

# ■ 113 2011/4 Innehåll

## Uppsatser

- Karl-Göran Algotsson*: De svenska partierna och Lavalldomen . . . . . 403  
*Erik Wångmar*: Ingen kopia av riksdagsvalet. Utfallet av valen till  
kommunfullmäktige 2010 i landets 290 kommuner, med särskilda  
fallstudier av Sverigedemokraternas agerande . . . . . 425

## Översikter och meddelanden

- Jan Tullberg*: Demokrati utan demos – utveckling eller avveckling? . . . . . 441

## Statsvetenskapliga förbundet

- Magnus Erlandsson*: Förbundsredaktören har ordet. . . . . 463  
*Cecilia Garne*: Twitter – en termometer på samhällstemperaturen . . . . . 463  
Rapporter från arbetsgrupperna vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte  
i Umeå, 27 – 28 oktober 2011 . . . . . 469

## Litteraturgranskningar

- Lisa Hansson*: Public Procurement at the Local Government level. Actor roles,  
discretion and constraints in the implementation of public transport goals.  
Anm. av Stig Montin. . . . . 473  
*John P. McCormick*: Machiavellian Democracy. Anm. av Kjell Engelbrekt. . . . . 479
- Statvetenskaplig tidskrift 2011 register . . . . . 485

# ■ Statsvetenskaplig tidskrift

Ny följd, årg 91. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Björn Badersten **förbundsredaktör** Magnus Erlandsson **redaktör litteraturgranskningar** Rickard Andersson **redaktionsråd** Karin Borevi, Uppsala universitet, Niklas Eklund, Umeå universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Carina Lundmark, Luleå tekniska universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Elin Wihlborg, Linköpings universitet, Björn Badersten, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Linnéuniversitetet, redaktionssekreterare, Magnus Erlandsson, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

**Tidskriften** utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2011 390 kr **enstaka nummer** 100 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

**Adress** Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin)

046-222 0159 (Badersten) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

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

**tryck** Studentlitteratur, Lund 2011 ISSN 0039-0747

## ■ [www.statsvetenskapligtidskrift.se](http://www.statsvetenskapligtidskrift.se)

Besök Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida [www.statsvetenskapligtidskrift.se](http://www.statsvetenskapligtidskrift.se). Där finns bl. a.:

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

# ■ De svenska partierna och Lavaldomen

KARL-GÖRAN ALGOTSSON<sup>1</sup>

---

*The Swedish political parties and the Laval verdict.*

The Swedish labour market has been characterised hitherto by collective agreements, by strong trade unions, and by far-reaching rights to take industrial action. At the same time, Sweden has been an Member State of the European Union since 1995. The fundamental basis of the Union is freedom of movement for goods, services, capital, and labour. The question is whether the Swedish labour-market model is threatened by freedom of movement within the EU. The verdict of the European Court of Justice in the Laval case would seem to indicate that it is. This verdict substantially restricted the right of trade unions to take industrial action to force foreign companies employing posted workers in Sweden to pay Swedish wages. The purpose of this article is to describe and explain the positions taken by Swedish political parties on the question of what Swedish legislation ought to follow from the ECJ's decision in the Laval case. The legislation proposed by the bourgeois government, which the Swedish parliament adopted, involved a virtually total accommodation to the Laval verdict. The red-green opposition did not wish to go as far in accommodating the verdict, but it agreed with the government that EU law had to be implemented. The stance taken by the bourgeois government can be explained in terms of a combination of substantive and strategic motives. It liked the content of the Laval verdict, and it also wished loyally to implement EU law. The red-green opposition, on the other hand, was confronted with cross-pressures. It disliked the content of the verdict, but at the same time wished to be loyal towards the EU. As these parties saw it, the government had gone too far in accommodating the verdict; however, these parties too sought to stay within the bounds of EU law. At bottom, no Swedish party (except the Sweden Democrats, a right-wing populist party) wants to challenge the EU in any serious way.

---

## 1. Inledning

Den svenska arbetsmarknaden har hittills karakteriserats av kollektivavtal, starka fackföreningar och en omfattande rätt till fackliga stridsåtgärder. Samtidigt är Sverige sedan 1995 medlem i EU. Grundbulten i denna sammanslutning är den fria rörligheten av varor och tjänster, arbete och kapital. Frågan är om den hittillsvarande svenska

---

1 Karl-Göran Algotsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.  
E-post: karl-goran.algotsson@statsvet.uu.se

arbetsmarknadsmodellen hotas av den fria rörligheten inom EU. EG-domstolens förhandsbesked i Laval-målet i december 2007 talar för att så kan bli fallet.

Laval un Partneri Ltd var ett lettiskt bolag som med början i maj 2004 utstationerade tiotals arbetare från Lettland för att uppföra en skola i Vaxholm. Entreprenaden bedrevs av Lavals dotterbolag L&P Baltic Bygg AB.

Den lokala avdelningen av Byggnadsarbetareförbundet kontaktade Baltic Bygg och krävde att detta skulle skriva på ett så kallat hängavtal. Ett sådant skulle innebära att de lettiska arbetarna skulle få lön i enlighet med gällande svenskt kollektivavtal inom branschen. Det svenska facket ville förhindra social dumpning. Baltic Bygg vägrade att underteckna något avtal. Företaget hänvisade till att det hade kollektivavtal med det lettiska fackförbundet. Byggnadsarbetareförbundet beslöt då att försätta det lettiska företaget i blockad och Elektrikerförbundet vidtog sympatiåtgärder. Aktionerna ledde till att arbetet vid skolan i Vaxholm avbröts och Baltic Bygg gick i konkurs.

Laval hävdade att de svenska fackförbundens konfliktåtgärder stred mot EU-rätten. Det stämde därför fackförbunden inför Arbetsdomstolen (AD). Det första kravet var att denna domstol interimistiskt skulle häva stridsåtgärderna. AD ansåg att det inte förelåg ”sannolika skäl” för att åtgärderna var oförenliga med EU-rätten och avslog därför bolagets begäran på denna punkt. Men i huvudförhandlingen kom AD fram till att rättsläget var oklart och begärde därför förhandsbesked av EG-domstolen. Den principiella fråga som denna domstol hade att ta ställning till var om svenska fackföreningar har rätt att vidta stridsåtgärder för att få till stånd svenska kollektivavtal för arbeten som utförs i Sverige av arbetstagare med hemvist i ett annat EU-land eller om en denna rättighet strider mot EU:s regler om fri rörlighet och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

I slutet av 2007 kom EG-domstolens förhandsbesked. Fackföreningarnas stridsåtgärder förklarades oförenliga med EU-rättens krav på fri rörlighet för tjänster och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Förenklats kan domstolens dom sammanfattas i tre punkter. Den närmare innebörden av dessa punkter kommer att utredas nedan.

- A. Facket har bara rätt att kräva den inom branschen gällande minimilönen, ej genomsnittslönen.
- B. Facket har inte rätt att, oavsett innehållet i redan existerande utländska kollektivavtal, undantränga dessa.
- C. Den svenska ordningen strider mot rättssäkerheten. Ett utländskt företag kan inte förutse vilka krav som de kommer att möta vid en utstationering av arbetskraft till Sverige.<sup>2</sup>

## 2. Syfte och teoretiska utgångspunkter

Syftet med denna artikel är tvådelat. Det första är att *beskriva* hur de svenska politiska partierna reagerat på EU-domstolens dom i Laval-målet. Detta skall ske genom en

2 EU-domstolens dom C-341/05. Nämnas kan vidare flera domar från EU-domstolen, vilkas principiella innehåll är detsamma som det i Laval-domen: Vikingmålet (C-438/05), Rüffertmålet (C-346/06) samt Luxemburgmålet (C-319/06). Domen i Luxemburgmålet går t.o.m. längre än Laval-domen i det att begreppet ”ordre public” tolkas mycket snävt.

analys av debatten samt föreslagen och genomförd lagstiftning. Materialet är främst hämtat från det offentliga trycket (utredningsförslag, propositioner, motioner och utskottsbetänkanden). I ett särskilt avsnitt inriktas beskrivningen på frågan om innebörden av Lavaldomen när det gäller Sverige som rättsstat. Vidare avser jag att *förklara* partiernas ställningstaganden. Härvid har jag kompletterat det nyssnämnda materialet med intervjuer. Slutligen vill jag relatera undersökningens resultat till viss europeisk forskning om EU:s påverkan på medlemsstaternas politik.

Mitt analysredskap när det gäller den beskrivande uppgiften handlar om den *procedur* som partierna anser böra användas när det gäller beslut rörande rätten till fackliga stridsåtgärder. I detta sammanhang urskiljer jag två idealtypiska ståndpunkter. Dessa har att göra med dels synen på förhållandet mellan juridik och politik och dels med maktfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Enligt den ena linjen ses Vaxholmsdomen som ett *juridiskt, objektivt riktigt* ställningstagande. Det är ytterst *EU-domstolen* som utsäger vad som är gällande EU-rätt. Följande sina rättsstatliga traditioner har Sverige att noga implementera EU-rätten. Lagar och andra föreskrifter skall följas, så ock EU-rätten. Jonas Tallberg har visat hur Sverige tidigt blev ”bäst i klassen” när det gällde ”compliance”. ”Den svenska förvaltningen ansluter sig i sin inställning och sina prioriteringar till den nordeuropeiska traditionen av en pliktrogen och noggrann tillämpning av de regler som föreskrivs. Den dominerande inställningen synes vara att ej inträda i avtal som ej kan hållas.” Tallberg ser t.o.m. en tendens till att svenska myndigheter ”överimplementerar” EU:s regler genom att utfärda föreskrifter som är mera långtgående än vad EU-rätten kräver.<sup>3</sup>

En som kommer nära den ovan beskrivna idealtypen är ingen mindre än den svenska domaren i EU-domstolen sedan 2006, Pernilla Lindh. På frågan om denna domstol står fri från politisk påverkan svarar hon utan tvekan ja. ”Ingen tvekan. Några vill jämföra oss med USA:s högsta domstol, men vi har ingen politisk roll. Vi skall vaka över att lag och rätt följs, tolka det som de beslutande myndigheterna, framför allt ministerrådet och parlamentet, kommit överens om. Texterna är ofta kompromisser, så vi måste se till vad man velat åstadkomma. Men det är inte fråga om politiska beslut.” Konfronterad med påståendet att EU kommit att handla alltmer om politik och allt mindre om juridik svarar Lindh i samma anda: ”Det gäller inte i EG-domstolen. Vi sysslar bara med juridik. Det vore förfärligt om reglerna inte tolkades juridiskt. Tänk om man skulle tolka reglerna lite hipp som happ, för att det är viktigt för någon här eller där, då hamnar systemet i fullständigt kaos.”<sup>4</sup>

Den motsatta tankefiguren innebär att förhandsbeskedet betraktas som ett *politiskt* beslut. Svenska politiker måste ha en politisk strategi för att möta domslut från EU-domstolen. I princip pågår det en ständig maktkamp om vad som skall anses utgöra EU-rätt. Det är ytterst *Sveriges riksdag* som skall avgöra frågan om rätten till fackliga stridsåtgärder.

En som står denna uppfattning nära är Sten Heckscher, före detta ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen. Han framhåller att vi nationellt skall tillämpa EU-

3 Tallberg 1998. Även senare forskning visar att Sverige, tillsammans med Danmark och Finland, tillhör toppskiktet när det gäller ”compliance”. Nicolaidis/Suren 2007. Börzel et al. 2010.

4 SEKO-tidningen 31/8 2008.

rätten på de områden där dess innebörd är ”klar och entydig”. Men ibland kan den nationella tillämpningen av EU-rätten, både vid implementering av direktiv och vid rättstillämpningen vara en fortsättning på de ”förhandlingar” som ledde till den gemensamma rättsakten. Vi skall inte i tid och otid försöka utröna hur direktivets författare tänkte – ”ofta gjorde de för övrigt inte det”. ”I stället ska vi utnyttja gumminoddens spänst och välja lösningar som på marginalen kanske inte helt stämmer med direktivet men som bör kunna godtas av kommissionen och övriga medlemsstater. För att på det sättet, inom ramen för det gemensamma, hävda den nationella rättsordningen och kanske ge den inflytande på det gemensamma.” Vi skall inte förväxla lojalitet och servilitet. Ett element av nationellt rättsligt motstånd är inte bara legitimt utan också nödvändigt för att finna den riktiga maktfördelningen mellan nationell och övernationell rätt. När det finns en reell intressekonflikt bör tröskeln för att ge sig utan kamp vara hög. Vare sig vi vill det eller inte, måste vi inse ”att juridiken har fått en ny maktaspekt och därmed har blivit mera politisk”.<sup>5</sup>

Så långt analysinstrumentet för den beskrivande undersökningen. Till analysredskapet för den förklarande delen återkommer jag nedan i avsnitt fem.

### **3. Partiernas ställningstaganden med anledning av Lavaldomen**

Några månader efter domen i Lavalmålet tillkallade den borgerliga regeringen en särskild utredare med uppgift att framlägga förslag om ändringar av svensk lagstiftning med anledning av förhandsbeskedet från EU-domstolen. Utredare blev generaldirektören i Medlingsinstitutet Claes Stråth. Denne biträdades av experter samt av en referensgrupp bestående av representanter för arbetsmarknadens parter. I slutet av år 2008 avlämnade Stråth sitt betänkande. Detta lades sedan till grund för en proposition från regeringen framlagd sent hösten 2009, nästan två år efter det att Lavaldomen avkunnades.<sup>6</sup>

Den nedanstående redogörelsen disponeras på följande sätt. Först analyseras den borgerliga regeringens respektive den rödgröna oppositionens principiella ståndpunkt när det gäller förhållandet mellan den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU-rätten. Jag tar sedan i tur och ordning upp de olika förslag till lagändringar som framlades i regeringens proposition i november 2009. Dessa kontrasteras sedan mot den rödgröna oppositionens motförslag i den mån sådana presenterats.

#### **3.1 Den principiella utgångspunkten.**

Regeringen beskrev sin principiella hållning på följande sätt. ”*Det grundläggande syftet med de lagändringar som regeringen nu föreslår med anledning av Lavaldomen är att det svenska systemet för fastställande av arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare ska vara förenligt med EG-rätten. Regeringens utgångspunkt är därvid att den svenska arbetsmarknadsmodellen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna tillämpas även i utstationeringsituationer. Målet*

5 Heckscher 2010.

6 SOU 2008:123. Prop. 2009/10:48.

är att så långt möjligt och på de villkor som följer av EG-rätten vidmakthålla den grundläggande principen att huvudansvaret för bestämmandet av framför allt lönevillkor överläts till parterna utan statlig inblandning.<sup>7</sup> En logisk analys av dessa meningar ger vid handen att EU-rätten är överordnad den svenska arbetsmarknadsmodellen. Bevisbördan åläggs den som vill försvara den svenska modellen. Han/hon måste visa att den intagna ståndpunkten inte strider mot EU-rätten. En motsatt hållning skulle ha formulerats på ungefär följande sätt. EU-rätten skall tillämpas på svensk arbetsmarknad endast om denna rätt inte står i motsättning till den svenska modellen.

Vilken var då den rödgröna oppositionens uppfattning i den grundläggande principfrågan? De tre oppositionspartierna lämnade in en gemensam motion. I inledningen avgav de följande deklARATION: *"Kampen för kollektivavtal på svenska arbetsplatser handlar om alla arbetstagare skall behandlas lika. Vi tre partier: Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet vill ha lika bra villkor för alla som jobbar i Sverige, oavsett om de kommer från Ronneby, Rotterdam eller Riga. Vi vill också att företagen ska konkurrera på lika villkor så att seriösa företag inte konkurreras ut av oseriösa. Löntagare skall inte tävla om jobben med lägre löner och sämre arbetsvillkor. Den fria förhandlingsrätten, konflikträtten och rätten att behålla den svenska kollektivavtalsmodellen ska alltid värnas. Regeringen borde omedelbart efter EG-domstolens Laval-dom...ha reagerat till försvar för den svenska kollektivavtalsmodellen, men valde att avstå. Inte heller under det svenska ordförandeskapet i EU under andra halvåret 2009 har regeringen lyft ett finger för att värna förhandlings- och konflikträtten som är en förutsättning för vårt kollektivavtalsystem...Det behövs en översyn av svensk lagstiftning men också att frågan behandlas på EU-nivå. Detta har regeringen nonchalerat."*<sup>8</sup> Att de rödgröna anklagar den borgerliga regeringen för passivitet står alldeles klart. Av de fortsatta resonemangen i motionen framgår att de tre partierna anser att regeringen inte alls utnyttjat det nationella handlingsutrymme som finns. Men när det gäller den grundläggande principfrågan om förhållandet mellan den svenska arbetsmarknadsmodellen och EU-rätten är det svårt att se att de rödgröna går på någon annan linje än regeringen; svensk lagstiftning måste ändras. I motionens slutkläm kräver man vidare en utredning om hur den svenska modellen skall kunna "garanteras inom ramen för EG-rätten". EU-rättens innebörd bestäms i sin tur ytterst av EU-domstolen. När allt kommer omkring blir problemet även för de rödgröna en juridisk fråga, som avgörs på EU-nivån.

### 3.2 De föreslagna lagändringarna med anledning av Lavaldomen.

I det följande kommer jag att i tur och ordning analysera de lagändringar rörande inskränkningar i rätten att vidta stridsåtgärder mot utstationerande företag som föreslås i regeringens proposition avlämnad i november 2009. Genomgången kan kanske för vissa läsare te sig alltför detaljerad. Men på detta område gäller verkligen ordspråket "The devil is in the details." Till synes små skillnader i en formulering kan innebära stora skillnader i den praktiska tillämpningen.

7 Prop. 2009/10:48, s 25.

8 Motion 2009/10: A9.

### 3.2.1 Centrala avtal

En stridsåtgärd får vidtas endast om de villkor som krävs ”motsvarar villkoren i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen”. Härmed har man velat uppnå främst två saker. Dels ges en anknytning till EU:s utstationeringsdirektiv. Enligt detta kan en medlemsstat som inte har något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal i stället utgå från kollektivavtal som gäller allmänt för alla likartade företag inom den aktuella sektorn eller det aktuella arbetet och inom det aktuella geografiska området. Dels har man velat möta kraven på tydlighet och transparens när det gäller de villkor som en utstationerande arbetsgivare har att rätta sig efter. I Vaxholmsfallet var det lettiska företaget tvunget att genom lokala förhandlingar utröna vilken lön som måste utges. Så skall det alltså inte få gå till i framtiden. I centrala avtal skall man tydligt kunna utläsa vad som fordras.<sup>9</sup> Just på denna punkt hade den rödgröna oppositionen inget att invända.<sup>10</sup>

### 3.2.2 Minimilön eller genomsnittslön?

Hur man ställer sig till den i rubriken angivna frågan sammanhänger med hur man tolkar utstationeringsdirektivet. Syftet med detta är att garantera att utstationerade arbetare erhåller en ”hård kärna” av förmåner avseende lön och andra anställningsvillkor. Direktivet stadgar inte någon viss materiell nivå utan säger bara att värdlandets lagstiftning skall tillämpas. Av många, inklusive den svenska regeringen och riksdagen, tockades utstationeringsdirektivet tidigare så att det angav ett *golv* för de krav som kunde ställas på arbetsgivarna. Detta var också fackets linje i inlagorna till EU-domstolen. Laval hävdade däremot att direktivet också stadgade ett *tak*; facket fick inte vidta stridsåtgärder för krav som inte rymdes inom den hårda kärnan.

EU-domstolens förhandsbesked kan ses som en totalseger för Laval i frågan om utstationeringsdirektivet skall anses utgöra ett golv eller ett tak. Facket får inte vidta stridsåtgärder vare sig för att driva igenom fordringar som ger bättre villkor än minimivillkoren i direktivet eller som rör ämnen som inte nämns i direktivet. De svenska fackföreningarna hade gjort bådadera och därigenom brutit mot EU-rätten.

Regeringen följer i sin proposition på denna punkt helt Lavaldomen. Det andra villkor som stipuleras i regeringens lagförslag formuleras därför sålunda: stridsåtgärd får vidtas om kraven ”bara avser minimilön eller andra minimivillkor på de områden som anges i 5 §”. Med ”5 §” menas den paragraf i utstationeringslagen<sup>11</sup> som anger de minimikrav som får ställas på en utstationerande arbetsgivare.

Beträffande detta andra villkor för att få vidta stridsåtgärder reser den rödgröna oppositionen starka invändningar. Man anser att regeringen här inte utnyttjat det nationella handlingsutrymme som finns och hänvisar i detta sammanhang till Danmark. I den danska paragraf som antagits med anledning av Lavaldomen förekommer inget om att facket blott får ställa minimikrav vid stridsåtgärder.

9 Prop. 2009/10:48, s 6, 14f.

10 Motion 2009/10:A9.

11 Genom utstationeringslagen (SFS 1999:678) har Sverige implementerat EU:s utstationeringsdirektiv från 1996.



I sin motion tar oppositionen upp den omstridda frågan om facket får vidta stridsåtgärder för att understödja krav på att utstationerade arbetstagare skall försäkras på samma sätt som svenska arbetstagare. De rödgröna menar att regeringen på denna punkt har tolkat utstationeringsdirektivet onödigt snävt. Enligt detta direktiv, framhåller de, omfattar den så kallade hårda kärnan även arbets- och anställningsvillkor som rör säkerhet, hälsa och hygien på arbetsplatsen, ”det vill säga även försäkringar”. Om propositionen antas betyder det att utländska arbetstagare löper stor risk att tvingas arbeta oförsäkrade på svenska arbetsplatser. En arbetstagare som invalidiseras kan då stå helt utan ersättning om det visar sig att dennes arbetsgivare inte kan betala skadestånd. Detta är en fullständigt oacceptabel ordning. Försäkringskostnaderna är en del av arbetskraftskostnaden. Om utstationerande arbetsgivare inte behöver stå för denna kostnad innebär det att konkurrensen snedvrids på ett sätt som missgynnar inhemska företag. De rödgröna hävdar att det i utstationeringsdirektivets artikel 3.10 finns ett nationellt handlingsutrymme som inte utnyttjats. Denna artikel handlar om ”ordre public”. Innebörden av detta begrepp är delvis omstridd. Allmänt kan det sägas handla om ”grunderna för rättsordningen i ett land”. Vid antagandet av den svenska utstationeringslagen 1999 använde sig regeringen av denna paragraf i ett sammanhang. Den föreslog en bestämmelse om ”grundläggande rättigheter”. Som sådana skulle föreningsrätten och förhandlingsrätten betraktas.<sup>12</sup>

Den nuvarande regeringen anser att oppositionens resonemang om ordre public inte håller. EU-domstolen hävdar nämligen att endast staten, ej en facklig organisation, kan använda sig av bestämmelsen om ordre public. Arbetsmarknadens parter är inte offentligrättsliga organ och kan därför inte stödja sig på bestämmelser om ordre public. Därför underkändes fackets argumentation i Vaxholmsmålet på denna punkt. Regeringen tog däremot inte upp frågan om man genom lagstiftning kan stadga att frågan om försäkringar skall anses falla under ordre public.<sup>13</sup>

### 3.2.3 Minimikrav gällande annat än lön

Den tredje bestämmelse som regeringen föreslår har följande lydelse. Stridsåtgärd får förekomma om kraven ”är förmånligare för arbetstagarna än det som följer av 5§”. Stadgandet ter sig kanske underligt för den som inte är insatt i problematiken. Sammanhanget är som följer. I utstationeringslagens femte paragraf uppräknas, efter mönster av motsvarande artikel i utstationeringsdirektivet, en rad områden inom vilka svensk lagstiftning skall tillämpas, t.ex. beträffande antalet semesterdagar, säkerhet, hygien och hälsa. Flera av de uppräknade lagarna är dispositiva, dvs. de kan ersättas av bestämmelser i kollektivavtal. Principen att facket endast får strejka för minimivillkor gäller även här, men poängen är att dessa villkor kan stadgas i kollektivavtal i stället för i lag. I detta fall försvarar således regeringen den svenska modellen. Samtidigt måste villkoren i kollektivavtalet vara bättre än de som anges i den aktuella lagen för att facket skall få understödja dem med stridsåtgärder. Här anknyts till en annan princip i Lavaldomen. För att stridsåtgärd skall få tillgripas måste kraven innebära ”en

12 Algottsson 2008, s 185f.

13 Prop. 2009/10:48, s 34.

verklig fördel” för arbetstagarna i förhållande till vad som annars skulle gälla enligt lagen i ämnet. Beträffande ovan beskrivna lagförslag har den rödgröna oppositionen, naturligen, ingenting att invända.<sup>14</sup>

### 3.2.4 Lex Britannia

En princip på den svenska arbetsmarknaden har länge varit att parterna inte får vidta stridsåtgärder för att undantränga ett redan existerande kollektivavtal. 1988 anlöpte till Göteborgs hamn ett fartyg med namnet M/S Britannia vars besättning arbetade under ett filippinskt avtal. Vederbörande fack vidtog stridsåtgärder för att få till stånd ett svenskt kollektivavtal. Arbetsdomstolen sade följande år att denna aktion var olovlig eftersom den syftade till att undantränga ett redan befintligt kollektivavtal. Den socialdemokratiska regeringen kontrade 1991 genom att, mot en samlad borgerlig opposition, driva igenom en lagändring innebärande att förbudet mot att undantränga ett existerande kollektivavtal inte skulle gälla utländska sådana.<sup>15</sup>

EU-domstolen hävdade i sin Laval-dom att Lex Britannia står i strid med EU-rätten eftersom den innebär diskriminering på grund av nationalitet. Facket gjorde fel då det bortsåg från redan existerande utländska kollektivavtal, ”oavsett innehållet i dessa avtal”. De citerade orden är uttryck för en central tanke i EU-domstolens dom, nämligen kravet på rättssäkerhet; det får inte vara fritt fram för facket att tillgripa stridsåtgärder oavsett vad avtal i det utstationerande företags hemland säger.

I propositionen drar regeringen slutsatsen att rätten att vidta stridsåtgärder i syfte att få till stånd ett kollektivavtal på något sätt måste vara beroende av det utländska kollektivavtalets innehåll. Det måste finnas en spärr mot att stridsåtgärder tillåts för att driva igenom villkor som det utstationerande företaget redan tillämpar för att det svenska systemet skall kunna försvaras EU-rättsligt. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till proportionalitetsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande. Det kan knappast vara godtagbart med en ordning som möjliggör att stridsåtgärder alltid skall kunna vidtas i syfte att genom kollektivavtal reglera villkoren för utstationerade arbetstagare. Om arbetstagarna redan har villkor i nivå med det kollektivavtal som arbetstagarorganisationen vill teckna med arbetsgivaren, föreligger inte proportionalitet mellan stridsåtgärden och syftet med den. Principen om ömsesidigt erkännande respekteras inte.

Regeringen har noterat de fackliga centralorganisationernas invändning på denna punkt. LO, TCO och SACO hävdar att ett kollektivavtal utgör en förutsättning för att det skall kunna kontrolleras att arbetsgivaren verkligen tillämpar vissa villkor för sina utstationerade arbetstagare. Enligt regeringens tolkning av EU-rätten kan dock intresset av kontroll och övervakning inte i sig motivera att ett kollektivavtal drivs igenom med stöd av stridsåtgärder. ”Det går inte att komma runt det faktum att EG-domstolen underkände det svenska systemet där ett utländskt kollektivavtal kan trängas undan, trots att det innehåller lika bra eller bättre villkor än det kollektivavtal den fackliga organisationen kräver.” För att undvika anklagelser om diskriminering

---

14 Prop. 2009/10:48, s 6, 32f. Mot. 2009/10: 79012

15 Algotsson 2008 s 153ff.

behövs en lagändring. Det måste finnas en spärr mot stridsåtgärder när arbetsgivaren redan tillämpar minst lika bra villkor som de som facket vill genomdriva, ”oavsett om villkoren tillämpas på grund av kollektivavtal, enskilda anställningsavtal eller utländsk lag”.

Samtidigt erkänner regeringen behovet av kontroll över att de utstationerande arbetsgivarna verkligen tillämpar sådana villkor som får krävas enligt utstationeringsdirektivet. Det gäller att åstadkomma en ordning där de fackliga organisationerna får en möjlighet till övervakning och kontroll, ”samtidigt som EG-rättsliga principer respekteras”. Detta borde kunna uppnås med regler som innebär att den utstationerande arbetsgivaren för att vara fredad från stridsåtgärder måste visa att den utstationerade personalen har villkor som ligger minst i nivå med vad som kan krävas. För att fredsplikt skall råda åligger det därmed arbetsgivaren att lägga fram dokumentation eller annat underlag som visar att vissa villkor, enligt kollektivavtal, enskilt avtal eller på annan grund, verkligen tillämpas på de utstationerande arbetstagarna.

Regeringen föreslår följande lagtext. ”En sådan stridsåtgärd (i syfte att åstadkomma kollektivavtal, förf:s anmärkning) får inte vidtas, om arbetsgivaren visar att arbetstagarna, när det gäller lön eller på de områden som avses i 5 §, har villkor som i allt väsentligt är minst lika förmånliga som minimivillkoren i ett sådant centralt kollektivavtal som avses i första stycket.”<sup>16</sup>

Det var mot detta lagförslag som de rödgröna riktade den häftigaste kritiken. De menade att regeringen på denna punkt gått längre än vad EU-rätten kräver. Dess hållning innebar ”att Lex Britannia avskaffas helt”. Oppositionen argumenterade ingående och bestämt mot den av regeringen föreslagna ”bevisregeln”. Man anknöt till synpunkter som anförts av LO och TCO. Det är enligt dessa vanligt att utstationerande arbetsgivare upprättar dubbla avtal, där ett av avtalen är ett skenavtal att visa upp i världlandet. Det kan bli svårt för facket att motbevisa arbetsgivarens påståenden. Vidare är det i praktiken många gånger omöjligt för facket att kontrollera eftersom det enligt regeringen skall räcka med att villkoren har sin grund i enskilda anställningsavtal eller utländsk lag. De utländska företagen kan därmed genom en fredspliktens användning temporärt befria sig från kravet att lön och andra villkor skall utgå till arbetstagare enligt rättsligt bindande kollektivavtal. Begränsningarna i stridsrätten skall gälla oavsett om arbetstagarna är medlemmar av facket eller ej. ”Detta är anmärkningsvärt eftersom ett sådant regelsystem mycket tydligt inkräktar på fackets grundläggande rättigheter att i förhandling och kollektivavtal ta tillvara och företräda sina medlemmars intressen. Med den föreslagna bevisregeln kommer det i praktiken att bli omöjligt att upprätthålla kollektivavtalsregleringen gentemot gästande företag i Sverige.” I stället vill de rödgröna införa en regel av innebörd att arbetsgivare som hävdar att löner och andra villkor är godtagbara skall bekräfta tillämpningen av dessa genom ett kollektivavtal med den svenska arbetstagarorganisationen. Då kommer det att finnas en rättslig grund för att vidta stridsåtgärder ifall arbetsgivaren bryter mot sina skyldigheter. Slutligen kräver de rödgröna att det utstationerande företaget måste ha en representant i Sverige, med vilken facket skall kunna förhandla.<sup>17</sup> Beträffande

16 Prop. 2009/10:48, s 6, 34ff

17 Motion 2009/10:A9.

detta sistnämnda krav återkommer jag vid redogörelsen för implementeringen av tjänstedirektivet.

Ovan sammanfattades EU-domstolens utslag i tre punkter. I vad mån har regeringen rättat sig efter dessa? Svaret på frågan är att följsamheten varit stor. EU-domstolen och Laval har hävdad att fackliga stridsåtgärder endast får tillgripas för att understödja krav på minimilön och andra minimivillkor i enlighet med utstationeringsdirektivets hårda kärna. Denna ståndpunkt slås nu fast i lag. Vidare hävdade EU-domstolen och Laval att Lex Britannia innebär diskriminering på grund av nationalitet. Även på denna punkt fogar sig regeringen. I sina viktigaste delar avskaffas Lex Britannia. Facket får inte vidta stridsåtgärder om den utstationerande arbetsgivaren visar att han/hon betalar lön enligt minimivillkoren i det centrala kollektivavtalet (bevisregeln). En viktig punkt i EU-domstolens dom var betonandet av kravet på förutsägbarhet. Regeringen har sökt tillgodose även denna synpunkt. Dels skall stridsåtgärder vara tillåtna blott för att stödja villkoren i ett *centralt kollektivavtal*. Ett utstationerande företag skall således inte, som skedde i Vaxholm, tvingas till lokala förhandlingar för att få löner och andra villkor fastställda. Dels får facket inte bortse från innehållet i ett utländskt avtal – jämför EU-domstolens formulering ”oavsett innehållet i dessa avtal”. I stället införs den nyss omtalade bevisregeln. Till yttermera visso skall det införas en förpliktelse för de fackliga organisationerna att lämna in till Arbetsmiljöverket, som fortsatt skall vara förbindelsekontor enligt utstationeringsdirektivet, sådana kollektivavtalsvillkor som de kan komma att kräva med stöd av stridsåtgärder.<sup>18</sup>

Sammanfattningsvis företer regeringens förslag tydliga drag av att ”vara bäst i klassen”. Att implementera EU-domstolens dom är den överordnade uppgiften. Regeringen framställer detta som ett rättsligt problem. Vad som är EU-rätt fastställs ytterst av EU-domstolen och dennas beslut skall verkställas. För den rödgröna oppositionen framstår frågan om Lavaldomen mer som ett politiskt problem. Man anser att det finns ett nationellt handlingsutrymme som regeringen väljer att inte utnyttja. Det är således regeringens politiska beslut som de rödgröna kritiserar. Men till syvende och sist blir frågan om implementeringen av EU-domstolens dom även för de rödgröna en juridisk fråga. Striden med de borgerliga gäller hur innebörden i EU-rätten skall tolkas, inte principen om EU-rättens företräde.

Frågan om den svenska implementeringen av EU:s tjänstedirektiv rörde delvis arbetsrätten och motsättningen var här ungefär densamma som när det gällde ändring av lagstiftningen till följd av Lavaldomen. Utrymmet för denna artikel tillåter inte att jag går närmare in på det svenska genomförandet av tjänstedirektivet. Dock skall nämnas att striden mellan de borgerliga och de rödgröna främst gällde frågan om utländska företag som utstationerar utländska arbetstagare i Sverige måste ha en ”representant” i vårt land med vilken facket kan bedriva förhandlingar. De borgerliga ansåg att ett sådant arrangemang knappast var förenligt med EU-rätten. De rödgröna menade att utan en representant skulle förhandlingsrätten bli en chimär men undvek frågan om kravet på en representant var förenligt med EU-rätten.<sup>19</sup>

---

18 Prop. 2009/10:48, s. 46ff.

19 Prop. 2008/09:187. 2009/10 NU6. Beträffande den fortsatta behandlingen av frågan om en representant (”kontaktperson”) se Ds 2011:22.

#### 4. EU och rättsstaten i Sverige

Striden mellan den borgerliga regeringen och den rödgröna oppositionen har gällt frågan om hur långt begränsningarna av rätten till fackliga stridsåtgärder måste gå för att tillfredsställa EU-rättens bestämmelser om den fria rörligheten. Vem har då rätt när det gäller tolkningen av EU-rätten? Frågan kan tillspetsat även uttryckas sålunda: skulle EU-domstolen i ett konkret rättsfall acceptera den rödgröna oppositionens mer fackföreningsvänliga hållning? Det rimliga svaret på denna fråga är: det vet vi inte. Och detta är en viktig poäng i sammanhanget. Lavaldomen kom som en överraskning för många och framtida överraskningar kan inte uteslutas. Detta innebär att det råder ett tillstånd av rättsosäkerhet.

Rättsosäkerheten belyses av det faktum att spännvidden i den svenska debatten till och med är större än den mellan regering och opposition. Sålunda hävdar Svenskt Näringsliv, med stöd av juridiska fakultetsstyrelsen i Lund, att EU-rätten förbjuder *varje* stridsåtgärd mot ett utstationerande företag i syfte att förmå detta att teckna ett svenskt kollektivavtal – även om de fackliga kraven bara innebär minimivillkor enligt utstationeringsdirektivet. Motiveringen är följande. Enligt svensk rätt medför ett kollektivavtal olika rättigheter för den avtalslutande fackliga organisationen, t.ex. enligt medbestämmandelagen med dess regler om primär förhandlingsrätt, lagen om anställningsskydd och förtroendemannalagen. Dessa rättigheter för facket går långt utöver den hårda kärnan i utstationeringsdirektivet.<sup>20</sup> Det är svårt att komma ifrån slutsatsen att, med tillämpning av Lavaldomens logik, Svenskt Näringsliv på denna punkt har rätt. Hur EU-domstolen skulle döma, om problemet ställdes på sin spets, är en annan fråga. Logik är en sak, politik ofta en annan.

I den andra änden av åsiktsspektrumet finner vi den danska lösningen, som beröms av den rödgröna oppositionen i Sverige. Även i Danmark har man utrett och lagstiftat om konsekvenserna av Lavaldomen. Den paragraf som införts är mycket intressant om man jämför med den svenska regeringens förslag och förtjänar att citeras:

För att säkerställa att utstationerade arbetstagare har rätt till lön som svarar mot vad danska arbetsgivare är förpliktade att betala för utförande av motsvarande arbete, är det, med förbehåll för vad som sägs i andra stycket, tillåtet att vidta stridsåtgärder mot utländska tjänsteutövare på samma sätt som mot danska arbetsgivare till stöd för kollektivavtal.

En stridsåtgärd enligt första stycket får inte vidtas om inte den utländska tjänsteutövaren har fått information om bestämmelserna i de kollektivavtal som ingås av de mest representativa arbetsmarknadsparterna i Danmark och som gäller över hela landet. Av dessa kollektivavtal ska det med tillräcklig klarhet framgå vilken lön som ska betalas enligt kollektivavtalen.<sup>21</sup>

20 2009/10: AU5, s. 33. Reinhold Fahlbeck, som skrivit remissvaret från juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, utvecklar tankegången närmare i en artikel i Lag och avtal 2009 nr 6, "Utstationeringsavtal i stället för kollektivavtal".

21 SOU 2008:123, s. 235. Det andra stycket i den danska paragrafen lyder: "En stridsåtgärd enligt första stycket får inte vidtas om inte den utländska tjänsteutövaren har fått information om bestämmelserna i de kollektivavtal som ingås av de mest representativa arbetsmarknadsparterna i Danmark och som gäller över hela landet. Av dessa kollektivavtal ska det med tillräcklig klarhet framgå vilken lön som skall betalas enligt kollektivavtalen."

Åtminstone två påpekanden bör göras beträffande ovanstående lagtext. Dels skall de fackliga organisationerna ha samma rätt att tillgripa stridsåtgärder mot utländska arbetsgivare som de har gentemot de inhemska arbetsgivarna. Det sägs ingenting om att facket blott får ställa minimikrav. Dels tillgodoser texten den del av EU-domstolens dom som handlar om rättssäkerhetskravet. Det måste finnas centrala avtal som ”med tillräcklig klarhet” anger gällande villkor.

För att fortsätta jämförelsen med Danmark kan man vidare notera att detta land inte har någon motsvarighet till *Lex Britannia*. Där är det nämligen generellt tillåtet att undantränga redan befintliga kollektivavtal, både inhemska och ett utländska. Någon diskrimineringssituation kan således inte uppstå. Den Stråthska utredningen berörde detta förhållande men menade att ett införande av den danska ordningen härvidlag skulle utgöra ett alltför stort ingrepp i den svenska arbetsrättsliga modellen.<sup>22</sup>

Kommer den danska lösningen att hålla inför EU-domstolen? Något mål hos EU-domstolen har, mig veterligt, inte öppnats. I detta sammanhang är ett par synpunkter från de intervjuade av intresse. På min fråga varför man i Sverige inte gått in för den danska lösningen svarade Österberg omedelbart och utan tvekan: de svenska arbetsgivarna godtar inte, i motsats till sina danska kolleger, den lösning som man valt i Danmark. Brink hävdade att det inte kommer att bli några mål i EU-domstolen rörande den danska ordningen helt enkelt därför att de danska arbetsgivarna står bakom den lagstiftning man genomfört i Danmark. Hon menade att den danska arbetsgivarförbundet inte skulle ekonomiskt understödja ett företag som ville föra en tvist om den danska lagstiftningen inför EU-domstolen.<sup>23</sup>

De uppgifter som de två intervjuade bär trovärdighetens prägel. Vare härmed hur som helst, kvar står en grundläggande rättsosäkerhet. Vi vet inte hur EU-domstolen kommer att ställa sig i eventuella framtida mål rörande rätten till fackliga stridsåtgärder.

Frågan om den bristande rättssäkerheten ställs i blyxtbelysning genom Arbetsdomstolens slutliga dom i Laval-målet. Den konstaterade att EU-domstolen i sitt förhandsbesked sagt att stridsåtgärderna mot Laval strider mot EU-rätten. Detta besked hade båda parter accepterat. Arbetsdomstolen gav sig inte in på några resonemang om huruvida EU-domstolens dom var korrekt utan behandlade främst skadeståndsprövet. Detta spörsmål avgjorde den så att de fackliga organisationerna dömdes att betala Laval 550 000 kronor i skadestånd. Dessutom skulle dessa bestrida Lavals rättegångskostnader, vilka uppgick till drygt två miljoner kronor.

De fackliga organisationerna hade brutit mot EU-rätten i två avseenden. Dels hade de vidtagit stridsåtgärder till stöd för krav som gick längre än vad utstationeringsdirektivet tillät. Dels hade de begärt att Laval skulle teckna kollektivavtal med Byggnads trots att bolaget var bundet av lettiska avtal. På grund av dessa brott mot EU-rätten skulle de fackliga organisationerna utge skadestånd.

Det skulle i detta sammanhang föra alldeles för långt att analysera Arbetsdomstolens ingående skadeståndsrättsliga resonemang. Jag skall i stället koncentrera mig på rättssäkerhetsfrågorna. Kärnfrågan här är: borde de fackliga organisationerna ha in-

---

22 *Ibidem*, s 193, 234ff, 300.

23 Uppgifter lämnade vid intervju med Sven-Erik Österberg respektive Josefin Brink.

sett att deras agerande stod i strid med EU-rätten? Först skall redogöras för fackets argument och sedan för Arbetsdomstolens ställningstagande till dessa.

De fackliga organisationerna hävdade att stridsåtgärderna inte stod i strid med gällande svensk rätt. Vidare betonade de att de omöjligen kunde ha förutsett utgången i målet i EU-domstolen. Bl.a. anfördes att Arbetsdomstolen i sitt interimistiska beslut 2004 sagt att bolaget inte hade påvisat ”sannolika skäl” för att konfliktåtgärderna stod i strid med EU-rätten. Svårigheten att förutse hur EU-domstolen skulle ställa sig framgick också av att generaladvokat Paolo Mengozzi i sitt utlåtande hävdade att det inte förelåg hinder mot att svenska fackföreningar vidtog stridsåtgärder för att få till stånd ett svenskt kollektivavtal trots att detta skulle undantränga ett lettiskt kollektivavtal.

Arbetsdomstolen höll med om att de aktuella stridsåtgärderna inte stod i strid mot tillämpliga nationella regler. De utgjorde emellertid klara överträdelser av EU-rätten. Stridsåtgärderna pågick under förhållandevis lång tid och avslutades inte förrän entreprenaduppdragen upphört och de utstationerade arbetarna lämnat landet. Samtidigt var det uppenbart, medgav Arbetsdomstolen, att rättsläget inte blev klarlagt förrän i och med EU-domstolens dom. Men trots detta ansåg Arbetsdomstolen att de fackliga organisationerna borde ha övervägt om stridsåtgärderna verkligen var förenliga med EU-rätten. Särskilt framhöll Arbetsdomstolen att bolaget i sina fredspliktsinvändningar utförligt redovisat grunderna för sin inställning att de fackliga aktionerna var otillåtna enligt EU-rätten. Invändningarna kunde inte ansetts ha framförts i god tro, utan hade tvärtom varit välgrundade.<sup>24</sup> Man kan här undra över logiken i Arbetsdomstolens resonemang. Det var ju just om frågan huruvida Lavalns invändningar var i överensstämmelse med EU-rätten som den rättsliga striden stod. Skulle de fackliga organisationerna då på förhand böjt sig för bolagets argumentation?

Arbetsdomstolen tog också upp det av de fackliga organisationerna åberopade förhållandet att den 2004 sagt att bolaget inte visat att det fanns ”sannolika skäl” för att stridsåtgärderna stod i strid med EU-rätten. Svaret på fackets resonemang var följande. ”Arbetsdomstolens interimistiska beslut innebar emellertid inte att Arbetsdomstolen med någon hög grad av säkerhet uttalade sig i fråga om stridsåtgärdernas tillåtlighet. Det bör därför inte tillmätas någon betydelse i detta sammanhang.”<sup>25</sup> Även här undrar man över logiken i argumentationen. Kan inte just det faktum att Arbetsdomstolen inte kunde ta ställning ”med någon hög grad av säkerhet” utgöra ett skäl för att den fackliga sidan inte kunde veta att deras stridsåtgärder stod i strid med EU-rätten?

Redan en snabb genomläsning av Arbetsdomstolens dom visar att frågan om rättsäkerheten är brännande i detta mål. Detta belyses vidare av det faktum att Arbetsdomstolens ledamöter inte var eniga. Tre av de sju ledamöterna anförde nämligen avvikande mening. Bland dessa fanns, föga överraskande, den ledamot som kom från LO. Men även två av ämbetsmannadomarna reserverade sig beträffande skadeståndet mot majoritetens uppfattning.

24 Arbetsdomstolens dom nr 89/09. Mål nr A 268/04, s 55ff.

25 Ibidem, s 55f.

En av ämbetsmannadomarna ansåg att något skadestånd inte skulle utdömas. Han motiverade sin ståndpunkt med rättssäkerhetsargument. Det var uppenbart att rättsläget inte blev klarlagt förrän i och med EU-domstolens dom. Staten hade t.o.m. infört uttryckliga lagstadganden (*Lex Britannia*) som direkt syftade till att tillåta sådana fördragsstridiga stridsåtgärder som förekommit i Vaxholm. Vidare hade nu staten initierat lagändringar för att bota påvisade brister i den svenska lagstiftningen. I detta resonemang instämde ledamoten från LO. En annan ämbetsmannadomare gick inte så långt som sin kollega men yrkade på ett lägre skadestånd. Beträffande rättegångskostnaderna instämde båda ämbetsmannadomarna med majoriteten, medan ledamoten från LO ansåg att vardera parten skulle bära sin kostnad.

I detta sammanhang skulle jag vilja lyfta fram en omständighet som inte berördes av de tre skiljaktiga ledamöterna i Arbetsdomstolen men som utgör ytterligare ett argument för ståndpunkten att EU-rätten var oklar före EU-domstolens dom i Laval-målet. Själva det faktum att Arbetsdomstolen begärde förhandsbesked visar väl att innebörden av EU-rätten var oklar. Om Arbetsdomstolen hade ansett att svaren på de frågor den ställde var uppenbara, hade den inte behövt fråga EU-domstolen (jämför den s.k. *acte clair*-principen).<sup>26</sup>

Arbetsdomstolens dom i skadestandsfrågan bär tydliga drag av en strävan att vara ”bäst i klassen”. EU-rätten skall lojalt tillämpas och därför skall skadestånd utdömas trots att man medger att stridsåtgärderna inte stod i strid med svensk lag och att EU-rättens innebörd var oklar före Laval domen. Vi ser här ett exempel på det intressanta förhållandet att olika rättssäkerhetskrav kan stå i motsättning till varandra. Det kan sägas vara ett rättssäkerhetskrav inom EU att EU-domstolens domar lojalt tillämpas av alla medlemsstater så att osäkerhet om rättsläget undviks. Men samtidigt måste inhemska aktörer kunna lita på att det egna landets regler gäller.

Problemet med den bristande rättssäkerheten kan sättas in i ett större sammanhang, nämligen förhållandet mellan rättssäkerhet och maktindelning. EU utgör som bekant en politisk ordning där en vertikal maktindelning råder; makten är delad mellan EU:s och medlemsstaternas institutioner. Under de senaste 20 åren har man i vetenskaplig och politisk debatt ofta tagit för givet att de två storheterna maktindelning och rättssäkerhet befrämjar varandra. Men kraven på maktindelning och på rättssäkerhet bör analytiskt skiljas åt. Det måste få bli en empirisk fråga att se hur maktindelning och rättssäkerhet förhåller sig till varandra i olika institutionella sammanhang.<sup>27</sup> Den vertikala maktindelningen inom EU skapar osäkerhet om rättsläget. Är det medlemsstaternas eller EU:s rätt som gäller? Avvägningen mellan ”gemenskap” och ”autonomi” är inte självklar. Enligt ett traditionellt synsätt skulle Arbetsdomstolens dom i skadestandsfrågan kunna betecknas som ett rättsövergrepp. De fackliga organisationerna bröt ju inte mot svensk lag. Men utvecklingen efter Sveriges anslutning till EU har förändrat läget: den vertikala maktindelningen har lett till minskad rättssäkerhet.

---

26 Beträffande *acte clair*-principen se Bernitz/ Kjellgren 2010, s 180ff.

27 För tanken att maktindelning i vissa lägen kan motverka rättssäkerheten se Gustavsson 2009.



## 5. Varför tog partierna ställning som de gjorde?

Så långt den beskrivande delen av uppsatsen. Beträffande det förklarande avsnittet vänder jag mig till den rationalistiska partiforskningen för att finna ett användbart analysredskap. Inom denna forskning skiljer man mellan sakmässiga motiv och strategiska motiv ("ideologi och strategi"). Sakinnehållet i ett förslag är naturligtvis av betydelse för ett partis ställningstagande. Men därtill kommer strategiska överväganden. Partier tänkes agera på tre arenor: den parlamentariska, den partiinterna och väljararenan. De kalkylerar med hur de skall bygga allianser inom parlamentet, hur de skall trygga den inre sammanhållningen inom partiet och hur de skall vinna röster bland de röstberättigade.<sup>28</sup> Numera bör man utöka de nämnda arenorna med ytterligare en: EU-arenan.

Beträffande materialet kan framhållas att jag intervjuat fyra riksdagsledamöter, två från vardera den borgerliga alliansen och den rödgröna oppositionen.

Hur skall man då förklara de svenska partiernas ställningstaganden med anledning av Lavalldomen? Jag tar först upp de sakmässiga faktorerna. Visserligen förklarade den dåvarande arbetsmarknadsministern Sven Otto Littorin omedelbart efter domen att han beklagade denna. Men om man ser till de borgerliga partiernas tidigare hållning när det gäller rätten till fackliga stridsåtgärder frapperas man av överensstämmelsen mellan de krav de borgerliga framfört och innehållet i EU-domstolens dom. På ett generellt plan kan man säga att denna infört en proportionalitetsprincip när det gäller konflikträtten. Just detta har man år ut och år in begärt på borgerligt håll. På en mer konkret nivå kan man också iaktta likheter. De borgerliga var redan vid tillkomsten av Lex Britannia motståndare till denna lag. Vidare hävdade de i debatten under och efter Vaxholmskonflikten att facket borde ha nöjt sig med att kräva minimilöner. Det är således svårt att undgå intrycket att de borgerliga måste vara nöjda med sakinnehållet i Lavalldomen. Indirekt framkommer detta också vid min intervju med Anna König Jerlmyr, moderaternas talesperson i arbetsmarknadsutskottet när det gäller Lavalfrågan. Efter att liksom Littorin ha beklagat att EU-domstolens dom kom hävdade hon att den svenska riksdagens "implementering" av domen ändå till slut blev bra. Dessutom talar allt för att den borgerliga alliansregeringen är enig om denna bedömning. En nyansskillnad kan dock urskiljas när det gäller centerpartiets hållning. Vid min intervju med Annika Qarlsso(c) framhöll hon att hon välkomnade Lavalldomen och betonade att hon till skillnad från moderaterna sade detta rätt ut. Den uppfattning som Qarlsso deklarerade ligger i linje med den bild som tonar fram i den allmänna debatten; centerpartiet förefaller vilja gå längre än moderaterna när det gäller att förändra arbetsrätten.

Hur ligger det då till med de sakmässiga faktorerna när det gäller socialdemokraterna? Det råder knappast något tvivel om att detta parti tycker genuint illa om Lavalldomen och de borgerligas sätt att implementera den. Härvidlag har man otvetydigt stöd av miljöpartiet och vänsterpartiet. I den rödgröna motionen riktas skarp kritik mot själva domen. Vidare hävdar man till och med att de borgerliga gått längre än EU-domstolen när det gäller att inskränka rätten till fackliga stridsåtgärder. Vad som sker är en allvarlig begränsning av fackets möjligheter att tillgripa stridsåtgärder för att för-

28 Sjöblom 1968. Lewin 2002.

hindra social dumpning och därmed hotas hela den svenska modellen på arbetsmarknaden. Grundinställningen hos de rödgröna är att svenska och utländska företagare samt svenska och utländska arbetstagare skall behandlas lika. Det finns ingen anledning att betvivla uppriktigheten i denna ständigt upprepade ståndpunkt.

Jag går nu över till de strategiska faktorerna och börjar med den parlamentariska. Om denna kan jag fatta mig kort. Det tycks inte ha varit några större svårigheter för de borgerliga respektive de rödgröna att komma överens internt. De nyansskillnader man kan iaktta i den allmänna debatten mellan de olika borgerliga partierna när det gäller arbetsrätten (t.ex. beträffande LAS) tycks inte gälla hur man skall implementera EU-domens begränsningar av rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Det förefaller inte heller ha varit besvärligt för de rödgröna att skriva ihop sig beträffande denna fråga. Visserligen hade vänsterpartiet tidigare velat gå längre än socialdemokraterna och krävt ett socialt protokoll som villkor för att Lissabonfördraget skulle ratificeras. Men denna fråga var delvis överspelad våren 2010. Ratificeringen av fördraget skedde redan hösten 2009. Enigheten inom blocken framgår mer eller mindre tydligt i alla de intervjuer jag företagit. Den stora parlamentariska klyftan i denna fråga går mellan de borgerliga å ena sidan och socialdemokrater, vänsterpartister och miljöpartister å den andra. Så långt faller behandlingen av Lavaldomen in i den allmänt förhärskande bilden av blockpolitiken i Sverige.

Inte heller tycks ställningstagandet till Lavaldomen allvarligt ha hotat den interna enigheten inom något parti. När moderaterna gjorde en omsvängning beträffande arbetsrätten 2005 förelåg visserligen en viss oenighet inom partiet. Men just de som ställde sig tveksamma till förändringen har ju fått sina önskemål tillfredsställda genom EU-domstolens dom.

Beträffande synen på väljaropinionen framkom intressanta uppgifter vid intervjuerna. Frågan var ju högaktuell med tanke på att en valrörelse ägde rum i Sverige hösten 2010. Ingen av de tillfrågade ansåg att frågan om Lavallagen skulle spela någon mer framträdande roll i valrörelsen. Sven-Erik Österberg menade att engagemanget i Lavallfrågan förvisso finns i vissa men långt ifrån i alla fackförbund inom LO. Framför allt Byggnads och Elektrikerna känner sig starkt berörda medan andra fackförbund är mer svala i sin inställning. Han menade vidare att TCO:s ledning, men knappast dess breda medlemsskara, insåg Lavaldomens principiella betydelse.

Österberg talade alltså om olika gruppers inställning i sakfrågan. Anna König Jerlmyr och Josefin Brink drev en delvis annan tankelinje. Trots starkt divergerande inställning i sakfrågan hävdade båda bestämt att frågan skulle komma att spela en underordnad roll i valrörelsen. De menade helt enkelt att det var för svårt att begripliggöra den krångliga juridiska materian för väljarna. Till och med riksdagsledamöter hade svårt att sätta sig in i innebörden av olika lagparagrafer.

Normativt är König Jerlmyrs och Brinks resonemang naturligtvis oroande ur ett demokratiperspektiv. Ett vanligt argument, framför allt från vänsterpartier i Sverige och internationellt, är som bekant att det är principiellt betänkligt att organ som icke är demokratiskt valda fattar politiska *beslut*. En kompletterande synpunkt anmäler sig om man begrundar de båda riksdagsledamöternas sätt att resonera: den demokratiska *debatten* blir lidande av en juridifiering. Väljarna har svårt att sätta sig in i problemen om diskussionen gäller tolkningen av olika paragrafer i stället för själva sakfrågan.

Men tillbaka till förklaringsfrågan. Redan en hastig blick på den svenska valrörelsen hösten 2010 visar att de intervjuade blivit sannspådda. Men en sak är att Lavalfrågan faktiskt spelat en undanskymd roll i valrörelsen. En annan sak är orsaken till detta förhållande. Att de av de intervjuade uppgivna motiven haft viss betydelse förefaller sannolikt. Lagstiftningen är tekniskt komplicerad och engagemanget i frågan skiftar säkert mellan olika fackliga organisationer. Men ytterligare en förklaringsfaktor bör diskuteras i detta sammanhang. Lavalfrågan rör Sveriges förhållande till EU. Och EU-frågor i allmänhet lyste med sin frånvaro i valrörelsen 2010. De för vårt land viktiga spörsmålen om vilken politik Sverige skall föra på EU-nivå och var gränserna går mellan EU:s befogenheter och medlemsstaternas diskuterades knappast i valrörelsen. Behandlingen av Lavalfrågan faller väl in i detta mönster.

Den sistnämnda synpunkten leder naturligt över till frågan om förhållandena på EU-arenan. Redan tidigt sökte och lyckades i stor utsträckning de svenska ”japartierna”, dvs. de fyra borgerliga partierna samt socialdemokraterna, att bli ”bäst i klassen” när det gällde att implementera EU-rätten. Man anknöt till den svenska rättsstatstraditionen: lagar skall lydask och nu gäller det att tillämpa EU-rätten. Detta förhållande har rätt både under borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Det är tydligt att den borgerliga alliansregeringen fullföljer denna traditionella svenska linje. Den lagstiftning regeringen genomdrivit följer i alla väsentliga punkter EU-domstolens dom. Men, och det är viktigt att påpeka, socialdemokraterna intar i princip samma hållning. De bestrider visserligen att EU- domen nödvändiggör alla delförslagen i propositionen. Men principiellt erkänner de EU-rättens företräde. De rödgröna kräver en ny utredning, men ”inom EU-rättens ramar”. Det är inte om EU-rättens företräde, utan om vilket innehåll EU-rättens skall anses ha, som striden mellan blocken står.

Mot bakgrunden av den ovan gjorda genomgången av de olika förklaringsfaktorerna skulle jag vilja förklara de svenska politiska partiernas ställningstaganden på följande sätt. Två faktorer är centrala: de sakmässiga motiven samt hänsynen till förhållandena på EU-arenan. För de borgerliga sammanfaller dessa två typer av motiv. De gillar innehållet i EU- domen och genom att troget implementera denna fortsätter man att vara ”bäst i klassen”. För socialdemokraterna strider däremot de två typerna av motiv mot varandra. Socialdemokraterna ogillar innehållet i EU- domen; därom kan knappast någon tvekan råda. Men samtidigt vill man vara lojal mot EU.

Avslöjande i detta sammanhang är Sven-Erik Österbergs svar på följande fråga: varför gick inte socialdemokraterna på vänsterpartiets linje hösten 2009 och krävde ett socialt protokoll inom EU som villkor för att ratificera Lissabonfördraget? Österberg svarade att man inte ville skapa intrycket att de svenska socialdemokraterna var emot samarbetet inom EU. Samtidigt sade han att det fanns andra vägar att gå än den som vänsterpartiet anvisade. I stället för konfrontation kunde man samarbeta med olika grupper ute i Europa som var kritiska mot Lavaldomen, något som de borgerliga inte hade brytt sig om att göra. Fångad i korstrycket mellan oviljan mot innehållet i Lavaldomen och viljan att samarbeta inom EU väljer socialdemokraterna det senare. Med andra ord kan man säga att ja-koalitionen från 1994 består. Inte bara de borgerliga utan även socialdemokraterna sätter när det kniper EU-samarbetet högst. Trots den utåt dominerande bilden av blockpolitik förefinns det i praktiken en samlingsre-

gering när det gäller inställningen till EU. Typisk är den nästan totala tystnaden rörande EU-frågor i den svenska valrörelsen 2010.

Ja-koalitionen består således. Men striden gäller naturligtvis inte längre om Sverige skall vara medlem av EU eller inte. Den kampen vann ja-sidan vid folkomröstningen den 13 november 1994 då cirka 52 procent röstade ja. Vad ja-sidan är ense om är att, när saken ställs på sin spets, lojaliteten mot EU-rätten segrar. Och i ja-sidan ingår numera i praktiken även Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Båda dessa partier undertecknade den rödgröna motionen om Lavallagen. Utanför står nu endast Sverigedemokraterna som i samband med grundlagsändringarna hösten 2010 krävde att Sverige skall utträda ur EU.

Däremot finns en motsättning inom ja-koalitionen när det gäller synen på hur innebörden i EU-rätten fastställs. De borgerliga respektive de rödgröna placerar sig olika på den skala som presenterades i början på denna uppsats. Hos de borgerliga finner man mer av synsättet att EU-domstolens dom utgör det juridiskt, objektivt riktiga innehållet i EU-rätten. De rödgröna ser däremot EU-rättens innebörd som resultatet av en ständig maktkamp som i grunden är politisk. I så måtto är inställningen till EU-rätten fortfarande en höger-vänsterfråga.

Det kan vara av intresse att relatera resultaten av denna undersökning av de svenska partiernas ställningstaganden till forskningen om hur europeiska partier tar ställning till europeiseringen, dvs. EU:s inverkan på medlemsstaternas politik. Inom denna forskning har man talat om "the sleeping giant". Härmed menas att det finns en stor EU-kritisk opinion i många länder. Det borde vara frestande för policyentreprenörer i oppositionspartier att mobilisera denna opinion. Samtidigt har forskningen visat att det är svårt för mainstreampartier (såsom socialdemokrater och kristdemokrater) att utnyttja den potential som EU-kritiska väljare skulle kunna vara. Dessa partier har nämligen förordat EU-anslutningen av sina respektive länder och sedan lojalt stött och implementerat de olika EU-organens beslut. Vidare skulle en aktivering av den EU-kritiska opinionen kunna innebära en splittring av flera mainstreampartier. Däremot kan förväntas att partier på höger- och vänsterflyglarna kommer att inta en EU-kritisk hållning.<sup>29</sup>

Det kan konstateras att de svenska partiernas ställningstaganden till lagstiftningen med anledning av Lavaldomen stämmer väl med det ovan beskrivna mönstret. Alla de traditionella japartierna (de borgerliga plus socialdemokraterna) går till syvende och sidst med på att den svenska lagstiftningen måste anpassas till EU-rätten, även om oenighet finns om hur långt denna anpassning måste gå. Däremot vägrar de högerextrema nykomlingarna i riksdagen efter valet 2010, Sverigedemokraterna, att godta de vilande förslagen till grundlagsändring med hänvisning till att den ändrade regeringsformen kommer att innehålla en paragraf (RF 1:10) om att Sverige är medlem i EU. I stället borde Sverige omedelbart ansöka om utträde ur EU.<sup>30</sup>

Med tanke på den bild som tonar fram i forskningen ligger det nära till hands att vända på tankegången i hypotesen om "the sleeping giant". Just *därför* att det finns en

---

29 Eijk/Fraklin 2004. De Vries 2007 och 2010.

30 Reservation av Jonas Åkerberg (SD) i 2010/11: KU4.

stark EU-kritisk opinion inom många EU-länder vill mainstreampartierna inte väcka den björn som sover utan hålla EU-frågorna borta från striden mellan partierna.

Föreliggande uppsats har ingen normativ ansats. Däremot kan en jämförelse med ett normativt ställningstagande i den europeiska forskningen om EU ge en starkare relief åt de svenska partiernas hållning. Jag tänker på den framstående statsvetaren Fritz Scharpfs rekommendation. Denne hävdar att det existerar en asymmetri mellan den negativa och positiva integrationen inom EU. Genomförandet av den fria rörligheten för varor, tjänster, arbete och kapital har till stora delar varit framgångsrikt. Den fria rörligheten hotar i sin tur integriteten hos de olika nationella systemen för välfärd. EU har inte kunnat kompensera denna utveckling genom en positiv integration, dvs. en välfärdspolitik på EU-nivå.

Scharpf sätter in EU-domstolens dom i Lavalmålet och andra liknande mål i ovan nämnda perspektiv. Dessa domar hotar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Därför borde Sverige lämna in till Europeiska rådet en motiverad vägran att tillämpa EU-domstolens dom i Lavalmålet. Rådet skulle sedan med kvalificerad majoritet ta ställning till Sveriges ståndpunkt. På det sättet skulle frågan om förhållandet mellan den fria rörligheten och rätten till fackliga stridsåtgärder föras från juristerna i EU-domstolen till politikerna i Europeiska rådet. Avvägningen mellan "community" och "autonomy", dvs. en politisk fråga, skulle således avgöras av ett politiskt organ.<sup>31</sup>

Redan en snabb blick på de svenska partiernas ställningstaganden visar hur fjärran de alla står från att följa Scharpfs råd. Detta har knappast berörts i den svenska debatten. Möjligen kan sägas att vänsterpartiets krav på en juridiskt bindande garanti för rätten till fackliga stridsåtgärder företer en viss likhet med Scharpfs linje. Mig veterligt har inget annat medlemsland på allvar övervägt hans förslag. Även på denna punkt stämmer den svenska bilden överens med den allmäneuropeiska.

---

31 Scharpf 2010, s 17, 346f, 385f. Intervju med Fritz Scharpf i LO-Tidningen 28/3 2008. I någon mån finns faktiskt en förebild till Scharpfs förslag i EU-rätten. Beträffande svår gränsöverskridande brottslighet har EU genom Lissabonfördraget tilldelats normgivningsmakt. Här finns dock en "nödbroms". Om en medlemsstat anser att ett utkast till direktiv negativt påverkar dess straffrättsliga system får den begära att utkastet överlämnas till Europeiska rådet. Artikel 83 stycke 3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Motsvarande bestämmelser finns beträffande viss sociallagstiftning. Artikel 48 och 83 stycke 3 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

## Referenser

### Intervjuer

- Josefin Brink(v) 6/8 2010.  
 Anna König Jerlmyr(m) 11/8 2010.  
 Anna Qarlsson(c) 10/11 2010.  
 Sven-Erik Österberg(s) 27/4 2010.

### Tryckt material

- Arbetsdomstolens dom C-341/05 (Lavalmälet).  
 Algotsson, Karl-Göran, 2008. *Grundläggande rättigheter eller handelsbinder? Den svenska debatten om EU, föreningsfriheten och rätten till fackliga stridsåtgärder*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 174.  
 Bernitz, Ulf och Anders Kjellgren, 2010. *Europarättens grunder*, fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.  
 Börzel, Tanja, Tobias Hofmann, Diana Panke & Carina Sprunk, 2010. "Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law", *Comparative Political Studies* 43(11), 1363-1390.  
 Eijk, Cees van der & Mark N. Franklin, 2004. "Potential for contestation on European matters at national elections in Europe", s 32-50 i Marks, Gary & Steenbergen, Marco, *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 EU-domstolens domar i Lavalmälet(C-341/05), Vikingmälet(C-438/05), Rüffertmälet(C-346/06) samt Luxemburgmälet(C-319/06).  
 Fahlebeck, Reinhold, 2009. "Utstationeringsavtal i stället för kollektivavtal" i *Lag och avtal* 2009, nr 6.  
*Festskrift till Per Ole Träskman*, 2011. Stockholm: Norstedts Juridik.  
 Gustavsson, Sverker, 2009. "Reformismens fortsatta möjlighet" s 13-36 i Boa Ruthström red., *Spaning Europa*. Stockholm: Premiss förlag.  
 Heckscher, Sten, 2011. "Finns det någon europeisk rätt?" s 229-237 i *Festskrift till Per Ole Träskman*.  
 Intervju med Pernilla Lindh i *SEKO-tidningen* 31. 8. 2008.  
 Intervju med Fritz Scharpf i *LO-Tidningen* 28. 3. 2008.  
 Lewin, Leif, 2002. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år*, femte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.  
 Marks, Gary & Marco R. Steenberger, 2004. *European Integration and Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 Nicolaides, Phedon/Anne-Marie Suren, 2007. "The Rule of Law in the EU: What the Numbers Say" (*EIPASCOPE 2007/1*).  
 Riksdagstrycket.  
 Scharpf, Fritz, 2010. *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*. Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies. Frankfurt/New York: Campus Verlag.  
 Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.  
 SOU 2008:123. *Förslag till åtgärder med anledning av Laval domen*.  
 Tallberg, Jonas, 1998. "Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EG:s regelverk", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1998 nr 4, s. 369-389.

- De Vries, Catherine, 2007. "Sleeping Giant: Fact or Fairytale? : How European Integration Affects National Elections", *European Union Politics* 2007 8:363.
- De Vries, Catherine E., 2010. "EU Issue Voting: Asset or Liability?: How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes", *European Union Politics*, 11:89.





# ■ Ingen kopia av riksdagsvalet

## Utfallet av valen till kommunfullmäktige 2010 i landets 290 kommuner, med särskilda fallstudier av Sverigedemokraternas agerande

ERIK WÅNGMAR<sup>1</sup>

---

### *English title*

The Swedish local election in 2010 – concerning 290 municipal councils – yielded partly different results than the parliamentary election, taking place the same day. In the 290 municipalities taken together, the four non-socialist parties received fewer votes than they did in the simultaneous election to the Riksdag; the primary reason for this difference is that the Moderates received nearly four percentage points fewer votes in the local elections. As a result, the average election results in all 290 municipalities generated a much closer balance of power between the non-socialist bloc and the opposing red-green bloc compared to the national level. In addition, the political breakthrough of the Sweden Democrats, at the national level and at the local level, resulted in an increasing number of municipalities where neither the non-socialist bloc nor the red-green bloc controls a majority of the seats. Yet in spite of this development, the established parties still maintain that the Sweden Democrats never will be allowed to participate in ruling coalitions. In order to exclude the Sweden Democrats from power in municipalities with insufficient bloc-based majorities, the established parties have employed two strategies; either the Sweden Democrats are blocked by the formation of grand coalitions or ignored by the introduction of minority governments. Yet, in municipalities where minority governments have been chosen, the Sweden Democrats are sometimes able to affect – in some cases even decide – which political bloc that will rule the municipality. Hence, in spite of the promises made by the established parties, the Sweden Democrats have gained an indirect opportunity to exercise political influence. The results of the article shows that if the Sweden Democrats have taken a stand for any of the two opposing blocs, they have mostly leant towards supporting non-socialist parties, sometimes cooperating with the Green party. The results also show that some municipalities stand out. In complete contrast to official rhetoric at the national level, the non-socialist bloc have begun formal cooperation with the Sweden Democrats in one municipality, while the Social Democrats have been actively supported by the Sweden Democrats in another.

---

### Inledning

För de statsvetenskapligt och politiskt intresserade torde valresultatet i 2010 års riksdagsval vara väl inpräntat, inte minst genom Sverigedemokraternas inträde i riksdagen, som reducerat den borgerliga alliansregeringen från en majoritetsregering till en minoritetsregering. Den samlade bilden av valen till kommunfullmäktige i landets

---

1 Erik Wångmar är docent i historia och universitetektor i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet.

290 kommuner är troligen något mindre kända. Det är också på kommunal nivå av betydande intresse vilken roll som Sverigedemokraterna har kunnat spela vid formerandet av styrande koalitioner i kommunerna. Har de etablerade partierna lyckats undvika att ge Sverigedemokraterna något inflytande på kommunal nivå i enlighet med de tydliga utfästelser som gjorts av partierna på riksnivå? Eller har Sverigedemokraterna kunnat diktera vilka partier som skall bilda styrande koalitioner i kommunerna? I vilken utsträckning är Sverigedemokraterna orsak till att det uppstår minoritetsstyren i kommunerna? Föreliggande översikt har främst en kartläggande karaktär, även om koalitionsbildningsteorier kommer till användning i framställningen. Den viktigaste tidigare svenska forskningen på området gjordes av Hanna Bäck i doktorsavhandlingen, *Explaining coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalitions Formation in Swedish Local Government*. Hennes studie omfattade mandatperioden 1998–2002 och skrevs innan Sverigedemokraterna hade fått något egentligt genomslag i de svenska kommunerna (Bäck 2003). När det gäller Sverigedemokraternas agerande på kommunal nivå finns dels idéhistorikern Ulla Ekström von Essens genomgång av situationen under perioden 2002–2006, dels en studie av statsvetaren Karl Loxbo gällande perioden 2006–2010 (Ekström von Essen 2006 och Loxbo 2008:7–32).

Artikeln disponeras enligt följande. Först behandlas skillnaderna mellan utfallet av riksdagsvalet och valen till kommunfullmäktige, där det senare valet även jämförs med 2006 års val. Därefter berörs majoritetsläget i kommunerna. Det tredje momentet handlar om vilka styrande koalitioner som bildats i kommunerna, i relation till majoritetsläget. Moment nummer fyra analyserar vilka koalitioner som finns i kommunerna. Samma tema utvidgas i fallstudier av sex kommuner där Sverigedemokraterna haft möjlighet att påverka vilka partier som skall ingå i den styrande koalitionen vid fall av minoritetsstyren. Slutligen ingår en sammanfattande diskussion.

Materialet till artikeln hämtas från två håll, dels valstatistiken på Valmyndighetens hemsida, dels från alla landets kommuners hemsidor, där protokollen från kommunfullmäktiges möten för val av styrelser och nämnder för mandatperioden 2010/2011–2014 har excerperats. Mina siffror baseras på valteknisk samverkan vid valen till de kommunala uppdragen, inklusive presidieposterna. Det hade naturligtvis varit långt mycket enklare att bara använda sig av den statistik som finns på Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) hemsida. Denna sammanställning är i de allra flesta fall korrekt, men inte riktigt alltid. Ett sådant exempel är Högsby kommun i Kalmar län, där SKL anger Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet som styrande koalition i minoritet ([www.skl.se](http://www.skl.se), 2011-05-05). Det verkliga styret i denna kommun redovisas senare i föreliggande artikel.

## **Valen till kommunfullmäktige kontra riksdagsvalet**

Skillnaden i utfallet mellan riksdagsvalet och valen till kommunfullmäktige redovisas i tabell 1.

Tabellen visar sålunda att skillnaden mellan partiernas resultat i riksdags- respektive kommunvalen inte var helt obetydlig. Socialdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet gjorde bättre val till kommunfullmäktige än i riksdagsvalet. Samma sak gäller också för gruppen övriga partier, vilka i många fall bara existerar i en kommun, även

Tabell 1. Valresultatet i riksdagsvalet kontra valen till kommunfullmäktige 2010.

Parti	Riksdagsval	Kommunfullmäktigeval	Differens R-K
<b>S</b>	30,66	32,38	- 1,72
<b>V</b>	5,60	5,57	+ 0,03
<b>Mp</b>	7,34	7,07	+ 0,27
<b>M</b>	30,06	26,19	+ 3,87
<b>C</b>	6,56	7,61	- 1,05
<b>Fp</b>	7,06	7,92	- 0,86
<b>Kd</b>	5,60	4,36	+ 1,24
<b>Sd</b>	5,70	4,91	+ 0,79
<b>Övriga</b>	1,42	3,99	- 2,56
<b>Totalt</b>	100,00	100,00	+ 0,00

Källa: Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19.

om det finns partier som också kandiderade i riksdagsvalet, bl.a. Sveriges Pensionärers Intresseparti (SPI). Det var främst Moderata samlingspartiet som hade ett bättre resultat i riksdagsvalet än i valen till fullmäktige, med en differens på nära fyra procentenheter. Även Miljöpartiet, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna hade en högre röstandel i riksdagsvalet än i kommunvalen. Om de två politiska blocken som ställdes mot varandra i riksdagsvalet jämförs i kommunvalen blir skillnaden avsevärt mindre. I riksdagsvalet fick de fyra borgerliga partierna 49,28 procent, medan de i fullmäktigevalen erhöll 46,08 procent. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet fick i riksdagsvalet 43,60 procent, men i kommunvalet blev resultatet 45,02 procent. I kommunvalen fick de fyra borgerliga partierna endast 1,06 procentenheter högre röstetal än de rödgröna partierna. Denna skillnad har stor betydelse för majoritetsläget i landets kommuner.

I tabell 2 görs en jämförelse mellan partiernas röstandelar i valen till fullmäktige 2006 och 2010. Tabellen visar att de tre partier som hade framgång i riksdagsvalet, nämligen Moderata samlingspartiet, Miljöpartiet och Sverigedemokraterna, också ökade sin röstandel i kommunvalen. De största förlorarna i kommunvalet var Social-

Tabell 2. Resultatet i valen till kommunfullmäktige 2006 och 2010.

Parti	Kf-val 2006	Kf-val 2010	Förändring	Mandat 2006	Mandat 2010	Förändring
S	34,58	32,38	- 2,20	4841	4593	- 248
V	5,98	5,57	- 0,41	773	703	- 70
Mp	4,88	7,07	+ 2,19	436	686	+ 250
M	24,25	26,19	+ 1,94	2735	2966	+ 231
C	9,08	7,61	- 1,47	1686	1399	- 287
Fp	8,15	7,92	- 0,23	923	914	- 9
Kd	5,80	4,36	- 1,44	813	591	- 222
Sd	2,88	4,91	+ 2,03	280	612	+ 332
Övr.	4,40	3,99	- 0,42	605	514	- 91
<b>Tot</b>	100,00	100,00	+ 0,00	13092	12978	- 114

Källa: Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19.

demokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. De fyra borgerliga partiernas andel av rösterna reducerades från 47,28 procent år 2006 till 46,08 procent år 2010, medan de tre rödgröna partierna gick från 45,44 procent år 2006 till 45,02 procent år 2010, alltså en marginell minskning. Sverigedemokraterna tog mandat i 249 kommuner, vilket var 105 fler än i valet 2006. Partiet blev utan mandat främst i kommuner i Stockholms län och i länen i Norrland.

### Majoritetsläget i kommunfullmäktige

Partiernas resultat i valen till kommunfullmäktige blir än mer intressant när de bryts ned till majoritetslägen i de enskilda kommunerna. Majoriteten har delats in i fyra kategorier: 1. Majoritet för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet (socialistisk majoritet). 2. Majoritet för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet (rödgrön majoritet). 3. Majoritet för Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna (borgerlig majoritet). 4. Annan majoritet (inget av de två traditionella rikspolitiska blocken har någon majoritet, utan Sverigedemokraterna och/eller något lokalt parti har en utslagsgivande position i fullmäktige). Mellan valen 2006 och 2010 förändrades majoritetslägena enligt vad som framgår av tabell 3.

Tabellen visar alltså att i 111 (38 procent av alla) kommuner fick Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet majoritet i fullmäktige. Motsvarande siffra för borgerligheten var 93 kommuner (32 procent). Annan majoritet uppstod i 86 kommuner (30 procent). Fördelningen var med andra ord relativt jämn mellan de tre huvudgrupperna av majoritetslägen (där socialistisk och rödgrön majoritet sammanförts till en kategori). Det kan därmed konstateras att de tre rödgröna partierna fick majoritet i 18 kommuner fler än borgerligheten, trots att det skilde 1,06 procentenheter till borgerlighetens fördel i det samlade kommunala valresultatet. Frågan infinner sig då hur detta är möjligt. Det torde finnas två huvudförklaringar till detta. För det första

Tabell 3. Majoritetslägen, uttryckt i mandat, i kommunerna vid valen 2006 respektive 2010.

Majoritet i fullmäktige	2006	2010	Förändring	Procent 2010
S+V 1)	70	69	- 1	24
S+V+Mp 2)	28	42	+ 14	14
M+Fp+C+Kd	118	93	- 25	32
Annan 3)	74	86	+ 12	30
<b>Totalt</b>	<b>290</b>	<b>290</b>	<b>0</b>	<b>100</b>

1. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har majoritet utan behov av stöd av Miljöpartiet (socialistisk/ röd majoritet).

2. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet behövs alla tre för att få majoritet i fullmäktige (rödgrön majoritet).

3. År 2006 var det 37 av de 74 kommunerna (50 procent) där Sverigedemokraterna antingen hade en ensam utslagsgivande (vågmästare) position mellan de båda blocken eller där Sverigedemokraterna var ett av flera partier med en sådan position. År 2010 var motsvarande siffra 68 kommuner av de sammanlagt 86 kommunerna (79 procent).

Källa: Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19.

att de tre rödgröna partierna har fått fullmäktigemajoritet med knapp marginal i ett relativt stort antal kommuner. För det andra har partierna nått majoritetsställning i förhållandevis många kommuner med lägre folkmängd, inte minst i Norrland. Denna förklaring har rimligen störst betydelse. Det visar sig också att antalet kommuner med socialistisk majoritet endast reducerades med en i relation till år 2006, trots att de båda partierna tillsammans minskade sitt röstetal i kommunerna med 2,61 procentenheter. Antalet kommuner med borgerlig majoritet minskade med 25, i ett läge där partierna backade med 1,2 procentenheter. Det ter sig mer förklarligt att antalet kommuner med majoritet för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet ökade, till följd av Miljöpartiets valframgång. Sverigedemokraternas ökade röstetal bidrog till att antalet kommuner med annan majoritet ökade från 74 till 86. I 81 av de 86 kommunerna fick Sverigedemokraterna mandat i fullmäktige och i 68 av dessa kommuner hade partiet antingen en vågmästarställning mellan blocken eller var partiet en av flera möjliga vågmästare. Den roll som först Miljöpartiet och senare lokala partier tidigare har kunnat spela som tredje kraft mellan de två traditionella blocken har nu delvis tagits över av Sverigedemokraterna (Montin 2004:74 ff och Wängmar 2006:261 ff).

### Styrande koalitioner

I tabell 4 redovisas majoritetslägena kombinerade mot vilka partier som ingår i de styrande koalitionerna i kommunerna, detta i form av valtekniska samarbeten vid valen av de kommunala organen för den nya valperioden.

Tabell 4. Majoritetslägen kontra styrande koalitioner i kommunerna efter valet 2010.

Styrande koalition	Majoritet i fullmäktige				
	S+V	S+V+Mp	M+Fp+C+Kd	Annan	Totalt
Socialistisk	45	3	0	2	50
Socialistisk + Mp	18	26	0	1	45
Socialistisk + lokalt	2	1	0	3	6
Socialistisk + Mp +lokalt	1	0	0	6	7
Socialistisk + Sd	0	0	0	0	0
Borgerlig	0	0	74	11	85
Borgerlig + Mp	0	4	9	17	30
Borgerlig + lokalt	0	0	4	16	20
Borgerlig + Mp +lokalt	0	0	1	5	6
Borgerlig + Sd	0	0	0	1	1
Socialistisk + Borgerlig	3	3	2	11	19
Socialistisk + Borgerlig + Mp	0	4	2	9	15
Socialistisk + Borgerlig + lokalt	0	1	0	3	4
Socialistisk + Borgerlig + Mp + lokalt	0	0	1	1	2
Lokalt parti	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>69</b>	<b>42</b>	<b>93</b>	<b>86</b>	<b>290</b>

Källa: Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19. Samtliga svenska kommuners hemsidor, protokoll från kommunfullmäktige under perioden 2010-10-18–2010-12-31.

I kommuner med majoritet för de rödgröna partierna bildar också dessa partier styrande koalition i det stora flertalet fall. Närmare bestämt gäller det 92 (45+3+18+26) av de 111 kommunerna. Detta ger en andel på 83 procent. Motsvarande siffra för kommuner med borgerlig majoritet är 80 procent (74 av 93 kommuner). I kommuner med majoritet för ettdera blocket sker samarbete mellan borgerliga och socialistiska partier i 16 (3+3+2+4+2+1+1) kommuner, medan samarbete mellan borgerliga partier och miljöpartiet äger rum i 14 kommuner (4+9+1), inklusive en kommun där också ett lokalt parti ingår. Den blockgräns som så tydligt profilerades i riksdagsvalet bryts med andra ord i 30 av de 204 kommuner (14 procent) där antingen de rödgröna partierna eller borgerligheten har fullmäktigemajoritet.

Flertalet samarbeten över blockgränsen äger emellertid rum i kommuner med annan majoritet, där alltså lokala partier eller Sverigedemokraterna har en utslagsgivande position (vågmästare) mellan blocken. I dessa kommuner sker samarbete mellan socialistiska och borgerliga partier i 24 kommuner (11+9+3+1). Vidare har borgerliga partier bildat styrande koalitioner tillsammans med Miljöpartiet, inklusive kommuner där även lokala partier ingår i koalitionen, i 22 kommuner (17+5). Det betyder att i 46 av 86 kommuner, motsvarande 53 procent, sker samarbete mellan rödgröna och borgerliga partier. Det är 3,8 gånger fler än i kommuner där ett av de båda blocken har fullmäktigemajoritet. Det är sålunda inte särskilt svårt att se ett samband mellan annan majoritet och förekomsten av koalitioner bildade över blockgränsen, om Miljöpartiet entydigt placeras i ett rödgrönt block. I en del fall har det blocköverskridande samarbetet tillkommit för att utestänga Sverigedemokraterna från allt politiskt inflytande. I ett fall, Högsby i Kalmar län, har det ingåtts en valteknisk samverkan mellan borgerliga partier och Sverigedemokraterna. Detta utvecklas nedan.

Inledningsvis nämnde jag att även koalitionsbildningsteorier skulle komma till användning i föreliggande kartläggning. Förekomsten av minoritetsstyren är nämligen av särskilt intresse utifrån problemställningen om vilket inflytande som Sverigedemokraterna har kunnat utöva på kommunal nivå. Gällande koalitionsbildningsteorierna har jag gjort en begränsning till fyra olika tänkbara utfall:

- *Minimal winning coalitions.* Denna teori innebär att det endast bildas koalitioner som bara vinner med minsta möjliga marginal, alltså minimalt, då partiernas enda målsättning vid koalitionsbildningen är att åstadkomma en koalition som har en majoritet i den beslutande församlingen. Om ett av de partier som deltar i koalitionen hoppar av går majoriteten med automatik förlorad. Minimal winning-teorin är en av de mest etablerade inom den samlade teorin kring koalitionsbildningar (Sjölin 1993: 13 ff, Bäck 2000: 84 ff och Bäck 2003:1–17).
- *Oversized governments.* En möjlig översättning till svenska kan vara överdimensionerade koalitioner. I sådana koalitioner kan det sålunda förekomma att ett parti lämnar den styrande koalitionen utan att det leder till att majoriteten går förlorad, vilket innebär att koalitionen inte behöver avgå (Sjölin 1993:83 ff och Bäck 2003:80–90).
- *Egen majoritet utan koalition.* Om ett parti med egen majoritet i kommunfullmäktige styr utan samarbete med andra partier är det inte någon koalition i egentlig mening, då en koalition enligt mitt förmenande kräver att minst två partier ingår. Det blir däremot en koalition om partiet trots den egna majoriteten har en valteknisk sam-

Tabell 5. Koalitionstyper i kommunerna relaterat till majoritetssläge i fullmäktige.

Koalitionstyp	Majoritet i fullmäktige					
	S+V	S+V+Mp	M+Fp+C+Kd	Annan	Totalt	Procent
Ett parti har majoritet utan koalition	16	0	2	0	18	6
Minimal winning coalition	21	33	33	46	134	46
Oversized government	28	5	55	12	100	34
Minoritetsstyre	4	4	3	27	38	13
<b>Totalt</b>	<b>69</b>	<b>42</b>	<b>93</b>	<b>86</b>	<b>290</b>	<b>99</b>

Källa: Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19. Samtliga svenska kommuners hemsidor, protokoll från kommunfullmäktige under perioden 2010-10-18–2010-12-31.

verkan med ett annat parti utan att egentligen behöva detta. I en sådan situation uppstår en *Oversized government*.

- *Minoritetsstyre*. Den styrande koalitionen regerar utan att ha någon majoritet bakom sig i den beslutande församlingen. Situationen uppstår inte minst där oppositionen är splittrad på flera grupperingar som inte kan tänka sig att bilda en majoritetskoalition tillsammans.

I tabell 5 redovisas hur de fyra koalitionstyperna fördelas på landets kommuner.

Det mest intressanta med tabellen är att 27 av 38 minoritetsstyren återfinns i kommuner med annan majoritet i fullmäktige, alltså inklusive kommuner där Sverigedemokraterna genom valet fick en möjlig vägmästarposition. På lite längre sikt, i förhållande till situationen efter valen 1998 och 2002, har det skett en betydande ökning av antalet minoritetsstyren. Efter valet 1998 fanns det 23 minoritetsstyren, medan motsvarande siffra 2002 uppgick till 20 (Wångmar 2006:158 ff). Sverigedemokraternas frammarsch i 2006 års val bidrog till att antalet minoritetsstyren ökade till 29 (Loxbo 2008:20 f). Det kan vidare noteras att oversized governments framförallt förekommer i kommuner med borgerlig majoritet. En orsak till detta är att det i många fall bildas styrande koalitioner av alla de fyra borgerliga partierna, även om ett av partierna inte behövs för att åstadkomma en minimal winning coalition.

Sambandet mellan koalitionstyper och styrande koalitioner framgår av tabell 6.

I 14 av de 38 kommunerna med minoritetsstyren har Sverigedemokraterna mer eller mindre på egen hand haft möjlighet att avgöra vilka partier som ska få tillsätta ordförändeposterna. För att få utöva en sådan maktställning krävs det emellertid att två politiska block aspirerar på att bilda styrande koalition och är beredda att driva frågan till votering, där Sverigedemokraterna kan spela en avgörande roll. Sverigedemokraterna har dock möjlighet att inte ta ställning, utan avstå från att rösta vid eventuella slutna omröstningar. I den situationen segrar den koalition som förfogar över flest

Tabell 6. Koalitionstyper i kommunerna relaterat till styrande koalition.

Styrande koalition	Koalitionstyp				
	E	Mwc	Og	Min	Totalt
Socialistisk	16	17	9	8	50
Socialistisk + Mp	0	26	15	4	45
Socialistisk + lokalt	0	5	1	0	6
Socialistisk + Mp +lokalt	0	6	0	1	7
Socialistisk + Sd	0	0	0	0	0
Borgerlig	2	29	41	13	85
Borgerlig + Mp	0	18	6	6	30
Borgerlig + lokalt	0	9	8	3	20
Borgerlig + Mp +lokalt	0	3	2	1	6
Borgerlig + Sd	0	1	0	0	1
Socialistisk + Borgerlig	0	11	7	1	19
Socialistisk + Borgerlig + Mp	0	6	8	1	15
Socialistisk + Borgerlig + lokalt	0	2	2	0	4
Socialistisk + Borgerlig + Mp + lokalt	0	1	1	0	2
Lokalt parti	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>18</b>	<b>134</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>290</b>

E = Egen majoritet utan koalition. Mwc = Minimal winning coalitions. Og = Oversized governments. Min = Minoritetsstyre.

Källa: Samtliga svenska kommuners hemsidor, protokoll från kommunfullmäktige 2010-10-18–2010-12-31.

mandat i fullmäktige, förutsatt att grupperingen är internt enig. I de 14 ovan nämnda kommunerna har det bildats minoritetskoalitioner enligt vad som anges i tabell 7.

Socialdemokraterna har i sex fall varit beredda att ingå i ett minoritetsstyre som kan vara beroende av Sverigedemokraterna. För borgerliga partier uppgår motsvarande siffra till 9 kommuner. Att summan ändå blir 14 kommuner beror på att i en kommun ingår både socialistiska och borgerliga partier i minoritetskoalitionen. Därtill kommer Högsby kommun, där borgerligheten och Sverigedemokraterna ingick en valteknisk samverkan.

Tabell 7. Styrande minoritetskoalitioner i kommuner där Sverigedemokraterna på egen hand har en vågmästarställning.

Styrande koalition	Antal	Kommuner
Socialistisk	2	Burlöv, Bjuv
Socialistisk + Mp	2	Mjölby, Västerås
Socialistisk + Mp +lokalt	1	Borås
Socialistisk + Borgerlig +Mp	1	Sundbyberg
Borgerlig	2	Helsingborg, Skara,
Borgerlig + Mp	3	Karlskrona, Landskrona, Trelleborg
Borgerlig + lokalt	2	Ale, Ronneby
Borgerlig + Mp +lokalt	1	Osby
<b>Totalt</b>	<b>14</b>	

Källa: Samtliga svenska kommuners hemsidor, protokoll från kommunfullmäktige 2010-10-18–2010-12-31.



### Fall av möjligt inflytande för Sverigedemokraterna

Det första fallet handlar om Högsby kommun i Kalmar län. Där fick de tre borgerliga partier som finns representerade i kommunfullmäktige, Moderata samlingspartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna, tillgripa samverkan med Sverigedemokraterna vid valen av vissa kommunala organ. Tanken var att bilda ett borgerligt minoritetssyre som hade 18 av 41 mandat i fullmäktige, vilket var ett mandat mindre än vad Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet hade. Därutöver fanns fyra Sverigedemokrater. De borgerliga partierna behövde sålunda ett aktivt stöd från Sverigedemokraterna för att få igenom sin politik. Vid valen av styrelser och nämnder var emellertid en av fyra ledamöter från Sverigedemokraterna frånvarande utan någon ersättare. De tre rödgröna partierna begärde proportionellt val av ledamöter i kommunstyrelser, vilket fick till effekt att de rödgröna partierna fick 6 av 11 ledamöter i kommunstyrelsen. De borgerliga fick fem platser, medan Sverigedemokraterna blev utan. Vid valet av ersättare i kommunstyrelsen samt ledamöter och ersättare i myndighetsnämnden skedde därför en valteknisk samverkan mellan de borgerliga och Sverigedemokraterna, under den gemensamma beteckningen Alliansen. Till följd av detta fick Sverigedemokraterna en ersättare i kommunstyrelsen och borgerligheten fick majoritet i myndighetsnämnden med Sverigedemokraternas hjälp. I samtliga fall röstade Sverigedemokraterna dessutom på borgerliga ordförandekandidater (Högsby kommuns hemsida, [www.hogsby.se](http://www.hogsby.se), 2010-12-18, Protokoll kommunfullmäktige i Högsby kommun 2010-12-06, §§ 198–201). Detta hade också skett vid fullmäktiges första sammanträde, då presidium och valberedning valdes. Ordförandevalet behöver dock inte ske genom någon valteknisk samverkan, utan ett tredje block, i det här fallet Sverigedemokraterna, kan välja att rösta på den kandidat de finner mest lämplig (Högsby kommuns hemsida, [www.hogsby.se](http://www.hogsby.se), 2010-12-18, Protokoll kommunfullmäktige i Högsby kommun 2010-11-08, §§ 160–163).

Det andra fallet gäller Socialdemokraterna i Burlövs kommun i Skåne län, även om det inte är att betrakta som en formell valteknisk samverkan. I denna kommun fanns tre grupperingar vid valen av fullmäktiges presidium och valberedning: 1. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet (tillsammans 16 mandat). 2. Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet (17 mandat). 3. Sverigedemokraterna och Allianspartiet (8 mandat). Vid valet av ordförande i fullmäktige ställdes en socialdemokrat mot en moderat. Den förstnämnde segrade med 24 röster mot 17. Sverigedemokraterna hade röstat på den socialdemokratiska kandidaten. Däremot stödde Sverigedemokraterna en moderat politiker vid valet av 1:e vice ordförande i fullmäktige, vilket fick till följd att moderaten besegrade den socialdemokratiska motkandidaten med siffrorna 25 mot 16. I valet av 2:e vice ordförande skedde det mest anmärkningsvärda. Här stod valet mellan en politiker från Sverigedemokraterna och en folktoppartist. Den förstnämnde vann med 21 röster mot 17 samt att 3 ledamöter avstod från att rösta. Socialdemokraterna hade därmed röstat fram en person tillhörande Sverigedemokraterna att sitta i fullmäktiges presidium. Efter omröstningen valde Vänsterpartiet att bryta samarbetet med Socialdemokraterna i kommunen (Burlövs kommuns hemsida, [www.burlov.se](http://www.burlov.se), 2010-12-18, Protokoll kommunfullmäktige i Burlövs kommun 2010-11-15, §§ 109–110. *Dagens Samhälle* nr 39. 2010 s 7).

När fullmäktige senare valde kommunstyrelse lade Sverigedemokraterna sina röster på en socialdemokratisk ordförandekandidat. Hon valdes därmed till posten med Sverigedemokraternas aktiva stöd. Sverigedemokraterna röstade fram socialdemokrater på alla ordförandeposter utom den i tekniska nämnden, där partiets ledamöter röstade blankt, varför en moderat politiker valdes till detta uppdrag. Samma sak gällde för uppdragen som 1:e vice ordförande i alla organ, alltså att Sverigedemokraterna röstade på socialdemokratiska kandidater som på detta sätt vann voteringarna, utom i tekniska nämnden. Socialdemokraterna röstade inte någon gång på de kandidater som Sverigedemokraterna föreslog till presidieposter. Gällande posten som 2:e vice ordförande i kultur- och fritidsnämnden lade dock de socialdemokratiska fullmäktigeledamöterna sina röster på en politiker som tillhörde Allianspartiet, som hade valteknisk samverkan med Sverigedemokraterna och inte står särskilt långt från Sverigedemokraterna politiskt, inte minst i synen på migrationsfrågor (Allianspartiets hemsida, [www.allianspartiet.se](http://www.allianspartiet.se), 2011-01-12). Stödet från Socialdemokraterna medförde att Allianspartiets kandidat valdes till 2:e vice ordförande i den aktuella nämnden (Burlövs kommuns hemsida, [www.burlov.se](http://www.burlov.se), 2010-12-29, Protokoll kommunfullmäktige i Burlövs kommun 2010-12-20, §§ 128–147).

I formell mening finns det dock ett socialdemokratiskt minoritetstyre i Burlövs kommun, som efter Vänsterpartiets avhopp förfogar över endast 14 av de totalt 41 fullmäktigemandaten. Detta är tre mandat färre än den största grupperingen bestående av tre borgerliga partier och Miljöpartiet. För att få igenom sin politik kan Socialdemokraterna behöva stöd från Sverigedemokraterna, i de fall som den största oppositionsgruppen driver en annan linje än vad Socialdemokraterna gör.

Ett tredje fall med tydligt inflytande för Sverigedemokraterna gällde Osby kommun i Skåne län. Här fanns tre grupperingar när kommunfullmäktige skulle välja presidium och valberedning. De fyra borgerliga partierna och det lokala partiet Göingepartiet kommunal samling hade tillsammans 18 mandat i fullmäktige. Lika många mandat hade Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Därtill kom fem ledamöter från Sverigedemokraterna. Vid valet av fullmäktiges ordförande fördes det fram två ordförandekandidater, dels en socialdemokrat, dels en moderat. Den sistnämnde segrade med röstsiffrorna 23 mot 18, vilket betyder att Sverigedemokraterna gav sitt stöd till de borgerligas ordförandekandidat. Vid valet av 1:e vice ordförande stod valet mellan en socialdemokrat och en centerpartist. Denna gång röstade Sverigedemokraterna på Socialdemokraternas kandidat, som därmed segrade med 23 röster mot 18. När det skulle väljas 2:e vice ordförande fanns det tre kandidater, en socialdemokrat, en centerpartist och en sverigedemokrat. De två förstnämnda fick 18 röster vardera, medan den tredje erhöll 5 röster. Med lottens hjälp valdes Centerpartiets kandidat till 2:e vice ordförande. Vid valet av ordförande i valberedningen upprepades proceduren från valet av fullmäktigeordförande. En politiker från Moderaterna besegrade en socialdemokrat med röstsiffrorna 23 mot 18, vilket betyder att Sverigedemokraterna valde att stödja den borgerlige kandidaten (Osby kommuns hemsida, [www.osby.se](http://www.osby.se), 2010-12-18, Protokoll kommunfullmäktige i Osby kommun 2010-11-01, §§ 94–98). I en situation av totalt jämviktsläge mellan två grupperingar valde alltså Sverigedemokraterna huvudsakligen att rösta på politiker som tillhörde den samarbetsgrupp som bestod av de fyra borgerliga partierna och ett lokalt parti.

När fullmäktige en dryg månad senare skulle välja övriga kommunala organ hade Miljöpartiet anslutit sig till samarbetet mellan de fyra borgerliga partierna och Göingepartiet kommunal samling. Denna gruppering förfogade över 20 av de 41 mandaten i fullmäktige. Det var sålunda fortfarande ett minoritetsstyre, men starkare minoritetsstyre gick inte att få mandatmässigt. I detta nya läge valdes alla organ i full enighet. Miljöpartiet fick god utdelning med platser i styrelser och nämnder och fick ordförandeposten i socialnämnden (Osby kommuns hemsida, [www.osby.se](http://www.osby.se), 2011-01-03, Protokoll kommunfullmäktige i Osby kommun 2010-12-20, §§ 141–165).

Utöver Burlöv och Osby var det ytterligare 12 kommuner där Sverigedemokraterna hade möjlighet att i praktiken avgöra vilka partier som skulle bilda styrande minoritetskoalition. I samtliga dessa fall bildade den största minoritetsgrupperingen i fullmäktige styrande koalition och fick tillsätta ordförandeposterna. Det förekom emellertid voteringar i tre av kommunerna, Skara, Landskrona och Trelleborg, där Sverigedemokraterna hade möjlighet att välja sida, men gjorde detta bara i begränsad utsträckning, vilket utvecklas nedan.

I Skara kommunfullmäktige (Västra Götalands län) hade Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet tillsammans 21 mandat i fullmäktige, medan borgerligheten förfogade över 22 mandat. Sverigedemokraterna hade två mandat. Både borgerligheten och de tre rödgröna partierna förde fram ordförandekandidater gällande valet till ordförande i kommunfullmäktige, valberedningen och kommunstyrelsen. En borgerlig politiker valdes till fullmäktiges ordförande med röstsiffrorna 24 mot 21. Vid valet av ordförande i valberedningen fick de borgerligas kandidat 22 röster och de rödgrönas 20 röster, medan 3 valsedlar var blanka. Slutligen valdes en borgerlig politiker till kommunstyrelsens ordförande med 22 mot 20 röster samt 2 blanka valsedlar. Även om det naturligtvis var slutna omröstningar får det anses högst troligt att Sverigedemokraterna aktivt stödde de borgerligas kandidat till ordförande i fullmäktige, medan partiet i de båda andra omröstningarna röstade blankt (Skara kommuns hemsida, [www.skara.se](http://www.skara.se), 2011-05-08, Protokoll kommunfullmäktige i Skara kommun 2010-11-01, §§ 92–101). Övriga val skedde i konsensus (Skara kommuns hemsida, [www.skara.se](http://www.skara.se), 2011-05-08, Protokoll kommunfullmäktige i Skara kommun 2010-12-14, §§ 126–158).

I Landskrona kommunfullmäktige (Skåne län) förfogade Folkpartiet, Moderaterna och Miljöpartiet tillsammans över 22 mandat, medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet hade 20 platser. Sverigedemokraterna hade 9 mandat. Vid valet av ordförande i kommunfullmäktige förde båda de stora grupperingarna fram var sin kandidat och omröstningen utföll så att kandidaten från de tre förstnämnda partierna fick 22 röster och den socialistiske kandidaten erhöll 20 röster, medan 9 röster var blanka. Sverigedemokraterna tog sålunda inte ställning i frågan, utan lät den största minoritetskoalitionen få ordförandeposten i fullmäktige. Övriga presidieval skedde utan omröstning, men Sverigedemokraterna lämnade reservation mot valet av 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen, då de ansåg att den valda personen, tillhörande Moderata samlingspartiet, inte var lämplig för uppdraget (Landskrona kommuns hemsida, [www.landskrona.se](http://www.landskrona.se), 2011-05-09, Protokoll kommunfullmäktige i Landskrona kommun (stad) 2010-11-01, §§ 150–151 och 2010-12-14, § 182).

I Trelleborgs kommunfullmäktige fanns det fyra grupperingar: 1. Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet, som tillsammans hade 24 mandat. 2. Socialdemokraterna med 17 mandat. 3. Sverigedemokraterna som hade 7 mandat. 4. Söderslättspartiet med 3 mandat. Vid valet av ordförande i fullmäktige fick en politiker från Moderata samlingspartiet 31 röster, medan Socialdemokraternas motkandidat erhöll 19 röster. Vidare var en röstsedel blank. Detta indikerar att Sverigedemokraterna röstade på den kandidat som representerade borgerligheten och Miljöpartiet, medan två av tre ledamöter från Söderslättspartiet röstade på Socialdemokraternas kandidat. Även valet av 1:e vice ordförande i fullmäktige gick till votering. I denna fick kandidaten från borgerligheten/Miljöpartiet 24 röster och Socialdemokraternas kandidat 19 röster, medan 8 valsedlar var blanka. De blanka valsedlarna kom rimligen från Sverigedemokraterna och från en ledamot tillhörande Söderslättspartiet. Till 2:e vice ordförande i fullmäktige valdes en socialdemokratisk politiker som vid omröstningen fick 23 röster, medan Sverigedemokraternas motkandidat fick 7 röster. Därutöver lämnades 21 blanka sedlar. Socialdemokraterna tog även strid om posten som ordförande i valberedningen. Vid denna omröstning fick kandidaten från borgerligheten/Miljöpartiet 31 röster och Socialdemokraternas kandidat 19 röster, medan 1 röst var blank. Vid valet av 1:e vice ordförande i revisionen stod striden mellan en person tillhörande borgerligheten/Miljöpartiet och en sverigedemokrat. Den förstnämnde erhöll 23 röster och den sistnämnde fick 11 röster. 17 valsedlar var blanka (Trelleborgs kommuns hemsida, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se), 2011-05-09, Protokoll kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun 2010-11-22, §§ 2 och 15–19).

När Trelleborgs kommunfullmäktige senare valde övriga kommunala organ tog Socialdemokraterna i ett stort antal fall<sup>2</sup> strid om posterna som vice ordförande, men förlorade samtliga omröstningar, då Sverigedemokraterna i allmänhet aktivt stödde personer som tillhörde borgerligheten/Miljöpartiet. Socialdemokraternas agerande hade sin grund i att partiet hade krävt att det skulle inrättas uppdrag som 2:e vice ordförande för deras räkning utom i de minsta styrelserna/nämnderna, men blivit nedröstade i frågan. I de minsta organen fick dock Socialdemokraterna utse vice ordförande (Trelleborgs kommuns hemsida, [www.trelleborg.se](http://www.trelleborg.se), 2011-05-09, Protokoll kommunfullmäktige i Trelleborgs kommun 2010-12-06, §§ 24–35).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Sverigedemokraterna framförallt har påverkat vilken styrande koalition som skulle bildas i Högsby och Burlövs kommuner. Detta hängde samman med att de tilltänkta minoritetsstyrena i dessa båda kommuner förfogade över färre mandat än den största oppositionsgrupperingen. I båda fallen fick Sverigedemokraterna gentjänster för sitt stöd, i Högsby kommun en plats som ersättare i kommunstyrelsen och i Burlövs kommun uppdraget som 2:e vice ordförande i kommunfullmäktige. I de övriga fyra kommunerna bildade den största grupperingen minoritetsstyren. I Osby kommun var det emellertid inledningsvis helt jämnt mellan två grupperingar fram till dess att Miljöpartiet bytte sida. I den mån Sverigedemokraterna tog ställning i kommunerna var det till borgerlighetens förmån.

---

2 Det gällde följande organ: Arbetsmarknadsnämnden, Bildningsnämnden, Fritidsnämnden, Kommunstyrelsen, Kulturnämnden, Samhälls-byggnadsnämnden, Servicenämnden, Socialnämnden och Tekniska nämnden.

om i Burlövs kommun. Det kan vidare konstateras att Socialdemokraterna i samtliga sex kommuner vid minst ett tillfälle förde fram motkandidater vid val av ordförandeposter och uppenbarligen var beredda att få sina kandidater valda med stöd av Sverigedemokraterna, även om det bara lyckades i Burlövs kommun. Här går det att se en tydlig koppling till att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet förde fram en egen kandidat till uppdraget som talman i riksdagen, men förlorade omröstningen (*Riksdagens protokoll 2010/2011:1, 2010-10-04, § 6*). Utifrån de kategoriska avståndstagen från Sverigedemokraterna som ledande socialdemokratiska partiföreträdare gjorde före valet ter sig agerandet inte helt konsekvent, varken i riksdagen eller i de sex aktuella kommunerna.

### Sammanfattande diskussion

De tre rödgröna partierna gjorde sammantaget ett bättre val till kommunfullmäktige än resultatet i riksdagsvalet. Divergensen i kommunvalet i förhållande till de fyra borgerliga partierna blev bara en procent, mot närmare sex procent i riksdagsvalet. Sverigedemokraternas genombrott på riksplanet fick också ett genomslag på kommunal nivå, även om partiet lyckades bättre i riksdagsvalet än i valen till kommunfullmäktige. Sverigedemokraterna bidrog till att antalet kommuner med annan majoritet i kommunfullmäktige, alltså där varken det rödgröna eller det borgerliga blocket hade majoritet, ökade från 74 till 86. I kommuner där Sverigedemokraterna antingen var ensam vågmästare mellan blocken eller var ett av flera partier med möjlighet till en sådan utslagsgivande position fanns det minst två alternativ att hantera situationen. Det första alternativet var att bilda en blocköverskridande majoritetskoalition. Det andra alternativet var att formera minoritetsstyren, som dock även kan bildas över blockgränsen.

Förekomsten av blocköverskridande samarbeten, inklusive sådana mellan borgerligheten och Miljöpartiet, är föga förvånande betydligt vanligare i kommuner med annan majoritet än i kommuner där ett av de båda rikspolitiska blocken förfogar över majoritet i fullmäktige. I de 204 kommuner där ett av de båda blocken har majoritet förekommer blocköverskridande samverkan i totalt 30 kommuner. I de 86 kommunerna med annan majoritet förekommer sådant samarbete i 46 kommuner. Detta indikerar tydligt att de etablerade partierna på kommunal nivå är beredda att bryta blockgränsen för att skapa majoriteter och samtidigt effektivt stänga ute Sverigedemokraterna eller något lokalt parti som inte anses pålitligt från inflytande. Det parti som har varit mest benäget till blocköverskridande samarbete är, inte direkt förvånande, Miljöpartiet, som ursprungligen inte hade någon tydlig blocktillhörighet på nationell nivå, men som successivt blivit en del av ett rödgrönt block.

Även om blocköverskridande samverkan har kommit till stånd i ett relativt stort antal kommuner har antalet kommuner där den styrande koalitionen regerar i minoritet ökat betydligt i relation till situationen i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Det är också en tydlig ökning i förhållande till vad som gällde efter valet 2006. Under den nuvarande mandatperioden har 38 kommuner minoritetsstyren. Merparten av minoritetsstyrena (27) finns i kommuner där fullmäktige har annan majoritet. I 14 av dessa kommuner kan Sverigedemokraterna utöva en direkt vågmästarposition på

samma sätt som nu sker i riksdagen. Sverigedemokraternas politiska genombrott i de svenska kommunerna vid valen 2006 och 2010 har sålunda medfört att en redan tidigare inledd utveckling i riktning mot fler blocköverskridande samarbeten och ett större antal minoritetsstyren har förstärkts ytterligare. I de fall som det uppstår annan majoritet i fullmäktige blir i allmänhet lösningen blocköverskridande samarbete och/eller minoritetsstyre. Det tredje alternativet är samarbete med lokala partier.

Lokala exempel från framförallt Högsby och Burlövs kommuner visar att stöd från Sverigedemokraterna kan vara av helt avgörande betydelse för att en gruppering skall kunna bilda en styrande koalition, då koalitionen förfogat över färre fullmäktigemandat än oppositionen. I den förstnämnda kommunen var det borgerligheten som tog emot stöd från Sverigedemokraterna, medan det i fall nummer två var Socialdemokraterna som allierade sig med Sverigedemokraterna. I dessa fall blev det alltså nödvändigt att ge Sverigedemokraterna uppdrag som motprestation på ett sätt som det på riksplånet har utfärdats förkastelsesdomar emot. Frånsett tidningen *Dagens Samhälle*, som utges av Sveriges kommuner och landsting, har detta inte fått någon stor uppmärksamhet i de nationella medierna. I de övriga fyra studerade kommunerna har den största minoritetsgruppen fått bilda styrande koalition på samma sätt som skett i riksdagen.

## Referenser

### Elektroniskt material

Allianspartiets hemsida, [www.allianspartiet.se](http://www.allianspartiet.se), 2011-01-12.

Samtliga 290 kommuners hemsidor med protokoll från kommunfullmäktige under perioden 2010-10-18–2010-12-31, (inklusive de särskilt redovisade fullmäktigeprotokollen från Burlövs, Högsby, Landskrona, Osby, Skara och Trelleborgs kommuner).

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s hemsida), med uppgifter om styrande koalitioner i landets kommuner, [www.skl.se](http://www.skl.se), 2011-05-05.

Valmyndighetens hemsida med resultaten i valen till riksdagen och kommunfullmäktige 2006 och 2010, [www.val.se](http://www.val.se), 2010-12-19.

### Tryckt källmaterial

#### Offentligt tryck

*Riksdagens protokoll 2010/2011:1*, 2010-10-04, § 6.

#### Tidskrifter

Dagens Samhälle Nr 39/2010.

#### Litteratur

Bäck, Hanna (2003), *Explaining coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalitions Formation in Swedish Local Government* (diss). Uppsala: Acta Universitatis Uppsaliensis.

Ekström von Essen, Ulla (2006), *Sverigedemokraterna i de svenska kommunerna 2002–2006. En studie av politisk aktivitet, strategi och mobilisering*. Norrköping: Integrationsverket.

Loxbo, Karl (2008), "Sverigedemokraterna i fullmäktige: Påverkas koalitioner och politik i kommunerna?". *Kommunal ekonomi och politik* nr 4, 2008.

Montin, Stig (2004), *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Sjölin, Mats (1993), *Coalition politics and parliamentary power*. Lund: Lund University Press.

Wängmar, Erik (2006), *Samlingsstyrelse–Blockstyrelse–Mångstyrelse. Kommunalpolitiska styrelseformer 1952–2002*. Stockholm: Stads- och kommunhistoriska institutet.





## ■ Översikter och meddelanden

### Demokrati utan demos – utveckling eller avveckling?

JAN TULLBERG<sup>1</sup>

*Democracy without a demos – progress or degeneration?*

The modern national state with its liberal democracy is challenged both at the national and at the international level. The development of a federal EU-model implies centralization of decisions and also revisions in parts of democratic ideology; a model of social group representation, consociationalism, is expanding. At the national level, immigration is one factor that stimulates ideas of multiculturalism. In both these challenging views, nationalism and the national state is seen as a solution to be abandoned or revised. A further influencing factor is a common disdain for nationalism among liberal philosophers. But there are also arguments for a liberal nationalism criticizing the political, economic and philosophical accusations against nationalism. The article analyzes such ideas, pro and con, that are suggesting revisions of the traditional democratic order to create a post-national state or a multicultural state. The conclusion is that the liberal national state is not morally defect, disabled or dangerous.

En revision av det svenska försvarets instruktion, *Soldaterinran*, kan ses som ett tidsdokument vilket anpassar sig till statsmaktens syn på Sverige och dess plats i världsordningen. Den föregående versionen var från 1966 och beskrev syftet med soldatens insats: ”värna vår frihet att själva forma vår rättsordning och kultur”. I det nya förslaget ersättes detta med: ”Med gemensamma krafter till det yttersta försvara vårt land och frihet” (Riksdag och departement, 2009). ”Yttersta” låter kraftfullt, men riktigt vad som försvaras är oklart. I en tid präglad av EU och invandring framstår både ”själva forma” och ”vår rättsordning och kultur” som överord. Den nationellt självständiga demokratin glider mot ett vagare medbestämmande och vår kultur mot ett vidare och vagare multikulturellt amalgam. Demokratins båda komponenter, folk och styre, anses behöva revidering.

Demokratin representeras fortfarande i första hand av den moderna västerländska nationalstaten. Det framförs dock en del kritik mot denna utformning. Bör folket, som en mer specificerad etnisk grupp, verkligen utgöra en central komponent? Denna artikel kommer att ta upp en ”revisionism” som är kritisk mot demos i demokratin. Ett alternativ till den demokratiska nationalstaten är multikulturalism som framförs i två kontexter. Den ena är EU vars primära rättfärdigande är att förebygga en aggressiv nationalism. Den andra är den multikulturalism som i kombination med massinvandringen till Sverige lyfts fram som något önskvärt och utmanar den tidigare dominerande synen av Sverige, deskriptivt och normativt, som ett folkhem. Denna kritik mot national-

---

1 Jan Tullberg är docent i företagsekonomi från Handelshögskolan i Stockholm med inriktning på företagsetik. Nu är han anknuten till Centrum för Evolutionär Kulturforskning, Stockholms universitet.  
E-post: jan@tullberg.org

statsidén formulerar sig inte som riktad mot demokratin utan snarare mot företeelser vilka ses som demokratiska ofullkomligheter. Men i varje reformförslag ligger inte bara en potential till förbättring utan också till försämring. John Stuart Mill (1861) och många andra hävdar att demokratin förutsätter en nationalstat och att multikulturalism därför inte är kompatibel med demokrati.

Nationalstaten möter rivaliserande lösningsförslag för en rad centrala uppgifter. Hur skall samhället hållas ihop? Hur skall statsmakten kontrolleras av medborgarna? Det föreslås att demokratin har möjligheter, kanske till och med bättre möjligheter, i andra former än nationalstatens. Det finns en rad olika idékomponenter som samverkar till en kritisk eller åtminstone skeptisk mentalitet mot nationalstaten och som tilldelar *demos*, folket, en mer marginell roll.

- Folket och folkhem har tidigare hyllats för sin inkluderande funktion, men nu flyttas fokus till den exkluderande funktionen.
- En liberal preferens för pluralism och oro för ett majoritetstyranni expanderar till en majoritetsfientlig inställning.
- Olika särintressen etableras med etnisk/kulturell bas istället för en politisk/social.
- Proportionalitet för olika sociala grupper utmanar den rent politiska representativiteten.
- Globalisering medför, enligt en vanlig bedömning, att den nationella arenan blir av mer marginell betydelse. Nationalstaten avvecklas i en värld som blir kosmopolitisk och postnationell.

Demokratin har under en period fungerat som en överideologi för olika politiska uppfattningar, men nu syns ett mönster där multikultur föreslås som överideologi och demokratin blir ett element som kan

bli föremål för revisioner i detta överordnade projekt. Multikulturalismen är i sig inte demokratisk och det är oklart hur odemokratiska och demokratiska traditioner skall integreras. Multikulturella entusiaster gör antaganden om att detta kommer att lösas på ett bra sätt. Inställningen till multikulturalism ses ofta som ett val av en positiv attityd i kontrast till ”rädsla”; rekommendationen är att gilla läget och se möjligheter, inte problem. Denna artikel har en mer problematiserande vinkling och det är just de demokratiska effekterna av en alltmer nationslös statsmakt som står i centrum. Kan en demokrati fungera väl utan ett *demos*?

Skall en term vara användbar är det oftast klokt att hålla den normativa konklusionen öppen samt att ha ett deskriptivt innehåll som särskiljer från andra kategorier med vilka jämförelser görs. Den centrala tesen i nationalism är att en etnisk och kulturell gemenskap bör manifesteras i en nationalstat (Gellner 1983). Ett alternativ till nationalism är multikulturalism som förordar etnisk och kulturell diversitet. En del etniska minoriteter beskrivs som ”nationella minoriteter”, men detta motiverar inte användandet av en terminologi med multikulturella stater och multikulturalism som en variant av nationalstat och nationalism då detta blir förvirrande; man bör tydligt skilja mellan nationalism och multikulturalism. Det finns också minoriteter som inte lockas av en multikulturell ordning utan eftersträvar en egen nationalstat, men de bör ideologiskt ses som nationalister, inte multikulturalister. En tredje grupp betecknar jag som kosmopoliter. Deras ambition är inte att lyfta fram andra specifika etniska grupper än majoritetsfolket, utan att tona ner den etniska bakgrunden till förmån för en kulturell och etnisk neutralitet. Kosmopoliter hyser ofta en skepsis mot en moralisk rätt

att prioritera sina medborgare framför andra människor och förespråkar en moralisk universalism. De finns i ett brett politiskt spektrum, från neoliberaler som vill reducera statsmakten, till suprastatanhängare som vill stärka och fusionera statsfunktioner.

Dispositionen är enligt följande: Den första sektionen behandlar etnicitet ur ett teoretiskt perspektiv och dess grund för medborgarskap. I det andra diskuteras alternativ till etnicitet som grund för medborgarskap. Den tredje sektionen kommenterar multikulturalism inom EU och den fjärde tar upp multikulturalism i svensk kontext. Artikeln avslutas i en femte sektion med konklusioner.

## 1 Etnicitet och lojalitet

### 1.1 Rötter och rationalitet

Etnicitet ses ofta som baserat på två faktorer, "tribe and territory" (Patterson 1977). Men det kan vara klokt att bredda etniciteten till fem olika faktorer som avgör nivån på den etniska homogeniteten: gemensamt ursprung, fenotypisk likhet, språk, religion, territorialitet (Shaw and Wong 1989). En gemensam etnicitet kan frambringa en politisk kultur som kan vara bas för en demokratisk ordning.

Ernest Renans betraktelse från 1882, "Vad är en nation", presenterar ett svar som hållit väl för tidens tand. Hans konklusion citeras ofta: "En nation är ett dagligen upprepat folkbeslut" (Renan 1882/2010, s 67). Han redogör för en rad komponenter – ras, språk, gud, ekonomiska intressen och geografi – och menar att ingen av dessa i sig är nödvändig eller tillräcklig, men att de alla är relevanta. Han framhåller möjligheten till fusion och assimilering; burgunder, galler och franker har blivit fransmän. På sikt uttalar han sig

för en större europeisk gemenskap vilket noterats och uppskattas i EU-sammanhang. Men han påtalar också möjlighet till fission och där demoniserar han inte nationalismen: "En nation har aldrig ett verkligt intresse av att annektera och kvarhålla en provins mot dess vilja" (s 68). Beslutet om nationens fortbestånd sker i nutid, men rötterna bakåt och ett gemensamt framtidsprojekt är nödvändiga beståndsdelar; "i det förflutna ett arv av ära och förluster att dela, i framtiden ett gemensamt projekt att framställa" (s 67).

Många tänkare betonar nationen som ett kitt mellan staten och civilsamhället. Statens uppkomst som ett liberalt konsensusbeslut är naturligtvis en skönmålning (Locke 1690, Rawls 1971). Organisering sker inte alltid horisontellt, utan också vertikalt, uppifrån och ner. Många statsbildningar kan ses som en övergång från nomadiska till bofasta banditer och då uppstår ett intresse liksom för parasiter att inte döda värddjuret. Så kan man beskriva statens blygsamma ursprung (Olson 2000). Charles Tilly (1985) spinner på ett enkelt ursprung ur en maffiastat som sedan institutionaliserades. Stegvis växer legitimitet utöver det westfaliska steget, det statliga våldsmonopolet, genom ett förenande nationellt projekt. Varken legitimitet eller våldsmonopol uppnås dock på permanent basis utan kan komma att ifrågasättas. Frågan om nationen är ett gemensamt projekt kan en dag förlora i ett folkbeslut.

Många teoretiker har en bild av nationen som kan sammanfattas i ett ord – myt. Nationen är påhittad. Titlar på några inflytelserika böcker ger en tydlig bild: "Imagined Communities" av Benedict Anderson, "The Invention of Traditions" av Hobsbawn & Ranger samt "Chosen People: The Sacred Sources of National Identities" av Anthony Smith. Men dessa

bilder av nationalismen kan ifrågasättas. Såväl stater som nationer kan ha en förskönande historieskrivning, men det gör dem inte till fiktiva företeelser med imagi-nära effekter.

En intressant idé är att se nationalism som positivt samverkande med industrialisering; nationalism blev en mjukvara som kompletterade den mer kallhamrade industrialiseringen (Mosse 1980). Giddens har en träffande formulering ”ett kapitalistiskt samhälle blir ett samhälle enbart för att det är en nationalstat” (Giddens 1990, s 57). Alltför ofta betonas motsättningar mellan marknad och nation så att nationalismens funktionalitet för det moderna samhället helt överskuggas av dess irrationella komponenter. Den nationalitetsforskare som mest understrukt det funktionella med modern nationalism är Ernest Gellner (1983). Detta har dock Gellner kombinerat med att negligera dess historiska och etniska rötter, men andra forskare har visat större intresse för den problematiken.

Forskare med en primordial grundsyn ser etnicitet som en viktig, men också hotfull, faktor. Van den Berghe (1987) bedömer egennytta som det normala i mänskliga relationer med undantag för nära släktrelationer där det finns ett genetiskt rationellt intresse som leder till reella uppoffringar och genuin solidaritet, *kin altruism* (Hamilton 1964). I stora samhällen är överheten inte nära släkt med befolkningen, men använder gärna släktermer i manipulativ avsikt. Van den Berghe menar att denna retorik blir utan effekt när det finns etniska skillnader för då framstår bristen på släktskap som uppenbar. Men när det föreligger etnisk likhet kan undersåten uppfatta detta som *perceived kin interest* och låta sig luras. Connor (1994) fäster också fokus på denna risk, men det tycks mig omotiverat pessimistiskt. Vad som

ligger i det egna intresset kan vara svårt att se och medborgaren kan bli lurad, men knappast i släktfrågan; de flesta mänskliga kulturer har varit högst noggranna och välinformerade i fråga om reella släktrelationer. Det tycks mig rimligare att beakta alternativet att det föreligger ett faktiskt genetiskt intresse som förenar en vidare och genetiskt mindre besläktad krets (Salter 2007). Det finns större möjligheter att påverka moralen genom kulturen än genom manipulerat släktskap.

I Staten (Platon 370 f Kr/1969) förs en klassisk diskussion om moral och manipulation och frågan ställs om det är den mäktiga minoriteten eller den röststarka majoriteten som kontrollerar samhällsmoralen. Thrasymachos hävdade att moral var ett sätt för eliten att styra menigheten, men Kallikles menade att moralen var ett instrument för de många att indirekt styra över de få och mäktiga. Om denna diskussion överförs till terminologin i en nutida diskurs hävdar Kallikles en tes om normativitet; majoriteten hyser stor makt genom att definiera det normala.

Denna påverkan till enighet behöver dock inte vara något negativt utan är ett band som förenar. På grund av en rationalitet i gruppagerande och en stark mänsklig böjelse för konformism tycks en känsla av nationell gemenskap finnas som potential. Ett samhälle kan naturligtvis inte vara harmoniskt ense vare sig ifråga om moral eller i intressen, men det finns gemensamma intressen och ett moraliskt ramverk kan göra motsättningar möjliga att hantera. Vid demokratins genombrott i modern tid var det främst högern som fruktade att Kallikles hade rätt och var vaksamma mot ett normativt majoritetsvälde. Nu är det i allt högre grad vänstern som sviktar i demokratisk tilltro. En populär tankemodell de senaste decennierna har varit den om ”två tredjedelssamhället”; en skötsam ma-

majoritet av medborgare ignorerar en tredjedel bestående av ett flertal mer eller mindre marginaliserade grupper som saknar en väsentlig samhällsfunktion. Den som anser att majoriteten förtrycker minoriteter, och de egna sympatierna ligger hos någon minoritet kommer inte rimligtvis till prodemokratiska slutsatser.

En mer prodemokratisk hypotes är att majoritetsintresset inte ligger så långt från allmänintresset och att det blir så starkt att det skapar förväntningar, regler och betenden som också påverkar samhällets maktelit. Biologi och sociologi kan samverka till en konstruktiv samhällsetik.

### 1.2 Nationella majoritetens diktatur?

Ett argument mot liberal individualism är att individens beslut kan få negativa effekter för andra individer. Hänsyn till ”den Andre” kan dock bli en hänsynens järnbur som gör den individuella suveräniteten minimal. Vad kan en individ göra utan att någon annan kan bli berörd och besviken? På liknande sätt kan den demokratiska staten och dess majoritet uppmanas att ta hänsyn till en rad subgrupper inom och utom landet och deras representanter. Rättigheter och veto kan ses som önskvärda mot den ”nationella majoritetens diktatur” – men de är också inskränkningar i demokratins och nationens suveränitet.

Många kritiker av borgerlig alias liberal demokrati menar att de själva representerar en rivaliserande variant av demokrati, men många av dessa kritiker har problem med såväl *demos* som med *krati*. Den relativt tydliga beslutsmodellen inom liberala nationalstater överges för en modell som är ytterst oklar och utopisk. Habermas (1984) vision om en kommunikativt skapad konsensus har en popularitet som förvånar. Ett diskutabelt försvar är att det-

ta i hög grad är retorik med en ambition som är *talk-centric*, inte *vote-centric*. Konsensusmodellen tänjs ut ytterligare till ett globalt format där olika perspektiv skall finna en gemensam harmoni (Bohman 2007). Ofta är det inte bara en fråga om att skriva positivt om multikulturalism, utan ett hävdande att nationalstaten saknar en legitim suverän makt att fatta beslut som motverkar multikulturalistiska anspråk. En vänsterpopulistisk global variant på temat massan mot eliterna är ”Multitude mot imperiet” (Hardt och Negri 2007). Dessa idéer är populära i vissa kretsar och bidrar till att underminera legitimiteten hos den liberala nationalstaten.

I länder med en sedan länge etablerad multikulturell verklighet, handlar diskussionen i mindre grad om multikulturalismens förträfflighet, utan mer om att skapa en situation som fungerar någorlunda trots de multikulturella problemen. Ett handlingsalternativ är att på ett civiliserat sätt splittra de samhällen där det finns en stark opinion för att komma bort ifrån en konfliktfylld samvaro i samma stat (Tullberg & Tullberg 1997). Det kan tyckas rimligt att överväga om en klok preventiv åtgärd är att söka undvika att multikulturalism uppstår. I många sammanhang förespråkas försiktighetsprincipen; man bör undvika att skapa situationer med svårhanterliga problem, då de finns en hög risk att man inte kommer att kunna lösa dessa problem. I den multikulturella diskussionen är det argumentet sällsynt.

### 1.3 Politisk filosofi – tre teorier

Ifrågasättandet av nationalstaten förstärks av att liberala teoretiker har en oengagerad eller skeptisk syn på nationen. De betonar gärna individens rationalitet och använder ofta en universell utilitarism som moraliskt riktighetskriterium. Det finns en libe-

ral poäng i att ha subkulturer inom en stat, såsom till exempel religiösa sekter, som är betydligt mer konformistiska och krävande än vad staten är. För den som är med finns en stark motivation till uppoffringar för det gemensamma projektet, men om sektmedlemmen omprövar sin tro så är det mestadels relativt lätt att kliva av; det innebär inte att bryta upp från samhället, bara från en subkultur inom det. För en libertariansk uppfattning blir rekommendationen en minimal stat samt frivilliga subkulturer (*associations*) utan maktposition mot individen (Nozick 1974). Detta implicerar en måttlig entusiasm för olika subkulturer och att de skall klara sig utan statsstöd. Många framstående liberala ideologer som Popper, Berlin och Hayek har intagit en kosmopolitisk inställning. Förutom den liberala kosmopolitismen finns det två andra icke-nationalistiska ideologier som jag vill ta upp i detta sammanhang.

En stark grupp i den filosofiska debatten är de som ofta kallas *liberal egalitarians*. De utgörs av personer som Rawls (1971) och Dworkin (1981) vilka förespråkar stora uppoffringar till en gemensam finansiering. Till de mer svårsmälta komponenterna hör uppfattningen att personliga talanger skall ses som en gemensam kollektiv resurs. Framförallt Dworkin betonar att personlig ansträngning, men inte personlig förmåga, är relevant vid tilldelning av resurser. Samhällets resurser skall alltså fördelas enligt en ytterst jämlik mall och sedan kan individerna spendera dem enligt eget gottfinnande. Den liberala komponenten i detta synsätt är framför allt att det är individen själv som avgör vad som är ”det goda” och väljer hur de tilldelade resurserna skall förbrukas. Egalitärerna för komplicerade men svagt motiverade resonemang varför man skall bilda en strikt gemenskap för insamling och tilldelning av resurser, utan att ha ett gemen-

samt projekt i vilket dessa pengar skall spenderas. Inte ens föräldrar som överväger att ge resurser till sina egna barn är neutrala till om pengarna kommer att gå till studier eller till krognotor.

Den tredje gruppen, kommunitärerna, har inga anspråk på en liberal etikett utan ser paternalism som en positiv hjälp. Individen ses som inkompetent att fatta beslut om vad som är det goda, utan den uppfattningen präglas av hans kulturella grupp, individens *community*. Den idén kan kombineras med multikulturalism om de ingående grupperna hålls separerade. Själva grunden för harmoni, enligt denna ideologi, är att individen bör utsättas för ett enhetligt normsystem. I denna miljö får individen sina ”authoritative horizons” (Taylor 1992). En del av denna rörelses teoretiker har kommenterat möjligheten att uppnå en sådan stark *community* i nationalstaten. Deras bedömning är att den moderna liberala nationalstaten är alltför pluralistisk för att kunna erbjuda en stabil och homogen miljö (MacIntyre 1994). Från en kommunitär horisont kan därför konservativa invandrargrupper vara allierade med samma målsättning; att få resurser och makt så att man kan föra en paternalistisk politik över sin egen grupp. Heterogenitet kan bli en tillgång om staten spjälkas upp och pluralismen inom grupperna begränsas.

Verkligheten skiljer sig väsentligt från dessa tre teoretiska modeller. En dominerande komponent i existerande moderna stater är den paternalistiska välfärdsstaten. Dess omfattande positiva rättigheter, *entitlements*, avviker från libertarianernas fokus på negativa rättigheter, men också från egalitärernas uppfattning att staten inte bör diktera för medborgarna vad som är ”det goda”, utan överlåta detta åt individerna. Kommunitärernas slutna *communities*, som berättar för sina medlemmar vad

som är det goda, är ovanliga; det moderna samhället saknar inte konformism, men denna uttrycker sig snarare i trender än i starka traditioner som hos Amishfolket och Huttitkommunerna i Nordamerika.

I de faktiska nationalstaterna råder en intensiv politisk kamp om vad som är ”det goda” som de offentliga resurserna skall användas till. Filosofernas förhoppning är att de olika uppfattningarna skall kunna lösas genom ett ”överlapping consensus” (Rawls 1999); även om man har olika uppfattningar om det goda kan man hitta gemensamma modeller för hur detta skall lösas. Det är här multikulturalismen blir ett problem, då det överlappande konsensus som skall hålla ihop ett samhälle blir uttänjt när ytterligare subkulturer skall in i den gemensamma ramen. I en liberal nationalstat utgör demokratiska val och majoritetsmakt det överlappande konsensus som avgör vilka allokeringalternativ som genomförs de närmaste åren. Det är knappast orimligt att se den moderna nationalstaten som en god balans mellan trygghet och tillhörighet å den ena sidan och liberala möjligheter till egna projekt å den andra. Dessutom finns en fungerande besluts metod för kollektiva beslut. Immigration av nya etniska grupper innebär inte bara en import av sociala problem, utan också en minskning av legitimiteten i demokratins metod, att avgöranden sker genom majoritetsbeslut.

Dessa tre synsätt är inte primärt fokuserade på mångkulturalism, men de söker i hög grad göra sig kompatibla med mångkulturalismen och drar inte några kritiska slutsatser om riskerna med en minskad nationell sammanhållning. Teoretikernas rekommendation att driva radikalt universalistiska eller partikularistiska synsätt innebär en försvagning av mesonivån, nationalstaten. Lockelsen för libertarianerna är att en svagare nation kan medföra en

krympande välfärdsstat. Egalitärerna hoppas tvärtom på en bibehållen eller ökande omfördelning, och att ett svagare nationellt projekt ger en minskad styrning av medborgarna till ”det goda”. För kommunitärerna så medför förhoppningsvis en försvagad nation att normativa kommuner som styr sin grupp mot ”det goda” får ökad auktoritet. De olika förhoppningarna är sinsemellan motstridiga, men de indikerar likväl att en liberal nationalism knappast har något stöd att vänta från dessa kretsar.

#### 1.4 Liberal nationalism (alias nationell liberalism)

De som argumenterar för liberal nationalism befinner sig i ett tvåfrontskrig mot kosmopoliter och multikulturalister. När liberal nationalism skall preciseras till ett centralt arbete faller valet ofta på boken *National liberalism* av Yael Tamir. I den förs övertygande resonemang om att nationalism inte nödvändigtvis är en auktoritär tvingande ordning, utan individen kan i hög utsträckning välja vilka delar i en nationell kultur han följer och vad han distanserar sig ifrån. De senare valen kan vara konventionella och ogenomtänkta, men också välgrundade på erfarenhet och reflektion. Men människan är ingen *tabula rasa* utan vi startar med inlärning och präglning i en viss kultur.

Styrkan med den nationella basen för demokratin är i hög grad att den inte är politisk och genom sin opolitiska karaktär hotas den inte av politisk oenighet som ju är både en förutsättning och en effekt av demokratin. En demokratisk stats sammanhållning beror till sist på huruvida valets förlorare accepterar sitt nederlag och nöjer sig med att få en ny möjlighet om några år, vilket implicerar att majoritetsgruppen inte uppfattas som permanent,

opåverkbar och ondsint. Den måste innehålla tillräckligt många personer som är öppna nog att efter nya erfarenheter ompröva sitt stöd till det parti som vann detta val.

Många multikulturella imperier har fungerat under långa perioder, men övergången till demokrati har varit betydligt mer framgångsrik för nationalstater. Mill (1861) är den viktigaste förespråkaren för tesen om inkompatibilitet mellan demokrati och multikultur. Enligt honom är de två komponenterna ytterst svåra att förena, varför etnisk homogenitet är ett villkor för att utveckla och bibehålla en demokrati. Lord Acton ses som hans motpart i en av de första diskussionerna i denna fråga (Hettne et al 2006). Många delar Actons förhoppningar, men evidensen talar i hög grad till Mills fördel. Den praktiskt politiska frågan är sällan om ett problem är teoretiskt lösbart eller inte – dvs möjligt eller omöjligt – utan att särskilja vad som är underlättande och vad som är försvårande för en framgångsrik problemlösning. Det tycks svårt att övertygande bestrida att det är lättare att uppnå en fungerande demokrati med etnisk homogenitet.

Tamir noterar en brist på konsekvens i kritiken av nationalism. Kritikerna gör ofta undantag och uttrycker sympatier för nationalism hos *underdog*-grupper. Men ställningstaganden till nationalism bör rimligtvis vara mer principiella och strukturerade än en subjektiv sentimental preferens (Tamir 1993, p 10-11). Förutom inkonsekvens tycks det också föreligga en paradox. Dessa fattiga nationalismrörelser saknar ekonomiska resurser till transfereringar vilka skulle möjliggöra en välfärdsstat och just den möjligheten gör nationalismen lockande ur ett vänsterperspektiv.

Hettne et al. sammanfattar relationen till att: ”karaktärisera välfärdsstaten som

nationalstatens högsta stadium” (2006, s 222). Det finns mycket som talar för att ett etnisk heterogent samhälle blir mindre benäget att betala till transfereringar och *public good* (Alesina & La Ferrara 2005). Om så skulle vara fallet uppstår ett dilemma för personer med såväl vänster som multikulturella sympatier. Kymlicka och Banting (2006) söker dämpa den farhågan. De drar också slutsatsen att det finns en stark opinion mot immigration, men att multikulturella arrangemang för nationella minoriteter inte reverserat i de moderna välfärdsstaterna. Det är dock svårt att finna övertygande argument mot att etnisk heterogenitet leder till stora problem för välfärdsstaten.

De som är för nationalstaten drivs dock inte nödvändigtvis av ett önskemål att bibehålla eller öka transfereringsvolymen i välfärdsstaten – den frågan bör snarast ses som en separat vänster-högerfråga som skiljer nationalisterna av olika kulörer. Liberala nationalisterna lockas förmodligen mer generellt av att nationell gemenskap kan skapa högre tillit och samverkan mellan medborgarna; visionen är i första hand ett välfärdssamhälle, inte en välfärdsstat. För ett liberalt samhälle är den politiska demokratin central, så nationalismens betydelse för demokratin är den mest väsentliga aspekten.

## 2 Alternativa medborgarskap

På något sätt bör staten, liksom också ekonomin, knytas till det civila samhället. Dessutom måste det civila samhället i sig hänga ihop så att olika fraktioner inte särskiljs i sådan grad att samhället splittras. Det finns några olika alternativ till nationalstatsmodellen.



## 2.1 Civic republican

Termer som *citizenship* och *republicanism* används ofta om ett aktivt medborgarskap, men är öppna i frågan om medborgarskap bygger på etnicitet eller något annat, medan nationalism kopplar till etnicitet och tanken på en nationalstat. Den inflytelserika nationsforskaren Anthony Smith gör en distinktion mellan *ethnic* och *civic*, där den senare termen exkluderar etnicitet. *Civic republican* (Kymlicka 2002) kan tjäna som beteckning för idéer om ett substantiellt medborgarskap som inte bygger på etnicitet. Uppgiften är att skapa band mellan *co-citizens* som är starka, även om medborgarna inte är *co-nationals*.

Om staten inte skall vara ett nationellt projekt kan det istället vara ett politiskt projekt. Vilka värderingar vill statsmakten driva och försöka få sina medborgare att omfatta och hur önskar man att landet uppfattas utomlands. *National branding* berör både politisk och ekonomisk profilering. Nämnden för Sverigefrämjandet i utlandet utnämner fyra kärnvärden vilka skall representera Sverige: nytänkande, öppenhet, omtänksamhet och äkthet (Sverigebilder 2.0). Sverige som föregångsland för jämställdhet och invandring är en självbild som många makthavare lockas av. Ett starkt politiskt engagemang innebär inte alltid befolkningens påverkan på politiken utan kan i hög grad yttra sig i politikernas påverkan på befolkningen. Vissa politiska värden kan bli en *constitutional patriotism* som medborgarna förväntas omfatta (Beiner 2003).

Vad som kan uppfattas som stötande med denna typ av projekt är de auktoritära riskerna, eftersom ambitionerna inte nödvändigtvis resulterar i deliberativ demokrati, utan snarare i en folkuppfostran av klassiskt snitt. Medborgaren skall inte bara informeras och utbildas, utan fostras till önskvärda åsikter och attityder varvid

krav på engagemang och sammanhållning kan leda till ovilja att diskutera i en mer kvalificerad bemärkelse. Också om staten har en politisk istället för etniskt bas så uppstår frågan om exkludering. Är den minoritet medborgare som vill införa dödsstraff och ha en manlig värnpliktsarmé en andra rangens medborgare som primärt inte skall inkluderas utan omskolas? Inte bara den muslimske fundamentalisten utan också Sverigedemokraten faller utanför de gränssättande ramarna.

## 2.2 Formellt medborgarskap

Det kan vara svårt att skapa ett alternativt substantiellt medborgarskap som inte bygger på etnicitet. Ett alternativ är att överge ambitionen till *civic republican* och istället ha ett formellt medborgarskap. Enligt en sådan syn så är definitionen av svensk att vara registrerad som medborgare i Sverige; en byråkratisk identitet som folkbokförd och skatteskriven. Men inte heller antinationalistiska invandringsförespråkare tycks tillskriva den byråkratiska hanteringen någon avgörande moralisk relevans. "Flykting" används om de asylsökande trots att dessa till över 90 % bedöms vara ickeflyktingar av myndigheterna. Den termen utsträcks nu till att också inkludera eufemismen "de papperslösa", en grupp som tvärtom ofta har papper på att de inte bedöms ha flyktingskäl och fått en skriftlig uppmaning att lämna landet. Det formellas pondus riskerar att undergrävas av en universell etik som ignorerar medborgarskap och ett emotionellt ointresse för byråkratins friande eller fällande.

En möjlighet är att oförmåga att dra en formell och relevant byråkratisk linje mellan medborgare och icke medborgare gör att den etniska identiteten ökar sin relevans som skiljande kriterium mellan olika

grupper. En motsättning mellan förespråkare för ett formellt respektive ett substantiellt medborgarskap gör själva medborgarskapet kontroversiellt vilket undergräver ambitioner om gemenskap utifrån ett medborgarskap.

Den rent fysiska vistelsen i landet kunde möjligen räcka i en tid då resenärerna var få och nästgårds, men i en tid med goda rese möjligheter blir detta problematiskt. Är vi alla kosmopolitiska medborgare som är hemma varhelst i världen, vilket gör en särskilnad mellan turist, gästarbetare och medborgare föråldrad? Den rent territoriella basen blir en ytterst svag grund för ett starkare medborgerligt engagemang i statens styrelse; det formella medborgarskapet riskerar att bli ett eroderat medborgarskap. Larsch (1995) beskriver en framväxande situation med en kosmopolitisk elit som blir alltmer ointresserad av sina nationella rötter och banden till sina landsmän. En sådan distansering lär skapa svalare känslor hos folket som inte heller ser någon intressekoppling till svenska politiker i Bryssel och svenska afärsmän i London som sysslar med sina egna karriärer och frågor utan någon positiv koppling till den vanlige svenske medborgaren. Det nationella kontraktet blir alltmer innehållslöst.

### 2.3 En civilisationsbas

En möjlighet som låter rimlig är att se medborgarskapet som en del av ett större politiskt projekt och fylla det med en substans av gemensamma idéer med andra länder. Man skulle – som i EU-projektet – kunna se demokratin som en överideologi och att de olika länderna har sin bas i en gemensam civilisation, den västerländska civilisationen, som i hög grad är en idé obunden till territorium och nationell kultur. Under historiens förlopp har dess kul-

turella centrum varit grekiskt, sedan romerskt, franskt och anglosaxiskt. Det är också idéer som för många européer framstår som mycket mer högtstående än de nationella avvikelserna.

Om en gemensam civilisation vore tillräcklig som bas skulle EU klara sig bra; de olika medborgarna uppfattar knappast att människor i de andra nationerna tänker fundamentalt annorlunda i centrala frågor. Politiskt är det mycket som är gemensamt inklusive den politiska oenigheten inom respektive land; centervänster och centerhöger i de olika länderna har ungefär samma åsikter och även extremistpartier av olika slag visar många likheter med systerpartier i andra länder.

Vi tycks eniga i denna civilisationsgrund, men till den grad att enigheten blir självklar och lite ointressant. Skall vi hålla högtidstal till genomförandet av kvinnlig rösträtt och införandet av folkpension? Det finns ett problem med engagemang eftersom likheten i fundamentala åsikter inte innebär att vi har ett gemensamt projekt; den nationella gemenskapen verkar inte primärt vara en politisk gemenskap. Det är snarast så att en politisk oenighet uppfattas som en stundom irriterande, men huvudsakligen stimulerande pluralism. De centrala frågorna är kanske inte de stora där man är överens, utan de många små kontroversiella beslut en statsmakt fattar. Det är kanske främst i dem som den övernationella legitimiteten är låg.

### 2.4 Ett globalt medborgarskap

”Citizen of the world” är i högre grad en vision än ett praktiskt alternativ. Men vid de första stegen mot något mer systematiserad ”legal cosmopolitanism” (Couture 1999) så väcks misstankar om demokratiska och effektmässiga underskott. Re-

dan på nationell nivå finns problem med storskalighet; aktivisterna är ofta inte representativa för medborgarna och byråkratisering ökar distansen till politikerna.

Det universella broderskapet kan också ifrågasättas som genuin känsla. Nationalismen kritiserar ofta för att överdosera med romantisk retorik. Det är inte lika vanligt, men än mer befogat, att rikta en sådan kritik mot idealistisk universalism. Walzer påtalar den fundamentala bristen på realism: "Only God can show equal respect and concern for each of the creatures created in his image" (Walzer 2007, p 197).

Miller (1994) och Tamir (1993) argumenterar mot en besvärande lucka i egalitäreernas modeller vilka teoretiskt och principiellt inte anför några argument emot idealistisk universalism, men likväl övergår till en modell för ett avgränsat samhälle. Detta rimligtvis för att de förstår att uppoffringsvillighet till den omfattande omfördelning de rekommenderar är starkare nationellt än internationellt. De som förespråkar liberal nationalism kommer inte så lätt undan med ett diskret avsteg från universell idealism. Den gängse högaktningen för den senare synen är förmodligen en orsak till att de liberala nationalisterna ofta är defensiva och accepterar mycket av de idealistiska premisserna. Brock (1999) kommenterar Miller (1995) och Tamir (1993): "Liberal nationalists say it is only morally acceptable to give special weight to co-nationals' concerns if everyone else has had the requisite moral attention. Liberal nationalism turns out to be an even more demanding view on this understanding than cosmopolitanism". Brock överdriver en hel del men har ändå en poäng. För att tillmötesgå vanliga uppfattningar om omfattande skyldigheter mot människor i allmänhet så föreslås

extra bördor till medborgarna istället för en fokusering.

En betydligt starkare argumentationslinje är att hänvisa till den demokratiska beslutanderätten. Det som avgör graden av internationell solidaritet är folkviljan inom landet – liberala nationalisterna förstärker sin argumentation genom att poängtera ett ställningstagande för demokrati och självbestämmande som motståndarna försummar genom en emfas för vanliga, men likväl godtyckliga och utopiska, antaganden om rättigheter. Ett globalt engagemang kan leda till att vissa insatser inom u-hjälp vinner gehör, men detta är potentiella tillägg, inga villkor. En demokrati som ger mindre än den internationella rekommendationen 0.7 procent i u-hjälp är fortfarande en demokrati.

Nationalistförespråkarnas primära argument är den deskriptiva bedömningen att solidariteten blir mer omfattande om den riktas till den egna etniska gruppen. Miller understryker nationalismens möjligheter att öka engagemanget genom att fokusera det: "The ethics of nationality is plausible, resting as it does on well established facts about human identity and human motivation. The onus is on the universalist to show that, in widening the scope of ethical ties to encompass equally the whole of the human species, he does not also drain them of their binding force" (Miller 1995, p 80). Kärnpunkten är att nationalismen i praktiken motiverar till större solidaritet än världsmedborgarskapet. Att då ta intryck av en idealiserad syn på universella rättigheter blir en onödig ideologisk eftergift som gör den generella insatsen betungande och förlorar i fokus.

Vad som tarvas är en alternativ modell till den lockande retoriken om universellt broderskap. I Tocquevilles anda bör man skärskåda världen från ett individuellt per-

spektiv istället för ett gudomligt/metafysiskt. Emotioner, intresse och offervillighet är starkare för grupper som är nära och kära och minskar successivt för vidare och mer perifera kretsar. I alla kulturer finns regler som prioriterar familjemedlemmar före icke-familjemedlemmar. Därefter följer en serie kretsar till vilka individen har successivt mindre förpliktelser (Brittan 2005, p 26). Som många noterat är nationen en omfattande grupp för vilken det finns en stark etnocentrisk bas som tjänat som grund för väl fungerande samhällen. Det finns skäl att som Salter (2007) bedöma "universal nationalism" som ett väsentligt inslag i den etik som är empiriskt universell. Den universella idealismens retoriska popularitet leder till att dess empiriska genomslag grovt överskattas.

## 2.5 Multikulturellt medborgarskap

De andra alternativen till nationalstat som diskuterats i denna sektion ser negativt på etnocentricitet, men det multikulturella förespråkar etnocentricitet i form av multi-etnocentricitet. En individ som inte är förankrad i en stark kultur har inte i främsta hand stor valfrihet, utan en brist på utgångspunkt som gör valfriheten oväsentlig på ett djupare plan. Problemet med nationalstaten är inte etnocentrismen i sig, utan att den driver en etnocentrism vars fördelar blir ojämnt fördelade. För andra etniciteter blir en nationell etnocentrism en assimilatorisk påtryckning som hotar minoriteternas egen etnocentrism.

I en väl fungerande stat pågår en homogenisering och en assimilering. Det är exempelvis bekvämare att använda ett majoritetsspråk än ett minoritetsspråk och den fördelen ökar om samhällets integration är hög. Statsmakten i många länder stöder ofta en utveckling mot gemenskap, *nation*

*building*. En multikulturalförespråkare som Kymlicka (2002) ser detta som orättvist och föreslår att minoritetens strävan att ha en avvikande identitet också skall stödjas, vilket dessvärre blir att genomföra två motriktade åtgärder. Ur ett liberalt nationellt perspektiv är den centrala frågan om *nation building* sker med tvång eller inte, och om en assimilering sker utan tvång och gemenskapen ökar så är det en förbättring.

Förespråkarna för liberal nationalism har haft problem med att stå emot multikulturalisternas kompensationskrav att om man stöttar majoritetskulturen bör man på motsvarande sätt stödja minoritetskulturerna. Tamir (1993) argumenterar för en oklar kompromisspolitik; minoriteten måste acceptera effekterna av att man är få, men konklusionen är att subventioner kan och bör ges som minskar den kulturella favoriseringen. Den argumentationen förbiser att liberalism primärt handlar om frihet, inte om neutralitet.

Alla demokratiska beslut får fördelningseffekter även om detta inte hör till de centrala eller deklarerade motiven för en reform, och den omfördelningen kan inte neutraliseras med mindre än att man motverkar den prioritering man söker genomföra. Satsar man på utbildning eller järnvägar utifrån ett allmänintresse så tillgodoser man också särintressen för de individer som direkt gynnas. Alla statmaktens prioriteringar som direkt gynnar några grupper kan anklagas för att diskriminera grupper som inte gynnas och diskrimineringsanklagelsen får en extra emotionell effekt när det gäller etniska grupper.

För konsumenter på marknaden är grundregeln att priser är lika för alla, men nyttan varierar och vissa konsumenter får ett *consumer surplus*, en fördel som de inte betalar extra för. På samma sätt får vissa

medborgare ett *citizen surplus* av en statlig policy. En satsning på utbildning har som effekt att de som utbildar sig får större fördel av detta än de som inte tar del av denna satsning, vilka endast får indirekta fördelar genom en högre utbildningsnivå i samhället. Tanken bakom en statlig satsning på en järnvägslinje är inte att den skall vara neutral till järnväg kontra bil, utan att den skall stimulera en övergång från bil till järnväg trots att många bilister hade föredragit en vägförbättring istället. Många satsningar för allmänintresset gynnar vissa individer mer än andra, men att kompensera de mindre gynnade blir att motverka syftet för handlingen. Jag anser därför att en kompensationsprincip helt bör förkastas.

Ett fruktbart sätt är att se en nationell enighet som en kollektiv nytthet. En högre grad av tillit, större sammanhållning, lägre kriminalitet kan vara sådan fördelar. Även den som hör till en minoritet har en fördel av att bo i en nationalstat där den sociala kontexten och dess regler är tydliga. I en liberal stat har varje individ en privat sfär och kan också samverka med andra som delar hans intressen. Endast individer som i hög grad personligen skulle gynnas av multikulturella arrangemang är givna motståndare till nationalstaten. Ett program som ser en nationell kultur som ett allmänintresse har ingen skyldighet att neutralisera satsningen, utan idén är just att en viss homogenisering är eftersträvarvärd.

Motsägelsefullt anklagas nationalstaten för såväl exkludering av medborgare av annan etnicitet och för assimilering av dem. Men den assimilerande funktionen behövs för att förhindra att särintressen triumferar. Det reella alternativet till nationalstaten är knappast ett universellt broderskap utan en fraktionering där identitet och aktivitet fokuserar en mindre

krets än nationen. Bauman påtalar den alternativa mentaliteten: "Exit the nation, enter the tribes" (Arnstberg 2006, s 138).

### 3 EU – en civilisationsbaserad federation?

Man skulle kunna uppfatta *Copenhagen Criteria*, vilka nya medlemmar till EU skall uppfylla, som en sammanfattning av civilisationskonceptet (Torbiörn 2003). En annan konkretisering är konceptet TRUDI som helt exkluderar den etniska komponenten, eftersom akronymen står för: *Territorial State, Rule of Law, Democratic State, Intervention State*. Inom den ramen råder såväl en spännvidd som ett samförstånd mellan en liberal höger som i viss mån eftersträvar ett avregleringsprojekt och en vänster som ser EU som ett regleringsprojekt. Resultatet blir i hög grad ett omregleringsprojekt där Lissabonagendan (2000) kan ses som ett liberalt orienterat initiativ och Lissabonkonventionen (2009) som mer suprastatorienterad.

#### 3.1 EU-medborgarskap

EU lockas liksom ett flertal multietniska stater till så kallade konsociationella upplägg där den politiska minoriteten får en starkare maktställning än i en typisk demokratisk nationalstat. Det konsociationella upplägget innebär att betona den sociala representativiteten hos beslutsfattarna; om väljaren identifierar sig med dessa individer från sin egen grupp, så förväntas han också känna sig delaktig i de beslut som fattas. Representanter från minoritetsgrupper exkluderas inte från maktens centrum utan kvoterats in. Forskare som Lijphart (1977) rekommenderar gränsdragning mellan olika subgrupper och maktindelningen mellan dem vilket utgör centrala delar av ett konsociationellt sys-

tem. Modellen kritiseras av många andra forskare och Horowitz sammanfattar den kritiska bedömningen: "The consociational idea has been aptly described as government based on a 'cartel of elites'" (Horowitz 1991, p 139). Risken finns också att kartellen bryter ihop och leder till en uppsplitande konflikt mellan olika grupper. Initiala framgångar för system i Nigeria och Libanon har reviderats till mer negativa omdömen. De flesta praktiska exempel lyckas sämre än EU med den uppdelning och sammanvägning som rekommenderas. Men legitimitet och rationalitet också i detta relativt framgångsrika exempel kan ifrågasättas.

EU har på flera sätt sökt skapa en legitimitet för sina beslutsfattare i de olika ländernas väljarkårer. Intensiva diskussioner fördes bland EU-politikerna för att lösa den situation som uppstod med utökat medlemskap. Tidigare hade de små länderna en kommissionär och de stora två, men efter utökningarna från 15 stater till 25 och senare 27 blev det färre kommissionärer än länder, så det blev svårt att skapa en lösning som ger små länder möjlighet att få en kommissionär av den egna nationaliteten. Frågan är dock om andra än politiker anser att detta är en viktig fråga. En kommissionärs uppgift är inte att representera hemlandets politik inom sitt gebit utan som opartisk tjänsteman driva EU:s linje. Kommissionärens nationalitet har främst en symbolisk betydelse och är rimligtvis av diskutabelt intresse i respektive land, men EU-politikerna tycks överens om att detta är en stor fråga. Men är problemet inte snarast en fråga gällande karriärmöjligheter för politiker? Utan kvotering finns ju en risk att en avgränsad allians exkluderar den egna gruppen, och därmed den egna personens tillgång till makt och köttgrytor, men genom balansering med i stort sett alla grupper hålls en

möjlighet öppen till avancemang i den egna karriären. En proportionell representation av den egna nationen i parlamentet och bland tjänstemännen är knappast lösningen på de problem medborgarna själva upplever. Att ha "sin" kommissionär tycks som en Ersatz-nationalism utan reell relevans.

EU influeras i hög grad av en konsociationell ordning; alla skall vara med lite grann och en rad olika kategorier skall balanseras. Detta innebär inte endast en typ av uppdelning, utan flera parallella uppdelningar. Talande är hur Sarkozy motiverade utnämningen av Cathrine Ashton till EU:s utrikesminister genom att ange tre skäl till att hon utsågs: hon kompenserar och balanserar genom att inte höra till samma grupper som den valde ordföranden Herman van Rompuy. En första komplettering är att hon är kvinna (könsbalans), en andra är vänstertillhörighet (politisk balansering), för det tredje att hon är engelska (Blair fick inte ordförandeposten) (Economist 2009). Till Sarkozys tre skäl skulle kunna läggas en fjärde faktor som EU regelmässigt balanserar – Ashton är från ett stort land och Rompuy från ett litet. Frågan är dock i hur hög grad denna modell tilltalar väljarna. Gör detta att många EU-medborgare uppfattar sig som representerade i fyra olika hänseenden av dessa två personer?

I en parlamentarisk demokrati med ett parti eller en koalition vid makten råder en skillnad mellan två väljargrupper; den ena kan ha en känsla av delaktighet genom att deras valda representanter sitter i både regering och parlament, medan den andra gruppens representanter endast utgör en minoritet i parlamentet. Ett alternativ till denna modell är att försvaga majoritetens makt och omfördela den till minoriteten. I en nationalstat är känslan av exkludering från regeringen mindre problematisk då

nationen är ett band som kan skapa en kompensande gemenskap, men utan detta band finns risker att den temporära politiska exkluderingen efter ett val kommer att alienera de förlorande politikerna och deras sympatisörer.

De olika sätten att summera länderna är också ett led i att minska ”vi-dom”-motsättningar inom federationen. Länderna skall kunna alternera mellan ett antal olika allianser: ”Nya Europa”, ”Club Med”, ”Core Countries”. Även länderna som enhet luckras upp genom en ”regionernas Europa”; delar av länder kan sammanföras med delar av andra länder. Otydligare komponenter förskjuter makten till centrala funktioner.

### 3.2 Globaliseringens genomslag

Utvecklingen av EU som en ny multinationell federation samt mindre avancerade övernationella projekt, som Nafta, ASEAN och Afrikanska Unionen, är dock bara en sida i den nuvarande globala utvecklingen. I ett hundraårsperspektiv är den dominerande trenden en upplösning av predemokratiska multikulturella imperier som Osmanska imperiet, Habsburgska dubbelmonarkin, Brittiska imperiet och Sovjetunionen till nationalstater varav många utvecklats till demokratier. Denna starka fissionstrend har rationalitet genom två faktorer som förtjänar uppmärksamhet. Småstatsnackdelar minskar genom att den militära osäkerheten för en liten stat minskar, och den behöver inte längre höra till ett imperium för att undvika hotet av att annekteras av en stormakt. Den andra faktorn är att en alltmer öppen global ekonomi medför att företag kan nå kostnadsfördelar med långa serier trots en liten hemmamarknad. Genom allmänna tullsänkningar eller medlemskap i en frihandelsgruppering kan också en liten na-

tion få ekonomiska skalfördelar. Det talas mycket om en stark globalisering som ökar de relativa nackdelarna för nationalstater att söka agera helt avskilt från världen i övrigt. Men separata stater som fredligt interagerar med andra stater är kanske den lösning som stöds mest av den globala förändringen.

Det finns en rad problem som kan ses som globala problem, i den bemärkelsen att de finns i många länder, exempelvis arbetslöshet, kriminalitet och budgetunderskott. Men att dessa problem inte lösts tillfredsställande på nationell nivå betyder inte att de löses lättare på en internationell nivå, snarare är det än svårare att åstadkomma en sådan lösning. Harmonisering blir lätt ett självändamål och en lösning vid en bristfällig kompromiss mellan olika lösningar. En alternativ modell är att olika stater prövar olika alternativ och om någon genomför en bra lösning finns goda möjligheter för andra stater att imitera den framgångsrika även utan assistans av en övernationell organisation.

En av kritikerna till nationalstatsidén, Alfred Cobban, konkretiserade sin kritik genom att framhålla det omöjliga med att territorier som Island och Malta någonsin skulle kunna bli oberoende nationer och varför de med nödvändighet också i framtiden skulle ingå i större stater (Connor 1994). Denna *reductio ad absurdum* blev en mindre framgångsrik argumentation och illustrerar hur lätt den funktionsmässiga rationaliteten för nationalstaten underskattas. I en fredligare och mer kommersiellt öppen värld ökar möjligheten för små nationer.

### 3.3 Nationalism som konfliktkälla

EU kan primärt ses som ett ekonomiskt projekt med en bas i samarbete kring kol och stål. En *raison d'être* var också att skapa

ett samarbete med övernationella institutioner som skulle motverka en konfliktskapande nationalism. Men bilden av att EU skapat fred genom att övertrumfa nationalismen är kanske helt missvisande. Jerry Muller (2008) tycks ha rätt när han påtalar att nationalism snarare är en positiv än en negativ faktor för den europeiska freden. Primärt är att de nationella målen har uppnåtts i större delen av Europa och därför är fred möjlig. I de områden där nationalitetsfrågan inte är löst har situationen utvecklats till våld som på Balkan, men också i Baskien och på Irland.

Med en dominans för en liberal nationalism med stabila fredliga värderingar i Västeuropa så kan en generell kritisk syn på nationalism synas märklig. EU-projektet bygger dock på en skepticism mot nationalism, och USA attraheras till en antinationalistisk attityd utifrån sin självbild som en *melting pot* av olika etniska grupper. Detta får konsekvenser för utrikespolitiken där Väst skapar och stöder länder som Irak och Bosnien vilka saknar den nationella grund som ger en demokratiutveckling hyggliga möjligheter.

Enligt tradition gynnar utrikespolitiken ofta stater som ses som vänner och missgynnar dem man ser som fiender utan att tillräckligt beakta om detta kommer att skapa ytterligare konflikter. Att vid gränsdragningar ge för små områden till Ungern, Serbien och Irland så att de får stora nationella grupper utanför sina gränser skapar en bas för nya konflikter. Att fästa stor vikt vid inrikes administrativa gränser och ignorera de etniska är ett fel som ständigt upprepas; områden som Kosovo, Bosnien, Kashmir anses ha heliga gränser som står över den etniska konflikt som i dessa tre, och många andra fall, är huvudskälet för en ny statsindelning.

Gör man justeringar så bör man ta hänsyn till *tribe and territory*. Det historiska ar-

gumentet att nationalism skapar konflikt förefaller simplistiskt och behöver nyanteras. I många frågor tycks konflikten orsakad av att antinationalistiska politiska beslut konfronterar ett nationalistiskt sentiment. Konklusionen vad gäller nationalism och konflikt blir att lösningar som ignorerar nationalistiska preferenser hos dem som primärt berörs är konfliktskapande.

## 4 Multikulturalism i den svenska nationalstaten

### 4.1 Segmentisering

En fråga som är högst relevant för demokratins framtid är synen på majoritetens legitimitet. Folkmajoriteten har inte alltid rätt, men genom beslutssystemet får den igenom sin vilja. Enligt en klassisk demokratisk syn är majoriteten primärt god och klok, men multikulturalism och konsociationalism medför en ny och mindre hedervärd syn på majoriteten – det gäller snarare att undvika att den får igenom sin vilja eftersom detta anses ske på mindre gruppers bekostnad. Demokratien tappar mycket av sina förtjänster om majoriteten inte anses vara vare sig god eller klok.

Majoritetens legitimitet ifrågasätts ytterligare genom en kritik av att det vanliga, det normala, blir normerande för hur man bör vara/göra. Rekommendationen till majoriteten är att minska sin synlighet. Bara genom att vara en majoritet och utgöra det normala så föreligger en, enligt vissa minoritetsförespråkare, besvärande och påtryckande normativitet. Ett fragmentaliserat samhälle där det saknas absoluta majoriteter framställs som mer trivsamt. Det är naturligtvis en uppfattning på kollisionkurs med nationalismen och kanske också med demokratin.



En del argument talar för att etnisk heterogenitet, diversitet, skulle tillföra pluralism, men det finns starka skäl att tro på ett motsatt samband. Etnisk heterogenitet ställer ofta krav på konformism och tabun som minskar motsättningar mellan grupperna; likheter och olikheter måste kanske balanseras för att inte resultera i splittring och anarki. Ett samhälle har därför rimligtvis större möjligheter till både pluralism i åsikter och samexistens mellan olika politiska grupper om man har en homogen etnisk bas. När Sveriges etniska homogenitet minskar är det inte oväntat att man söker minska pluralismen i åsikter som kan väcka anstöt i olika grupper. Demokratiska krav på tolerans för såväl åsikter som kritik av åsikter ersätts av pre-demokratiska krav på respekt. Dessa respektkrav formuleras ofta missvisande som krav på tolerans; men innehållet är att intoleranta minoriteter som kräver respekt inte skall behöva tolerera kritik. Respekt i bemärkelsen okritiskt acceptering av andras åsikter blir ett sätt att skapa harmoni i harmoniseringen.

Multikulturella hänsyn ställer krav utöver att det som sägs och skrivs bör vara sant och relevant. Det finns också krav på vad som ofta benämns ”poliskt korrekt”. Dessa konventionella ramar riktar i hög grad in sig på minoritetsfrågor. Det finns anspråk på vad Schlesinger (1992) kallar för ”compensatory history”, att svaga grupper skall uppmuntras till en mer positiv självbild som inte får störas av andras bedömningar. Ofta beskrivs denna inskränkning som en restriktion mot fördomar, men generellt är det den underbyggda kritiken, den som har grund, vilken är den mest besvärande och nu undanbes. Också Sveriges experimenterande med mångkulturalism visar på påtagliga problem. Den högre kriminaliteten i invandrargrupper är en fråga som många vill för-

tiga, och även Brottsförebyggande Rådets utredning (Martens & Holmberg 2005) får omfattande kritik för att den kvantifierar denna överrepresentation i enlighet med sitt uppdrag. Invändningen är att vissa sanningar inte bör framföras då de stöder ”fördomar”. Som Arnstberg noterar: ”Ett av de effektivaste hindren mot ett fritt kunskapssökande är begreppet fördomar” (2006, s 194). Demokratiska komponenter som ”en man, en röst” ifrågasätts inte, men folkviljans rätt att besluta om en restriktiv invandringspolitik ifrågasätts (Berggren 2006). Det är sällan den tidigare självklara uppfattningen framförs att i en demokrati är det folkviljan som avgör hur stor invandring ett land skall ha. Zaremba (2009) noterar att det huvudsakligen är invandrare som offentligt får framföra kritik mot multikulturalistiska teser.

Integration är ett otydligt ord vilket är en anledning till dess popularitet. En betydelse av begreppet är att uppfatta det som en stegvis homogenisering; enligt en central text för svensk politik: ”Som process handlar integration om hur skilda delar kan förenas i en större enhet” (Proposition 1997/98:16). Detta utesluter inte en rörelse från två håll, men huvuddelen av ändringen faller rimligtvis på minoritetsgrupperna; ju färre personer och mer avvikande desto större ändring, varför begreppet ligger mycket nära assimilering. Men multikulturalismens förespråkare intresserar sig primärt för att skapa och bibehålla ”skilda delar” så ur det perspektivet uppfattas integration som interaktion mellan segmentiserade grupper. De förespråkar en plikt för majoriteten att vara positiv till integration och att inte sätta exkluderande gränser, medan minoriteterna inte förväntas ”förenas” med majoriteten utan kan välja självsegregation. Multikulturalismens förespråkare har ofta en mot-

sägelsefull inställning till begreppet integration; det ses simultant som ett mål och ett hot (Roth 2009).

Ett politiskt beslut i en demokrati är ett temporärt beslut och det är lätt att förstå lockelsen för dem som drivit fram beslutet att få det mer permanent. Ett vanligt sätt är att beskriva reformen som en ”rättighet” då en sådan är lite svårare för politiska motståndare att reversera. En nyetablerad rättighet uppfattas ofta inte som skapad av ett politiskt beslut, utan snarare som en insikt om ett evigt värde som nu blivit erkänt. Det finns goda skäl att cementera de regler som försvårar att själva demokratin avskaffas; inskränkningar i yttrandefrihet och undantagstillstånd skall vara svåra att genomföra. Men mycket annat adlas till rättigheter vilket förskjuter rättfärdigande och kritik från det politiska till det juridiska. Reglerna skall inte bara tillämpas, utan omtolkas, av juridiska instanser. Judikaliseringen av samhället är en trend och den står i konflikt med såväl den populistiska demokratin som den representativa. Etniska rättigheter och vad som anses vara diskriminering är områden där regler och tvång expanderar. Ett exempel på inskränkning av yttrandefriheten är missledande definitioner på hets (= ”uttrycka missaktning”, 16 kap. 8 §). Överheten trycker inte på i nationalistisk riktning med tvång på svensk flaggviftning utan i motsatt riktning; det är inte en assimilering som ordinerar och uppmuntras utan den motsägelsefulla integrationen. Det handlar om en rätt för minoriteten att manifesteras sin avvikelse samtidigt som majoriteten åläggs att inte agera på ett sätt som kan vara antingen exkluderande eller assimilatoriskt påträngande. Frågan om denna politik är förnuftig skyls över av metafysiska påståenden om rättigheter.

#### 4.2 Nationalismens rationalitet

När 1800-tals romantiker som Johann Herder (1774) förespråkade nationalism så var det en nationalism som var mytisk – inte rationell – och fredlig – inte krigisk. Den nästföljande bilden av nationalismen var fortfarande mytisk, men nu uppfattades den, inte oberättigat, som krigisk. Man kan ifrågasätta om det inte är dags för en tredje version som bättre överensstämmer med nationer som Sverige. Att ersätta krigisk med fredlig är kanske inte så kontroversiellt, men frågan är om inte också det mytiska bör ifrågasättas och rationaliteten uppvärderas.

En invändning mot nationalismen är tankexperimentet att en nationalist som fötts i en etniskt avvikande familj skulle hysa helt andra lojaliteter; nationalism är blott en primitiv stimulireaktion. Men alla andra principer kan lika lätt tänkas reviderade – en parallell kan vara tesen om trohet i äktenskapet. Den tesen framstår knappast som godtycklig, trots invändningen att med små slumpmässiga influenser hade äktenskapet blivit med en annan person. Många nationalister är anhängare av den etnopluralistiska doktrinen; dvs de universaliserar sin preferens för den egna nationen till att människor med annan nationalitet har preferenser för sina nationer (Rydgren & Widfeldt 2004). Det finns inget märkligt med en preferens för den egna nationen jämfört med andra preferenser och principer.

Nationalismen är inte heller nödvändigtvis heroiserande subjektiv, utan kan vara kritisk utifrån ett internationellt perspektiv. Den svenske fotbollssupportern har sina sympatier med det svenska landslaget, men kan anse att Spanien har det bästa landslaget. Det finns ingen motsättning mellan en partisk sympati och en rationell bild av de olika lagens svagheter och förtjänster. Inte ens det som kan rub-

riceras som ”banal nationalism” (Billing 1995) är nödvändigtvis irrationell. På samma sätt kan nationalisterna i politiska och ekonomiska frågor ha andra länder som förebilder i olika hänseenden. Det primära är inte att se det egna landet som bäst, utan att fokusera identitet och engagemang till det. En stat, i synnerhet en demokratisk stat, är en komplicerad organisation. Om en etnocentrisk grund är en källa till lojalitet som bidrar till ett fungerande samhällskontrakt så tycks det vara en positiv faktor som det är rationellt att vårda. Det nationella intresset för västerländska demokratier är knappast en mytisk illusion utan bör ses som en fredlig och rationell realitet.

## 5 Slutsatser

### 5.1 Tre centrala invändningar mot nationalism

Nationalismens nära band till demokratin gör det troligt att den också skulle omfattas av den goodwill som demokratin åtnjuter. Men i den västerländska eliten finns en omfattande misstro mot nationalism som jag tror kan sammanfattas i tre invändningar: den historiska, den ekonomiska och den filosofiska. Det finns anledning att vara kritisk till de invändningarna.

Nationalismens konfliktbenägenhet överdrivs. All omvandling av statsmakten kan leda till våldsamheter, så ock nationalism, men mer betydelsefullt i ett längre perspektiv är fredligheten i de etablerade demokratiska nationalstaterna. Nationalismen tycks mig ha samma relation till ”stabilitet” som demokrati: dess introduktion skapar instabilitet på kort sikt, men på lång sikt är den stabilitetsfrämjande. Den generella historiska erfarenheten är att det

är konfliktskapande att inte ta nationella hänsyn.

Den ekonomiska globaliseringen tycks inte eliminera nationerna. Det som eliminerats är de multikulturella imperierna och nationellt avgränsade marknader som gav väsentliga småstatsnackdelar. Nu finns existensmöjligheter för betydligt mindre nationalstater.

Den filosofiska invändningen utifrån en universalistisk idealism imponerar knappast. I valet av utgångspunkt för en moralisk modell bör man välja en universell empirism, inte ett populärt tankeexperiment. ”Universell nationalism” tycks vara en empiriskt väl kvalificerad kandidat. Här finns en etnisk identitet som en förstärkande kraft till en instrumentell organisation, staten, som kan prestera resultat för sina medborgare.

### 5.2 Två modeller

Jag ser det som rimligt att jämföra två styrelsemodeller. Den ena är en nationalstatsmodell som bygger på en liberal demokrati. Termer som ”folkvilja” och ”folkets intresse” kan låta som totalitär metafysik, men här menas något relativt konkret. En öppen debatt leder till en folkopinion i olika frågor. Den politiska positioneringen i val leder ofta till att partierna lägger sig nära den politiske medianväljaren som blir något av en idealtyp för folkviljan. I många frågor saknas en sådan preciserad vilja, utan politikern innehar en expertroll, liknande den hos en advokat eller en läkare, och i den förtroendepositionen åligger att verka i uppdragsgivarens intresse. Poängen med termerna ovan är att inte bara se de valda representanterna som makthavare med ett öppet mandat, utan med en stark koppling till sina uppdragsgivare; det finns en skyldighet att föl-

ja folkviljan och det finns ett professionellt uppdrag att agera i folkets intresse.

Både nationellt och inom EU finns tendenser till vad som ofta kallas en konsociationell modell i vilken nationen och folkviljan skall snarare tolkas och tämjas än följas av politikerna. En kulturellt splittrad väljarkår skall genom sina representanters arbete åtnjuta en konstruktiv politik och det är knappast troligt att de olika folkgrupperna har en uppfattning om det gemensamma bästa, utan de ger sina representanter ett mycket öppet mandat. Politiken är snarast en process att jämka samman olika grupperns skilda preferenser än att realisera en folkvilja och majoritetsuppfattningen ges en mindre vikt och olika minoritetens särintressen tillskrivs en större roll. Demos i singularis har ersatts av fragmentaliserade grupper.

Lincolns vision av ”styrelse av folket, genom folket och för folket” (i den klassiska formuleringen: *vox populi vox dei*) kan utformas med olika vikt vid de tre ingående komponenterna. Nationalstaten har, genom en distinkt syn på demos, en klar bild av ”för folket” dvs folkets intressen. Där råder också en populistisk demokratisyn, folkviljan uttrycker sig ”genom folket”. Det multikulturella perspektivet ser ett mer splittrat folk och att representanterna i beslutsorganen speglar dessa olikheter tillmäts stor vikt; de skall vara ”av folket” också i bemärkelsen av respektive subgrupp av folket. Folket ses som heterogent, men subgrupperna som högst homogena, varför den sociologiska grupp-tillhörigheten ”av” ses som den viktigaste av de tre komponenterna i den konsociationella modellen. I en klassisk demokratisk syn tillmäts däremot inte det sociala ursprunget någon större betydelse. En aristokrat kan företräda ett lägre ständs intresse och en persons proletära bakgrund är en svag garanti för att personen inte blir

influerad av intressen knutna till hans nya sociala roll.

Den multikulturella synen leder till en kraftig gruppaccentuering. Om homosexuella gläds över en utnämning av en homosexuell person till en hög position finns naturligtvis också grupper som irriterar sig på att den utvalde inte istället blev en frikyrklig eller handikappad person. Möjligheterna för denna särgruppsentusiasm ökar om det finns en stor majoritetsgrupp som är förnöjsam med att representeras i underkant och märkligt entusiastisk till ökad representation för i stort sett varje annan grupp. Ledare för respektive grupp bedöms främst efter sin förmåga att representera särintresset och det gynnar snarare särintressets extremister än centristerna. En rimlig gissning är att när beslut kompromissas fram så är det inte representantens personliga intressen eller speciella profilfrågor som utsätts för eftergifter utan de frågor som kan rubriceras som gemensamma intressen. Det förefaller mig troligt att multikulturella modeller kan fungera bättre i odemokratiska stater. I de Osmanska och Habsburgska rikena kunde olika grupperns representanter få tillträde med sina önskemål och en regent och hans stab fastställde sedan statens politik; representanternas partsinlagor var komponenter i informationsprocessen, inte avgörande i beslutsprocessen. För en demokratisk stat finns stora risker för splittring mellan grupper samt för en distansering till den elit som beslutar. Uttrycket eliternas kartell är inte bara applicerbar på predemokratiska multikulturella stater utan också på EU.

Det är knappast långsiktigt möjligt att skapa en demokrati på endast ett osynligt och outtalat gemensamt intresse, det behöver också finnas ett reellt sådant. Här tror jag att nationalstaten är stark; kopplingen mellan individ och nation är inte

fiktiv, utan fortfarande i hög grad reell, inte minst ekonomiskt. Men detta gemensamma intresse hotas om det blir osynligt, outtalat och motarbetat. Mångkulturalismen är en utmanare som behandlas med okritisk välvilja och detta har fått negativa intellektuella och praktiska effekter. Det förfaller oklokt att försvaga nationalstatsmodellen och idyllisera en icke konsistent kombination av gränslös inkludering samt favorisering av olika subnationella och externa grupper. En ny alternativ demokrati, med sämre koppling till folkets intresse och folkviljan, tycks mig inte leda till en demokratisk utveckling utan erinrar mer om det nu hädangångna alternativet ”folkdemokrati” – folket och demokrati behålls som värdeord men betydelsen korrumpas. Det kan ifrågasättas om det är den liberala demokratiska nationalstaten som är otidsenlig; det kanske är diagnosen av nationalstaten som syndig och sjuk som behöver omprövas?

## Referenser

- Alesina, Alberto & La Ferrara, Eliana. 2005. "Ethnic diversity and economic performance", *Journal of Economic Literature*, 43 (3), s 762-800.
- Anderson, Benedict. 1983/1993. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Daidalos, Göteborg.
- Arnstberg, K.O. 2006. *Svenska Tabun*. Carlssons, Stockholm.
- Beiner, Ronald. 2003. *Liberalism, Nationalism, Citizenship*. UBC Press, Vancouver.
- Berggren, Erik. 2006. "Folklighet, främlingshot och mikrostatskupper" i Hedetoft m fl. (Red). *Invandrare och integration i Sverige & Danmark*. Centrum för Danmarksstudier, Lunds universitet.
- Billing, Michael. 1995. *Banal Nationalism*. Sage, London.
- Bohman, James. 2007. *Democracy across borders: From demos to démoi*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Brittan, Samuel. 2005. *Against the Flon*. Atlantic Books, London.
- Brock, Gillian. 1999. "The New Nationalism", *Monism*, Vol 82, Issue 3
- Connor, W. 1994. *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*. Princeton University Press, Princeton.
- Couture, Jocelyne. 1999. "Cosmopolitan democracy and liberal nationalism", *Monism*, Vol 82, Issue 3.
- Dworkin, Ronald. 1981. "What is equality? Part one + part two" *Philosophy and Public Affairs*, Vol 10 nr 3, s 185-246 and nr 4, s 283-345.
- The Economist*. 2009. "We are all Belgians now", November 28, p 39.
- Gellner, Ernest. 1983. *Nations and Nationalism*. Blackwell, Oxford.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Polity Press, Cambridge.
- Hamilton, William D. 1964. "The genetical evolution of social behaviour", *Journal of Theoretical Biology*, 7, s 1-52.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio. 2007. *Multituden Krig och demokrati i imperiets tidsålder*. Tankekraft, Hägersten.
- Herder, J. G. 1774/1967. *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit*. Surkamp, Frankfurt a.M.
- Hettne, B, Sörlin, S. & Östergård, U. 2006. *Den globala nationalismen*. SNS förlag, Stockholm.
- Hobsbawm, E. & Ranger, T. 1983. *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Horowitz, D. L. 1991. *A Democratic South Africa*. University of California Press, Berkely.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy*. Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, W. & Banting, K. (eds) 2006. *Multiculture and the welfare state – recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford University Press, Oxford.
- Lasch, Christoffer. 1995. *The Revolt of the Elites – and the betrayal of democracy*. Norton, New York.

- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press, New Haven.
- Locke, John. 1690/1967. *Two Treatises of Government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MacIntyre, Alisdair. 1994. "A partial response to my critics" in Horton, J and Mendus, S (Eds), *After MacIntyre: Critical Perspectives on the Work of Alisdair MacIntyre*. Polity, Cambridge.
- Martens, P. & Holmberg, S. (2005). "Brottslighet bland personer födda i Sverige och utomlands." *Brottsförebyggande rådet*, 2005:17.
- Mill, John Stuart. 1861/1991. *Considerations on Representative Government*. Prometheus Books, New York.
- Miller, David. 1995. *On Nationality*. Clarendon Press, Oxford.
- Mosse, George. 1980. *Masses and Man. Nationalist and Fascist Perceptions of Reality*. Howard Fertig, New York.
- Muller, Jerry. 2008. "Us and Them, The enduring power of ethnic nationalism", *Foreign Affairs*, March/April.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, New York.
- Olson, Mancur. 2000. *Power and Prosperity*. Basic Books, New York.
- Patterson, O. 1977. *Ethnic Chauvinism: The Reactionary Impulse*. Stein and Day, New York.
- Platon. 370 f Kr/1969. *Staten*. Wahlström och Widstrand, Stockholm.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.
- Rawls, John. 1999. "The Idea of an Overlapping Consensus" in *Collected Papers*
- Renan, Ernest. 1882/2010. "Vad är en nation?", *Fronesis* nr 34.
- Riksdag och departement*, 2009, nr 20, s 16.
- Roth, Hans Ingvar. 2009. Vetenskapsrådets kvartalsseminarium om Multikultur, 16 dec.
- Rydgren, Jens & Widfeldt, Anders. 2004. *Från Le Pen till Pim Fortyn- populism och parlamentarisk högerextremism i dagens Europa*. Liber, Malmö.
- Salter, Frank. 2007. *On Genetic Interests: Family, Ethnicity, and Humanity in an Age of Mass Migration*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Schlesinger Jr., A. M. 1992. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*. Norton, New York.
- Shaw, R. and Wong, Y. 1989. *Genetic Seeds of Warfare: Evolution, Nationalism and Patriotism*. Unwin Hyman, Boston.
- Smith, Anthony. 2003. *Chosen People: Sacred Sources of National Identities*. Oxford University Press, Oxford.
- Sverigebilder 2.0. 2007. Nämnden för Sverige-främjandet, www.sweden government.se
- Tamir, Yael. 1993. *National liberalism*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Taylor, Charles. 1992. *The Ethics of Authenticity*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Tilly, Charles. 1985. "War making and state making as organized crime", in, *Bringing the state back in*. Evans, P. et al. (Eds), Cambridge University Press, Cambridge.
- Torbiörn, Kjell. 2003. *Destination Europe*. Manchester University Press, London.
- Tullberg, Jan & Tullberg, Birgitta. 1997. "Separation or Unity? A Model for Solving Ethnic Conflicts", *Politics and the Life Sciences*, Vol. 16, No. 2, pp. 237-248.
- van den Berghe, Pierre. 1987. *The Ethnic Phenomenon*. Praeger, New York.
- Walzer, Michel. 2007. *Thinking political; essays in political theory*. Yale University Press
- Zaremba, Maciej. 2009. "Vilse i mångfalden", *Dagens Nyheter*, 5 mars.

# Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: MAGNUS ERLANDSSON

---

---

## Förbundsredaktören har ordet

---

---

Enligt Höskoleverkets analys av Statistiska centralbyråns statistik (SCB) viker lärare och forskare vid universitetens och högskolornas humanistiska och samhällsvetenskapliga fakulteter 33 procent av sin arbetstid till att forska och tre procent av arbetstiden åt att ansöka om forskningsmedel (vilket alltså motsvarar knappt en tiondel av den tid som ägnas åt forskning).<sup>1</sup> Var just statsvetenskapens lärare och forskare hamnar går inte att avgöra av Höskoleverkets studie, eftersom den bara redovisar siffror på aggregerad humanistisk-samhällsvetenskaplig nivå. ”Känslan”, som SCB inte mäter, säger mig att det i våra korridorer viks mer än de på pappret lite futtiga tre procenten åt att äska medel. Men den känslan är kanske kopplad till ett annat svårsmitt fenomen: hur de där tre procenten lyfter från den beviljade ansökarens axlar men tynger den avslagnes.

1. Höskoleverket (2011), *Tio procent av forskningstiden ägnas åt att ansöka om forskningsmedel*, 2011-11-22, rapport byggd på statistik från Statistiska centralbyråns undersökning om forskning och utvecklingsverksamhet vid universitet och högskolor (<http://www.hsv.se/download/18.7dac986013389229f6e80003415/statistisk-analys-ansokan-FoU-medel-2011-11.pdf>).

Hur mycket tid lärare och forskare ägnar åt sociala medier blir kanske en uppgift för kommande SCB-enkäter – för några tycks dessa verktyg för den tredje uppgiften ta mer än tre procent av arbetstiden i anspråk, illustrerat i detta nummers text av Cecilia Garme om svensk politik, svenska statsvetare och Twitter.

I slutet av förbundssidorna finner du även rapporter från arbetsgrupperna på statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå 2011.

MAGNUS ERLANDSSON

---

---

## Twitter – en termometer på samhällstemperaturen

---

---

”Tid för ansvar” var titeln på statsminister Fredrik Reinfeldts regeringsförklaring i september 2011. På Twitter spreds skämtet snabbt: ”Tid för ansvar” var i själva verket ett anagram för ”Fördriv Satan”.

Inom några timmar hade twittrarna krängt lustigheten ut och in åtskilliga gånger. Det haglade analyser om vem Satan var i sammanhanget och hur strategin kunde omsättas på policynivå, och hur man skulle tolka andra potentiella ana-

---

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post [Magnus.Erlandsson@score.su.se](mailto:Magnus.Erlandsson@score.su.se) eller telefon: 0708-954500.

---

gram bland regeringens slagord såsom ”arbetslinjen” (”Jeltsin-baren”?).

Några veckor senare drog en twittrare igång en skämt- och kritikkampanj av gruchomarxistiska mått sedan Moderaterna vid sin stämma hade slagit fast en ny och inte helt sanningsenlig beskrivning av sin egen historia. I ett kollektivt hysteriskt skrattanfall hjälpte twittrarna regeringspartiet på traven: ”1066: Moderaterna vinner slagit vid Hastings”, ”1969: Moderaterna landar på månen”, men man grävde också upp obehagliga gamla citat från ledande moderater om apartheid och Sydafrika.

### Ironi och allvar

Anekdoterna säger något om användningen av Twitter i Sverige. Det är sant att Twitter ofta används för snabba kommentarer kring aktuella politiska händelser, gärna bitska och ironiska, och de kan snabbt få mycket stor spridning i inflytelserika kretsar. Twitter är helt enkelt roligt för politiskt intresserade. Men anekdoterna säger inte allt. Twitter fungerar också väl för allvarsamma syften: för att förmedla längre analyser, intressanta nyheter och för att kraftigt förkorta kontaktvägarna mellan människor med yrkesmässigt intresse för varandra. (Sammantaget finns det alltså många goda skäl för statsvetare att läsa färdigt denna artikel.) Som professor Henrik Ekengren Oscarsson säger:

– Alla elfenbenstorn står på marken. För långsiktig legitimitet och finansiering av forskning behöver samhällsvetare vara aktiva för att koppla pågående samhällsdebatt till nya färskva rapporter och forskningsresultat. Här är Twitter ett verktyg som fungerar som bra ”pekare”. Det vill säga, man länkar upp blogginlägg, rappor-

ter eller artiklar som man tycker är relevant för diskussionen. Man har också möjlighet att göra instick och prova idéer snabbt. Om man nu följer ett flöde dyker det snabbt upp lägen där man inser att forskningens hittills bästa svar på de frågor som ställs bör komma menigheten till del.

### Mikrobloggar att följa

Några bakgrundsfakta. Twitter är en så kallad mikroblogg, en tjänst för att skicka korta meddelanden om högst 140 tecken. Den som skaffar sig ett twitterkonto (det är gratis och går snabbt) kan börja prenumerera på meddelanden – tweets – från andra innehavare av twitterkonton – twittrare. Detta kallas att bli en follower, på svenska ”följare”.

På samma sätt kan man själv få följare. Men man är inte tvungen att twittra själv bara för att man har ett konto. Och faktum är att man inte ens behöver ha ett konto för att se vad som skrivs. Det räcker med att ange rätt adress för att se vad någon twittrar ut (– försök till exempel med [www.twitter.com/ceciliagarme](http://www.twitter.com/ceciliagarme)). Alla är dock inte så lätta att hitta. På Twitter är det fritt fram med nicknames och signaturer, så statsvetaren Marie Demker finner man på [www.twitter.com/vanstrastranden](http://www.twitter.com/vanstrastranden).

Med hjälp av så kallade URL-tjänster som förkortar långa och komplexa webbplatsadresser kan man inom ramen för 140 tecken ledigt länka till långa artiklar eller verk (under förutsättning att de finns någonstans på nätet) och ändå få plats med en mening för att introducera dem. När följaren sedan klickar på den förkortade länken i tweeten skickas han eller hon vidare till originalkällan.



### 200 miljoner användare

Twitter lanserades i USA 2006 och har i skrivande stund – hösten 2011 – 200 miljoner användare över hela världen. Riktigt känt blev det i samband med presidentvalet i USA 2008, då Obama-kampanjen flitigt använde Twitter jämte andra sociala medier för att nå ut.

Genombrottet i Sverige kom strax därefter. Vintern och våren 2009 gick Twitter från 1 000 till 10 000 svenska användare på bara några månader. Enligt den senaste stora svenska kartläggningen Twittercensus, gjord i juni 2011 av Intellecta Corporate, finns det 91 000 svenskspråkiga twitterkonton (svenska twittrare som enbart skriver på engelska ingår alltså inte, och de kan vara många).

Vilka är det då som twittrar? Så här säger Hampus Brynolf, rådgivare och analytiker på Intellecta Corporate:

– Twitter i Sverige domineras av två kluster: mediamänniskor och internetmänniskor. I den första gruppen finns journalister, publicister, ledarskribenter, chefredaktörer och så vidare. Den andra gruppen består av experter på sociala medier, internetaktivister men även programmerare, digitala formgivare och andra. De två grupperna har förstås väldigt stort överlapp, men är ändå två ganska tydliga kluster.

Analysen visar vidare att flertalet svenska twittrare är personliga, dvs twittrar som sig själva och inte som företrädare för sina arbetsgivare eller något annat organ. Ett växande antal institutioner – myndigheter, företag, organisationer – finns dock på Twitter och administreras då ofta av kommunikationsavdelningarna. Nyttillträdda generaldirektören för Skolverket, den tidigare SACO-ordföranden Anna Ekström, hade personligen upplevt Twitter som så värdefullt att ett av hennes första beslut i GD-stolen blev att Skolverket skulle ha

ett eget twitterkonto. Där förmedlas nyheter, information och länkar om Skolverkets verksamhet.

### Personer i försprång på organisationer

Samtidigt fortsätter Anna Ekström att twittra som enskild person och har hösten 2011 drygt 1 700 följare. Skolverket har efter ett halvårs twittrande ännu inte kommit i kapp sin chef utan har vid samma tidpunkt 1 400 följare. Ett mönster som ingalunda är ovanligt. S-E-Banken som alldeles nyligen börjat twittra under namnet SEBGroup har när denna artikel skrivs bara 68 följare, att jämföra med SEB:s tidigare chefsekonom Henrik Mitelman som personligen har 2 300. Ändå twittrar både Anna Ekström och Henrik Mitelman oftast utifrån sina expertområden utbildning respektive makroekonomi. Slutsatsen är att det är det personliga tilltalet som gör en twittrare attraktiv för andra.

### Målgruppen formerar sig själv

Statsvetaren Ulf Bjereld började twittra i september 2009 och har idag 3 400 följare som han identifierat som journalister, opinionsbildare, politiskt aktiva/engagerade personer och intresserad allmänhet. Med andra ord exakt de kategorier som flitigast använder Twitter och som dessutom är exakt dem Bjereld vill nå.

– Det innebär att det jag skriver har goda förutsättningar att spridas vidare och göra avtryck i det offentliga samtalet. Twittrande är bara en del av min närvaro i sociala medier, där jag ju också finns med en egen blogg samt på Facebook och Google+. Mina bloggposter får till exempel många fler läsare när jag puffar för dem på Twitter eller lägger ut dem på Fa-

cebook. Genom Twitter kan jag också puffa för intressanta seminarier där jag medverkar eller någon bok eller artikel jag har skrivit”, säger Ulf Bjereld som på två år har gjort 8 000 tweets, det vill säga i snitt 10 inlägg om dagen.

Antalet inlägg ökar exponeringen och lockar fler följare. Men twittrare måste också vara lagom återhållsamma. De som twittrar obehärskat frekvent tar upp mycket plats i sina följares twitterflöden, något som Ulf Bjereld har som sällningskriterium när han väljer ut vilka han själv ska följa. Han betonar också värdet av att inte bara själv ”få ut” sina synpunkter och produkter, utan också intressera sig för andras.

– Twitterflödet blir en slags termometer för samhällstemperaturen, särskilt i opinionsbildande kretsar, därför har jag som statsvetare stor nytta av att följa det. Numera kommer också nyheter nästan alltid först på Twitter. Så om jag vill veta om det har hänt något börjar jag med Twitter istället för de traditionella mediernas hemsidor och portaler, säger Ulf Bjereld.

### **Som att stå på torget**

Statsvetaren Katarina Barrling började twittra på sensommaren 2011. Ett halvår tidigare hade hon registrerat ett konto i syfte att följa andra och gjorde inledningsvis ytterst få egna inlägg. När några av dessa vidarebefordrades av andra twittrare – retweetades – började hon plötsligt få egna följare och kände då pressen att komma igång.

– Och när jag gjorde det var det väldigt roligt och intressant, så jag fortsatte.

Katarina Barrlings första känsla var att Twitter var lite skrämmande. På Facebook kände hon sig hemtam och bekväm, att twittra däremot var att ge sig ut på torget, bland anonyma betraktare. Men Twit-

ter gav också möjligheter som Facebook saknar.

– Den stora fördelen är att man kan ta del av en massa intressanta människors tankar, länkar med mera utan att man behöver vara vän med dem eller ens ytligt bekant.

Paradoxalt nog ger just denna egenskap Twitter en elitistisk slagsida. Eller rättare sagt en kändisfaktor som är betydligt starkare än på Facebook som med 4,3 miljoner svenska konton är 47 gånger större som socialt medium.

– Men det kanske ligger i sakens natur att när man skall följa människor man inte känner så är man hänvisad till människor som är kända för någonting, konstaterar Katarina Barrling.

### **Liten grupp väldigt aktiva**

En djupare analys av siffrorna visar att de mest ivriga twittrarna utgör en egen grupp.

Av 91 000 registrerade svenska twitterkonton är det bara en dryg tredjedel som uppvisar aktivitet, och då är aktivitet ändå generöst definierat (minst två tweets i månaden). De 10 procent mest aktiva twittrarna – alltså mellan 3 000 och 4 000 personer – står för hela 80 procent av alla inlägg. Lägg till detta att även kontaktmönstren pekar på en liten grupp superaktiva. Bara 8 000 twittrare följer eller blir följda av mer än 100 personer. Och medan den genomsnittliga twittraren har gjort 273 inlägg gör mediantwittraren bara 23 – ett tydligt uttryck för att twitterati är en liten grupp.

Kanske rentav en klick.

### **Sprida, kommentera, intressera**

Statsvetaren Björn Johnson vid Malmö Högskola hamnade på Twitter efter på-

stötningar från twittrare som hade läst hans blogg och hans debattartiklar om narkotikapolitik och ville höra mer, oftare. Ordentligt biten blev han i valrörelsen 2010. Precis som Ulf Bjereld och Henrik Oscarsson twittrar han för att ge spridning åt egna artiklar och bloggposter. Men också för att debattera och kommentera aktualiteter. Just möjligheten till snabba debatter tycker han är det roligaste med Twitter.

– Ofta twittrar jag när jag blir irriterad över något, säger Björn Johnson.

Han beskriver hur han använder Facebook och Twitter på likartat sätt, men säger också att han tillåter sig att vara något mer sluggerartad och politisk på Twitter.

– Både Twitter och Facebook handlar delvis om hur man väjer att presentera sig i offentligheten – jag tänker på Goffmans ”Presentation of Self in Everyday Life” – så självklart har jag någon form av gräns mellan mitt privata jag och de sociala medierna. Men den är rätt flytande.

Han anser – också i likhet med Bjereld – att twitter ger mycket stort genomslag. Hänvisningar på Twitter leder till avsevärt fler besökare på hans blogg. Men också mätt som kontaktverktyg är Twitter värdefullt. Det ger många nya kontakter, främst med journalister.

### Nyta eller nöje

Hur nyttig, effektiv och givande är då närvaron på Twitter för en forskande och undervisande statsvetare?

Som framgått är Henrik Ekengren Oscarsson positiv, men han gör också en ganska krass cost-benefitanalys. Det man skriver på Twitter är bara färskvara i några minuter, sedan har andras inkommande tweets trängt ner inlägget i följarens flöde och få scollar tillbaka, noterar han.

– Så man kan undra hur bra investerad forskningstid det egentligen är. Min uppfattning är att uppdateringar på Facebook tycks ha en något längre ”livstid”, det vill säga att man kan få spin och kommentarer även flera timmar efteråt. Om man inte retweetas eller får twittersvar inom femtio minuter kommer det aldrig att hända.

Han är också noga med att tweets med SOM-institutet som avsändare antingen ska vara kopplade till ett specifikt evenemang eller länka till existerande rapporter, presentationer eller bokkapitel, där forskare kan nås för uppföljande frågor. Skälet är att han vill vänja följarna vid att det alltid finns relevant forskningsanknuten information i anslutning till en tweet från SOM-institutet. De som följer Henrik Oscarssons egna tweets från hans egen twitteradress kan konstatera att han ofta följer samma regel där.

### Hashtaggen ger ämnet

Eftersom den enskilde twittraren väljer exakt vilka hon eller han vill följa är det lätt att avgränsa inflödet till dem man verkligen tycker är intressanta. Även ämnesmässigt går det i viss mån att ringa in det man vill läsa. Ett nyckelredskap för twittrare är så kallade hashtags (#) som gör ett visst ord eller fras i twitterinlägg sökbara. Därmed är alla inlägg med samma hashtag möjliga att samla och läsa i ett sammanhang.

I incidenten med historieomskrivningen på moderatstämman använde twittrarna exempelvis hashtaggen #stuffmoderaternadid (”grejer moderaterna gjorde”). Rubriceringen görs helt enkelt av den som börjar, och andra hänger på i den mån hashtaggens formulering känns relevant och legitim. Vid Socialdemokraternas extrakongress våren 2011 försökte partiet införa hashtaggen #nystart för alla inlägg

som hade att göra med kongressen. Det ratades av nära nog alla twittrare som inte var socialdemokrater. Journalister och andra föredrog det mer neutrala #skongress.

Inte för att tala ostört.

Men precis som mycket annat på nätet är hashtaggs levande materia. Hashtaggen #svpol användes inledningsvis främst vid vetenskapliga inlägg om svensk politik, men ”kapades” av mer allmänt och i vissa fall specifikt integrationspolitiskt intresserade twittrare.

– Så de normala flödena kan mycket snabbt förändras till fora där det inte känns meningsfullt att bidra, säger Henrik Oscarsson.

Björn Johnson, som personligen haft både glädje och nytta av Twitter, har ändå svårt att ge ett rakt svar på frågan om fler statsvetare borde twittra.

– Jag vet inte, säger han tveksamt.

– Det tar rätt mycket tid. Det beror på vad man vill använda det till. På min enhet är det ovanligt att twittra.

Ulf Bjereld har tre råd till twittrande statsvetare.

– Ett: det är viktigt att förstå Twitters logik, så att man är interaktiv och inte använder Twitter som en megafon. Två: man ska vara målmedveten, veta vilket syfte man har med att vara på Twitter. Tre: man ska vara uthållig. Det duger inte att titta in då och då och tro att någon ska bry sig. Man måste vara tålmodig, för det tar tid att etablera närvaro.

### **Ett elfenbenstornets dilemma**

Frågan om statsvetare på Twitter är egentligen bara den senaste versionen av den urgamla frågan om forskarnas förhållande till omgivningen. Vi kan kalla det elfenbenstornets dilemma (och bortse från den

negativa konnotationen). Forskarna besitter kunskaper de borde dela med sig av, särskilt som deras verksamhet är skattefinansierad. Som experter på just samhället borde statsvetare ha extra starka skäl att utnyttja varje ny kanal till omvärlden så mycket det går. Det faktum att Twitter, till skillnad mot många andra medier (som forskningsrapporter) går rakt in till så många journalister borde göra kanalen ännu mer angelägen, som ett sätt att få ut forskningsrapporternas huvudbudskap om inte annat.

Twitter kan vara en brygga till nya läsare och nya granskare.

Å andra sidan kan isolering vara en förutsättning för att överhuvudtaget få någon forskning gjord, i synnerhet för alla statsvetare med stor undervisningsskyldighet. I den meningen riskerar Twitter att bli ytterligare ett hot mot arbetsron och den andliga friheten, ytterligare ett ”måste” som bryter sönder de dyrbara timmarna av ensamhet.

Eller tvärtom, ännu en tidskrävande frestelse (med samma effekt).

Man ska inte underskatta lockelsen i själva vistelsen på Twitter. Där skapar man ett eget virtuellt vardagsrum, som man själv kan bemanna med alla från Maria Wetterstrand och Göran Hägglund till Barack Obama. Och vilken statsvetare vill inte ha dem i sitt vardagsrum?

Nästa fråga blir om man i så fall har rätt att unna sig sådana nöjen. Och svaret på den kan bara bli ett. Om en statsvetare inte får unna sig nöjet av att dela salong med Barack Obama, vilka nöjen får hon då ha?

**CECILIA GARME  
FIL DR I STATSVETENSKAP, POLITISK  
JOURNALIST, LEDAMOT I STATSVETEN-  
SKAPLIGA FÖRBUNDETS STYRELSE (SOM  
REPRESENTANT FÖR ALLMÄNHETEN)**

---



---

## Rapporter från arbetsgrupperna vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå, 27 – 28 oktober 2011

---



---

### Konkurrens och marknadsanpassning i offentlig förvaltning

I arbetsgruppen ingick totalt 14 personer (tio kvinnor och fyra män) från sju lärosäten, (Göteborg, Linköping, Lund, Mittuniversitetet, Uppsala, Stockholm och Umeå). Tio uppsatser presenterades av såväl seniora forskare som doktorander. Arbetsgruppen var en fristående och öppen fortsättning på arbetsgruppen "Förvaltning som business" som hölls på årsmötet i Göteborg år 2010. Detta arbete gav mersmak och har bland annat resulterat i att Riksbankens jubileumsfond beviljat nätverksfinansiering på detta tema.

Uppsatserna behandlade både pågående forskning och idéer om kommande forskningsprojekt. De gemensamma nämnarna i termer av ett tydligt forskningsintresse för att undersöka marknadsanpassning och konkurrens och vilka konsekvenser detta får för välfärdens kärnområden var dock tydliga. Att aktörer från det privata och offentliga samsas i utförandet av offentlig politik har fått brett genomslag inom många politikområden. Utbildning och skola, äldreomsorg och primärvård är bara några exempel. Denna utveckling, inklusive de drivkrafter som ligger bakom och vilka konsekvenser det får, är emellertid långt ifrån klarlagda. Statsvetenskapliga studier och perspektiv har en central roll för att fylla dessa kunskapsluckor.

Arbetsgruppens första session ägnades åt en diskussion med utgångspunkt i forskarantologin *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* (SNS Förlag). Ester Andréasson, Linköpings universitet och Matilde Millares, Stockholms universitet, inledde med att beskriva huvuddragen i antologin och den spegling som getts av den i media. Thomas Pettersson, Institutionen för ekonomisk historia, Umeå universitet, deltog också i diskussionen och gav värdefulla perspektiv.

Mötet avslutades med gemensam uppsamling med reflektioner och framåtblickar. Vi funderade på hur en gemensam begreppslig utveckling kan se ut och vad vi som statsvetare kan bidra med inom detta ämnesområde. Nätverket *Förvaltning som business* beslutade att träffas nästa gång under senhösten. Syftet med mötet är att mejsla fram innehåll och form på den antologi som ska skrivas inom ramen för nätverket. Vi beslöt också att upprätta en hemsida och att undersöka möjligheterna för att föra in nätverket som en sektion inom Statsvetenskapliga förbundet.

Årets uppsatspris till en yngre forskare/doktorand gick till en av arbetsgruppens deltagare, nämligen Matilde Millares, Stockholms universitet. Hennes uppsats bar titeln *Offentligt och privat: I valet mellan välfärdsstat och välfärdssambälle*.

LINDA RÖNNBERG & URBAN STRANDBERG

### Genus och politik

Arbetsgruppen i genus och politik samlade elva deltagare. Fördelningen mellan doktorander och disputerade var nästan jämn. Totalt behandlades sju uppsatser. Vissa var utkast till artiklar och bokkapitel; andra var delar av ett pågående avhandlingsarbete. Uppsatsernas innehåll och metodologiska utgångspunkter visar på en stor spännvidd inom svensk statsve-

tenskaplig genusforskning. Såväl socialkonstruktivistiska som statistiska ansatser var företrädade. Trots olikheterna fanns det många gemensamma beröringspunkter och stämningen i arbetsgruppen var positiv och tillåtande. Diskussionen blev därmed engagerad och konstruktiv.

Christine Hudson (Umeå) presenterade ett bokkapitel där den svenska regionalpolitiken och dess fokus analyserades ur ett genusperspektiv. Elin Bjarnegård och Pär Zetterberg (Uppsala) jämförde vilken roll politiska partier spelar i kvoteringsystem riktade mot kvinnor respektive mot etniska minoriteter. Elisabeth Olivius (Umeå) diskuterade i ett avhandlingskapitel hur internationellt humanitärt jämställdhetsarbete riktat mot flyktingar kan analyseras med hjälp av ett governmentalityperspektiv. Emelie Lilliefeldt (Södertörn) analyserade hur personvalssystemet i Lettland påverkar kvinnliga och manliga kandidaters möjligheter att bli valda. Jessica Wide (Umeå) analyserade varför kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige har varierat mellan de svenska kommunerna under efterkrigstiden. Marcus Lundgren (Umeå) presenterade en avhandlingspromemoria om subjektspositioneringar hos yrkesverksamma inom fältet socialt arbete. Sara Carlbaum (Umeå) analyserade med hjälp av en feministisk intersektionell ansats hur medborgarskap och medborgare har konstruerats i svensk utbildningspolitik. I arbetsgruppen deltog dessutom Christina Bergqvist (Uppsala), Emil Persson (Malmö) och Ingegerd Municio Larsson (Södertörn) med insiktsfulla och viktiga kommentarer.

Sammanfattningsvis visar arbetsgruppen att genusforskningen inom svensk statsvetenskap är mångfasetterad och levande.

**JESSICA WIDE**

## **Politik och förvaltning för miljö och hållbar utveckling**

I arbetsgruppen Politik och förvaltning för miljö och hållbar utveckling ventilerades 12 paper med utgångspunkt från såväl kvalitativa som kvantitativa empiriska studier. Även om mängden papers medförde en viss tematisk spännvidd var det flera paper som berörde en likartad problematik. Genomgående problematiserades begreppen *governance* vs *government* med utgångspunkt från teorier om *corporate social responsibility*, socialt lärande, *samförvaltning* eller så kallade *wicked problems* genom studier av vatten- rovdjurs- och naturskyddsförvaltning.

Flera papers hade också ett tydligt aktörsfokus med studier av hur *stakeholders* konstrueras samt vilken roll tjänstemän spelar i styrningen av miljöpolitik och förvaltning. Ännu ett tema behandlade konflikter rörande markanvändning bland annat med utgångspunkt från *urfolksrättigheter* där konkurrensen om mark exempelvis vindkraft vs renbete, men även hur synen på naturen (diskursiva praktiker) påverkar handlingsutrymmet för markanvändning både när det gäller naturvård och renskötsel, bevarandet av den vitryggiga hackspetten eller exploatering av grus- och bergtäkter.

Diskussionerna präglades av insiktsfulla och konstruktiva kommentarer och deltagarna var överens om behovet att mötas i en liknande grupp vid nästa årsmöte. Vi fann även möjligheter till forskningsutbyte eftersom problemställningar och empiriska fokus i många fall var gemensamma. Det var roligt att tillväxten av unga begåvade forskare på detta område är så stor med många nya, men också välkända ansikten. Det var en hälsosam blandning

med alltifrån helt nya doktorander till professor emeritus.

**CAMILLA SANDSTRÖM & KATARINA ECKERBERG**

### Europapolitik

Arbetsgruppen i Europapolitik samlade 15 diskussionsvilliga och deliberativt sinnade deltagare. I fokus för överläggningarna stod 7 uppsatser.

Två uppsatser – en av Magnus Lindh (Karlstad) om ett regionalt gränsöverskridande ledarskap och en av Malin Stegmann McCallion (Karlstad) om regionala utrikesrelationer (eller paradiplomati) – belyste den framträdande och spännande forskning som pågår utifrån flernivåperspektiv. Uppsatserna av Karl Loxbo (Linné) och Péteris Timofejevs Henriksson (Umeå) behandlade frågor om europeisering. I Karls fall handlade uppsatsen om europeiseringen av de politiska partierna och hur detta relaterar till tesen om framväxande kartellpartier. Péteris analys handlade om huruvida europeiseringen påverkat inställningen i internationell biståndsgivning i Lettland och Slovenien, inte minst efter det att de före detta ansökarländerna har blivit medlemsstater.

Förhandlingar inom den Europeiska unionen var också föremål för två studier. Markus Johansson presenterade en metod enligt vilken han presenterar beslutsfattare inom rådet med olika scenarier där representanterna för olika stater hävdar att de har ett begränsat förhandlingsmandat på grund av inhemska orsaker. Preliminära slutsatser visar att dessa försök till att binda sig till påbud ”hemifrån” inte upplevdes som särskilt framgångsrikt, i vart fall inte på de lägre nivåerna inom rådets byråkrati.

Jakob Skovgaard (Lund) kunde också visa på hur de interna EU-förhandlingarna om att EU ska vara en ledande förebild

på miljöområdet fått sig en törn efter det misslyckade toppmötet i Köpenhamn. Det har numera uppstått spänningar mellan de som vill driva på och de som vill bromsa, spänningar som ofta men inte alltid följer landsgränser utan också går tvärs över sådana gränser.

Diskussionen om europapolitik avslutades med att Sverker Gustavsson inledde en diskussion utifrån en uppsats om demokratin och EU. Diskussionen om att EU är sui generis kan leda till ett förhållningssätt som hävdar att eftersom EU är så unikt kan man inte ställa samma krav på demokratiska former och processer på denna nivå som man kan ställa på en demokratisk stat. Men om den ekonomiska krisen och strävan att rädda euron leder till att unionen får ytterligare överstatliga beslutsformer så kommer också frågan om inte också EU:s demokratiska former bör utvecklas. Hur bör detta se ut? Hur mycket expertstyre tål demokratin utan att det leder till att talet om att EU:s makt är delegerad till unionen från medlemsstaterna förlorar sin mening om man menar att delegation kan återkallas?

I detta sammanhang kan nämnas att vårens konferens inom det svenska europänätverket för statsvetare (SNES) äger rum i Lund 19-20 mars och temat blir ”Europeiska utmaningar”. Ett minst sagt aktuellt ämne!

**TORBJÖRN BERGMAN & MAGNUS BLOMGREN**

### Jämförande politik

Arbetsgruppen Jämförande politik samlade nio paper och 14 deltagare från sammantaget åtta olika universitet/högskolor. Spännvidden var stor bland de olika bidrag som behandlades. Vissa var renodlat teoretiska medan andra hade sin tyngdpunkt i empirisk prövning. Olika teoretiska perspektiv och metodologiska förhåll-

ningssätt var representerade. Både doktorander och mer erfarna forskare deltog med papper. Gruppens arbete präglades av ett kritiskt prövande och konstruktivt arbetssätt, allt i syfte att bidra till att de produkter som presenterades skulle få bästa möjliga hjälp inför den fortsatta processen fram till publicering. Följande papper behandlades:

Sofie Blombäck, Göteborgs universitet: *A theoretical framework for analyzing the electoral fate of new political parties.*

Andreas Bågenholm, Göteborgs universitet: *Electoral effects of politicizing corruption.*

Svante Ersson, Umeå universitet: *Hur brett kan Lijphart utvidgas i rummet? Ett försök att pröva Lijpharts institutionella dimensioner på 84 demokratiska stater i början av 2000-talet.*

Jonas Hinnfors, Göteborgs universitet: *Ideology and Entry Policy: Why Non-Socialist Parties in Sweden Support Open Door Migration Policies.*

Gustav Lidén, Mittuniversitetet: *Theoretical foundations for analyzing dictatorships.*

Anders Lidström, Umeå universitet: *Local Government Associations in the world: A research proposal.*

Patrik Marier, Concordia University: *The Crucial Role of Governmental Revenues and the Civil Service: Why Saskatchewan could not develop a Swedish Welfare State.*

Karin Persson Strömbäck, University of Stirling: *Unionizing Sex workers? – The Impact of Ideas on Trade Union Policy in Sweden, Denmark, the Netherlands, and the United Kingdom.*

Johanna Pettersson, Södertörns högskola/Uppsala universitet: *On the Edge of the State-Identity Construction as Political Practice in Border Communities.*

**ANDERS LIDSTRÖM & NIKLAS EKLUND**

## **Svensk politik och förvaltning**

I arbetsgruppen Svensk politik och förvaltning presenterades tio papper. Förutom författarna till dessa deltog även ytterligare några personer och gruppen bestod därför av totalt 13 deltagare (sex kvinnor och sju män). Inte mindre än nio lärosäten fanns representerade, från Lund i söder till Luleå i norr (Högskolan i Halmstad, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Luleå Tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet). Såväl avhandlingsskisser och kapitel/artiklar inom ramen för avhandlingar, som artikelutkast presenterades.

Tillsammans illustrerar de papper som presenterades i arbetsgruppen den enorma bredd som finns inom vårt ämne. Det är därför inte någon lätt uppgift att identifiera något gemensamt tema förutom att uppsatserna på något sätt relaterade till svensk politik och förvaltning i bred bemärkelse. Papperen behandlade alltifrån konstruerande av medborgarroller i regionbildningsprocesser och inom utbildningsväsendet till tillväxt- och klusterpolitik och samförvaltning i viltförvaltningsdelegationer. Två av uppsatserna behandlade partier, den ena hur de svenska partierna hanterar vikande medlemsiffror och den andra om nomineringsprocesser till politiska förtroendeuppdrag. Flera papper relaterade till policy på något sätt, ett papper i form av en empirisk fallstudie, ett annat papper i form av en i huvudsak teoretisk diskussion om policybegreppet som sådant.

Majoriteten av de papper som presenterades hade empiriskt inslag som i de allra flesta fall baserade sig på kvalitativ metod. Gruppens deltagare var mycket aktiva och diskussionerna fördes i konstruktiv anda.

**KATARINA ROOS & OLOF JOHANSSON**



# ■ Litteraturgranskningar

REDAKTÖR: RICKARD ANDERSSON

**Hansson, Lisa, 2011. *Public Procurement at the Local Government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals*. Linköping Studies in Arts and Science No. 528. Linköping University, Department of Thematic Studies.**

---

STIG MONTIN<sup>1</sup>

---

Offentlig upphandling i konkurrens kan framstå som ett relativt tekniskt och ekonomiskt tema utan dragningskraft för en statsvetare. Efter att ha läst och granskat Lisa Hanssons avhandling *Public Procurement at the Local Government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals* vill jag på det bestämdaste bestrida en sådan uppfattning.

Avhandlingen (som är en sammanläggning bestående av fyra artiklar samt en teoretisk ramberättelse, nedan kallad ”kappa”) handlar om implementering av transportpolitiska mål genom offentlig anbudsupphandling i konkurrens på regional och lokal nivå. Närmare bestämt gäller det upphandling av kollektivtrafik. I dag upphandlas i stort sett all kollektivtrafik genom konkurrensupphandling. Det är en ökning med cirka 93 procent på 25 år.

---

1 Stig Montin är professor i statskunskap och verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.  
E-post: stig.montin@gu.se.

## Inramning

Först vill jag ge tre inramningar: en om styrning, en om reglering samt en ämnesmässig inramning. Eftersom avhandlingen till stor del handlar om politisk styrning i vid mening kan den placeras i ett sammanhang där det framförs olika teser om förändrad styrning. Under de senaste 15-20 åren har det i den akademiska (och även i den övriga) världen talats mycket om en övergång ”från government till governance” (för en översikt se t ex Hedlund & Montin 2009). Enkelt uttryckt betyder det att statens roll har förändrats i riktning mot att underlätta för saker som man vill skall hända (ekonomisk utveckling med mera) istället för att intervensera på ett mer påtagligt sätt. Det har också uttryckts som en förändring från ”hård” styrning till ”mjuk” styrning; samarbeten i nätverk anses ibland vara effektivare än centralstatlig hierarkisk styrning. Tittar vi lite närmare på vad som faktiskt sker så ser vi att här finns både mjuk och hård styrning och det är kanske det senare som fortfarande har störst betydelse.

Offentlig upphandling av kollektivtrafik är ett område som faller inom ramen för hård regelstyrning. Det är emellertid inte gammaldags regelstyrning via byråkratiska organisationer, utan genom att använda marknadens principer kombinerat med byråkratiska regler. Därmed är önskan att uppnå både effektivitet (genom att konkurrens antas resultera i bättre och billigare tjänster än om kommunen/landstinget själv skulle producera tjänsten) och ansvarighet (genom en reglerad upphandlingsprocess och kontrakt som skall följas

upp). Processen för hur öppen offentlig upphandling skall gå till är tydligt reglerad: specificering av vad som skall handlas upp, formulering av anbudsunderlag, annonsering, granskning av anbud, beslut om kontrakt och 10 dagars utrymme för överklagande till förvaltningsrätt. De grundläggande principerna är icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen och transparens (SFS 2007:1091)

När det gäller den ämnesmässiga inramningen kan avhandlingen placeras inom ramen för statsvetenskaplig implementationsforskning (förvaltningsforskning). Offentlig upphandling studeras främst av ekonomer. De statsvetenskapligt inriktade studier som finns inom detta specifika område tenderar att vara övergripande och betraktar lite slarvigt offentlig upphandling som en ingrediens i New Public Management (NPM). Vad som saknas är ingående studier av vilka konsekvenser som kraven på offentlig upphandling får på lokal nivå, inte minst när det gäller vilket samspel som utvecklas mellan olika aktörer som är involverade i förberedelser för upphandling (planeringsprocessen) och vad som händer när det sker lagöverträdelse och varför det sker lagöverträdelse.

### Forskningsfrågor och upplägg

De två första forskningsfrågorna handlar om aktörerna som medverkar i planering och genomförande av upphandling och den tredje frågan handlar om relationen mellan aktörerna:

1. Hur upprätthåller och ökar aktörerna sitt handlingsutrymme i planering och genomförande av upphandling i konkurrens?
2. Hur fungerar olika kontrollmekanismer och incitament i samband med att

upphandling skall genomföras eller har genomförts?

3. Hur kan vi förstå interaktionen mellan principaler och agenter i planering och genomförande av offentlig upphandling?

Det teoretiska ramverket är huvudsakligen ”rational choice institutionalism”, det vill säga att aktörer antas vara rationella i betydelsen agera utifrån sina intressen (som kan vara egenintressen eller kollektiva intressen), men samtidigt är aktörerna inbäddade i nätverk, sammanhang och institutioner.

En distinktion som används är den mellan principaler och agenter: Principalerna vill få något gjort, men kan av olika skäl inte göra det själva utan låter en agent göra det. I praktiken bildas en kedja av principaler och agenter (väljare – riksdagen – regeringen – förvaltningen osv). Agenterna är styrda, men samtidigt har de ett handlingsutrymme. Ett perspektiv är att de drivs av egenintressen och det har ofta anförts som förklaring till varför många implementering misslyckas (eländesforskning). Det är dock en empirisk fråga vilka intressen som agenterna driver. Agenterna har ofta ett informationsövertag som kan användas på olika sätt. För att reducera implementeringsproblem, det vill säga styra agenterna, kan olika kontrollmekanismer och incitament användas, såsom att hota med sanktioner eller att det finns ett ”brandalarmsystem” som kan utnyttjas av tredje part. Det är i korthet det teoretiska ramverket, som i artiklarna kompletteras med ytterligare teoretiska perspektiv, tex organisationers resursberoende av varandra.

Två empiriska studier har genomförts som ligger till grund för artiklarna. Den ena omfattar två fall inom ett län och den andra utgörs av ett fall inom en kommun. Det är teoretiskt styrda fall, dvs de är valda

utifrån specifika kriterier. Den ena fallstudien gav nya frågor som krävde en ny fallstudie. Ofta genomförs en omfattande studie och sedan avrapporteras den i en monografi. En sammanläggningsavhandling ger dock andra möjligheter om man har förmågan att utnyttja det. Det har författaren i detta fall. Ett case bildar underlag för att skriva både artikel 1 och 4 samt delar av artikel 3. Det används i den ena artikeln för att analysera olika kontrollmekanismer ovanifrån, i den andra för att analysera interaktionen mellan olika aktörer och i den tredje artikeln används det för en analys av "wistleblowers". Den metod som i första hand används är "processspårning" som enkelt uttryckt går ut på att spåra en process i en mängd dokument som sedan kompletterades med intervjuer. Även tidningsartiklar har använts och sekundärdata av olika slag.

#### **Avhandlingens innehåll i fyra artiklar och "kappa"**

Eftersom det är en sammanläggningsavhandling görs ett referat av var och en av de fyra artiklarna.

Den första artikeln ("Solving procurement problems in public transport: Examining multi-principal roles in relation to effective control mechanisms", publicerad 2010 i *Research in Transport Economics* (29)1, s 124-132) handlar om hur principalen, eller rättare sagt, principalerna EU-kommissionen, regeringen och så småningom även ägarna (landstinget och kommunerna) försöker få ett trafikbolag (agenten) att säga upp befintliga avtal med bussbolag för att upphandlingen hade skett på ett felaktigt sätt. Det var nämligen så att ett av bussbolagen som inte fick anbudet klagade till EU-kommissionen och hävdade att upphandlingen inte gått till på ett tekniskt riktigt sätt. Då ville kommissi-

onen att det hela skulle göras om. Det lyckas inte med en gång. Först används mjuk styrning, dvs EU-kommissionen påtalade till den svenska regeringen att upphandlingsdirektivet inte följts och svaret från regeringen blev att det nog var så att fel hade begåtts, men inga åtgärder vidtogs. Kommissionen var inte nöjd med detta utan hotade i nästa omgång med att gå till EG-domstolen. Då vaknade regeringen och skickade Konkurrensverket på det aktuella trafikbolaget (som handlat upp kollektivtrafiken). Det ledde inte heller någon vart eftersom EU-direktiven kunde tolkas på olika sätt. Regeringen där emot menade att kontrakten med operatörerna inte fick förlängas efter 2006. Kommissionen nöjde sig med svaret från regeringen. Vad gjorde då trafikbolaget? Jo, man ville förlänga kontraktstiden ytterligare två år. Samma bussoperatör som två år tidigare hade klagat vände sig åter igen till EU-kommissionen som återigen vände sig till den svenska regeringen. Nu var det slut med mjukstyrningen. Regeringen samlade ägarna (landstinget och kommunerna) för att säga till på skarpen och man hotade med att hålla inne med statsbidragen till kollektivtrafiken (ca 10 miljoner kronor). Det gav effekt och kontrakten upphävdes.

Den andra artikeln, skriven tillsammans med Johan Holmgren ("Bypassing procurement regulation: A study of rationality in local decision making", publicerad 2001 i *Journal of Regulation and Governance* 5(3), s. 368-385) handlar om upphandling av färdtjänst i två kommuner och hur ett trafikbolag (upphandlare) i det sammanhanget åsidosatte upphandlingslagen för att uppnå det man ville uppnå. Syftet med denna fallstudie är att undersöka vilka strategier och vilka överväganden (rationaliteten) som låg bakom detta handlande. Att man åsidosatte lagstiftningen ses

således inte som ett misstag, utan som ett medvetet handlande. Den första upphandlingsprocessen genomfördes i enlighet med regelverket och den operatör som gav det billigaste och bästa budet vann (Sambus). En oväntad – eller i alla fall en oönskad – effekt blev att lokala taxiföretag inte blev underleverantörer till företaget som vann upphandlingen. Dessa taxibolag var mycket beroende av färdtjänstupdrag för att överleva. Ett krav var nämligen att de bilar som registrerats för färdtjänst inte fick ta några andra, vanliga resor. De skulle vara tillgängliga endast för färdtjänst. Den aktuella kommunen är inte så stor och protesterna lät inte vänta på sig. ”Vi vill ha vår taxi kvar” – så kan man sammanfatta protesterna. En febril diskussion startade mellan kommunledning, trafikbolaget och Sambus, men det ledde inte till någon framgång. Då startade kommunen en egen informell upphandling, vilket inte var i enlighet med upphandlingsreglerna. Det var många turer kring detta, bland annat med överklaganden till förvaltningsrätten (tidigare länsrätten) därefter kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Dock lyckades man i två omgångar se till att stödjande de lokala taxiföretagen.

Det hela kan tolkas som en spänning mellan å ena sidan det ”nationella” intresset av att följa upphandlingslagen och det lokala intresset av att främja lokal service. Sett ur ett konkurrensperspektiv kan också sägas att marknaden i den lilla kommunen egentligen är för liten för att konkurrenslagstiftningen skall vara riktigt relevant. Det kan ju vara så att nuvarande upphandlingslagstiftning är ett hinder för lokal ekonomisk utveckling, vilket är en avslutande reflektion i artikeln.

Artikel tre (”The private whistleblower: defining a new type of role in the public system”, inskickad för publicering) hand-

lar om ”wistelblowers”, eller visslare på svenska. Uttrycket kommer från engelska polisen som förr använde visselpipor när de ville uppmärksamma kollegor och allmänheten om pågående brott. Ofta sker det numera genom massmedia. Inte sällan handlar det om misstankar om korruption i samband med offentlig upphandling och visslaren är ofta anställd i en kommun. Rent allmänt kan sägas att å ena sidan har förändrad styrning (ökat inslag av offentlig upphandling) skapat allt fler ”korruptionszoner” där risken för oegentligheter är stor, vilket ökar behovet av visslare. Å andra sidan har kraven på lojalitet ökat, det finns en utbredd rädsla för att påkalla uppmärksamhet. Kanske riskerar man att förlora sin anställning eller bli utfrusen om man visslar. I denna artikel handlar det dock inte om ”offentliga visslare”, utan om en ”privata visslare”, dvs ett privat bussföretag som var missnöjt med utfallet av en offentlig upphandling (samma fall som i artikel 1, som nu skrivs från ett annat perspektiv). Författaren menar att troligen har en visslare inom en offentlig myndighet andra motiv till att påbjuda uppmärksamhet kring oegentligheter än en privat visslare, som samtidigt är företagare och potentiell operatör. Den senare kan antas agera rationellt i förhållande till företagets grundläggande ekonomiska mål (vinstmaximering).

En upphandling hade missköts och ett företag protesterade till EU-kommissionen. Det hände igen och samma företag protesterade. Företaget protesterade även en tredje gång, denna gång i form av en överklagan till förvaltningsrätten. Rätten beslutade till förmån för bussföretaget. Historien tar inte riktigt slut där, eftersom vid en fjärde upphandlingsomgång försökte upphandlaren återigen gå förbi upphandlingsreglerna. Denna gång överklagade emellertid inte bussbolaget.

Det kan finnas skäl för en privat aktör att rapportera oegentligheter i samband med en upphandling om han/hon är övertygad om att få sin överklagan godkänd i domstol och att upphandlingen därmed görs om och företaget kan få en ny chans att vinna med sitt bud. Å andra sidan kan det finnas skäl att inte överklaga eftersom det kan leda till exkludering vid nästa upphandling. Många företag uppger att de avstår från att rapportera oegentligheter på grund av risken för att bli "svartlistade". Det finns emellertid, enligt författaren, en tredje variant, nämligen att det sker överklaganden trots att inga felaktigheter har begåtts, vilket blir kostsamt och försenar upphandlingsprocessen. Förklaringen till ett sådant beteende kan vara att ett företags överlevnad är beroende av att få kontraktet. Företaget har således inget att förlora på att överklaga. Det kan också vara så att ett företag överklagar för att få förlängd kontraktstid. Logiken är den att upphandlaren ofta förlänger kontraktstiden till dess att domstolen avgett sitt beslut. Även om ett företag agerar visslare utifrån sin grund, som handlar om vinstmaximering och att försvara företagets intressen och överlevnad, så kan det som en bieffekt innebära att den privata aktören faktiskt agerat utifrån ett allmänintresse, dvs bidrar till att kontrollera systemet.

Det är trots allt bara cirka hälften av alla misstänkta överträdelser av upphandlingslagen som rapporteras till domstol. En policyrekommendation som framförs i detta sammanhang är att incitamenten för att rapportera behöver ökas. Å andra sidan behöver incitamenten för att rapportera även om det inte finns några misstankar om lagöverträdelse minskas.

Den fjärde och sista artikeln ("The tactics behind public transport procurements: an integrated actor approach", kommande i *European Transport Research*

*Review*) handlar om hur olika offentliga myndigheter på regional och lokal nivå agerar i samband med planering av upphandling av kollektivtrafik. En utgångspunkt är att länstrafikbolagen i allmänhet har stor självständighet och det kan vara ett demokratiproblem, dvs de är ganska fria från politisk styrning. Försök har gjorts att genom förändrad organisation, framför allt genom att överföra ansvar till ett samordnande regionförbund ändra på dessa förhållanden. Frågan är om man lyckas?

Det är fyra aktörer som undersöks: länstrafikbolaget, landstinget, kommuner samt regionförbundet. Situationen kan beskrivas som en multipel principalrelation. För att förstå den komplexitet som detta innebär används ett teoretiskt perspektiv som kallas teorin om makt-beroende, det vill säga att organisationerna är beroende av varandra. Att ha makt i detta sammanhang innebär förmåga att mobilisera eller ha kontroll över viktiga resurser (konstitutionella-legala, finansiella, politiska och information). Mobilisering av resurser kan t ex ske genom att samarbeta med andra aktörer och bilda koalitioner. Vad händer? Jo, trafikbolaget försöker på olika sätt behålla ett stort handlingsutrymme, bland annat genom att bjuda in ledande kommun- och landstingspolitiker och tjänstemän för att de skulle ange vilka krav de ville ställa på upphandlingen (säkerhet, miljö osv). Med andra ord ville man ha en dialog och komma överens om spelreglerna för upphandlingsprocessen. En medverkande kommunal tjänsteman kunde emellertid vittna om att det inte blev någon dialog med var och en av kommunerna. Diskussionen fördes över huvudet på kommunrepresentanterna. En annan strategi från trafikbolagets sida var att involvera regionala och kommunala tjänstemän och därmed lämna politikerna utan-

för. Ytterligare ett sätt var att stärka presidiets roll inom trafikbolaget, vilket framför allt stärkte ordförandens och den ledande tjänstemannens roll.

Ett annat spel som sker i planeringsprocessen handlar om pengar. Principalerna kan ha två olika utgångspunkter. Den ena är att sätta en budgetram för att därefter fråga trafikbolaget vad man kan få för pengarna. Den andra är att först ange vilka behov och krav som bör gälla, t ex säkerhet och miljö och därefter fråga vad det skulle kosta. Landstinget och regionförbundet företräder den första linjen och kommunerna ofta den andra. Den regionala organisation som sätter priset för vad kollektivtrafiken får kosta är skild från den lokala organisation som specificerar den service som skall levereras. Denna rollfördelning kan trafikbolaget utnyttja för att stärka sin position, genom att spela ut landstinget och kommunerna mot varandra. Ytterligare spel är det som (formellt och informellt) pågår mellan tjänstemän och politiker i kommunerna, där tjänstemännen uppenbarligen ofta har ett övertag, men de är också beroende av varandra.

Vidare behandlas hur det regionala samverkansorganet försöker mobilisera politiska resurser och informationsresurser för att påverka (man har ju inga finansiella resurser) i planeringen av upphandlingen av kollektivtrafiken men framgången är osäker. En av artikelns slutsatser är att det faktiskt är så att trafikbolaget (agenten) har en dominerande roll i planeringen av att handla upp kollektivtrafik.

Vad blir summan av allt det här? Tre grupper av slutsatser dras i kappan, som direkt relateras till forskningsfrågorna. Först görs en sammanfattande analys där resultaten från två av artiklarna placeras in efter två dimensioner: om man har följt lagstiftningen och om man har agerat i en-

lighet med lokala politiska mål. Här kan man se att det sker en förflyttning under processens gång. Ett resultat som då framkommer är att även om aktörerna försöker behålla eller stärka sitt handlingsutrymme så förr eller senare verkar det som att de tvingas in under lagens ramar. Den andra gruppen av slutsatser rör kontroll och styrning av agenterna. En slutsats här är att om staten skall styra agenterna till att upphandla enligt det regelverk som finns så är det mer effektivt att vända sig till de agenter som ligger närmast under i styrningskedjan, det vill säga kommun och landsting som är ägare av trafikbolagen, än att vända sig till trafikbolagen. En annan slutsats är att det inte alltid är så att principalernas problem är att agenterna håller inne med information. Istället kan det vara så att principalerna inte använder informationen. Det kan i sin tur bero på att dessa principaler är agenter för andra principaler och de inte känner någon press därifrån att ta itu med trilsksande agenter. En tredje slutsats är att privata visslare kan ha en viktig kontrollfunktion. Den tredje gruppen av slutsatser rör interaktionen mellan principaler och agenter. En slutsats är att sådana relationer bör studeras i sitt konkreta sammanhang, inte minst då denna relation består av en kedja med principaler och agenter där en agent blir principal för en annan agent osv.

### Slutomdöme

Avhandlingen är mycket intressant och ägnas ett område som fler statsvetare/förvaltningsforskare borde intressera sig för. Författaren uppvisar en god förmåga att använda ett empiriskt material på ett effektivt sätt. Mot bakgrund av dagens krav på artikelskrivande är det en framgångsrik skicklighet. I artiklarna finns flera intressanta empiriska iakttagelser och intressan-

ta teoretiska reflektioner. Samtidigt är artikelformatet begränsande, vilket bland annat leder till att vissa begrepp och teoretiska perspektiv inte blir så utförligt behandlade som man skulle önska. Exempelvis i en av artiklarna tenderar mobilisering av lokala intressen bli det samma som lokal demokrati och i en annan artikel används Rod Rhodes resursperspektiv på ett något oreflekterat sätt (Rhodes 1999). Framför allt blir det oklart vad ”politiska resurser” betyder. Vidare skulle jag önskat att författaren i kappan hade diskuterat relationen mellan det rationalistiska public choice-perspektivet och ett socialkonstruktivistiskt perspektiv. Det är det första som huvudsakligen används som teoretiskt ramverk, men mycket av de empiriska iakttagelserna skulle också kunna tolkas i ljuset av det andra. Exempelvis framgår det att intressen i flera fall tenderar att vara något som konstrueras i ett konkret sammanhang snarare än att de är givna på förhand. Dessa kritikpunkter förtar dock inte huvudintrycket av att det är en bra och läsvärd avhandling – som kan läsas i delar eller som helhet.

### Referenser

- Hedlund, Gun & Stig Montin (red), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Rhodes, R. A. W., 1999. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Ashgate.

**McCormick, John P., 2011. *Machiavellian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.**

---

### KJELL ENGELBREKT<sup>1</sup>

---

En självmotsägelse? Nej, för dem av oss som läst Chicagoprofessorn och statsvetaren John McCormicks tidigare arbeten kan det betraktas som uteslutet. Därtill är McCormick alltför stilsäker och teoretiskt precis som författare. Titeln *Machiavellian Democracy* måste nog därför uppfattas som en högst medveten provokation, skapad i spänningen mellan två synbarligen oförenliga begrepp.

Riktigt hur sinnrikt denna provokation utformats och hur djärvt författaren utmanar oss sjunker egentligen bara in efter åtskilliga sidors läsning. McCormick tar sig inte bara an generationer av idéhistorikers och politiska teoretikers tolkningar av ett av renässansens mest kända författarskap, Niccolò Machiavellis. Han använder i sin tur detta författarskap för att ifrågasätta tolkningen av en betydande tanketradition, och ytterst – kan man hävda – dagens västerländska demokratibegrepp.

Provokationen är således flerskiktad. Närmast ytan finns sammankopplingen av demokratibegreppet med Machiavelli, upphovsman till litteraturhistoriens mest lästa furstespegel och av många betraktad som en elitistiskt resonerande rådgivare till allehanda ljusskygga beslutsfattare. Redan efter Vatikanens fördömanden i bör-

---

1 Kjell Engelbrekt är docent i statsvetenskap vid Institutionen för säkerhet och strategi, Försvarshögskolan, där han bl a undervisar i politisk teori.  
E-post; kjell.engelbrekt@fhs.se

jan av 1500-talet utpekades Machiavelli, en man som tjänat både Medicidynastin och Republiken Florens och utförligt beskrivit bådadera i en rad betraktelser, av kritiska kommentatorer som personifieringen av en ny sekulär och amoralisk anda. Bilden av Machiavelli som det politiska ränksmideriets obestridde mästare, en anti-liberal maktfilosof, hade etablerats.

I modern tid har Machiavelli fått en något mer respektfull behandling med hänvisning till sin iakttagelseförmåga och originalitet, men även fortsatt förknippats med amoralisk diplomati, stats- och krigskonst. Den tyske historikern Friedrich Meinecke (1924) förnyade i början av 1920-talet en i huvudsak kritisk läsning av renässanstänkaren, och Machiavelli tillskrevs under förra århundradet en rad beundrare av tveksam karaktär. Med sådana vänner som Carl Schmitt, kallad Tredje Rikets ”kronjurist”, har Machiavelli egentligen inte behövt några fiender. Eller, anorlunda uttryckt, detta slags vänner har genererat ständigt nya tillskott av kritiker som sällan sett bortom författaren till *Fursten*.

De mer sympatiskt inställda läsarna har egentligen inte förrän i våra dagar lyckats påverka bilden av den amoraliske fursterrådgivaren. Cambridgehistorikern Quentin Skinners (1981, 1990) insats är särskilt betydande, eftersom denne nogsamt omvärderat Machiavellis insats i enlighet med det historiska och politiska sammanhang inom vilket han verkade. Och därmed framträder många av Machiavellis texter som sällsynt klarsynta analyser vars skärpa har åtskilligt att lära oss om samspelet mellan politiska institutioner och sociala klasser, mellan privata intressen och offentliga åtaganden, liksom mellan inrikes maktutövning och diplomatisk verksamhet.

Men McCormick menar att även Cambridgehistorikernas kontextuella tolkning är otillräcklig, dels genom att den får apologetiska övertoner och dels för att den underskattar skillnaderna mellan Machiavelli och de tänkare vars verk han relaterar till (s. 9-10, 122-125). Machiavelli är inte bara en skarpsynt avslöjare av sin politiskt turbulenta och moraliskt motsägelsefulla samtid, hävdar McCormick, utan en samhällsfilosof vars recept på demokratiska institutioner fortfarande är aktuella. Machiavelli är för det första demokratiskt sinnad, i republikansk mening, genom att han rekommenderade att folkmajoriteten skulle delta i Republiken Florens styre. För det andra kan hans förslag till institutionella lösningar på några av demokratis huvudproblem, anser McCormick, övervägas som viktiga komponenter i framtida reformer av västerländsk, och framför allt amerikansk, demokrati (s. 14-17).

Här antar givetvis författarens provokation en alldeles särskild pregnans, såsom riktad mot republikansk demokratiteori och mot vad författaren betraktar som avigsidor med USA:s eget politiska system. Det är just Machiavellis obevkliga kritik av det obefogat stora inflytande som de rika och mäktiga utövar över medborgarna i Florens som McCormick indirekt låter spegla över den amerikanska verkligheten, bitvis med förödande effekt. Istället för att precisera och artikulera sina egna invändningar mot den ärevördiga amerikanska författningen, presidentämbetet, kongress och senat, samt domstolsystemet, lånar författaren oförblommerat Machiavellis blick. Därmed framträder en ständig strävan hos den härskande eliten att begränsa medborgarnas möjligheter att påverka sitt samhälle, liksom möjligheterna att ställa korrupta ledare tillhörande denna elit inför rätta (s. 114-117).



Enligt förordet till *Machiavellian Democracy* ”utgör medborgarnas oförmåga att kontrollera beteendet hos offentliga tjänstemän och motverka de rikas makt och privilegier ett allvarligt hot mot kvaliteten i politisk representation av idag” (s. vii). För att se till att samhällets elit inte undergräver frihet och jämlikhet behövs, menar McCormick, åtgärder som säkerställer ansvarsutkrävande och som därför går utöver den representativa demokratis idé om regelbundna val. Medan företrädare för modern republikanism starkt betonar representativ demokrati och medborgerliga dygder betraktar McCormick sådana egenskaper som närmast besläktade med idéer hos Machiavellis samtida kollega Francesco Guicciardini, vars förslag till institutionella reformer han menar ytterst gick ut på att begränsa de lägre klassernas inflytande över Republiken Florens i ett ideal som betecknades som ”det snäva styret” – *governo stretto* (s. 103-113).

Machiavelli var däremot en varm förespråkare för *governo largo*, ”det breda styret”. Och utifrån Machiavellis egna texter hämtar McCormick ett antal konkreta uppslag till politiska institutioner som är avsedda att hålla eliten i schack. Det mest detaljerade förslaget, vars utformning utgör det sista kapitlet i *Machiavellian Democracy*, är en så kallad folktribunal med femtio medlemmar vilka utnämns via en lottningsprocedur till ettårig tjänstgöring. Folktribunalen är utformad som en direkt motvikt till den amerikanska senaten, den senare en motsvarighet till den övre kammaren som Guicciardini förespråkade redan för ett halvt årtusende sedan.

Enligt McCormicks förslag ska folktribunalen kunna utlysa folkomröstningar i en fråga som dess medlemmar anser angelägen, inleda avsättningsförfarande gentemot centrala befattningshavare, samt inlägga veto mot ett enstaka lagförslag eller

beslut av regerings- eller statschef. Uteslutna från lottningsproceduren – framhåller författaren i enlighet med Machiavellis rekommendationer för Republiken Florens – vore alla medlemmar av hushåll med en årlig inkomst över 345 000 dollar, det vill säga de rikaste tio procenten av USA:s befolkning. Denna negativa, klassbaserade kvotering ska garantera att folktribunalen hela tiden ser sig som företrädare för folkmajoriteten och med ett mandat att direkt motverka försök från de rikas sida att reellt kontrollera regeringsmakten genom innehav av poster i offentlig förvaltning, via styrning av massmedia, reklamkampanjer eller korruption (s. 183-188).

Självklart är denna typ av radikal kritik av hur ledande grupper i samhället organiserar sig för att behålla sitt inflytande genom olika tekniker och arrangemang inte idéhistoriskt unik för Machiavelli. Men oron över elitens försök att utvidga sina maktbefogenheter på folkmajoritetens bekostnad har under ett och ett halvt sekel – sedan Karl Marx och Friedrich Engels – för det mesta haft sitt ursprung i socialistiskt tankegods. Machiavellis kritik formulerades dock långt innan Marx och Engels trädde in på scenen och florentinaren tycks heller inte ha mycket till övers för de långtgående ekonomiska och sociala jämlikhetssträvanden som längre fram kännetecknade den socialistiska rörelsen. Machiavelli bör betraktas, anser McCormick, som en originell vidareutvecklare av den republikanska traditionen, en uttolkare vars bidrag till denna likväl behöver nogt särskiljas från Ciceros, Guicciardinis och andra aristokratiskt sinnade tänkares.

Som den mest namnkunnige i raden av republikanska tänkare blir Machiavelli dock en ovanligt kraftfull allierad i nutida amerikansk debatt, eftersom han konsekvent tagits i anspråk av den högra sidan

av dess politiska spektrum. Och det är i detta sammanhang som McCormicks sinnrikt konstruerade provokation når sin fulländning. Machiavellis kritik av hur eliter utnyttjar befintliga institutioner för att befästa och utvidga sin makt på bekostnad av de mindre bemedlade görs till utgångspunkt för ett specifikt förslag till tillägg av den amerikanska författningen från 1787: en folktribunal som ”korrigerar” de aristokratiska egenskaper vilka nämnda elit, enligt McCormick, i allt större utsträckning lärt sig exploatera (s. 179-183). Detta tillägg är för övrigt nogt passat till amerikanska politiska traditioner i och med att det anknyter till bland annat maktodelningsprincipen, till systemet med valda domare, samt till principen om effektivt ansvarsutkrävande.

Provokationen är som sagt flerskiktad. Bland kollegorna i skräet av politiska teoretiker är det framför allt Princetonprofessorn av irländskt ursprung, Philip Pettit, som är föremål för författarens kritiska granskning. Få samtida forskare har gjort mer för att rehabilitera och uttolka republikansk demokratiteori än Pettit (1997), i ett intellektuellt projekt som framhållit frihetsbegreppet och medborgarandan snarare än formerna för politiska institutioner. Ett annat typiskt drag för Pettits variant av republikanismen är nedtonandet av jämlikhet och rättvisa.

Genom att lyfta fram det aristokratiska republikanska idéarvet som representeras av Guicciardini och James Madison – den mest inflytelserike av den amerikanska författningens grundarfäder – menar McCormick att Pettit lierar sig med en föreställning om ett paternalistiskt förmyndarskap, vars tillämpning skapar utrymme för elitnätverk att i realiteten dominera samhället. Ett sådant samhälle kännetecknas av passiva medborgare som finner sig i att flertalet politiska institutioner direkt

eller indirekt styrs av representanter för de rika och mäktiga. McCormick instämmer i omdömet att Machiavelli förvisso är republikan. Men han insisterar att den senares originalitet består i att han samtidigt är betydligt mer demokratiskt sinnad än både Cicero, Guicciardini, och Madison (s. 155-157).

Kanske bör just detta förslag till rollväxling i den politiska idéhistorien, där den i övrigt uppburne James Madison får klä skott som en förespråkare för ett *governo stretto* och Machiavelli – som fått ge namn åt det politiska ränksmideriets konst – som en banbrytande förespråkare för *governo largo*, ses som kärnan i McCormicks provokation. Det är dags att skärskåda verken bakom männen och marmorbysterna, tycks McCormick uppmana oss. Och, antyder han, vi kommer inte sällan att bli förvånade över vad vi finner.

Att i slutänden lyckas få läsaren att allvarligt överväga denna långa rad av anspråksfulla påståenden och kritiska omdömen i förhållande till flera av honom sammanlänkade debatter är en imponerande prestation. McCormick kan sägas leverera ett spännande bidrag till debatten om Machiavellis plats i den politiska idéhistorien, där författaren åstadkommit en partiell nytolkning av florentinaren och dennes politiska samtid. En annan pågående debatt gäller republikanismen och dess förhållningssätt till eliter och folkmajoriteter, och där McCormick tydliggör Machiavellis originalitet i förhållande till det företrädesvis aristokratiska – eller rentav oligarkiska – republikanska idéarvet. En tredje, mer generell debatt rör moderna demokratiska politiska institutioner, med utgångspunkt i den politiska representationens idé, och huruvida de förra är tillräckligt robust och precist utformade för att ett reellt fungerande folkstyre inte ska urholkas av moderna elitnätverk.

I dubbel bemärkelse demonstrerar *Machiavellian Democracy* att politisk teori, trots att vi tenderar att tillskriva idéer universell och transhistorisk giltighet, är som mest vital när den behandlar sin samtids mest brännande problem. McCormicks resonemang bygger på en ofta outtalad analogi mellan Machiavellis 1500-tal och vårt västerländska politiska system, samt på ett slags samhörighet med individer som anstränger sig för att analysera och förstå sin egen politiska verklighet med hjälp av historiska exempel. Florentinaren använde sig som bekant av de romerska erfarenheterna för att åstadkomma detsamma. McCormicks känsla av intellektuellt släktskap med Machiavelli tycks fördjupad av en parallell upplevelse av politisk kris, åtföljd av en stark vilja att engagera och upplysa en läsekrets utöver den snävt akademiska.

Huruvida *Machiavellian Democracy* blir en långlivad text inom (idé)historieämnet återstår att se. Italienska historiker, som på senare år uppmärksammat rättstatens successiva framväxt i senmedeltidens Florens, kan möjligen tycka att tonvikten på politiska institutioner under den kortvariga republikanska epoken är alltför snäv (Tanzini 2007). Detsamma gäller inte nödvändigtvis politisk teori. I och med att McCormicks text utifrån ett institutionellt

perspektiv på en och samma gång undersöker makt, klass och folkstyre i 1500-talets Florens och i dagens USA placeras vardera samhälle på ett stimulerande sätt i ömsesidig blyxtbelysning. Och Machiavellis radikala republikanism får plötsligt oväntade beröringspunkter med samtida amerikansk samhällskritik, vare sig denna artikuleras vid akademiska lärosäten eller i proteströrelser på gräsrotsnivå.

### Litteratur

- Meinecke, Friedrich, 1924. *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*. München: Oldenburg Verlag.
- Pettit, Philip, 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Skinner, Quentin, 1981. *Machiavelli: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin, 1990. "Machiavelli's *discorsi* and the pre-humanistic origins of the republican ideas", s 121-142 i Bock, Gisela, Skinner, Quentin, Virilo, Maurizio (red), *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzini, Lorenzo, 2007. *Il governo delle leggi: Norme e pratiche delle istituzioni a Firenze della fine del Duecento all'inizio del Quattrocento*. Firenze: Edifir.

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.se](http://www.statsvetenskapligtidskrift.se)**

# ■ statsvetenskaplig tidskrift

ETTHUNDRATRETTONDE ÅRGÅNGEN  
NY FÖLJD: ÅRG 91  
**113**  
**2011**



UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

**Redaktionssekreterare och ansvarig utgivare**  
**Mats Sjölin**

**Uppsatser**

<i>Shirin Ahlbäck Öberg</i> : Regeringsformen och den samtidiga reformen av Riksrevisionen . . . . .	331
<i>Karl-Göran Algotsson</i> : De svenska partierna och Lavaldomen . . . . .	403
<i>Torbjörn Bergman</i> : Demokratien, statskicket och regeringsformen . . . . .	259
<i>Magnus Blomgren</i> : De politiska partierna och författningen . . . . .	271
<i>Marie Demker – Göran Duus-Otterström</i> : Det individuella brottet? Offer och förövare i svenska medieberättelser 1965-2005 . . . . .	3
<i>Terence Fell</i> : Explaining Policy Failure in Swedish Game Management. An Institutional Analysis . . . . .	191
<i>David Feltenius</i> : En ren partiangelägenhet? – Om regionala och lokala intressen i författningsspolitiken . . . . .	291
<i>Sverker Gustavsson</i> : Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem . . . . .	351
<i>Torbjörn Vallinder</i> : Herbert Tingsten – kanske en lärofader . . . . .	165
<i>Jessika Wide</i> : Regeringsformen och jämställdheten. En granskning av könsperspektivet i Grundlagsutredningen . . . . .	313
<i>Erik Wängmar</i> : Ingen kopia av riksdagsvalet. Utfallet av valen till kommunfullmäktige 2010 i landets 290 kommuner, med särskilda fallstudier av Sverigedemokraternas agerande . . . . .	425

**Översikter och meddelanden**

<i>Björn Badersten – Magnus Jerneck – Bengt Lundell – Mats Sjölin</i> : <i>Torbjörn Vallinder</i> . . . . .	163
<i>Anne Marie Berggren</i> : Genusbegreppet – dess idéhistoriska utveckling och politiska innebörd . . . . .	209
<i>Elin Bjarnegård – Pär Zetterlund</i> : Political Parties and Gendered Political Representation: A Research Strategy for Assessing the Impact of Institutionalization in Candidate Selection Procedures . . . . .	27
<i>Kristina Boréus</i> : Jämlika arbetsplatser i en ojämlik värld. En studie av vad som befrämjar könsjämsamt och etnisk jämlikhet på svenska arbetsplatser . .	36
<i>Karin Borevi</i> : From multi-culturalism to assimilation? Swedish integration policy from a European perspective . . . . .	47
<i>Johan Eriksson</i> : Political Territories in a Global Era . . . . .	57
<i>Peter Esaiasson – Mikael Giljam – Andrej Kokkonen</i> : Ethnic Diversity in Schools and Work Places – Its Effects on Tolerance and Trust . . . . .	64
<i>Peter Esaiasson</i> : Good losers in Democracy . . . . .	74

<i>Carina Gunnarsson – Francesca Forno: Turning the Vicious Circle around – New Frontiers in the Fight against the Mafia. . . . .</i>	83
<i>Carina Gunnarsson – Katarina Barrling Hermansson – Karl Loxbo: Vem bryr sig och vem kan man lita på? Skolans betydelse för ungdomars sociala tillit . .</i>	90
<i>Johan Lagerkvist: China in Africa: ‘New’ South-South cooperation and the issue of state sovereignty . . . . .</i>	97
<i>Johan Lagerkvist: Challenging state power in China: the formation of new citizen norms in emerging civil society . . . . .</i>	105
<i>Nya anslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond . . . . .</i>	25
<i>Alexandra Segerberg: Digital Media and Civil Society Networks: National and Transnational Publics . . . . .</i>	115
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: The Politics and Societies of Child and Youth Wellbeing: Is the Young Generation Lagging Behind? . . . . .</i>	125
<i>Jan Tullberg: Demokrati utan demos – utveckling eller avveckling? . . . . .</i>	441
<i>Olle Törnquist: Statsvetenskapen och ‘det globala Syd’ – kommentarer till Göran Hydéns minnen. Replik. . . . .</i>	375
<i>Perola Öberg – Torsten Svensson: Civila samhället och den upplysta välfärdsstaten . . . . .</i>	131
<i>Jörgen Ödalen: Efter floden: Klimatmigration och den rika världens skyldigheter . . . . .</i>	140

#### **Statsvetenskapliga förbundet**

<i>Magnus Erlandsson: Förbundsredaktören har ordet. . . . .</i>	149, 228, 379, 463
<i>Cecilia Garne: Twitter – en termometer på samhällstemperaturen . . . . .</i>	463
<i>Konferenser . . . . .</i>	230
<i>Notiser . . . . .</i>	152
<i>Rapporter från arbetsgrupperna vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Umeå, 27 – 28 oktober 2011 . . . . .</i>	469

#### **Litteraturgranskningar**

<i>Anders Björnsson: Skuggor av ett förflutet. Bondeförbundet och trettioalet. En idéhistorisk essä. Anm. av Martin Lindström. . . . .</i>	235
<i>Anna Bolin: The military profession in change – the case of Sweden. Anm. av Gunnar Åselius. . . . .</i>	153
<i>Marianne Danielsson: Fängslade idéer. Svensk miljöpolitik och teorier om policyproduktion. Anm. av Kristina Boréus. . . . .</i>	247
<i>Björn Fägersten: Sharing Secrets. Explaining International Intelligence Cooperation. Anm. av Jonas Tallberg. . . . .</i>	239
<i>Eva Hansson: Growth without Democracy: Challenges to Authoritarianism in Vietnam. Anm. av Olle Törnquist. . . . .</i>	387
<i>Lisa Hansson: Public Procurement at the Local Government level. Actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals. Anm. av Stig Montin. . . . .</i>	473

- Barbara Kunz: Kind words, cruise missiles and everything in between – a neoclassical realist study of the use of power resources in U.S. policies towards Poland, Ukraine and Belarus 1989-2008. Anm. av Ronnie Hjorth. 394*
- John P. McCormick: Machiavellian Democracy. Anm. av Kjell Engelbrekt. . . . . 479*
- Isak Svensson – Peter Wallensteen: The Go-Between. Jan Eliasson and the Styles of Mediation. Anm. av Anders Lidén. . . . . 383*