark i den såkalte Grevefeiden, ble det norske riksrådet splittet i sitt syn på hvem de ønsket som ny konge etter at Fredrik 1 døde i 1533. De fleste norske riksrådsmedlemmene støttet opp om Kristian 3, men en del av

³ Se beskrivelsen av begrepskartet for Vest-Europa

biskopene med Olav Engelbrektsson i spissen, var skeptiske. Kristian 3 var lutheraner, og biskopene så på ham som en trussel mot den katolske kirke i Norge. Kristian 3, gikk etter hvert seirende ut av den danske borgerkrigen. Kort tid etter oppløste han det norske riksrådet og reiste deretter til Norge med to krigsskip. I Norge slo kong Kristian hardt ned på opprøret som hadde startet i regi av Olav Engelbrektsson, og innførte lutherdommen som den nye trosretningen. Årsaken til at den danske kongen ikke møtte hardere motstand enn det han gjorde i Norge, skyldtes at det ikke fantes et politisk grunnlag for en samlet felles front. Riksrådet var splittet i sitt syn på saken, biskopene hadde valgt forskjellig kurs, og Norges maktbasis var i det store og hele allerede gitt bort til Danmark (Ersland & Sandvik 1999). Under unionen med Danmark i tiden forut for reformasjonen, var det norske riksrådet satt fullstendig på sidelinja. Riksrådet var maktesløse og handlingslammede, og visste lite om hva som skjedde nede i Europa. Reformasjonen kom derfor også relativt brått på for Norge sin del. Norge hadde ingen betydningsfulle lutherske teologer som gikk i bresjen, og reformasjonen ble heller aldri båret frem av et folkelig krav. Avgjørelsen ble ene og alene tatt av den danske kongen (Oftestad m.fl 2005).

Rokkan har hevdet i sin teori utledet fra begrepskartet, at reformasjonen i det protestantiske Nord-Europa representerer en positiv giv i forhold til nasjonsbygging. Mot-reformasjonen, det vil si en fortsatt katolsk tilknytning, får en motvirkende effekt og virker negativt inn på nasjonsutvikling. For Norge sin del passer ikke denne beskrivelsen. Norge utvikler seg ikke i retning av en nasjon på grunn av reformasjonen. Hovedårsaken til dette skyldes først og fremst unionen med Danmark. Samtidig med reformasjonen mistet Norge riksrådet, og underlegenheten i forhold til Danmark økte. Det kan spekuleres i hvorfor riksrådet ble avskaffet på samme tid som reformasjonen. Tidspunktet for når det offisielt ble avskaffet sammentreffer mistenkelig med reformasjonen og dansk kongens ønske om å ha tettere kontroll med Norge. Oftestad m.fl.(2005:85) hevder at: ”Mens reformasjonen i Danmark var et viktig middel i arbeidet for å konsolidere det danske riket, hadde reformasjonen for Norges del snarere en antinasjonal effekt; den ble påført oss utenfra og virket som et middel til å knytte oss nærmere til Danmark og til dansk kirkepolitikk”. Gjennom å slette Norge som selvstendig rettssubjekt, og la det bli et ”ledemod” av Danmarks rike, får i stedet nasjonalfølelsen en knekk.

En ny kirkeordinans ble vedtatt i Odense i 1539 kort tid etter reformasjonen. Nå skulle salmer og bibelske tekster oversettes til nasjonalspråket. Denne prosessen tok tid, og da Kristian 3.s danske bibel kom i 1550 var den svært kostbar og selvsagt skrevet på dansk

(Ersland & Sandvik 1999). Offentlige tjenestemenn, som ofte var danske, benyttet heller ikke det norske språket i sitt arbeide. Dansk var det sofistikerte byspråket, kulturelt sett betydde dette at det norske språket ble utsatt for en enorm dansk påvirkning. Paradoksalt nok var det den protestantiske reformasjonen som dro det danske språket inn i Norge. Likevel skal det riktignok sies at talemålet i Norge hadde vært i omforming siden senmiddelalderen, det samme gjaldt også det gammelnorske skriftspråket. Årsaken til dette skyldtes nok både svartedauden og unionsfellesskapet med Danmark. På 1500 og 1600-tallet ble det danske språket ytterligere forsterket på grunn av en økende dansk rekruttering til det norske byborgerskapet og til embetsmannsgruppa. Disse to sosiale gruppene dannet til sammen en overklasse, med sterke kulturelle og språklige bånd til Danmark. Språkproblemene ble etter hvert et økende problem, særlig da konfirmasjonen og skolen ble obligatorisk i henholdsvis 1736 og 1739/1740 (Danielsen m.fl. 2000).

Det er tydelig at utenrikske forhold og avhengigheten til Danmark har en større betydning for Norges utvikling mot en nasjon, enn reformasjonen i seg selv. Protestantismen generelt skulle bringe det nasjonale og særegne frem, og latinen og paven mer i skyggen. Det stikk motsatte skjedde i Norge. Sammentreffet mellom Norges selvstendighetstap og reformasjonen, gjør at protestantismen får en slags motsatt virkning. Unionsfellesskapene med Sverige og Danmark som startet så tidlig som i 1319, har nok hatt påvirkning på hvordan Norge i tiden fra 1319 og frem til 1536 hindres i å skape, eventuelt videreutvikle, en nasjonal identitetsfølelse. Nettopp Rokkans ignorering av staters maktpolitiske posisjon er etter min mening en svakhet i hans analyse av nord/sør- dimensjonen. Reformasjonen fører til at kongsmakta styrkes gjennom salget av kirkens jordegods, som videre fører til at monarkiet blir sterkere og mer handlingsdyktig. Hvordan ting hadde utartet seg mellom Danmark og Norge dersom ikke reformasjonen hadde kommet, er en interessant tankekonstruksjon. En ting er likevel sikkert i denne sammenhengen, Kristian 3 hadde ikke vært like mektig uten kirkens tidligere jordegods.

Rokkan har plassert Norges møte med den kulturelle faktoren til tiden mellom 1814 og 1884 (Rokkan 1987). Kongemakten bidro riktignok i høymiddelalderen til å skape patriotiske holdninger i Norge, noe som vi i dag vil betegne som nasjonalfølelse. Fra ca.1300 omtales nordmenn som et eget folkeslag i Landsloven (Helle m.fl. 1995). Det er likevel en annen type identitet Rokkan beskriver i sin fase to, en identitet som vokser frem gjennom å føre massene inn i systemet og skape direkte kontakt mellom eliten og bøndene på landsbygda. Norge møtte den kulturelle faktoren relativt tidlig, til tross for at landet var underlagt Danmark. I analysen

av begrepskartets nord/sør-akse ble det tydelig at forholdet til reformasjonen ikke hadde en utslagsgivendes kraft på Norges senere nasjonsbygging. Hvordan Norge klarte å få til en relativt tidlig nasjonsbyggingsprosess til tross for unionsfellesskapet med Danmark, virker nesten uforklarlig. Fremveksten av en nasjonal identitet ble motarbeidet av den danske kongen, og identitetsskapende institusjoner som for eksempel et eget universitet ble ikke en realitet før helt på slutten av unionsperioden. Den faktoren som sannsynligvis i høyest grad påvirket identitetsfølelsen er språket. Gjennom hele unionstida ble det norske språket i offentlige sammenhenger skjøvet til side til fordel for dansk, mens bondebefolkningen fortsatte å snakke morsmålet sitt. Til tross for denne svekkelsen av norsk kultur, viser utsagn fra samtiden at den norske identiteten stadig var levende. Nasjonalfølelsen var knyttet til fedrelandets historie, og det var nordmenn som hadde utgått fra den gamle kirkelig-verdslige eliten som holdt kongesagaene og det gamle norske lovverket i hevd (Rian 1997).

Skillet mellom den dansktalende øvrigheta og bondesamfunnet, gjorde at kontakten mellom eliten og de øvrige samfunnslagene ble vanskelig. Nordmennene utviklet likevel ikke en dansk identitet overført fra embetsmennene, på slutten av 1700-tallet ble faktisk det motsatte tilfelle. De utenlandske embetsmennene og storborgerskapet påvirket av stemningen i Frankrike, fikk interesse for det særegne norske, og sto i bresjen for en oppvåkning av den norske nasjonalfølelsen. Embetsmennesenes fokusering på et norsk fellesskap med egne selvstendige institusjoner, slik som Norge fikk i 1814, var på mange måter en forutsetning for at nordmennene etter hvert kom til å føle en etnisk samhörighet, med samme historie, språk og kultur (Pryser 1999). Mottakelighet for disse ideene i det norske samfunnet på slutten av 1700-tallet var derimot lav. Norge var på denne tiden et standssamfunn, med liten sosial mobilitet mellom gruppene. Et slikt samfunn fører til et sterkt skille mellom samfunnslagene, både når det gjelder status og rettigheter, men også språk og materiell og åndelig kultur (Danielsen m.fl. 2000). Etter 1814 ble det gradvis skapt et mer egalitært og åpent politisk system. Folkemassene ble mer og mer integrert i den offentlige infrastrukturen, og utviklet en felles identitet gjennom ordninger som verneplikt, skolegang og massemedier. Den obligatoriske verneplikten dukket opp allerede i den nye grunnloven, landsdekkende aviser ble vanlig fra 1870-årene, mens skolevesenet i så måte saktet akterut, obligatorisk skolegang ble ikke en realitet før i 1889 (Pryser 1999).

Ironisk nok var det altså eliten i det norske samfunnet, eller rettere sagt den danske eliten, som sto i bresjen for en fremhevelse av Norge som en egen stat. Tanken om et fritt og selvstendig Norge var kanskje en for fjern tanke for en norsk bonde? Det er vanskelig å si,

men den norske identiteten og tanken om en selvstendig norsk stat fikk virkelig rotfeste i befolkningen i løpet av 1800-tallet. Etter at Norge i 1814 ble gitt til Sverige som krigsbytte, ble det holdt en folkeavstemning hvor den norske befolkningen skulle få muligheten til å si ja eller nei til oppløsning av unionen med Sverige. Grimstad Adressetidene hadde i den forbindelse følgende utsagn på trykk: ”Den normand, som den 13de august lægger et ”nei” i urnen, vil være uden fædreland. Han er en landsforræder, forbandelse vil hvile over ham” (Grimstad Adressetidende 8.august 1905). Avstemningen viste et klart flertall for å oppløse unionen, og Norge ble igjen en selvstendig stat for første gang på nesten 400år. Riktignok hadde Norge som stat blitt gjeninnført allerede i 1814, da Danmark måtte se seg nødt til å overgi Norge til Sverige på grunn av sine tap i napoleonskrigen. Den statsbyggende fasen pågikk under unionen med Danmark og dermed ble det enkelt for Norge å gjenreise seg som stat da unionen ble oppløst. Under unionsfellesskapet med Sverige hadde Norge en mye friere posisjon enn det landet hadde hatt under Danmark. Norge hadde fått en egen grunnlov og en egen nasjonalforsamling. Den nasjonsbyggende fasen skjedde faktisk samtidig med fellesskapet med Sverige, og nasjonen Norge ble ansett som opprettet i 1884 da parlamentarismen ble innført. Gjenopprettelsen av staten Norge var en forutsetning for at de nasjonale følelsene skulle blomstre.

Deltakelsesstriden avløste i 1884 nasjonsbyggingen. Norge hadde nå gått fra å være et standssamfunn med lokale og rangbaserte identiteter, til å kunne omtales som en nasjonalstat. At den nasjonale krisen var løst når de institusjonelle krisene ble trappet opp, er en klar fordel for Norges utvikling.

Portugisiske historikere har hevdet at Portugal var den første nasjonalstaten til å reise seg fra det middelalderske Europa (Opello 1985). Begrunnelsen for disse standpunktene var landets språklige og kulturelle homogenitet. Til tross for kirkens sterke maktposisjon var det offisielle språket i Portugal fra slutten av 1200-tallet morsmålet, og ikke lengre latin. Samtidig eksisterte det heller ingen muslimsk minoritet av betydning i Portugal etter gjenerobringen. Dette førte til språklig enhet, og et sosialt og kulturelt homogent samfunn (Payne 1976).

At Portugal skulle være så tidlig ute i forhold til resten av Vest-Europa når det gjaldt å skape statsborgerlige rettigheter, gi det politiske systemet legitimitet og få styrket sine direkte bånd mellom statsmakt og undersåtter er tvilsomt. Selvsagt er det et fortrinn for landet at det var et homogent samfunn med samme språk og et felles opphav, men de store klasseskillene og den fraværende kontakten mellom eliten og resten av befolkningen gjør ikke Portugal til en nasjonalstat på 1400-tallet. De liberale ideene om folkesuverenitet ble til med den franske

revolusjonen, og Portugal var ikke forut for sin tid. Snarere tvert i mot. De portugisiske historikerne må ha tillagt begrepet nasjonalstat en litt annen betydning enn det Rokkan og flere andre har gjort.

Å skulle tidfeste når Portugal ble en nasjonalstat er derimot et vanskelig spørsmål. Svaret vil i høy grad være preget av skjønn og hvilke faktorer som blir vektlagt. Norges nasjonsbyggingsprosess er enklere å tidfeste, i og med at det blir et klart skille med atskillelsen fra Danmark og en egen ny grunnlov som blir identitetsskapende. Portugal har ikke en slik fortid. Landet har helt siden middelalderen av hatt et felles språk og en religiøs homogen befolkning, men disse fellesstrekene må videreutvikles innenfor statens grenser for at en nasjonsbyggingsprosess skal starte (Flora 1999).

Rokkan skilte i sin beskrivelse av tidsdimensjonen klart mellom det katolske sør og det protestantiske nord, og hevdet at dette påvirket nasjonsbyggingen. Portugal hadde et helt annet geografisk utgangspunkt enn Norge i forhold til religiøs påvirkning, avstanden til den dominerende katolske paven i Roma var relativt kort. Landet var tungt gjennomsyret av katolske statsinstitusjoner, og samtidig lite påvirket av germanske invasjoner (Flora 1999). Det unike med Portugal i forhold til mange av de andre katolske landene, var fraværet av betydningsfulle konflikter mellom stat og nasjon, landet hadde en relativt homogen befolkning (Rokkan i Eisenstadt & Rokkan 1973). Katolisismen og kirken hadde en sterk posisjon i det portugisiske samfunnet, derfor var det heller ingen overraskelse av Portugal trykket motreformasjonen til sitt bryst. I regi av den portugisiske kirken startet en epoke med sterk religiøs undertrykking og intoleranse; Inkvisisjonen. Inkvisisjonen gikk ut på rettslig forfølgelse av kjettere gjennom en domstol nedsatt av den katolske kirken. Straffen kunne være offentlig brenning og fratakelse av sivile rettigheter. Inkvisisjonen varte i mange århundrer fremover, og det gikk spesielt hardt ut over de ny-kristne (Maxwell 1995).

Som et katolsk land skulle katolisismen virke negativt på fremveksten av Portugal som nasjon, grunnet konflikter mellom staten og kirken som følge av at de to institusjonene var sammenblandet. Når det gjelder forholdene i Portugal er det mye riktig i denne beskrivelsen. Det er nettopp disse konfliktene som har preget Portugal historie. Kirken representerte bærere av tradisjonelle, føydale verdier, hvor monarkiet var det naturlige statsoverhodet. Monarkiet i seg selv er ikke et hinder for nasjonsbygging, det føydale samfunnet hvor adelen og de geistlige tviholder på sine rettigheter og nekter folkelige deltakelse har en mer negativ innvirkning. Det skapes en kulturell og identitetsmessig avstand mellom eliten og folket, som

vanskeliggjør nasjonsbygging. En nedbrytning av de sosiale skillene, vil føre til en forenkling av prosessen.

Fra slutten av 1600-tallet og frem til 1820 er det riktig å snakke om et eneveldig Portugal. Gullfunnene i Brasil med de store inntektene som medfulgte, gjorde at det var mulig for kongen å klare seg uten stenderforsamlingen (Fuglestad 2004). Fra slutten av 1700-tallet startet markien av Pombal å bygge ut det portugisiske statsapparatet, slik at det ble mer fokus på marked og produksjon. Administrasjonen ble reformert, det juridiske systemet fikk en oppstramning og skattleggingen ble effektivisert. Kirken fikk en mindre fremtredende rolle, og de mest privilegerte adelsgruppene ble fratatt mange av sine rettigheter (Livermore 1966). Markiens styrking av kongens makt, og en samtidig svekkelse av kirkens og adelens, fører ikke til at Portugal blir en nasjonalstat. Det var ikke opprettet en bedre kontakt mellom eliten og provinsen, ideen om at befolkningen skulle inneha statsborgerlige rettigheter var en fjern tanke. Utviklingen av Portugal til å bli en mer administrativ stat med et sterkere monarki, er mer et fenomen knyttet til statsbygging.

Legitimiteten til kronen og de monarkiske styringsprinsippene var inntakt i Portugal helt frem til begynnelsen av 1800-tallet, da liberalistene startet å stille spørsmålstegn ved kongens suverenitet. De liberalistiske ideene stammet fra den franske og den amerikanske revolusjonen, men hadde først gjort seg gjeldende i Portugal noen tiår senere. På slutten av 1700-tallet, under den såkalte europeiske opplysningstida, som fokuserte på forskning, frihet og sosiale fremskritt, insisterte portugisiske myndigheter på en ortodoks kirke og et absolutt monarki. Inkvisisjonen holdt på fremdeles, folk ble brent og bøker sensurert. Av en befolkning på under 3. millioner, var 200.000 geistlige. C.R.Boxer har beskrevet Portugal på følgende måte: "more priest-ridden than any other country in the world, with the possible exception of Tibet" (Maxwell 1995:13).

Det portugisiske systemet var modent for nye legitimeringsprinsipper og institusjoner, og liberalismen var en attraktiv ideologi for visse segmenter i befolkningen fordi den representerte en ny modell for politisk organisering som tillott nye eliter å realisere deres ønske om deltakelse. Liberalistene ønsket ikke en revolusjon, men en gjeninnføring av individuelle rettigheter som hadde forsvunnet under en absolutistisk konge. Deres ønske var et konstitusjonelt monarki, og en fortsatt forening mellom staten og kirken. Et liberalistisk opprør i 1820 førte til at det ble holdt valg til en grunnlovgivende Cortes. Konstitusjonen som ble dannet, etablerte et arvelig, konstitusjonelt monarki. Styringen skulle foregå etter liberalismens tredeling av makt; Lovgivende, dømmende og utøvende, akkurat den samme

tredelinga som Norge hadde innført i sin nye grunnlov i 1814. Konstitusjonen innførte en representativ styring, og forbøy inkvisisjonen (Maxwell 1995). Hvorvidt den liberalistiske konstitusjonen og den nye tredelingen av makten betyr at en nasjonsbyggingsprosess kunne startet opp er diskutabelt. En slik diskusjon er heller ikke så viktig, systemet varte kun i to år. Noe som er altfor kort til å kunne snakke om en nasjonsbyggingsprosess. De følgende årene ble preget av borgerkrig mellom absolutistene og jakobinerne, som liberalistene ble kalt. I 1842 dukket det opp en ny konstitusjon som kanskje er mer interessant i denne sammenhengen; Carta Constitucional. Carta Constitucional representerte et kompromiss mellom liberale og absolutte prinsipper, og ble holdt i hevd helt frem til republikken styrtet det konstitusjonelle monarkiet i 1910 (Opello 1985). Konstitusjonen som ble innført i 1842 representerer starten for den portugisiske nasjonsbyggingen. Liberalistene og absolutistene som ønsket et eneveldig kongedømme, klarte til en viss grad å samarbeid for å opprette roen i Portugal. Carta Constitucional representerte små endringer i riktig retning, men de store samfunnsproblemene i Portugal var fremdeles uløste. Det politiske systemet var på mange områder uforandret, den katolske kirkens maktposisjon og adelens mange privilegier sto fremdeles ved lag til tross for Pombals reformer på slutten av 1700-tallet; Den føydale samfunnsstrukturen preget fremdeles Portugal.

Så sent som på slutten av 1800-tallet eide fremdeles den katolske kirken store eiendommer, andeler i bedrifter, hadde egne forskningssentre og skoler. I tillegg kontrollerte de store deler av adelen, og rettssystemet (de Oliveira Marques 1972).

En videreutvikling av nasjonsbyggingen fortsatte da den nye republikken tok over makta i 1910. Republikanerne så på alt som det gamle Portugal hadde representert; Kronen, kirken og adelen, som irrasjonelle institusjoner. De avskaffet derfor det gamle systemet, og erstattet det med lovstyring gjennom en skriftlig konstitusjon, styrt av et embetsverk basert på kunnskap. Adelstitler ble forbudt, og kirken og staten skilte lag (Livermore 1966). Forut for republikken hadde republikanerne insistert på at det var nødvendig å løse landets kulturelle problem. Utdanningsreformer, skolebygging og opprettelse av andre kulturinstitusjoner var nødvendig for å få ned antall analfabeter. Republikanerne satte også i gang skolereformer. Kvaliteten ble forbedret, barneskolen ble gratis og obligatorisk, men økonomiske vanskeligheter gjorde utførelsen vanskeligere (De Olivares Marques 1972). Det er i slutten av denne perioden det kan hevdes at Portugal har blitt en nasjonalstat. De sosiale strukturene fra det gamle føydale samfunnet løses opp, adelen og kirken ble tilsidesatt og en ny elite trer frem. Denne eliten ønsker å løse det som de kaller det kulturelle problemet, gjennom å la

massene få sjansen til å utdanne seg. Gjennom utdanning åpnes det for en kulturell standardisering som tidligere ikke har vært mulig. Bruddet mellom staten og kirka var trolig helt nødvendig for at en slik utvikling skulle finne sted. Den katolske kirka i Portugal var en konservativ institusjon, som støttet opp om et absolutistisk styresett. En absolutistisk styreform hvor befolkningen blir sett på som undersåtter, er ikke forenlig med det å være en nasjonalstat.

Dessverre fikk den nyopprettede nasjonalstaten Portugal seg snart en betydelig knekk. Det republikanske regimet ble ikke enstemmig støttet opp av befolkningen, og led etter hvert også av intern uenighet og oppsplitting (Fuglestad 2004). Ustabiliteten førte til at militære ledere innførte et diktatur under den katolsk ytterliggående Antonio Salazar i 1926. O Estado Novo, som det nye regimet ble kalt, fikk en ny konstitusjon i 1932. Konstitusjonen var trekt opp rundt et korporativt regime, etter mønster fra Mussolini i Italia. Bortsett fra mangel på fascistisk pynt og stas, var den nye staten hovedsakelig et katolsk autoritært regime. Salazar oppnådde stabilitet gjennom å balansere de ulike interessene i samfunnet, men undertrykkelsen var tydelig. Regimets politiske politi spredte frykt med sitt nettverk av spioner, og ytringsfrihet fantes ikke (Maxwell 1995). Legitimiteten til den nye, skjøre nasjonalstaten blir dermed svekket, og får et tilbakeslag. Salazar var en mann som ikke likte endring og modernisering, under hans styring forble Portugal et jordbrukssamfunn. Salazar krevde fremfor alt respekt fra sine bønder, som ikke måtte kreve noe tilbake fra staten for det harde skattepresset han påla dem (Fuglestad 2004).

I 1974 brøt revolusjonen ut i Portugal. Yngre marxistisk orienterte offiserer gikk til opprør, og avsatte den sittende regjeringen. Nellikrevolusjonen som den ble kalt, var som revolusjoner flest ikke uproblematisk til tross for at ingen ble drept. De nye makthaverne var venstreorienterte, og mange var redde for en kommunistisk maktovertakelse. Det ble skrevet ut valg til en grunnlovgivende nasjonalforsamling, og vinnerne ble partier som ikke var revolusjonære eller ekstreme. Det nye parlamentet vedtok en ny grunnlov, og sosialisten Mario Soares tiltrådte i 1976 som den første konstitusjonelle og demokratisk valgte statsministeren i Portugal (Fuglestad 2004). Årene etter demokratiets innføring ble en blomstringstid for nasjonsbyggingen. Endelig kunne folket få lov til å gå til valgurnene og stemme på den kandidaten som de ønsket skulle styre landet deres. Nasjonalfølelsen blant portugiserne hadde vært inntakt helt siden middelalderen gjennom den felles kulturen og språket, men fremveksten av en nasjonalstat hadde likevel blitt problematisk. Nasjonsbyggingen hadde startet i 1842 med den kompromissfylte konstitusjonen og

kuliminerte på slutten av 1920-tallet da Portugal endelig kunne kalle seg en nasjonalstat. Den positive utviklingen ble raskt avløst av et autoritært regime hvor innbyggernes ble sett på som undersåtter uten rettigheter, og det skulle ta nærmere femti år med undertrykkelse før portugiserne endelig kunne få muligheten til å gjenopprette nasjonalstaten sin. Denne overgangen viste derimot å løse seg raskt da demokratiseringen var et faktum.

Rokkans beskrivelser av hvordan katolisismen og protestantismen påvirket nasjonsbyggingen i de Vest-europeiske landene på 1500-tallet og årene som fulgte, er et forsøk på å lage typologier og generalisere. Når Portugal og Norge studeres i forhold til denne modellen, blir bildet litt mer nyansert og uklart. Ut i fra Rokkans teori skulle protestantismen føre til utvikling av nasjoner, mens katolisismen skulle fungere som et hinder for nasjonsbygging. Dette samsvarer i varierende grad med Portugal og Norge sin situasjon. Portugal klarte, i motsetning til mange andre av de katolske landene, å utvikle en homogen nasjonal kultur forut for motreformasjonen. Dette til tross for et svært lavt nivå av politisk mobilisering (Flora 1999). Årsaken til dette skyldes befolkningens homogenitet. Motreformasjonen påvirket derimot ikke den portugisiske nasjonsbyggingen i positiv retning. Betingelsene for nasjonsbygging fortsatte å være de samme, forholdene ble ikke forenklet på noen måte. Portugal ble ytterligere knyttet til den katolske kirka og paven i Roma, noe som førte til vedvarende konservative holdninger som støttet opp om et eneveldig monarki. Katolisismen kan betegnes som en bremsekloss for nasjonal identitetsskaping, fordi nasjonale identiteter og lukking av statsgrensene ikke er ønskelig.

Det motsatte skjedde i Norge. Kirken sluttet å være en ledende maktfaktor, kirkegodsene ble konfiskert og kongen overtok. Den danske kongen ble sterkere, til slutt eneveldig, og kunne alene bygge ut tvangsapparatet uten nevneverdig motstand. Hadde kongen vært norsk ville Rokkans teori om styrking av nasjonsbyggingsprosessen i nylige protestantiske land vært dekkende, men for Norge sin del slår dette feil ut på grunn av foreningen med Danmark. Seip har kritisert Rokkan for nettopp dette, og hevdet at han ”presser historien inn i modellenes tyranni”(Seip 1983). Seip er i motsetning til Rokkan historiker, og historikere er generelt sett ikke så opptatt av å lage modeller og generalisere fenomener. Dette kan være årsaken til Seips kritikk, det er enklest å se forholdene fra sitt eget ståsted. Men selvsagt er det vanskelig å sammenligne fenomener som i og for seg kan kategoriseres som helt spesielle fra stat til stat.

Oppsummering

Betraktes den politiske utviklingsprosessen frem mot en demokratisk velferdsstat som bestående av flere trinn eller faser, blir det riktig å si at Portugal i senmiddelalderen og i århundrene som fulgte, er kommet lengre enn Norge når det gjelder statsdannelse. Portugal var å betrakte som et selvstendig rettssubjekt med monopol på bruk av autoritet innenfor sine egne landegrenser. Norges suverenitet var vingeklippet, og nedgradert til et "ledemod" under Danmark. Forholdene utartet seg derimot litt annerledes når det gjaldt nasjonsbygging. Norge startet sin nasjonsbyggende fase da landet for første gang fikk sin egen grunnlov i 1814. Den videre prosessen fortsatte stabilt frem mot 1884, til tross for at Norge var i union med Sverige. Portugal begynte i likhet med Norge også sin nasjonsbygging tidlig, og fullførte utviklingen på 1920-tallet da Portugal ble en nasjonalstat for første gang. Deretter gikk utviklingen tilbake, og Portugal måtte møte den nasjonsbyggende fasen på nytt da demokratiet ble innført i 1976. Nasjonsutviklingen ble da gjenopptatt uten nevneverdige problemer.

6. Demokratisering og brytningen av de institusjonelle tersklene

Institusjonell utvikling omhandler de formelle og markerte endringene frem mot demokratiet. Veien frem mot et fullverdig demokrati er fullt av mindre mål som for eksempel etablering av ytringsfriheten og utvidelse av stemmerettighetene. Rokkans typologiseringer og generaliseringer rundt de fire institusjonelle terskler, tar opp nettopp denne prosessen og danner grunnlaget for en analyse av hvilke forhold som har påvirket demokratiutviklingen i Norge og Portugal. Ulike faktorer i et lands historie kan få stor innvirkning på hvordan staten senere møter utfordringene med å innlemme befolkningen i beslutningstakingen. De fire generaliseringene til Rokkan er ikke knyttet direkte til hver sin institusjonelle terskel, antagelsene hans omhandler gjerne flere av de institusjonelle barrierene samtidig. Tersklene danner den tredje fasen i tidsdimensjonsmodellen.

Kjennetegnene for stater som opplever en overgang til demokrati i andre halvdel av 1900-tallet, slik som Portugal, har vært en opphopning av terskler. Flere utfordringer møtes på samme tid, og utviklingen vil da antageligvis utarte seg litt annerledes enn det den gjorde for de tidlig etablerte statene som møtte tersklene med visse tids mellomrom. Ved opphopning av slike terskler vil trolig også disse landenes utvikling avvike fra det modellen ”De fire institusjonelle tersklene” best beskriver. Dette trenger ikke å være en svakhet. Modellens forklaringsfaktor svekkes nødvendigvis ikke, men det som blir viktig er å huske på at modellens hovedfokus er rettet mot de vestlige, tidlig etablerte statene. Både Portugal og Norge har tidligere plassert i typologiseringskjemaet over utgangsbetingelsene som påvirker når de institusjonelle tersklene ble brutt.

Representativt styresett og legitimering av opposisjon

Lange og sterke tradisjoner med et representativt styresett, fører i følge Rokkan til en tidlig legitimering av opposisjon. Størrelsen på staten og forholdene rundt uavhengighetsprosessen, vil kunne modifisere en slik generalisering (Rokkan 1987). For Norge sin del har det i hele perioden fra 1536 til 1814 ikke eksistert noe representativt organ. Norge ble i 1536 underlagt det danske riksrådet og kong Kristian 3. av Danmark, og den senere etterfølgeren kong Fredrik 3, erklærte seg selv som eneveldig hersker i Danmark-Norge i 1660. Avhengigheten

til Danmark førte til at det i omtrent 300 år ikke eksisterte representative organer som kunne hevde Norges interesser. Norge hadde ikke lange tradisjoner med et representativt styresett. De organene som tidligere hadde eksistert i middelalderen, sluttet å fungere da Norge ble underlagt Danmark ved avskaffelsen av det norske riksrådet. Senere, på begynnelsen av 1800-tallet, fikk derimot Norge et liberalt, representativt organ; Stortinget. Fraværet av representative organer i århundrer, avløses av et svært innflytelsesfullt Storting. Grunnlaget ble lagt for en varig representativ tradisjon. Hva Rokkan legger i å inneha lange tradisjoner med representativt styresett, er det vanskelig å svare på. Mangel på organer for påvirkning, forventes å skulle forårsake en sen legitimering av opposisjon. Det blir da naturlig å rette hovedfokuset mot tiden forut for stadfestelsen av ytringsfriheten. For Norge sin del blir det tiden under den danske kongen, det vil med andre ord si Norge ikke hadde lange og sterke tradisjoner for representativt styresett. Tidspunktet for hva som kan betraktes som en sen eller tidlig legitimering av opposisjon er ikke operasjonalisert av Rokkan. Han viser heller ikke til konkrete hendelser for hva som kan betegnes som en brytning av legitimeringskelen. Å måle om offentlig debatt godtas av den utøvende makt, og om det virkelig eksisterer åpen konkurranse om støtte, er problematisk. En vurdering av disse forholdene vil derfor være preget av skjønn.

Pryser hevder at den nye norske staten anno 1814 var en liberal og demokratisk rettsstat (Pryser 1999). Sammenlignet med mange av de andre europeiske landene på denne tiden er nok synspunktet en rett beskrivelse. Grunnloven fra 1814 innførte trykkefrihet, og såkalte "frimodige ytringer om statsstyrelsen" ble tillatt (Norges Grunnlov § 100). Toleranse når det gjelder opposisjon og ytringsfrihet ble likevel satt på prøve når det gjaldt folk sitt livssyn. Konventikkelplakaten som hadde trådt i kraft i 1741, innebar et forbud for lekfolk til å samles til religiøse møter. Denne bestemmelsen ble opprettholdt også i den nye norske grunnloven fra 1814 (Pryser 1999:54). Full religionsfrihet ble heller ikke konstitusjonelt sikret i 1814; Jesuitter, munkeordner og jøder skulle utestenges fra riket: § 2. Den evangelisk-lutterske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage sine Børn i samme. Jesuitter og Munkeordener maae ikke taales. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget. (Norges grunnlov anno 1814) Religion var et ømt tema i datidens samfunn, og er fremdeles et aktuelt diskusjonstema. Forbudet mot jesuitter ble først opphevet i 1956, etter sterk motstand fra Kristelig Folkeparti. Til tross for disse avvikene ble legitimeringskelen brutt med den nye norske grunnloven i 1814. Det er som sagt vanskelig å tidfeste eksakt når offentlig debatt og åpen konkurranse om

støtte virkelig ble innført, med 1814 representerte i så måte i hvert fall et vendepunkt. I årene som har fulgt frem mot i dag, har staten flere ganger testet ut bestemmelsene rundt ytringsfriheten. Et eksempel på dette er Thranebevegelsen, som var en samling av arbeiderforeninger. Programmet til Thranebevegelsen på 1850-tallet ble i samtiden ikke sett på som noe revolusjonært og nytt, innholdet lå innenfor rammen av hva som kunne bli diskutert i det offentlige rom på den tiden. Medlemmer av bevegelsen ble likevel arrestert og ilagt bøter for å ha deltatt i demonstrasjoner og politisk virksomhet. Årsaken til at Thrane og hans tilhengere ble møtt av vold og undertrykkelse fra statens side, var bevegelsens trusler om opprør, som skapte frykt blant øvrigheten i samfunnet. Statsapparatet knuste thranittbevegelsen, noe som hemmet underklassens vilje og pågangssiver til å fortsette å kjempe for sine saker (Pryser 1999). Dette er et tydelig eksempel på at staten la begrensninger i ytringsfriheten; når trusselen ble for stor og tydelig, grep øvrigheten til de maktmidlene de hadde til rådighet.

Dessverre er det ikke nødvendig å gå så langt tilbake i tid som til 1850-tallet, for å finne eksempler på at staten har et årvåkent øye med organisasjoner og mennesker som anses som ytterliggående. Fra slutten av 1940-tallet og videre utover på 1970-tallet overvåket den norske staten sympatisører med den politiske venstresida (Furre 2000). Det er likevel få i dag som vil hevde at Norge ikke har en åpen offentlig debatt og ytringsfrihet. Overvåkinga av kommunistympatisører på 1960- og 70-tallet, kan ikke sammenlignes med arrestasjonene og bøtleggingen av thranemedlemmene på 1850-tallet. Det essensielle i dette er at et system aldri fungerer optimalt og fullstendig etter regelverket. Hovedtrekket er likevel at det eksisterer ytringsfrihet, og brytingen av legitimitetsterskelen i Norge vil derfor fastsettes til 1814. Dette forholdet avviker fra Rokkans generaliseringer. Norge har ikke sterke tradisjoner med et selvstendig representativt styresett forut for 1814, likevel får landet en tidlig legitimering av opposisjon. Årsaken til dette kan skyldes at Norge startet med blanke ark. Unionsfellesskapet med Danmark var et avsluttet kapittel, og den nye samfunnseliten ønsket å la seg influere av de liberale strømningene i Europa.

Portugals historie er preget av lange perioder med absolutisme og undertrykkelse av politiske motstandere (Flora m.fl. 1999). I perioden frem mot 1700-tallet eksisterte det lengre perioder hvor det representative organet Cortes var aktivt⁴. Hyppigheten av møteinnkallelser var varierende, men slutten av 1600-tallet representerer et markant opphør i kongens innkallelser. Frem til den nye konstitusjonen trådte i kraft i 1822, er kongens makt

⁴ Cortes er den portugisiske betegnelsen på stenderforsamling, bestående av; Geistlige, adelen og bønder (Opello 1985:35).

absolutt. 1800-tallet reflekterer et kaotisk Portugal, hvor statsoverhoder og konstitusjoner hyppig ble skiftet ut. I forhold til den forhenværende perioden bar 1800-tallet mer preg av folkelig deltakelse i beslutningssystemet, men dette varierte som nevnt betydelig fra konge til konge. Totalt sett er det overordnede inntrykket at Portugal ikke har langvarige tradisjoner for representative organer. Ut i fra dette forventes det en sen legitimering av opposisjon, noe som også må sies å være et riktig utsagn. Den portugisiske kronens legitimitet hadde i århundrer vært en naturlig del av samfunnet, og det var blitt stilt få spørsmålstegn ved monarkiets eksistens. På begynnelsen av 1800-tallet begynte liberalistiske strømninger å spre seg til Portugal, noe som var lite populært hos den portugisiske kongen. Frimurerne spilte en viktig rolle i spredningen av de liberalistiske ideene, og fant det nødvendig å skjule sin virksomhet og danne et hemmelig samfunn; "The Sinédrio". Under den senere liberale revolusjonen i 1820 var dette samfunnet en av de store kreftene. Liberalister som var sendt i eksil av monarkiet, produserte flittig aviser og andre trykksaker, som deretter ble smuglet inn i Portugal. På den måten ble det holdt liv i den liberalistiske opposisjonen (Opello 1985). Årene som fulgte kjennetegnes av politisk ustabilitet, og varierende vilkår for ytringsfriheten. Åpen konkurranse om støtte ble avløst av undertrykkelse. Ikke før i 1910, ved overgangen til en portugisisk republikk, blir forholdene mer permanente. Permanente i den forstand at konstitusjonen som ble etablert i 1911 holdt stand frem til 1926, slik at forholdene for opposisjon og debatt var de samme i perioden. På mange områder ble tilværelsen mer demokratisk, men religiøse portugisere følte seg tråkket på da republikanerne skilte stat og kirke, utviste jesuittene, lukket nonneklostre og andre religiøse etableringer. Republikanerne så på jesuittene og de geistlige som "de tradisjonelle baktalerne av portugisiske nasjonale friheter". Holdningene til republikanerne og monarkistene viser to klare motsetninger i det portugisiske samfunnet, hvorvidt monarkister fikk lov til å ytre seg fullstendig fritt under republikansk styre er vanskelig å si. I Portugal, akkurat som i Norge, ble visse grupper, som for eksempel jesuittene, klart undertrykt. Stadige opprør i årene mellom 1910 og 1926 viser at myndighetene ikke hadde tilstrekkelig støtte i befolkningen, eller i beste fall manglet evnen til å styre og stabilisere. Cortesão (1945) har hevdet republikken viste stor grad av toleranse ovenfor sine politiske motstandere; Politisk propaganda ble laget i portugisiske kirker, men myndigheten reagerte i følge ham mildt. Denne påstanden har trolig mye for seg, det er vanskelig å finne eksempler på harde sanksjoner mot republikkens motstandere. Dersom Norge kan defineres som innehavere av ytringsfrihet, en åpen offentlig debatt og organisasjonsfrihet i årene etter 1814, bør det samme gjelde for Portugal i perioden fra 1910

til 1926. Utvisningen av jesuitter fra Portugal strider naturligvis med legitimeringen av opposisjon, men akkurat som for Norge sin del, vil jeg hevde at Portugal har brutt legitimeringsstorskelen på tross av dette. I staters politiske historie vil det ofte være enkelt å finne unntak fra regelen, men det som blir viktig er å se de store linjene og ikke bli for regelbundet.

Republikken fikk en kortvarig levetid. Diktaturet ble gjeninnført i Portugal i 1926, og skrittene som hadde blitt tatt i demokratisk retning ble raskt nullstilt igjen. Gjennom hele sin tid som president i Portugal (1926-1968), undertrykte Salazar sine politiske motstandere. Spesielt kommunistene var upopulære hos Salazar, og den politiske organiseringen måtte gå under bakken for å ikke bli fengslet. Samtidig eksisterte det lokale, landsdekkende politiske organisasjoner; "Demokratiske valgkommisjoner"(CDE). Organisasjonene ble hovedsakelig brukt for å få en mulighet til å kritisere og diskutere regimet i forbindelse med konkurransen om setene i nasjonalforsamlingen, som periodevis fant sted. Men valgsystemet favoriserte det sittende regimet, og opposisjonen så på det hele som et spill for galleriet. Det portugisiske samfunnet led under sensur, vold og undertrykking av alle andre religioner enn den katolske. Politiske motstandere som Raul Rego, Soarés og Zenha sonet alle flere fengselsstraffer for å stå i opposisjon til regimet (Maxwell i O'Donnell 1991). Regimet ble på en dekkende måte beskrevet av Salazar selv: "The organization consisted in the closing down and the dissolution of the Chambers, the suppression of political parties, the setting up of a strong government, together with some necessary restrictions regarding the liberty of the press and of public meetings" (Salazar i Cortesão 1945:335).

Full ytringsfrihet og en forhåpentligvis permanent nedbrytning av legitimeringsstorskelen skjedde først ved oppbyggingen av nye demokratiske institusjoner i årene 1974-1976. Selv etter den milde liberaliseringen som fulgte etter Salazar, var seriøs politisk diskusjon svært begrenset (Pimlott i Political Quarterly 1976). Etter 50 år med diktatorisk undertrykkelse, kunne endelig det portugisiske folket leve i et åpent samfunn i 1976. Mangelen på stabile kanaler for diskusjon hadde i flere århundrer vært mangelvare i Portugal, og opposisjonen hadde sett seg nødt til å operere i det hemmelige. Når en befolkning ikke får adgang til å ta del i beslutningene, og ikke minst, ikke får rett til å vise uenighet, kommer deres synspunkter gjerne frem på andre, mer fatale måter. Ved nedbrytningen av legitimeringsbarrieren under republikken hadde ikke portugiserne tradisjon for dialog innenfor representative organer, og myndighetsutøvelsen ble derfor svært vanskelig for republikanerne. Portugals forhold stemmer derfor godt overens med Rokkans beskrivelser av

arven fra et eneveldig styre. Grensene for opposisjon og offentlig debatt blir på et sent tidspunkt brutt. Norge blir på en måte mer ett unntak fra regelen. Et fullstendig fravær av representative organer, fører likevel til en tidlig senking av legitimeringsbarrierene. Som Rokkan har hevdet kan staters størrelse og forholdene rundt uavhengighetsprosessen ha påvirkning på utviklingen. Portugal og Norges geografiske størrelse er ikke nevneverdig forskjellig, det er omstendighetene rundt uavhengighetsprosessen som er ulike.

Internasjonal status, legitimeringsbarrierer og vold

Både Norge og Portugal har opp igjennom historien blitt dominert av andre stater som har en større maktposisjon i en internasjonal kontekst. For Norge sin del dreide det seg om unionsfelleskap med de to andre skandinaviske landene, Danmark og Sverige. Portugal har ikke like lange tradisjoner med unionsfelleskap, kun 60år i personalunion med Spania fra 1580 til 1640, men landet har hatt nær kontakt med Storbritannia og Spania i flere århundrer. I denne sammenhengen har Rokkan hevdet at jo høyere internasjonal status det/de dominerende landet/landene har, jo vanskeligere blir det for landet som blir dominert å senke legitimeringsbarrierene. Risikoen for indre uro og vold i den nasjonalstaten som forsøker å løsrive seg, øker også i takt med den/de dominerende stats utenrikspolitiske status. Denne påstanden tar opp den videre tråden fra den forrige generaliseringen til Rokkan, og omhandler også kun legitimeringssterskelen.

Portugals forsøkte å senke legitimeringsbarrierene på et relativt tidlig tidspunkt, men rettighetene ble raskt inndratt og fratatt for en lengre periode under diktaturet som varte fra 1926 til 1974. Indre uro og vold har preget store deler av Portugals historie, hvor politiske motstandere har kjempet for makten og avløst hverandres regimer i høyt tempo. Et godt eksempel på dette er antall opprør og maktovertakelser i løpet av republikkens 16 leveår; Seks av dem var monarkister, to ønsket etablering av diktatur, seks republikanske motangrep for å gjeninnføre det demokratiske regimet og fire opprør blant republikanerne selv (Cortês 1945). Slike beskrivelser viser et land med høy grad av indre uro, til tross for at krisene i verden på dette tidspunktet nok ikke bidro til å gjøre situasjonen bedre. Store stridigheter rundt hva slags styresett, og hvem som skal kunne utøve innflytelse på disse organene, har vært kjernen til mye av uroen i Portugal. I 1824 brøt det ut full borgerkrig mellom tre elitefraksjoner. Alle hadde sin egen ideologi og forestilling om hvilke representative institusjoner landet burde ha, og i hvilken grad folket skulle ha rett til å delta (Opello 1985).

Storbritannias og Portugals knyttet tidlig nære bånd. Allerede i 1386, ble "Treaty of Windsor" underskrevet. Denne traktaten gikk ut på gjensidige forpliktelser i forhold til fiendtlige angrep, og partene lovet hverandre et evigvarende vennskap. Alliansen som ble inngått er den eldste som noen gang er inngått mellom to suverene stater, og traktaten har vært gjeldende helt frem til i dag (Andersen 2000). Den sterke, og dominerende parten i alliansen har vært tydelig i flere århundrer. Storbritannias internasjonale maktstatus har ført til at britene har inntatt en dominerende posisjon ovenfor Portugal. Til tider har nok underordningen vært mindre klar, men særlig på slutten av 1800-tallet, med de økonomiske krisene som rammet Portugal, er det tydelig at Storbritannia har et klart overtak på Portugal. Store, afrikanske områder ble i 1890 overgitt til britene, som følge av et ultimatum. Det oppsto ingen krigføring mellom landene, men forholdene mellom de to landene kjølnet betraktelig. Herr (1992:8) har i den sammenhengen uttalt: "Portugal's international impotence was a severe blow to the monarchy, which seemed more than ever merely a vassal of the British crown". Det nære forholdet Portugal og Storbritannia hadde hatt i tiden forut for denne hendelsen, kommer godt til syne i flere kriger. Under Napoleonskrigene var for eksempel de to landene allierte, og britene var med på å jage franskmennene ut av Iberia. I etterkant av krigen fortsatte den britiske generalen William Beresford å lede den portugisiske armeen, noe som var svært mislikt av mange portugisere (Herr 1992).

I tillegg til britenes dominerende posisjon, hadde Portugal nære relasjoner til sin mektige storebror, Spania. Gjentatte kriger opp igjennom historien viser et turbulent naboforhold. Arveforhold var årsaken til at Portugal kom inn i en personalunion med Spania i 1580, da union oppløste seg hadde Spania vondt for å akseptere Portugal som en egen stat. Ikke før i 1668, over førti år etter unionsoppløsningen, anerkjente Spania Portugal som et selvstendig rike (Anderson 2000).

Til tross for Portugals periodevise underordnede forhold til både Storbritannia og Spania, vil det være en overdrivelse å hevde at Portugal har vært betydelig dominert av noen av de to landene. Formell underordning av typen Norge har gjennomgått i sin unionstid med Danmark har det aldri vært snakk om. Alle europeiske stater har blitt påvirket av andre stater og verdens politiske forhold, men det er ikke riktig å snakke om fullstendig underlegenhet av den grunn. Portugal sluttet aldri å eksistere som en selvstendig nasjon, og beholdt styringa over statens sentrale anliggender, selv under personalunionen med Spania. Når det er sagt, er det tydelig at Spania og Storbritannia er to stater med en betydelig maktstatus i datidens kontekst (Rokkan 1987). I hvor stort omfang de såkalte "dominerende landene" virkelig må

dominere det underordnede landet, det vil si Portugal, før det har påvirkningskraft på senkingen av legitimeringsbarrierene er en vurderingssak. Hvorvidt Portugals relasjoner til Storbritannia og Spania er årsaken til landets problemer med å bryte legitimeringskelen er vanskelig å si. Særlig forholdet til Storbritannia har jeg vanskelig for å beskrive som hemmende for utviklingen av ytringsfriheten. Tvert i mot er det enkelt å se for seg at Storbritannia heller har, i hvert fall i senere tid, presset på for å legitimere opposisjon og utvikle åpen konkurranse om støtte. Portugals sympatisering med fascismen, Franco og nazi-Tyskland før og under 2.verdenskrig må ha vakt britisk harme, og et voksende ønske om at Portugal skulle bli et demokrati. Når det gjelder Spania snur situasjonen seg. I 1942, da Salazar og den spanske diktatoren Franco, følte seg temmelig sikre på nazi-Tysklands seier i 2.verdenskrig, fant de det naturlig å danne en iberisk blokk (Corteseo 1945). Denne samhörigheten kan ha bidratt til å styrke Portugals etablerte system, og hindre nedbrytningen av legitimeringsbarrieren.

Portugals underlegenhet og samhörighet med Spania må, som nevnt, karakteriseres som relativt liten i forhold til Norges formelle underliggende posisjon til Danmark og Sverige. Helt siden 1319 og frem til 1905 har Norge vært i union med Sverige, Danmark eller begge to. Unionenes maktpolitiske og administrative bindinger har variert, med en særlig sterk dansk dominans i perioden mellom 1536 til 1814. Norges unionsfelleskap med Sverige fra 1319 til 1397 var mer en personalunion enn et underordnet fellesskap, det samme gjelder for årene mellom 1814 og 1905. Ut i fra dette burde Danmark ha en større politisk påvirkning på Norge enn det Sverige har hatt. Uavhengig av Danmark og Sveriges grad av påvirkningskraft, blir begge landene av Rokkan definert som innehavere av en lav maktstatus i den europeiske konteksten (Rokkan 1987). Derfor forventes det en forholdsvis enkel nedbrytning av legitimeringskelen, og dette har også vært tilfelle. Terskelen blir brutt allerede i 1814, og uten oppstand og bråk. 1814 representerer det kanskje aller viktigste året i norsk historie; Norge fikk egen grunnlov, regjering, storting og et mer åpent og fritt samfunn hvor ytringsfriheten rådet. Årsaken til fraværet av uro rundt hendelsene i 1814, var i følge Sars begrunnet i et enstemmig nasjonalt ønske om selvstendighet: ”Der foregikk længe forud for 1814 et åndsarbeide hos det norske folk, som førte det med stedse voksende magt mod national selvstændighet og politisk frihed” (Sars i Dyrvik 2005:36).

Overgangen fra union med Danmark til union med Sverige, skyldtes Napoleonskrigen, hvor Danmark måtte se seg nødt til å avstå Norge til Sverige. Den nye unionen med Sverige førte som sagt med seg et friere norsk samfunn. Svenskekongen lovet i 1814 Norge en egen

konstitusjon og en representativ nasjonalforsamling som kontrollerte skattlegginga. På mange måter var det snakk om frihet, men kongen reserverer seg mot innføringen av et folkestyre og verner om sin rett til å ta endelige beslutninger som omhandlet konstitusjonen. Den danske prinsen Kristian Fredrik sammenkalte til et stormannsmøte hvor han hevdet at han ønsket å kreve arveretten til den norske kronen. Forslaget hans ble nedstemt av et overveldende flertall, og prinsen bøyde av og lot det være opp til folket å bestemme hvem som skulle bli den nye norske kongen. Hvorfor Sverige ikke satte inn store militære styrker for å befeste sin kontroll over Norge skyldtes i all hovedsak usikkerhet om hva slags holdning det norske folket hadde til Sverige. Uten en klarhet i dette, var Sverige redde for at et militært angrep ikke ville lykkes. Størsteparten av de svenske styrkene befant seg fremdeles på kontinentet i kamp mot Napoleon, og kunne ikke delta i et eventuelt angrep mot Norge (Dyrvik 2005). I dette konkrete tilfellet viser det seg at Sveriges maktbasis var svekket, og at dette var årsaken til at Norge fikk en såpass liberal og demokratisk grunnlov, hvor det var rom for brytning av legitimeringskaskelen. Hvorvidt dette i realiteten skyldes en svak svensk maktposisjon generelt, eller kun en politisk tilfeldighet, er diskutabelt. Poenget blir likevel det samme; Sveriges maktstatus var svak og kunne ikke hindre Norge i en demokratisk, selvstendig utvikling.

Representativt styresett og stemmerettsutvidelser

Land med lange tradisjoner med representativt styresett i ulike former, har i følge Rokkan en tendens til å innføre stemmerettsutvidelser og utjevningsprosesser i et langsomt tempo. Til gjengjeld er sjansene for å tilbakeslag, det vil si at rettigheter blir trukket tilbake, mindre.

Tidligere har det blitt beskrevet hvorfor verken Norge eller Portugal kan sies å ha lange, nedarvede tradisjoner med representativt styresett. Det forventes derfor en rask innføring av stemmeretten og utjevning av valgreglementet, men senere også tilbaketrekking av ervervede rettigheter. Stemmerettsutvidelsene er formelle prosesser, som er forholdsvis enkle å tidfeste. En analyse av denne generaliseringen til Rokkan, trekker inn alle de tersklene, bortsett fra den første.

Norge og Portugals utvidelse av stemmerettighetene og tilpassing av valgordningene har ikke mange likhetstrekk. Slike prosesser ligger så nært demokratiets innføring i tid, og det er nettopp overgangen til demokratiet som skiller Norge og Portugal så tydelig fra hverandre. Stemmeretten i Norge var så tidlig som i 1814 tildelt 10 % av den mannlige befolkningen (Rokkan 1987). Sammenlignet med de andre europeiske landene på den tiden, var Norge i en

særstilling. Ingen andre land i Europa kunne måle seg med Norges liberale stemmerettslovgivning. I tiårene som fulgte etter 1814, skjedde det få endringer. Rettighetene ble opprettholdt, før en utvidelse av stemmeretten ble gitt i 1885. Nå fikk menn med en viss inntekt, innehavere av eiendom, kjøpstadsborgere og menn som betalte skatt over et visst beløp rett til å stemme. Neste utvidelse kom i 1898, hvor allmenn stemmerett for menn ble innført, før også alle kvinner fikk stemmerett i 1913. Innføringen av allmenn stemmerett for kvinner, var nok et tegn på at Norge var tidlig ute med å senke hindringene for representasjon (Heidar 1983). I Europa var det kun Finland som hadde senket terskelen for kvinnenes representasjon før Norge⁵. Etter innføringen av allmenn stemmerett både for menn og kvinner i 1913, har ikke systemet fått tilbakeslag. Til tross for svake tradisjoner når det gjelder representative styringsorganer, startet Norge på et bemerkelsesverdig tidlig tidspunkt å senke barrierene for inkorporering av folket inn i det politiske systemet, åpnet opp kanalene for representasjon og innførte økt innflytelse på den utøvende makt. Prosessene gikk langsomt, og utspant seg over en hundreårsperiode, men utvidelsene ble ikke rammet av tilbakeslag. Disse beskrivelsene gjaldt ikke bare stemmeretten. Indirekte valg av stortingsrepresentanter forsvant i 1903. Den gamle valgordningen hadde tidligere ført til at opposisjon på grunnplanet hadde vært svært vanskelig. Ved indirekte valg valgte folk såkalte valgmannskollegier, som igjen trådte sammen for å enes om hvilke personer som de ønsket skulle sendes til Stortinget. Utviklingen fortsatte, og flertallsvalg ble erstattet av forholdstallsvalg i 1919 (Heidar 1983). Dette førte til at representasjonen på Stortinget, i forhold til antall stemmer ved valget ble mer rettferdig fordelt. Det fremadstormende Arbeiderpartiet fikk på begynnelsen av 1900-tallet stadig flere stemmer, likevel ble ikke dette belønnet med tilsvarende flere stortingsrepresentanter. Skiftet til forholdstallsvalg gjorde at partiet virkelig kom på banen i norsk politikk. Denne stegvise utvidelsen av stemmerettighetene og veien mot en rettferdig representasjon i Norge er også blitt kommentert av Rokkan. Rokkan beskriver Norge som et unntak fra regelen: ”Utviklingen i Norge avvek på ett viktig punkt: en utvidet form for stemmerett innført allerede i 1814 ble siden utvidet i tre omganger fra 1884 til 1913” (Rokkan 1987). Med denne uttalelsen trekker Rokkan frem Norges utvikling som noe særegent.

Portugals stemmerettsutvidelser og utjevningsprosesser stemmer bedre overrens med Rokkans generaliseringer. Fraværet av tradisjoner for representativt styresett, antas å påvirke Portugals videre utvikling hvor utvidelser skjer raskt, men samtidig også forsvinner like fort. Absolutismen ble avskaffet i 1820, noe som førte til at Portugal allerede da fikk et

⁵ I Finland fikk kvinner stemmerett i 1906 (Rokkan 1987:280).

representativt styresett sammen med en ny konstitusjon. De religiøse geistlige som var tilhengere av det gamle regimet ble jaget vekk, og det første liberale parlamentet ble valgt (Cortêsão 1945). Kun syv år senere ble systemet utsatt for et kupp, og eneveldig kongemakt ble igjen et faktum. I tiden frem til 1851 var det politiske systemet et kaos, men stabiliserte seg etter hvert med et topartisystem med direkte valg. En utvidelse av stemmeretten fant sted i 1878, underlig nok førte denne utvidelsen til at det gamle, konservative systemet ble forsterket. Rokkan har uttalt i forbindelse med stemmerettsutvidelser at: ”det tok lengre tid før kravene om å senke stemmerettsklene gjorde seg gjeldende i utkantstrøkene enn i de økonomiske og administrative sentrene”(Rokkan 1987:284). Denne tankegangen kan overføres til tilbakeliggende, uindustrialiserte land. Urbanisering og industrialisering øker presset for å senke stemmerettsbarrierene, slik at svak modernisering blir en av årsakene til befolkningens reaksjon på stemmerettsutvidelsene i Portugal. Portugisernes sterke tilknytning til katolisismen har også stor betydning. Den katolske geistligheten var forsvarere for en absolutistisk styreform, noe som forsterket slike regimers støtte i befolkningen. Konfliktene og uroen på 1830 og 1840-tallet i Portugal, var en kamp mellom absolutisme støttet av geistligheten og adelen, og liberalisme med vekt på oppslutning fra folket og intelligentsiaen (Cortêsão 1945). Cortêsãos vektlegging av at folket sto på liberalistenes side er nok farget av hans ønske om å vise at den portugisiske befolkningen ikke var fascister og sympatisører av en eneveldig konge, men tvert i mot frihetselskede republikanere⁶. Befolkningen i Portugal kan ikke betegnes som en homogen masse i politiske spørsmål, men det er tydelig at en innbakt konservativ holdningen fantes hos mange portugisere. Når en betydelig del av befolkningen ikke ønsker en politisk endring, drives ikke demokratiseringsprosessen fremover.

På slutten av 1800-tallet begynte situasjonen å endre seg etter hvert som Portugal begynte å få en mer urban middelklasse. Den mer radikale middelklassen innførte i 1910 en republikansk styreform med en ny valglov. Retten til å stemme ble nært sammenkoblet til leseferdigheter, og dette førte til at kun 25 % av den mannlige befolkningen beholdt retten til å stemme. Dette var faktisk en nedtrapping i forhold til hvordan situasjonen hadde vært under monarkiet. Hendelsen viser at liberalistene også misbrakte sin maktposisjon, og holdt de demokratiske prosessene tilbake. Den ”hakkete sagbladmodellen” som Portugal er et godt eksempel på, viser et land med store indre motsetninger, hvor en part frykter den andres innflytelse i så høy grad at den finner det nødvendig å sette begrensninger. På den måten er

⁶ Cortêsão sier i innledningen til sin artikkel at ”*My purpose in this article is to show that the Portuguese people are traditionally democratic and the present Fascist dictatorship alien to their spirit*”.

det vanskelig å opprette ro og orden, en undertrykkende part vil i mange tilfeller forsterke sin uenighet og sin opposisjon dersom det ikke gis tilgang til representasjonskanalene. I dette tilfellet utelukker republikanerne folk som ikke kunne lese, dette rammer i særlig grad bønder i de rurale strøkene. Dermed oppstår det forventinger om at disse gruppene forblir tilhengere av konservative verdier, herunder en sterk katolsk kirke, som igjen støtter opp om monarkiet.

Republikkens demokratiske svakheter kunne i ettertid bli betegnet som små, når sammenligningen ble gjort med diktatoren som tok over styringa i Portugal i 1926. Konstitusjonen til "den nye staten", som i all hovedsak var en kopi av Mussolinis korporativisme, ble publisert i 1932. Året etter ble den i en folkeavstemning godkjent av ca. 1, 3 millioner stemmeberettigede, noe som tilsvarte hele velgermassen. Valgfusket var åpenbart for det portugisiske folket, misnøyen med Salazar var utbredt. Mange avsto fra å stemme, men Salazar hadde på forhånd vedtatt at ved å utelate å stemme, skulle dette regnes som et samtykke for den nye konstitusjonen. For øvrig ble nasjonalforsamlingen også valgt på samme måten (Cortês 1945). Salazars holdning til denne folkeavstemningen minner om Rokkans beskrivelse av demokratiseringssekvensene i det han kaller den franske modellen; Etter demokratiske tilbakeskritt forsøkes massene å manipuleres ved hjelp av folkeavstemninger (Rokkan 1987). Salazars regime var et reelt diktatur, som prøvde å gjemme seg bak et demokratisk slør. I virkeligheten ble stemmeretten fratatt hele folket i Salazars styringsperiode. Det er til liten nytte å inneha retten til å stemme, når valgene gjennomføres av valgfusk. Riktignok hadde Portugal sitt kommunistiske parti og andre organisasjoner sporadisk fått lov til å delta i tett kontrollerte valgkamper i de første tiårene under Salazars styring. Denne ordningen ble det en permanent slutt på da opposisjonens General Delgado kom svært nær en valgseier i 1958. Etter dette modifiserte Salazar valgsystemet, slik at ingen fra opposisjonen noen gang skulle komme så nær igjen. Reel stemmerett og en demokratisk valgordning fikk ikke den portugisiske befolkningen før etter kuppet i 1974. Valget i 1976, hvor Mario Soãres gikk av med seieren, symboliserer Portugals store demokratiske seier; Allmenn stemmerett var blitt innført, det var hemmelig, frie valg (Maxwell 1991).

Portugals ustabilitet og frem og tilbakeskritt, reflekterer et system med lite kontinuitet og stadig nye makthavere. Indre motsetning skaper kaos, og befolkningen klarer ikke å samles om felles verdier og mål. Når monarkiet avskaffes finnes det ikke enighet om hvordan og hvem som skal styre, ulike fraksjoner er ikke vant til å samarbeide innenfor representative organer. Dessuten var der en viss andel av befolkningen som ikke fult ut ønsket en

liberalisering av det politiske systemet. Dette trekket skiller Norge og Portugal. Utvidelsene av stemmerettighetene i Norge bæres frem av et sterkt ønske fra befolkningen. For eksempel ved innføringen av stemmerett for kvinner, kjempet kvinnene selv for denne saken. Ved unionsavstemningen i 1905, hvor kvinner ikke hadde rett til å delta, laget kvinnene selv sine egne nei til unionen-liste. Unionsavstemningen gjorde at kjønnsdiskrimineringen ble tydeliggjort, noe som førte til at kvinner i etterkant aksjonerte mer enn før.

Det portugisiske folkets holdning til styringssystemet hadde grobunn i andre forhold. Kulturelt og økonomisk var ikke Portugal klar for brytningen av tersklene. Landet var svakt industrialisert og katolisismen hadde et konservativt jerngrep på landet. I tillegg til dette kom spørsmålet om monarki eller republikk på banen. Det ser ut til at dette førte til en polarisering, hvor de ulike konfliktene samlet seg i to blokker; Kapitalisme, liberalisering, sekularisme og republikk versus merkantilisme, konservatisme, katolisisme og monarki. Selvsagt eksisterte det uenighet i Norge også når det gjaldt diverse politiske spørsmål, men dette gikk ikke i noen særlig grad ut over utvidelsen av stemmerettighetene. I Norge fant den industrielle revolusjonen og innføringen av den allmenne stemmeretten sted innenfor det samme tidsrommet. Pryser (1999) har pekt på at når markedsøkonomien trengte inn i det norske bondesamfunnet, førte dette til en oppløsning av skillet mellom hvem som hadde høy og lav rang i bygdesamfunnet. Deretter forskjøv denne endringa seg oppover i systemet, slik at bøndene begynte å velge andre bønder, i stedet for embetsmenn, til å representere seg på stortinget. Den moderne kapitalismen var med andre ord en svært sentral påvirkningsfaktor for en demokratisk utvikling.

Nasjonal uavhengighet og demokratiseringsprosessen

Store forhåpninger om nasjonal uavhengighet fører i følge Rokkan til få steg i demokratiseringsprosessen, det vil si at brytningen av tersklene vil skje med korte eller ingen mellomrom. Hva Rokkan legger i denne hypotesen, kan tolkes på flere måter. Nasjonal uavhengighet, slik jeg ser det, må knyttes til stater som formelt sett har vært i union med en annen, overlegen stat. Lengden på samhørigheten vil også ha betydning, og om unionsfelleskapet varte opp mot tidspunktet for når demokratiseringsbølgen spredte seg i Europa⁷.

Portugal kan ikke knyttes til denne generaliseringen. Landet hadde kun et unionsfelleskap med Spania fra 1580 til 1640, dette var på et for tidlig tidspunkt til å kunne

⁷ Demokratiseringsbølgen startet i 1828 (Huntington

ha innvirkning på utviklinga i antall steg i demokratiseringsprosessen. Norge derimot var i union med Danmark frem til 1814, og deretter med Sverige helt frem til 1905. I hvor stor grad nordmennene var misfornøyde med situasjonen og unionen med Danmark er vanskelig å vurdere. Danmark-Norge hadde ikke ytringsfrihet, og sensuren sto sterkt helt frem til 1814. Misnøye i befolkningen blir derfor vanskelig målbar. Til tross for sensuren er det tegn på at kritikken mot det danske regimet økte etter krigsutbruddet i 1807, folk ønsket seg nå en egen norsk regjering og en egen norsk utenrikspolitikk (Dyrvik 2005). Historikere har hatt, og har fremdeles, et ulikt syn på forholdene rundt unionen med Danmark. Noen vektlegger undertrykkninga, mens andre heller mer i retning av at unionen var et positivt samarbeid for Norge. Mykland (1989:23) hevder at: "De norske bøndene ser ikke ut til å ha hatt noe ønske om å løsrive seg fra Danmark før i 1814". Det var embetsmennene og borgerne som på slutten av 1700-tallet klaget over at Norge gang etter gang ble tilsidesatt i forhold til København. Et eget universitet og bank var de to fremste ønskene. Misnøyen i Norge var riktignok stor mot slutten av Napoleonskrigen, men ikke stor nok til at den ville ha ført til en oppløsning av unionen. Det var den maktpolitiske utviklingen på kontinentet som til slutt oppløste Danmark-Norge (Mykland 1989). Mykland viser klart til at der ikke fantes en sterk folkevilje for oppløsningen av unionen. Dyrvik (1999) viser en litt annen side enn Mykland. Han påpeker ikke eksplisitt et norsk ønske om løsrivelse, men hevder at det fra slutten av 1700-tallet hadde dannet seg en patriotisk stemning og en norsk identitet.

Rokkans generaliseringer har pekt på viktige punkter å forholde seg til i en analyse av Portugals og Norges vei mot demokratiet. De to landenes utvikling preges først og fremst av å være svært ulik. De to landene er gode beviser på henholdsvis den engelske trappetrinnsmodellen og den franske sagbladmodellen som har blitt beskrevet av Rokkan. Norges utvikling kan illustreres som en trapp; Det går stadig fremover, sakte, men sikkert. Portugals prosess er mer ustabil, og ligner taggene på et sagblad; Rettighetene kommer til, forsvinner, for så senere komme tilbake igjen.

Før 1976 hadde det portugisiske systemet åpnet for at befolkningen kunne være deltakende i valg, men det hadde aldri vært en rettferdig kamp om støtte. 1800 og 1900-tallet ble avløst av ulike former for begrenset, til dels helt fraværende, former for demokratisk deltakelse; Stemmerett tilsvarende kun et par prosent av befolkningen, såkalt direkte valg gjennom caciquismo-systemet, hvor en lokal høvding i realiteten bestemte hva de andre i landsbyen skulle stemme, valgfusk og andre typer urettferdige valgordninger. Politiske partier ble riktignok opprettet i andre halvdel av 1800-tallet, men dette var kun løse koblinger.

Ordningen rotativismo, som innebar at partiene byttet på å ha makten, i kombinasjon med caciquismo-systemet, forutsatte at velgerne var lite politiserte. De sosioøkonomiske forholdene på landbygda, og de konservative vanene, gjorde et slikt politisk system mulig (Fuglestad 2004). Likevel var det på begynnelsen av 1900-tallet ikke umulig for opposisjonelle å vinne seter i nasjonalforsamlingen, republikanernes innpass i parlamentet er et bevis på dette (de Oliveira Marques 1974).

Når det gjaldt demokratisk utvikling, var fra starten av ikke den første republikken i Portugal noe revolusjonerende. De demokratiske fremskrittene var små sammenlignet både med dagens velutviklede demokratiske stater. Det ble i 1911 holdt valg til en lovgivende forsamling, men det var kun kandidater fra ett parti som kunne velges. Lokale komiteer satte opp lister med kandidater, men omtrent halvparten av dem ble ikke godtatt (Livermore 1966). Dessuten ble stemmeretten innskrenket til kun å omfatte den lesekyndige delen av befolkningen (25 %), noe som må betegnes som et lite demokratisk trekk. Republikanernes begrunnelse for dette var at de ønsket å få bukt med caciquismo-systemet. Resultatet av dette var et Portugal styrt fra de to store byene; Lisboa og Porto (Fuglestad 2004).

Periferien i Portugal ble ikke hørt, men de hadde likevel synspunkter. De mislikte spesielt sterkt de anti-klerikale lovene til den nye republikken, men i følge de Oliveira Marques hadde dette liten betydning: "It is true that the anticlerical laws displeased the majority of the people, particularly in the North. However, this meant little, for the majority were idle, passive, illiterate (de Oliveira Marques 1972:132). Republikkens radikalisme overfor kirken dabbet etter hvert av, og ved valget i 1915 fikk katolikkene adgang til kamrene. Andre samfunnsgrupper som kjempet for økte rettigheter var kvinnene og arbeiderbevegelsen. Til tross for en lav grad av industrialisering i Portugal, var de første 25 årene av 1900-tallet preget av uro og kamp for en bedre livsstandard. Fagbevegelser ble opprettet og industriarbeiderne fikk innfridd en del av kravene sine (de Oliveira Marques 1972). Selv om forholdene ble bedre og mer demokratisk for noen samfunnsgrupper, var det politiske livet under den første republikken preget av ekstrem ustabilitet og vold (Opello 1985). Republikanerne klarte ikke å institusjonalisere et stabilt partisystem, som kunne mobilisere og kontrollere deltakelse. Trolig skyldtes dette at det var vanskelig for befolkningen å relatere seg til en ny politisk infrastruktur på såpass kort tid. Dessuten møtte republikken et Portugal med opphopning av demokratiske kriser. Nasjonsbyggingsprosessen skulle løses samtidig, noe som forverrer situasjonen. Det blir vanskeligere å åpne kanalene for folkelig representasjon når landet ikke har blitt en nasjonalstat, det finnes ikke en felles kulturell

identitet å samles om. Elitene i den nye republikken forverrer situasjonen ved å utelukke de rurale strøkene fra å stemme ved valgene. Det dannes ingen enhet eller felles forståelse som er nødvendig for å lykkes med å integrere befolkningen i et massedemokrati. Barrington Moores hypotese som går ut på at nærhet mellom økonomiske eliter i byene og på landsbygda, gir store muligheter for en vellykket overgang til et fullstendig demokrati, beskriver disse forholdene på en bra måte (Moore i Rokkan 1987).

Viktige skritt i riktig retning hadde blitt tatt av republikanerne, samtidig som det er klart negativt at det ble bygget opp under skillet mellom samfunnsgruppene i landet. Republikken fikk en kort levetid, og ble i 1926 avløst av Salazars autoritative styresett. Tiden under Salazar og Caetano tillott demokratisk tankegang lite spillerom, og folkelig deltakelse i systemet gikk tilbake til 1800-tallets nivå. Endelig ble det autoritative regimet avsatt ved revolusjon i 1974, og demokratiets utvikling kunne fortsette. Som Rokkan hevdet i sin teori angående opphoping av kriser, ble det vanskelig for Portugal å skulle få en fredelig overgang til demokratiet når nasjonsbyggingen skulle skje samtidig. Nellikrevolusjonen var uten våpenskudd, men likevel ikke en problemløs revolusjon. Til tider var der kaotiske tilstander i landet, og ca. 10 000 mennesker i den besittende klassen flyktet fra landet fordi de fryktet en kommunistisk maktovertakelse. Så snart det ble klart at den venstrevridde militærregjeringen innså nederlaget, ble Portugals første, hemmelige, frie valg holdt. Folket ønsket demokratiet velkommen, og 90 % av befolkningen stemte (Fuglestad 2004). Allmenn stemmerett for både menn og kvinner var innført, og alle partiene kunne delta i en åpen konkurranse om folkets stemmer.

Norge hadde derimot møtt fase 2 (den kulturelle faktoren), da massene for alvor fikk tilgang til det politiske beslutningssystemet. En egen norsk identitet hadde fra 1814 av blitt synlig gjennom løsrivelsen fra Danmark, og fokuseringen på det særegne norske. Etter å ha løst den kulturelle utfordringen, utspant den juridiske faktoren seg i årene 1884 til 1900 (Rokkan 1987). Adgangen til å stemme og muligheten til å yte opposisjon hadde startet allerede i 1814 ved utførelsen av en ny, norsk grunnlov. Andelen stemmeberettigede på dette tidspunktet begrenset seg til 10 % av befolkningen, og det fantes ikke politiske partier. Like fullt var retten til å vise uenighet til stede, slik som det tidligere har blitt drøftet i analysen av de institusjonelle tersklene. Til tross for et visst antall stemmeberettigede og anerkjennelse av opposisjon, ble ikke den store befolkningsmengden aktive deltakelsespartnere i samfunnet før senere på 1800-tallet.

På 1860 og 1870-tallet skjedde det store samfunnsendringer i Norge, som skyldtes den økte industrialiseringen og kapitalismen. De ledende gruppene i samfunnet sluttet å relatere seg lokalt etter yrkesbasis, og delte seg etter hvert i nasjonale klasser etter sosio-økonomisk plassering. Dette førte til den såkalte embetsmannsstatens fall (Pryser 1999). Samfunnet hadde endret seg, og i 1872 vedtok Stortinget et grunnlovsforslag om at regjeringens medlemmer skulle ha adgang til å møte i Stortinget og delta i dets forhandlinger. Dette forslaget endte med en forfatningsstrid som elleve år senere skulle føre til en riksrettstiltale, hvor regjeringen og kongen sto mot Stortinget. Stortinget gikk seirende ut av konflikten, og parlamentarismen ble innført. Ut av denne forfatningsstriden dannet det seg to partier; Høyre og venstre. Dannelsen av de to partiene og parlamentarismens gjennombrudd viser begynnelsen på den juridiske faktoren i Norge. Stortinget er valgt av folket, og regjeringen er avhengig av stortingets støtte for å gjennomslag for sine saker. Som Sverdrup selv sa det, stående i Stortingssalen: "All makt i denne sal!". Det politiske presset som hadde ført frem til hendelsene i 1884, stammet til en viss grad fra de underprivilegerte sitt ønske om fulle statsborgerrettigheter. De næringsdrivende gruppene var splittede grupper, og ved rasingen av deres næringsprivilegier på 1850 og 1860-tallet gav dette giv til å opprette nye interessekonstellasjoner. En rekke ulike handels- og håndverksforeninger ble opprettet, felles for disse var at de fungerte som treningsgrunnlag for senere politisk aktivitet. Embetsmannsregimet hadde hatt sin forutsetning i et "organisasjonsmessig tomrom", hvor mulighetene for opposisjon var små for andre grupperinger. Gjennom foreningsdannelser klarte andre samfunnsgrupper å bli sterkere, og dette gjorde embetsmannsregimet svakere. De nye kommunikasjonsformene, som for eksempel aviser og folkemøter, og den tiltakende folkeopplysningen som kom med almueskolelovene⁸ brøyt ned regionale barrierer. Embetsstatens fall skyldes ikke bare det faktum at de svakere samfunnsgruppene som hadde lært å organisere seg. Selve fundamentet for embetsstandens oppslutning begynte å forvitte. Grunnlaget for embetsmannsregimets styring ble dannet gjennom støtte fra byråkrater, handelsmenn og storbønder. De nye krefter vokste til i disse samfunnsgruppene, følte de en sterkere draging mot de opposisjonelle. Dermed smuldret systemet også opp innenfra (Danielsen m.fl. 2000).

Den juridiske utfordringen var ikke over med parlamentarismen og de to partidannelsene. Topartisystemet ble fort til et flerpartisystem da Moderate Venstre og Arbeiderpartiet ble stiftet tre-fire år senere. Det siste skrittet i den tredje fasen ble tatt da

⁸ Almueskolelover kom i 1848 og i 1860 (Danielsen m.fl. 2000:223).

allmenn stemmerett for menn ble innført i 1898. Alle menn hadde nå tilgang til stemmeurnene, partier hadde organisert seg og opposisjon hadde blitt anerkjent. Kvinner hadde fremdeles ikke rett til å stemme, men Rokkans beskrivelse av den juridiske faktoren krever ikke stemmerett for alle, kun en kraftig utvidelse av retten til å stemme generelt. Valgordningene var fremdeles heller ikke rettferdige, det var vanskelig for nyetablerte partier å få mandater inn på Stortinget. Likevel var de mange av de store slagene vunnet; Folket hadde makten i sine hender.

Norges utvikling mot demokratiet viser tydelig hvordan nedbrytningen av sosiale mønstre endrer samfunnsforholdene, og skaper en opposisjon som er sterk nok til å få gjennomslag for interessene sine. Portugal fikk muligheten til å endre samfunnsstrukturene sine på 1800-tallet og under republikken, men samfunnsstrukturene viste seg å være svært inngrodd og vanskelige å endre. Norge var lenge et standssamfunn, men manglet den kollektivistiske tankegangen som Portugal hadde. Det var rett og slett mer komplisert og utfordrende å oppløse det portugisiske føydalsamfunnet.

Oppsummering

Mønstrene vi har sett i analysen av Rokkans generaliseringer angående de fire institusjonelle tersklene er kompliserte, og gir ingen enkle svar. Norges tidlige demokratisering uten tilbakeslag er et klart avvik fra Rokkans modell, og har også blitt kommentert av Rokkan selv som et unntak fra regelen (Rokkan 1987). Til tross for mangel av en tradisjon for representative organer, utvikler Norge fra 1814 og frem til 1913 stemmeretten i flere trinn, uten tilbakeslag. En slik smertefri innføring av demokratiet var ikke forventet fra et land som akkurat hadde fått tilbake sin selvstendighet. Årsaken til at demokratiseringsprosessene kom så tidlig i gang i Norge, skyldtes mye Sveriges lave maktposisjon i 1814. Sverige var ikke sterke nok til å hindre et handelkraftig og liberalt Norge.

Fraværet av en sterk tradisjon med representative organer ser derimot ut til å ha en klar sammenheng med Portugals sene demokratiutvikling. Kampen mellom konservative og mer liberale krefter løses ikke i gjennom diskusjon, men gjennom vold og konflikter. Årsaken til dette kan skyldes nettopp mangelen av fora for diskusjon. De opposisjonelle gruppene blir undertrykt og holdt nede, og det gis ikke rom for kompromisser. Portugals innenrikske forhold ser ene og alene ut til å ha skylden for at Portugal ikke fikk en overgang til demokrati før i 1976. Andre stater har ikke opptrådt dominerende i forhold til Portugal, slik som Danmark og til dels Sverige gjorde med Norge.

7. Fremveksten av moderne velferdsstater

Etter at massene har fått tilgang til representasjonskanalene vil de ha et ønske om å redistribuere ressursene i samfunnet. Dette fører til en vekst i den offentlige forvaltningen for å kunne gjennomføre oppbygging av velferdstiltak, utvikle omfordelingsmekanismer og skape mer økonomisk likhet via overføringer fra ressurssterke til de svakere gruppene. Nasjonalstaten blir til slutt en demokratisk velferdsstat gjennom den fjerde fasen i tidsdimensjonen, den økonomiske faktoren.

Opprettelsen av en velferdsstat kan i prinsippet skje forut for innføringen av demokratiet, samtidig med demokratiseringsprosessen eller i etterkant. Budge og McKay (1994) har vist at beløpene stater bruker på sosial velferd, forandres ved regimeskifter. Autoritære og andre udemokratiske systemer er mer tilbøyelige til å prioritere lov og orden fremfor sosiale tiltak. Ved en eventuell overgang til demokrati, vil velferd bli atskillig høyere prioritert. Dette har for øvrig ingen sammenheng med økonomisk vekst. Budge og McKays analyse avdekker at det er en nær sammenheng mellom demokrati og oppbygging av velferd. Demokratisering vil øke sannsynligheten betraktelig for å utvikle en velferdsstat.

Offentlige sosiale ordninger er i seg selv ikke et eksklusivt europeisk fenomen, det er de universelle ordningene som er særegen for Europa. Tidsdimensjonen til Rokkan viser en såkalt standardoppskrift for når fasene i den politiske utviklinga inntreffer, her plasseres oppbyggingen av velferdsstaten i etterkant av demokratiutviklingen. Denne utviklingen har vært en dekkende beskrivelse for mange av landene i Europa som har fått en tidlig overgang til demokratiet, men stater med en sen overgang vil gjerne møte både demokrati- og velferdsutfordringene samtidig. Dette kan vise seg å bli mer problematisk. I det følgende vil Portugal og Norges møte med velferdsutbyggingen analyseres.

Ved begynnelsen av 1900-tallet var omfanget av det offentlige tjenestetilbudet svært begrenset i Norge. Personer uten arbeid, eldre mennesker og syke personer måtte henvende seg til fattigkassen, hvor de fikk tildelt noe av det nødvendige. ”Det sociale spørsmål” opptok politiske og samfunnsinteresserte mennesker i stadig større grad fra 1870-årene av. De sosiale spørsmålene fikk et bedre talerør da partipolitikken ble en realitet i 1884, det kunne nå legges opp til debatter mellom partiene Venstre og Høyre. Fremgangen i sosialpolitikken rundt århundreskiftet etablerte et nytt system, slik at det på begynnelsen av 1900-tallet ble

riktig å snakke om en sosialhjelpstat. En sosialhjelpstat kjennetegnes av at det offentlig har erkjent et ansvar på en rekke områder, men dette var ofte begrenset til de med lavest inntekter. Det offentlige delte gjerne oppgavene med private organisasjoner, og systemet bar preg av nettopp denne blandingen av privat og offentlig (Seip 1994). Sosialhjelpstaten skiller seg fra den senere velferdsstaten når det gjelder hvem som har rett til støtte. Universalismeprinsippet står sterkere i velferdsstaten enn i sosialhjelpstaten som kun rettes inn mot de virkelig trengende.

Arbeiderpartiet gav på 1930-tallet store løfter om en mer ansvarsbevisst stat, som skulle arbeide for full sysselsetting gjennom økt produksjon og utbygging av et sosialt sikkerhetsnettverk. Det første tegnet på dette kom i 1936 med en ny lov som sikret folk alderstrygd, og flere nye lover fulgte de neste to-tre årene: Lov om "uføre, blinde og vanføre", lov om arbeidervern, lov om arbeidsløshetsstrygd. Seip (i Furre 1999) tidfester "velferdsstatens utspring" til årene etter 1935, men selve begrepet velferdsstat oppstod i England i begynnelsen av 2.verdenskrig (Seip 1981) Målene ble lagt frem på slutten av 1930-tallet, og under krigen ble de til en felles sak for alle partiene (Furre 1999). Grunnlaget for utbyggingen av et universelt velferdssystem, var full sysselsetting og produksjonsvekst. LO skriver i pamfletten "Fremtidens Norge" i 1945: "Hvis det ikke lykkes å heve vår samlede produksjon i betydelig grad, vil det heller ikke være mulig å nå fram til det som er målet: Et Norge med arbeid og velstand for alle". Her knyttes velferdsstatens fremvekst til økonomisk fremvekst. Nøden som hadde rammet Norge under krigen fikk alle partiene i 1945 til å samarbeide om å bygge opp Norges velstand. Et eksempel på dette er innføringen av barnetrygden i 1946 som var helt uten debatt. Kravet om universalitet ble først virkelig realisert i lovs form i 1956-57, med syketrygden som omfattet alle og opphevingen av behovsprøving for alderstrygden. Sosial likhet ble vektlagt (Seip 1981). Etter den tid har velferdsstaten ekspandert kraftig: Eldre ordninger har blitt utvidet, realforbedring av ytelser og nye reformer for å møte udekkede og nye behov. Reformaktiviteten begynte å avta på slutten av 1970-tallet, men utgiftene fortsatte å stige (Kuhnle 1994). Velferdsstaten med en høy grad av universalisme var på dette tidspunktet innført i Norge.

Årsaken til Norges oppbygging av velferdsstaten skyldes to forhold: Bred politisk enighet og økonomisk vekst. Enigheten rundt velferdsstatens oppbygging umiddelbart etter krigen, ble oppnådd på et tidspunkt hvor det var liten tro på økonomisk vekst. Til tross for dette var partiene samstemte, men den fortsatte enigheten rundt utbyggingen har nok fått drahjelp av de gode økonomiske konjunktorene (Kuhnle 1994).

Fordelingen av ressursene i samfunnet ble kilde til konflikt i Portugal på begynnelsen av 1900-tallet. Industrialiseringen, til tross for i et lavt omfang, skapte en urban arbeiderklasse, som etter hvert begynte å stille krav til styresmaktene. Streiker og demonstrasjoner ble tatt i bruk for å fremme arbeidernes etterspørsel etter kortere arbeidsdager, bedre arbeidsbetingelser og høyere lønn. Regjeringene gav etter for noen av kravene, men endret ikke sitt fokus som var rettet mot utvikling av infrastrukturen. Velferdsordningene var svakt utbygget og i privat regi, og reflekterte Portugals posisjon som et jordbruksamfunn med en tilbakeliggende økonomi (Budge & McKay 1994).

Da republikken ble avløst av Salazars autoritære styresett ble omfordelingsprinsippene bevisst satt til side og undertrykt (Opello 1985). 1800-tallets politiske tenkning hadde bygget opp om en anti-demokratisk stemning, hvor det ble hevdet at myndighetene burde frykte allmenn stemmerett og full parlamentarisme. De Tocqueville og John Stuart Mill hevdet at budsjettene ville reflektere majoriteten av velgermassens preferanser. Demokratisering ville da slippe løs ustyrlige krav om redistribusjon, som kun ville gagne den fattige majoriteten i samfunnet. Partipolitikk ville det være liten bruk for, demokratiet ville kun gi regjeringer som prioriterte de fattige klassene. Første steget mot en aktiv statlig rolle i sosialpolitikken ble likevel tatt av Salazar i 1935 med en sosial forsikringslov. Utviklingen under Salazar må likevel anses som svak, og prinsippet om hovedsakelig private velferdsplaner basert på korporativistiske prinsipper ble opprettholdt. Kun et lite antall mennesker var forsikret før revolusjonen i 1974, og ved sykehusopphold var egenandelen for de som var forsikret 30 % (Budge & McKay 1994).

På grunn av Portugals autoritative regime, og myndighetenes frykt for massenes krav om velferd og redistribusjon, ble ikke mulighetene for å utvikle en velferdsstat til stede før etter regimeskiftet i 1974. Utbygging av et sikkerhetsnettverk og sosial ordninger var i 1974 sårt trengendes. Caetanos og Salazars 48år lange styre, førte til at Portugal i 1974 var Vest-Europas fattigste og minst utdannede land. Antall analfabeter var minst 25 %. Hele statsadministrasjonen trengte å bli reformert, det etablerte byråkratiet var ueffektivt og stort (Wheeler 1983). De økonomiske forholdene lå ikke til rette for en massiv utbygging av velferdssystemet til tross for at dette var ønskelig. Konstitusjonen som ble fremlagt i 1976 vektla de sosialpolitiske målene høyere enn noen andre land tidligere hadde gjort i en konstitusjon (Hoffman i Budge & McKay 1994). De labre forholden før 1974 bidro til å sette fokus på de sosiale problemene og fattigdommen i den nyskrevne konstitusjonen. Politisk ustabilitet preget Portugal i årene etter revolusjonen, noe som medførte til at endringer i riktig

retning ble enda vanskeligere, i tillegg til de økonomiske problemene landet allerede slet med. Mellom 1974 og 1981 var der 13 forskjellige regjeringer. En dårlig fungerende statsadministrasjon medførte til at det ble vanskeligere å bygge ut velferdstiltak, og den svake økonomien gjorde ikke situasjonen bedre. Målet til den første regjeringen i Portugal etter revolusjonen, Mario Soares regjering, var å utvide omfanget av Caetanos "sosialstat" og bygge opp et komplett velferdssystem; Pensjons- og uførepensjonen i den private sektoren ble økt, bøndene fikk sitt eget forsikringssystem, det ble gjort skritt i retning av dannelsen av et nasjonalt helsevesen, arbeidsledighetsubsidier ble innført og en nasjonal minstelønn ble fastsatt. Spørsmål ble likevel stilt angående regjeringens reformer, noen mente at det i praksis ikke fungerte. Det er for eksempel blitt estimert av cirka halvparten av arbeidstakerne fikk mindre lønn enn den fastsatte minstelønnen. Årsaken til dette var at arbeidere godtok en lavere lønn, rett og slett fordi arbeidsplassen deres ikke ville gå rundt dersom lønningene ble for høye. Et annet problem som møtte det nye demokratiske regimet, var de store massene med emigranter fra Portugals tidligere kolonier. Cirka 650.000 hadde i mai 1976 kommet til Portugal, og mange av dem var svært fattige. Emigrantene skapte et enormt sosialt problem i en tid med økonomisk nedgang, for å hjelpe flyktingene ble det opprettet et institutt for å bedre deres livsvilkår i Portugal (Robinson 1979).

Usikkerheten i Portugal i de første årene etter det autoritative regimets fall, fikk poeten Sofia de Melo Breyner Andresen i 1977 til å beskrive Portugal på følgende måte: "The future holds no certainties save uncertainty"(de Melo Breyner Andresen i Robinson 1979:274). I 1994 uttalte Budge og McKay at det fremdeles var vanskelig å karakterisere Portugal som en ekte velferdsstat. Sosialpolitikken var forankret i den kontinentale korporativistisk-konservative tradisjonen, og var fortsatt underutviklet og lite avansert. Demokratiseringen hadde riktignok gitt Portugal ett dytt i riktig retning. Arbeidsledighetsstrygd og et nasjonalt helsevesen var blitt opprettet, men det tok tid å bygge ut det sosiale sikkerhetsnettverket og utviklingen gikk sakte i de tyve første årene etter revolusjonen. Den høye arbeidsledigheten ble opprettholdt, og forsikringene klarte ikke å dekke behovet til mer enn halvparten av de som trengte den. Det radikale hoppet som kom på slutten av 1970-tallet med demokratiseringen, holdt seg lenge stabilt. Dette nivået tilsvarte kostnadene de fleste europeiske landene hadde på 1950-tallet i deres tidlige periode i oppbyggingen mot velferdsstater. De siste tiårene har imidlertid satsingen på velferd tatt seg betraktelig opp, og Portugal har vært blant de EU-landene som i prosentandel har hatt høyest vekst⁹.

⁹ <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3208.htm>

Portugal hadde ikke løst den juridiske faktoren og konsolidert demokratiet, da staten sto overfor enda en utfordring: Oppbygging av en velferdsstat. Massenenes tilgang til den lovgivende myndighet førte straks til ønsker om mer velferd, samtidig som de demokratiske institusjonene ikke hadde blitt tilstrekkelig utviklet. De demokratiske prosessene i Portugal har tidligere blitt beskrevet som et sagblad hvor rettigheter blir gitt og deretter trukket tilbake. Den samme fremstillingen er dekkende også for den økonomiske fasen: Rettighetene til arbeiderne utvidet seg på begynnelsen av 1900-tallet, men ble trukket tilbake av det autoritative regimet, og ble deretter gjeninnført og videreført fra 1974 av. Portugal får en opphopning av kritiske utfordringer, både den kulturelle, juridiske og økonomiske må løses etter revolusjonen i 1974. Landet må forholde seg til flere kritiske momenter, og det gjør alle de tre prosessene svært vanskelige og komplisert. Det står ikke ferdig et velfungerende demokratisk apparat for å møte kravene til befolkningen om økt velferd, institusjonene må bygges opp samtidig. Antallet regjeringer i tiden etter 1974 viser tydelig at disse prosessene ikke er enkle. Opello har uttalt: "With respect to timing, the spreading out of each crisis so that they are resolved one by one makes for smoother development"(Opello 1985:15).

Oppsummering

Norge startet oppbyggingen av en velferdsstat tyve-tredve år etter at demokratiet var innført. De demokratiske institusjonene hadde fått tilstrekkelig tid til å utvikle seg, og debatten rundt velferdsstaten kunne foregå gjennom de politiske partiene. Stor debatt ble det imidlertid ikke. Partiene var samstemte når det gjaldt nødvendigheten av å bygge ut velferdstilbudet, og de nye ordningene dukket opp i tur og orden i årene etter krigen. Økonomisk fikk Norge drahjelp av positive konjunkturer, slik at prosjektene som ble vedtatt var mulig å få realisert. Den brede enigheten blant partiene, kombinert med økonomisk vekst førte til at Norge på 1970-tallet hadde en svært godt utviklet velferdsstat med høy grad av universalisme.

Portugals måtte møte utfordringene knyttet til velferdsstaten samtidig med demokratiseringen og delvis nasjonsbyggingen. Nasjonsbyggingsprosessen ble løst på svært kort tid etter revolusjonen, og blir dermed en kortvarig prosess uten kritiske faktorer. Redistribusjon ble et av de store stridsemnene innenfor de nyopprettede demokratiske organene, det hersket ikke politisk enighet slik det hadde gjort i Norge. Økonomisk sett fikk også velferdsutviklingen en utfordring. Portugals økonomi var i dårlig forfatning, og midlene som kunne brukes til velferd var begrensede. Det tok derfor atskillig lengre tid for Portugal å bygge ut velferdssystemet, og i streng forstand ble ikke Portugal en ordentlig velferdsstat før rundt århundreskiftet.

8. Europeisk integrasjon

Den norske befolkningen har i to folkeavstemninger, i 1972 og i 1994, sagt nei til å bli medlemmer i Den europeiske unionen. Nei-sida gikk begge gangene av med seieren med et par knappe prosentpoeng. Det første Portugal gjorde etter at landet ble et demokrati og fikk muligheten til å søke om medlemskap i EU, var å gjøre nettopp dette. Hva er det som gjør at Norge og Portugal har så forskjellige ønsker? Ut i fra Portugals kaotiske historie og den senere overgangen til demokrati, er min første tanke at den portugisiske befolkningen ville ha et ønske om å styre fullstendig på egen hånd uten å gi bort beslutningsmyndighet til en overnasjonal organisasjon. Når det gjelder Norge ser jeg ikke umiddelbart en årsak til at landet skal stå utenfor Den europeiske unionen. De aller fleste statene i Europa er i dag medlemmer av unionen, hva er det som gjør Norge så spesiell?

De forutgående, uavhengige og mellomliggende variablene, antas å påvirke Portugals og Norges forhold til EU. Hvilke variabler som har mest innvirkning vil antageligvis variere, samtidig som variablene også vil påvirke hverandre. Portugal har møtt flere av variablene på samme tidspunkt, dette vil endre tidselementet som er satt opp i kausalmodellen og føre til et annet påvirkningsforhold mellom variablene.

Portugal valgte kort tid etter demokratiets innføring å bli medlem av det daværende EF. Avgjørelsen til regjeringen om å søke medlemskap ble støttet opp av alle de betydningsfulle partiene, og selv ikke det mindre kommunistiske partiet drev direkte opposisjon mot vedtaket (De Pitta E Cunha i Graham & Wheeler 1983). Årsaken til den brede enigheten var ønsket om å styrke de demokratiske institusjonene som landet akkurat hadde bygget opp. Demokratiet var enda skjørt, og politikerne var redde for at systemet ikke ville vare. Innlemmelsen av Portugal i Den europeiske unionen ble sett på som en konsolidering av overgangen til demokratiet (Almond m.fl. 1999).

Alternativene til å bli medlem av EU og samtidig knytte nærere bånd til det demokratiske Europa, virket urealistiske. De afrikanske landenes løsrivelse fra Portugal, førte til at landet plutselig befant seg i en slags vakumsituasjon. Landet hadde mistet sine årelange samarbeidspartnere og ressurskilder, og måtte søke etter nye kontakter og identifikasjonskilder. Total isolasjon eller opprettelse av tettere relasjoner til landene i den tredje verden, virket ikke forlokkende. Et annet alternativ besto i å opprettholde den allerede

etablerte frihandelsavtalen med EF¹⁰. Dette alternativet var ikke realistisk, landet var ikke konkurransedyktig nok til å kunne overleve økonomisk innenfor slike avtaler hvor det ikke ble tatt hensyn til staters ulike utvikling (De Pitta E Cunha 1983). Det nye demokratiske, men ustabile, Portugal søkte derfor til Den europeiske unionen for å knytte nye relasjoner til det moderne Europa. Demokratiet skulle sikres. Årsaken til medlemskapet i unionen var ikke et idealistisk ønske, men snarere en løsning på landets interne problemer. Til tross for at Den europeiske unionen og Europa virket som et fornuftig valg for portugiserne, var ikke befolkningen overbegeistret for å skulle delta i et prosjekt som ønsket å bygge en union av overnasjonal eller føderal karakter. Portugiserne hadde en velutviklet sterk nasjonal bevissthet, som ikke var forenlig med tanken om et overnasjonalt Europa. Befolkningens motforestillinger mot unionens målsettinger viser tydelig hva portugiserne hadde valgt dersom situasjonen var en annen, men Portugal trengte Den europeiske unionen for å få en ny sjanse som demokratisk nasjonalstat. Landet var ustabil, i økonomiske vanskeligheter, umoderne og på søken etter nye nytt etter fallet til O Estado Novo.

Hvordan Portugal hadde havnet i en slik situasjon skyldes landets politiske historie. Gjennom Rokkans begrepskart, institusjonelle terskler og tidsdimensjonen har Portugals politiske utvikling mot en demokratisk nasjonalstat blitt analysert. Portugals stats- og nasjonsbyggingsprosesser starter tidlig i en europeisk målestokk. I middelalderen har landet en svært homogen befolkningsmasse, som snakker sitt eget språk og har felles religion. Alt ligger til rette for at landet tidlig skal bli en nasjonalstat, og deretter få en gradvis og relativt enkel overgang til demokratiet. Heller ikke Portugals arealmessige svakhet, blir et problem. Landet opprettholdes som en selvstendig stat i hele middelalderen, og møter den moderne tid som en lovende imperienasjon. Monarkiet klarer i første halvdel av 1500-tallet å utvikle Portugal til å bli en stat, etter at adelen har blitt fratvunget sin juridiske selvstendige posisjon. Videreutviklingen av staten fortsetter likevel i de to århundrene som følger. Statsbyggingen i Portugal har blitt omtalt som en eviglang prosess på grunn av maktforholdene i samfunnet, hvor føydalismen var hard å knekke. Adelen og aristokratiet hadde en sterk posisjon, og kongen manglet økonomiske ressurser til å virkelig svekke disse gruppene.

Portugals utgangspunkt med en homogen nasjonal kultur var unik i forhold til andre katolske land, og fungerte som et fortrinn i en nasjonsbyggende prosess. Fortrinnet til tross, Portugal hadde en betydelig avstand mellom eliten og folket, en avstand som virket negativt inn på nasjonsbyggingsprosessen. Akkurat som med statsbyggingen, blir nasjonsbyggingen

¹⁰ EF var forgjengeren til Den europeiske unionen.

vanskelig på grunn av den føydale samfunnsstrukturen som forblir inntakt i Portugal i større eller mindre grad helt frem til begynnelsen av 1900-tallet. Adelen og kirkens maktposisjon forsøkes redusert opp igjennom historien, men det viser seg å være en vanskelig prosess. Liberalistene starter i første halvdel av 1800-tallet en kamp for å innføre et institusjonelt monarki, inntil da hadde det ikke vært stilt spørsmålstegn ved kongens suverenitet. Problematikken rundt stats- og nasjonsbyggingen videreføres, og påvirker Portugal til å få en sen overgang til demokratiet. Konservativ krefter nekter å modernisere og demokratisere landet, og holder Portugal tilbake på flere måter. Det blir vanskelig å løse interne problemer. En hierarkisk-kollektivistisk samfunnsstruktur iblandet sterke katolske krefter, fører til store stridigheter og den politiske styringa preges i århundrer av maktkamper mellom ulike grupperinger. Befolkningen ble ikke oppdratt til å være deltakere i representative styringsorganer, og ble i stedet holdt tilbake av sviktende utdannelsesmuligheter og avleggse sosiale strukturer. Etter århundrer med internt kaos ønsket politikerne i det nye Portugal å sikre den demokratiske fremtiden via Den europeiske unionen. En naturlig tankegang sett i forhold til landets kaotiske historie. Variabelen statsbygging viser frem til problematikken rundt både nasjonsbyggingen og demokratiseringen, samfunnsstrukturen blir en rød tråd igjennom det hele. Den katolske kirkens sterke posisjon i Portugal, kombinert med en innflytelsesrik adel er årsaken til landets konservative samfunnsstruktur.

I dag, 20 år etter at Portugal ble medlemmer i Den europeiske unionen er det få som tviler på at demokratiet kommer til å vare. 60 % av den portugisiske befolkningen var i 2004 positive til Den europeiske unionen, og hele 70 % mener at landet har tjent på å være medlemmer. Men fremdeles finnes det spor etter fortidens uroligheter blant portugiserne. En undersøkelse gjort av Europakommisjonen viser at portugiserne evaluerer sitt eget demokrati mer negativt enn noen av de andre medlemslandene, bortsett fra de nye medlemslandene i øst¹¹. Årsaken til dette kan skyldes at det tar tid å få bygd opp nye institusjoner som fungerer optimalt. Systemet må skapes fra bunnen av og trenger en innkjøringsfase, hvor prøving og feiling er en naturlig del. Økonomisk sett har medlemskapet i EU bidratt til en stabil økonomisk vekst. Gjennom økt handel og tilførsel av midler til å forbedre infrastrukturen via EUs fond har Portugal sakte forbedret sin økonomi. Situasjonen er likevel ikke beroligendes for befolkningen. 61 % av portugiserne sier at de strever for å få endene til å møtes, dette er den høyeste rapporteringen i samtlige medlemsland¹². Den senere tiden har faktisk den positive økonomiske trenden i landet snudd, og landet har fått en synkende kurve. I 2002 var

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf

BNP 70,9 % av det EUs gjennomsnitt, i 2005 har prosentandelen sunket til 65;1 % ¹³. Dette er ikke gode nyheter for Portugal. Mario Soares har uttalt at demokratiets skjebne de nesten tiårene vil være avhengig av om de økonomiske, sosiale og kulturelle skillene mellom mennesker innenfor samme stat blir løst. Demokratiet er ikke hovedsakelig et politisk system, men et sosioøkonomisk og kulturelt system (Soares i Plattner & Espada 2000). Utsagnet har nok mye for seg, og kan knyttes til Den europeiske unionen ettersom Portugal har overlatt mye av sin beslutningsmyndighet til unionen. EU må utjevne de økonomiske og sosiale skillene mellom den europeiske befolkningen, og få bukt med det demokratiske underskuddet, slik at unionen i fremtiden får livets rett. Løses ikke disse oppgavene vil nasjonalstaten igjen bli den viktigste maktbasen i Europa. Ansvar for Portugals fremtid ligger riktignok ikke alene i hendene til EU, men da Hellas, Spania og Portugal ble en del av unionen i 1986 kom Eus sosiale dimensjon lenger opp på dagsorden. Ulikhetene mellom EU-landene når det gjaldt å inneha et sosialt sikkerhetsnett ble tydeligere, men velferdspolitikken i EU er i hovedsak definert som nasjonalstatens domene. Søreuropeiske land, inkludert Portugal har likevel et ønske om å overføre ansvaret for velferdspolitikken til EU (Kuhnle m.fl. 1994). Oppbyggingen av velferden i Portugal startet forut for medlemskapet i EU, men har videreutviklet seg innenfor EU. Portugal fikk kort tid etter demokratiets innføring et radikalt hopp i velferdsbudsjettet, men holdt seg deretter stabilt på det samme nivået i en tyveårsperiode. I 1986, det samme året som Portugal ble medlem av unionen, var utgiftene til velferd lik Spanias utgifter på 1960-tallet. (Budge & McKay 1994). En ny rapport viser imidlertid at Portugal de siste årene har fått en betydelig økning i bruken av velferdsmidler. Fra 1998 til 2002 vokste landets prosentandel av ressurser brukt på velferd med 6,1 % pr. år (Abramovici 2005). Utviklingen av Portugal mot en virkelig velferdsstat startet i realiteten etter at landet ble medlem av EU. Ønsket om å sikre demokratiet var det avgjørende formålet for Portugal når landet søkte om medlemskap, men håpet om å få en bedre økonomi, slik at velferden kunne sikres var nok også tilstede. Dette reflekteres også i den portugisiske befolkningen, som tidligere nevnt ønsker at EU skal overta ansvaret for velferden i landet.

Norge har i motsetning til Portugal, samt flesteparten av de europeiske statene, valgt å stå utenfor EU. Til tross for dette, har landet en tett tilknytning til Europa gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalen er en mellomstatlig handelsavtale, og mangler overnasjonale trekk. Norge står dermed fritt til å legge ned veto mot EU sine bestemmelser i det norske regelverket, det vil si nekte å godta vedtakene som blir gjort. I praksis vil nedleggelse av slike

¹³ <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3208.htm>

veto være politisk lite ønskelig sett fra Norge sin side. Utenom dette er Norge, innenfor de rammene som EØS-avtalen omhandler, folkerettslig bundet til direktivene og de felles lovene som blir vedtatt i EU (Østerud m.fl. 2003). Dette samarbeidet blir dermed betydelig begrenset i forhold til Eus overnasjonale trekk.

Debatten rundt EU-medlemskap vakte stor diskusjon både ved folkeavstemningen i 1972 og senere i 1994. Argumentene til nei- og ja-sida var tilnærmet de samme ved begge avstemningene. Usikkerheten i befolkningen for hva som ville bli utfallet av å delta i et europeisk samarbeid med overnasjonale trekk var hovedårsaken til at Norge valgte å stå utenfor. Nei til EUs slagord foran folkeavstemninga i 1994, viser tydelig hva som var fryktet: ”Opne grense, open port, men vi gjev`kje nøkkan bort” (Furre 1999:345). Tilslutningen til EF var, og er til en viss grad fremdeles, det største stridsspørsmålet i norsk politikk etter krigen. Norge søkte om medlemskap i EF i april 1962, i 1967 og i 1970. Under folkeavstemningen i 1972 gjaldt den en avtale som regjeringen hadde skrevet under samme år. Som medlemskapssøker var ikke Norge primært opptatt av europeisk integrasjon eller av de andre positive sidene ved unionen. Søknadene om medlemskap kom som følge av de andre EFTA-landenes forhold til EF, og de negative økonomiske ringvirkningene som fulgte med det å stå utenfor. Den første søknaden ble sendt inn da Storbritannia og Danmark søkte om medlemskap i 1961, og den andre da Storbritannia på nytt søkte etter å ha blitt avslått i den første runden (Grønlie i Danielsen m.fl. 2000). Norge hadde alltid hatt et godt forhold til Storbritannia og deres søknad veide særdeles tungt for Norge sitt vedkommende.

Holdningen til norsk medlemskap i Den europeiske unionen har blitt farget av landets historiske og politiske utvikling. Norge fikk en tidlig statsbygging i middelalderen, med en homogen befolkning som snakket og skrev sitt morsmålspråk. Under det store pestangrepet i 1349/50 ble et betydelig antall mennesker rammet, dette dannet grunnlaget for det som omtales som Norges nedgang i senmiddelalderen og innledet unionene med Sverige og senere Danmark. Det fantes ikke lengre en sterk adel i Norge som kunne ivareta landets interesser, og staten Norge ble etter hvert delegert til et lydrike av Danmark. Den administrative utvikling fortsatte under dansk styring, men Norge mistet kontrollen over sin egen myndighetsutøvelse. Da selvstendigheten var et faktum i 1814, overtok Norge et veloppbygd administrativt apparat og Norge som stat ble umiddelbart oppreist. Den nasjonsbyggende fasen ble direkte avledet fra unionsoppløsningen, og Norge som nasjon blomstret i tiden frem mot århundreskiftet. Nasjonsbyggingen blir avløst av nedbryting av de institusjonelle tersklene. Massene blir en del av det politiske systemet, og parlamentarismen innføres.

Spørsmålet rundt norsk medlemskap i EU kan i all hovedsak spores tilbake til denne perioden, fordi EU-saken for nordmenn handler om konstitusjonell uavhengighet, om Stortingets myndighet og kompetanse i forhold til overnasjonale organer (Østerud 2003). Tidsmessig avløser demokratiseringsprosessene nasjonsbyggingen, og begge variablene blir direkte årsaker til hvorfor Norge har valgt å ikke være medlemmer av EU. Fokuseringen på det urnorske kan lett føre til at det oppstår en formening om at nordmenn har en sterkere nasjonalfølelse enn andre folkegrupper, og derfor ikke ønsker å blande seg med resten av Europa. Sammenlignende studier viser likevel at den norske befolkningen ikke er mer nasjonalt sjåvinistiske enn folk andre steder. Faktisk er befolkningen i mange av EU-landene mer patriotiske enn nordmenn. Det er derimot store ulikheter i karakteren og betydningen av nasjonale symboler. Demokratiserings- og nasjonsbyggingsprosessene inntrådte på nærliggende tidspunkter, og den nyetablerte nasjonalstaten ble relatert til folkesuverenitet, frihet og rettferdighet. Stortinget er for eksempel et veldig viktig nasjonalt symbol for nordmenn, mens folk i nabolandene rangerer sin egen nasjonalforsamling lavere (Østerud m.fl. 2003). EU-motstanderne i Norge har benyttet seg av akkurat disse forholdene, og fokusert på uavhengigheten som Norge oppnådde i 1905. Sammenkoblingen av bruken av ordet union, det vil si unionen med Danmark og Den europeiske union, har også blitt benyttet.

Akkurat som Norge hadde også Portugal en befolkning med en sterk nasjonalfølelse, men deres patriotiske tendenser var ikke knyttet opp mot de nasjonale institusjonene. Den portugisiske befolkningen vegret seg i likhet med nordmennene mot å overføre beslutningsmyndighet til EUs organer, men fraværet av lange tradisjoner med demokratiske institusjoner gjorde dette til en ubetydelig faktor. Snarere tvert i mot, gjennom EU-medlemskap håpet portugiserne på at de nyopprettede demokratiske institusjonene skulle forbedres og konsolideres. Dette peker samtidig på en av de elementære forskjellene mellom Norge og Portugal når det gjelder veien frem mot demokratiske velferdsstater. De to landene løste befolkningens inkorporering og tilgang til de politiske beslutningsorganene på to vidt forskjellige tidspunkter, og på ulik måte. I motsetning til Portugal klarte Norge på en vellykket måte å utvikle seg mot et demokrati, steg for steg. Etter tiår med autoritativt styresett søkte Portugal til Den europeiske union for å få støtte og veiledning. Norge klarte seg utmerket godt alene. Kreftene i Norge arbeidet ikke mot hverandre, oppslutningen om utviklingen av demokratiet forårsaket kun små konflikter. Norge manglet de inngrodde konservative holdningene til den portugisiske adelen og aristokratiet, og det ble derfor lettere å komme til enighet. De positive utviklingstrekkene frem mot og stabiliseringen av det nye

demokratiske systemet, var landets egen fortjeneste. Den gjenvunne selvstendigheten fungerte som en katalysator for den norske nasjonalfølelsen, og var i så måte et fortrinn for Norge.

Norge og Portugals utvikling mot velferdsstater bærer også preg av å være svært forskjellig. Portugal fikk en opphopning av kritiske utfordringer som måtte løses samtidig da det autoritative regimet ble styrtet i 1974, nasjonsbygging, demokratisering og velferd skulle utvikles. Norge møtte alle disse tre utfordringene etter hverandre i tid, slik at velferdsstatens fremvekst ikke ble innblandet med demokratiseringsprosesser. Velferden vokser i stor skala frem i tiden etter 2.verdenskrig, og er tilstrekkelig utbygd da den første EU-folkeavstemningen ble gjennomført i 1972. Økonomisk sett har ikke Norge bruk for unionen til å bearbeide velferdssystemet. Norge hadde og har, et av de beste velferdssystemene i hele Europa, med store innslag av universalisme. Et felles europeisk velferdssystem ville etter all sannsynlighet blitt en degradering av det eksisterende velferdssystemet.

Oppsummering

De foregående variabelenes påvirkningskraft på forholdet Norge og Portugal har til Den europeiske unionen har blitt avdekket. Hvilke variabler som har størst påvirkningskraft, varierer mellom Portugal og Norge. For Portugal sin del har samfunnsstrukturene i landet stor innvirkning på demokratiseringen og velferdsutbyggingen. Både stats- og nasjonsbyggingen blir hemmet av de føydale strukturene som hindrer landet i å moderniseres og integreres. Stats- og nasjonsutviklingen peker frem mot de vanskelighetene Portugal får med å senke legitimeringsbarrierene. Den sene overgangen til demokrati, hvor nasjonsbyggingen fremdeles ikke er ferdiggjort, medfører at Portugal må takle flere utfordringer samtidig. De kaotiske forholdene i tiden etter revolusjonen, fører til at partiene samles om å søke medlemskap i EU.

Norge har ikke den samme historiske bakgrunnen, og opplever forholdet til EU helt annerledes. En tidlig statsbygging i middelalderen, blir svekket under unionen med Danmark og nasjonsbyggingsprosessen lar vente på seg. Når Norge gjenvinner sin selvstendighet i 1814 og får sin egen grunnlov, medfører dette til en nasjonal oppvåkning som kulminerer med parlamentarismen i 1884. Nasjonsbygging- og demokratiseringsfasene følger tett opptil hverandre i tid, men overlapper hverandre ikke. Oppløsningen av unionen med Danmark og den påfølgende nasjons- og demokratiseringsutviklingen, er de variablene som sterkest påvirker Norges nei til EU. Samtidig skal heller ikke den økonomiske faktoren tilsidesettes.

9. Konklusjon

Utgangspunktet for denne oppgaven var Portugal og Norges forhold til Den europeiske unionen. Gjennom å analysere den politiske utviklingen fra statsbygging til velferdsutvikling, skulle det avdekkes svar på hvorfor Portugal har valgt å bli medlem i EU og Norge ikke.

Den angitte problemstillingen har blitt løst ved å bruke tre av Rokkans modeller og generaliseringer som et teoretisk rammeverk, og det har ut i fra dette blitt satt opp en kausalmodell over de antatte påvirkningsforholdene mellom den uavhengige variabelen (tidspunkt for statsbygging), de tre mellomliggende (tidspunkt for nasjonsbygging, tidspunkt for demokratisering og tidspunkt for utvikling av moderne velferdsstat) og den avhengige (tilknytning til EU). Variablenes rekkefølge ble satt opp med utgangspunkt i Rokkans idealtypiske fasesekvens for de eldre statene i Vest-Europa som møtte utfordringene mot demokratiske velferdsstater trinnvis. Dette var et bevisst valg, men avvik fra det oppsatte påvirkningsforholdet ble antydnet.

Kausalmodellen belyser hvor sterk innvirkning variablene hadde på hverandre, eventuelt om det ikke fantes grunnlag for påvirkning i det hele tatt. Portugal og Norges forhold til EU antas å bli påvirket av alle de foreliggende variablene, men årsaksforholdet kan underveis i utviklingen endres på grunn av at bakenforliggende eller mellomliggende variabler svekker eller styrker variablenes forklaringskraft i seg selv.

Analytiske funn

Forklaringene rundt Portugal og Norges forhold til EU starter med statsbygging, som særlig for Portugal har en sterk innvirkning på landets videre politiske utvikling. De føydale samfunnsstrukturene i Portugal, hvor kirken og adelens maktposisjon er høy, gjør at det blir vanskelig for kongen å utbygge tvangsmakten. Fraværet av en borgerlig handelsklasse, som er en mer mobil klasse, fører til at landet ikke får en kapitalistisk orientering og moderniseringsprosessen lar vente seg på flere hold. Som gruppe blir borgerstanden forsøkt svekket som gruppe av adelen og aristokratiet, fordi de følte sin posisjon truet. Uten handelsaktivitet ble ikke monarkiets styrke forbedret, og en mer velutviklet og administrativ stat blir vanskelig å utvikle. I primitiv form blir riktignok staten Portugal opprettet på begynnelsen av 1500-tallet, samtidig er det riktig å si at Portugals historie bærer preg av å

være en evig statsbyggende fase. Det vil si en evigvarende kamp mellom kongen, kirken og aristokratiet.

Norges statsbyggingsprosess var mindre konfliktfylt. Til tross for et elitistisk samfunn, var avstanden mellom fattig og rik mindre enn ellers i Europa og føydale samfunnsstrukturer fraværende. Monarkiet bygde tidlig på 1300-tallet opp en administrativ stat, men nedgangstidene i senmiddelalderen førte Norge inn i et unionssamarbeid med Danmark. I unionen var Norge tydelig den svake part, og dette førte til at den danske kongen i 1536 degraderte Norge til et ledemod av Danmark. Norge ble utslettet som stat, i den betydning at landet mistet sitt maktmonopol og skattemonopol, slik som definisjonene til Schumpeter og Weber tilsier. Reformasjonen som kunne hatt en positiv effekt på nasjonsbyggingen, blir overkjørt av selvstendighetstapet og får ikke den virkningen som den kunne ha hatt.

Lite skjer deretter med Norge sin politiske utvikling, før selvstendigheten blir gjenvunnet og en ny norsk grunnlov blir en realitet i 1814. Fra 1814 av blomstrer den norske nasjonalfølelsen, og landet utvikler seg til å bli en nasjonalstat i de følgende årene. Nasjonsbyggingen blir avløst av demokratiske prosesser, som blir innledet med parlamentarismens gjennombrudd i 1884. Det blir ikke en periode preget av stillstand mellom nasjonsbyggingen og demokratiseringen. Den ene prosessen følger rett etter den andre, og fasene får sterk tilknytning til hverandre. Likedan med velferdsstaten, som fra 1930-tallet begynner å utvikle seg, og som det i tiden etter 2.verdenskrig høster enstemmig oppslutning fra alle de politiske partiene. Norge, som en ny selvstendig stat, klarer å løse alle de kritiske utfordringene uten store problemer. Da Norge ble selvstendige igjen i 1814, startet landet på en måte med blanke ark, slik at spillereglene måtte lages på nytt. Politiske institusjoner måtte bygges opp, men når det gjaldt det administrative apparatet hadde Norge overtatt et veltrimmet forvaltningsapparat. De liberalistiske strømningene i Europa påvirket mennene på Eidsvoll i 1814, og Norge fikk en svært liberal grunnlov sett ut i fra datidens målestokk.

Prosessene som førte Norge frem til en demokratisk velferdsstat har tydelig påvirket landets forhold til EU. Statsbyggingen er den variabelen som tillegges minst forklaringskraft for hvorfor Norge ikke har meldt seg inn i EU. Årsaken til dette skyldes selvstendighetstapet som vedvarer i så mange år, at særegenhetene rundt denne prosessen for lengst er blitt historie når Norge igjen blir en stat. Den eneste måten statsbyggingen kan ha påvirkningskraft på når det gjelder forholdet til EU, er igjennom den sene gjenoppbyggelsen. Demokratiserings- og nasjonsbyggingsprosessene har desto større forklaringskraft. Disse to fasene inntrådte på nærliggende tidspunkter, og førte til at Stortinget ble et nasjonalt symbol for frihet og

selvbestemmelse. Nasjonalforsamlingens styrke som nasjonalt symbol står derfor mye sterkere i Norge sett i forhold til de andre nordiske landene, og påvirker direkte Norges forhold til Den europeiske unionen. Den lange perioden under dansk styre, sammen med en sterk nasjonal tilknytning til landets lovgivende organ danner grobunn for skeptisismen ovenfor EU. Velferdsutbyggingen snur ikke dette synet. Norge bygde tidlig opp et universalistisk velferdssystem, og et i dag et av verdens rikeste land. Sett ut i fra et kostnadsnytte-perspektiv, vil disse forholdene ikke øke Norges begeistring i forhold til EU.

Portugals problematikk rundt statsdannelsesprosessen, fortsetter å prege landets videre politiske utvikling. Nasjonsbyggingen blir en konfliktfylt fase, hvor grupperingene i det portugisiske samfunnet ikke arbeider mot et felles mål. Kirken fortsetter å gjennomsyre Portugal, adelen verner om sine privilegier og kongen søker å befeste sitt enevoldsstyre. Kontakt mellom eliten og bøndene oppnås ikke, samtidig som det eneveldige monarkiet ikke blir utfordret før på begynnelsen av 1800-tallet. Konflikten mellom liberalerne og absolutistene preger 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, og kaos herjer i Portugal. Portugals interne forhold vanskeliggjør modernisering, og tradisjonelle samfunnsformer blir opprettholdt. Skritt i retning av en nasjonalstat blir gjort under republikken, men det autoritære styret maktovertakelse forkludrer prosessen. En felles identitet og statsborgerlige rettigheter blir først en realitet etter revolusjonen i 1974. Vanskelighetene knyttet til statsbyggingen avledes videre til nasjonsbyggingen, som må løse de samme problemene på et høyere nivå.

Revolusjonen i 1974 får frem tre kritiske utviklingsfaser samtidig: Nasjonsbygging, demokratisering og velferdsutvikling. En opphopning av disse fasene forverrer en allerede problematisk situasjon, slik som Rokkan tidligere har antydnet. Kausalmodellen som er satt opp som et utgangspunkt for politisk utvikling, vil derfor måtte endres i en analyse av Portugal. Alle de tre mellomliggende variablene blir aktivisert samtidig, og det blir derfor ikke riktig å tidfeste dem ulikt. Prosessene til de tre variablene må sees i sammenheng.

Opphopingen av fasene, i tillegg til at overgangen til demokratiet i seg selv er problematisk, fører til at Portugal i den første tiden etter revolusjonen preges av kaotiske tilstander. Politikerne frykter en nedbrytning av demokratiet, og søker støtte til etableringsprosessen ved å melde seg inn i EU. Den vanskelige prosessen rundt konsolideringen av demokratiet trenger en fredsbevarende styrke. Portugal klarte i motsetning til Norge ikke å løse sine interne utfordringer selv. Å være innehavere av sterke samfunnsklasser, slik som adelen og aristokratiet, kan se ut til å både være en lykke og en ulykke. Norge mister grepet om sin egen

styring på grunn av mangelen på en samfunnsklasse som kunne hevde landets interesser, mens Portugals utvikling mot en demokratisk velferdsstat hindres av nettopp disse samfunnsklassene. Ulikhetene når det gjelder å løse problemene innad i landet er hovedårsaken til Portugals medlemskap og Norges valg om stå utenfor.

Litteratur:

Aarebrot, Frank og Berglund, Sten (1995) i *Historical Social Research*, vol. 20 – 1995 – NO.2.; “*Statehood, secularization, cooperation: Explaining democratic survival in inter-war Europe – Stein Rokkan’s conceptual map revisited*”.

Abramovici, Gerard (2005): “Statistics in focus. *Population and social conditions*”. 14/2005. Eurostat

Anderson, James M. (2000): “*The history of Portugal*”. Greenwood Press: Westport, Connecticut.

Berntzen, Einar og Selle, Per (1988) i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (4).

Budge, Ian og McKay, David (1994): “*Developing democracies*”. London: Sage Publications.

Cortese, Armando i *Political Quarterly* (1945): “*Democracy and fascism in Portugal*”. Volume 16.

Dahl, Robert (1971): “*Polyarchy: participation and opposition*”. New Haven: Yale university press.

Danielsen, Rolf, Dyrvik, Ståle, Grønlie, Tore, Helle, Knut og Hovland, Edgar (2000): “*Grunntrekk i norsk historie fra vikingtid til våre dager*”. Oslo: Universitetsforlaget.

De Oliveira Marques (1972): “*History of Portugal. From empire to corporate state*”. New York and London: Colombia University Press.

Dyrvik, Ståle (1999): “*Norsk historie 1625 – 1814*”. Oslo: Det norske samlaget.

Dyrvik, Ståle (2005): “*Året 1814*”. Oslo: Det norske samlaget.

Eisenstadt, S.N. og Rokkan, Stein (1973): “*Building states and nations*”. Bd 1. Beverly Hills: Sage.

Ellingsen, Terje (1997): “*Da kirken valgte kurs*”. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Ersland, Geir Atle og Sandvik, Hilde (1999): “*Norsk historie 1300 – 1625*”. Oslo: Det norske samlaget.

Flora, Peter (1992): “*Stein Rokkans makro-modell for politisk utvikling i Europa*” i Hagtvedt, Bernts: “*Politikk mellom økonomi og kultur: Stein Rokkan som politisk sosiolog og forskningsinspirator*”. Gyldendal.

Flora, Peter, Kuhlne, Stein og Urwin Derek (1999): *"State formation, nation-building and mass politics in Europe: the theory of Stein Rokkan: based on his collected works"*. Oxford: Oxford University press.

Fuglestad, Finn (2004): *"Spanias og Portugals historie. En oversikt"*. Cappelen akademisk forlag: Oslo.

Furre, Berge (2000): *"Norsk historie 1914 – 2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil"*. Oslo: Det norske samlaget.

Graham, Lawrence S. og Wheeler, Douglas.L (1983): *"In search of modern Portugal"*. Wisconsin: The university of Wisconsin press.

Grimstad Adressetidende 8.august 1905

Grindheim, Jan Erik(kommer i 2006/2007): *"Europeisk politikk i komparativt perspektiv. Teorier, modeller, analyser"*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hamre, Lars (1998): *"Norsk politisk historie"*. Oslo: Det norske samlaget.

Hatland, Aksel, Kuhnle, Stein og Romøren, Tor Inge (1994): *"Den norske velferdsstaten"*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Heidar, Knut (1983): *"Norske politiske fakta. 1884-1982"*. Oslo:Universitetsforlaget.

Helle, Knut (1974): *"Norge blir en stat 1130 – 1319"*. Kristiansand: Universitetsforlaget.

Helle, Knut, Kjeldstadli, Knut, Lange, Even og Sogner, Sølvi (1995): *"Under kirke og kongemakt 1130 – 1350 "*. Bind 3 i Aschehougs Norges historie. Oslo: Aschehoug.

Hellevik, Ottar (2002): *"Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap"*. Oslo: Universitetsforlaget.

Herr, Richard (1992): *"The new Portugal. Democracy and Europe"*. California: University of California at Berkeley.

Horsman, Mathew og Marshall, Andrew (1994): *"After the nation-state. Citizens, tribalism and the new world disorder"*. London: HarperCollins Publishers.

Iivonen, Jyrki (1993): *"The future of the nation state in Europe"*. Helsinki: The Finnish institute of international affairs.

Keman, Hans (2002): *"Comparative democratic politics: a guide to contemporary theory and research"*. London thousand oaks: Sage.

Kunhle Stein, Flora, Peter og Urwin Derek (1999): *State formation, nation-building and mass politics in Europe: the thory of Stein Rokkan: based on his collected works"*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1999): *"Patterns of Democracy"*. New Haven and London: Yale university press.

- Linz, Juan og Stephan, Alfred (1996): *"Transition of democratic transition and consolidation"*. Baltimore and London: The Johns Hopkins university press.
- Livermore, H.V (1966): *"A new history of Portugal"*. Cambridge: University press.
- Maxwell, Kenneth (1995): *"The making of Portuguese democracy"*. Cambridge university press: Cambridge.
- Maxwell, Kenneth (1991) i O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. og Whitehead, Laurences *"Transitions from authoritarian rule. Southern Europe"*. Baltimore and London: The Johns Hopkins university press.
- Mjøset, Lars (2000): *"Stein Rokkan`s thick comparisons"*. Arena working paper. No 15.
- Moseng, Ole Georg, Opsahl, Erik, Pettersen Gunnar I. og Sandmo, Erling(1999): *"Norsk historie 750 - 1537"*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Moseng, Ole Georg, Opsahl, Erik, Pettersen Gunnar I. og Sandmo, Erling(1999): *"Norsk historie 1537 – 1814"*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Mykland, Knut (1989): *"Norges grunnlov i 175år"*. Oslo: Gyldendal.
- Nerbøvik, Jostein (1999): *"Norsk historie 1860 – 1914"*. Oslo: Det norske samlaget.
- Oftestad, Bernt T., Rasmussen, Tarald og Schumacher, Jan (2005): *"Norsk kirkehistorie"*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Opello, Walter C. Jr. (1985): *"Portugal`s political development. A comparative approach"*. Boulder and London: Westview special studies in West European politics and society.
- Payne, Stanley G. (1976): *"A history of Spain and Portugal"*. Volume 1. Wisconsin: The University of Wisconsin press.
- Payne, Stanley G. (1976): *"A history of Spain and Portugal"*. Volume 2. Wisconsin: The University of Wisconsin press.
- Plattner, Marc F. og Espada, João Carlos Espada (2000): *"The democratic intervention"*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pimlott, Ben i Political Quarterly (1976): *"Portugal: a survey"*. Volume 47.
- Pridham, Geoffrey (2000): *"The dynamics of democratization"*. London: Continuum.
- Pryser, Tore (1999): *"Norsk historie 1814 – 1860"*. Oslo: Det norske samlaget.
- Rian, Øystein (1997): *"Den aristokratiske fyrstestaten 1536-1648"*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Robinson, Richard (1979): *"Contemporary Portugal"*. London: University of Birmingham.

Rokkan, Stein og Bernt Hagtvedt (1987): *"Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi"*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rokkan, Stein i kapittelet: *"Dimensions of state formation and nation-building: A possible paradigm for research on variations within Europe"* i Tilly, Charles(1975): *"The formation of national states in western Europe"*. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.

Seip, Anne Lise (1981): *"Om velferdsstatens fremvekst"*. Oslo: Universitetsforlaget.

Seip, Anne Lise (1994): *"Sosialhjelpstaten blir til"*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Seip, Jens Arup (1983): *"Problemer og metode i historieforskningen"*. Oslo: Gyldendal.

Tilly, Charles (1975): *"The formation of national states in Western Europe"*. Princeton University press: Princeton.

Yin, Robert K. (1994): *"Case study research – design and methods"*. London: Sage.

Østerud, Øyvind (1978): *"Utviklingsteori og historisk endring"*. Oslo/Gjøvik: Gyldendal norsk forlag.

Østerud, Øyvind, Goldmann, Kjell og Pedersen, Mogens N. (1997): *"Statsvitenskapelig leksikon"*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003): *"Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen"*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Norges grunnlov anno 1814

<http://odur.let.rug.nl/~usa/P/bc42/speeches/clinton1.htm>

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3208.htm>

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3208.htm>

