

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 118 · 2016 / 3

Ny följd, årg 95. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Björn Östbring*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Magnus Erlandsson*

REDAKTIONSRÅD *Katarina Barrling Hermansson*, Uppsala universitet; *Marie Demker*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Niklas Eklund*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Karl Loxbo*, Linnéuniversitetet; *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet; *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Magnus Erlandsson*, Malmö högskola, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Joshua Alvarez*, *Sven Eighteen*

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2016 430 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, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 89 45 (Östbring)

TELEFAX 046-222 40 06

E-POST statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

HEMSIDA www.statsvetenskapligtidskrift.org

TRYCK Mediatryck, Lund 2016

ISSN 0039-0747

Statsvetenskaplig tidskrift

Statsvetenskaplig tidskrift är den svenska tidskriften för statsvetare. Tidskriften publicerar vetenskapliga uppsatser, översikter och litteraturgranskningar inom statsvetenskapens alla subdiscipliner och är därtill huvudorgan för Statsvetenskapliga förbundet (SWEPSA). Svenska är huvudspråket, men tidskriften publicerar också texter på danska och norska samt i undantagsfall på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetsspråk.

Statsvetenskaplig tidskrift utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2016 med sin 118:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

Samtliga artiklar kvalitetsgranskas internt av två personer i tidskriftsredaktionen. Den externa kvalitetsgranskningen, med två anonyma referees per artikel, omfattar alla publicerade artiklar utom litteraturgranskningar, kortare översikter/debattartiklar och sakkunnigutlåtanden. Författaren får i samband med redaktionens beslut om publicering/refusering ta del av utlåtanden från referees.

The Swedish Journal of Political Science

Statsvetenskaplig tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) is the Swedish journal for political scientists. The journal publishes scientific essays, review articles and literature reviews in all the subsidiary disciplines of political science and is the principle organ of the Swedish Political Science Association (SWEPSA). While Swedish is its main language, the journal also publishes texts in Danish and Norwegian and, in exceptional cases where the author does not have a Scandinavian language as his/her working language, English.

Statsvetenskaplig tidskrift is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2016 will be issuing its 118th volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

All articles undergo an internal quality review by two members of the editorial office, and all published articles – excepting literature reviews, short review articles/opinion pieces and expert reports – an external quality review by two anonymous referees per article. Once the editorial office has made its decision to publish or reject a paper, a referees' statement will be sent to its author(s).

Innehåll 2016 / 3

Uppsatser

- NIKLAS BOLIN & THOMAS LARUE** Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen..... 307
- STIG MONTIN** En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad..... 339
- MARIA WENDT & CECILIA ÅSE** För Sverige – med livet som insats. Afghanistan-kriget, döden och demokratin..... 359

Statsvetenskapliga förbundet

- MAGNUS ERLANDSSON** Om att påverka – utanför elfenbenstornet..... 389

Litteraturgranskningar

- Niklas Altermark: *After Inclusion: Intellectual Disability as Biopolitics*.
Review by Dan Goodley..... 393
- Ulf Bjereld, Karin Eriksson & Jonas Hinnfors: *Förhandla eller DÖ. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*.
Anmälan av Ingvar Mattson..... 397

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.org
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.
- 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.

Reparlamentariseringen av Sverige?

Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen

Niklas Bolin & Thomas Larue

The Reparliamentarization of Sweden? The Use and Relevance of Parliamentary Resolutions to the Government

In contrast to the theory of deparliamentarization amongst parliamentary democracies, this article points to the Riksdag's use of so-called resolutions (*tillkännagivanden*) to the Government as a sign of growing reparliamentarization. Resolutions in the Swedish context are constitutionally non-binding but politically coercing. From this first study of a hitherto uncharted parliamentary instrument some preliminary conclusions materialise: Resolutions are more complex nowadays than 15–20 years ago requiring more effort from the Government. Parliament's use of resolutions has, broadly pictured, evolved from unanimous or bipartisan demands on often technical issues to an increasingly politicized tool of reining-in minority governments. In some exceptional cases even issuing a few so-called negative resolutions which essentially seek to infringe the Government's executive powers. Resolutions may offer a complementary measurement of a government's parliamentary strength and provide additional insights into the workings of Swedish (and potentially other countries) parliamentarism given additional research.

1. Inledning

I den idealtypiska bilden av parlamentarismen är den lagstiftande församlingen suverän i så motto att dess beslutskompetens endast begränsas genom resultat av det egna beslutsfattandet. Således är den svenska riksdagen formellt folkets främsta företrädare och beslutar om lagstiftning såväl som om statens inkomster och utgifter. Få menar dock att detta är en rättvisande bild av hur den reella makten är fördelad i en modern parlamentarisk demokrati. Istället antas regeringen vara den institution som reellt sett styr över ett lands politiska utveckling. Inom europeiska demokratier kompliceras bilden ytterligare av att både de nationella parlamentens och regeringarnas handlingsutrymme begränsas av europeisk unionslagstiftning.

Niklas Bolin är fil. dr och universitetslektor vid Mittuniversitet. Thomas Larue är fil. dr och enhetschef vid Riksdagsförvaltningen.
E-post: niklas.bolin@miun.se; thomas.larue@riksdagen.se

Tesen om parlamentets nedgång – eller deparlamentarisering (Bergman & Ström 2011) – är ingalunda ny utan framfördes redan i parlamentarismens barn-dom (Bryce 1921). Även om begreppsapparaten tenderar att skilja sig åt likväl som att forskningen skjuter in sig på olika delar av parlamentets förment minskade betydelse har det länge närmast funnits en konsensus kring tanken att parlament i den moderna politiken är ett transportkompani snarare än den formellt sett starka aktör som framträder när man går till de konstitutionella urkunderna.

Reellt är det dock viktigt att beakta att ett parlaments inflytande är avhängigt regeringens sammansättning. Parlamentets och enskilda partigrupperns möjligheter att påverka minskar vid förekomsten av en majoritetsregering och kan antas vara ännu mer begränsad om denna endast består av ett parti. Men även om vi bortser från dessa nyanseringar har uppfattningen om parlamentet som ett relativt maktlöst statsorgan blivit utmanad i senare forskning. Snarare än att vara ett transportkompani visar vissa studier att parlamentet mycket väl kan vara en central institution. Martin & Vanberg (2011) visar att parlamentet ges en starkare roll då den exekutiva makten delas av flera partier inom ramen för en koalition genom att förhandlingar då i större utsträckning antas genomföras såväl inom parlamentsgruppen som under utskottsarbetet. Christensen m.fl. (2002) har tidigare pekat på parlamentets viktiga roll som granskare av den exekutiva makten som ett viktigt korrektiv gentemot tesen om deparlamentarisering. Andra menar att det europeiska unionssamarbetet innebär att parlamenten stärker sin position gentemot regeringen genom starkare kontroll (jfr O'Brennan & Raunio 2007; Barrett 2008) eller t.o.m. att parlamentens roll i den representativa demokratin omdanas (Sprungk 2013). Flera utmärkta om än något ålderstigna nordiska studier (jfr Sjölin 1991, Stordrange 1988, Isberg 1984, Sannerstedt 1989) finns kring såväl den s.k. nedgångstesen som parlamentets inflytande i förhållande till regeringen. De inbegriper bl.a. analyser av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag och hur ofta de sistnämnda ändras i parlamentet. Nyligen lämnade även Loxbo & Sjölin (2016) ett färskt och beaktansvärd forskningsbidrag i ämnet.

Sammantaget tycks det alltså numera finnas olika tolkningar av i vilken utsträckning och på vilket sätt som tesen om deparlamentarisering är en rimlig karaktärisering av hur den representativa demokratin fungerar. Mot denna bakgrund syftar denna artikel till att belysa parlamentarismens funktionalitet i Sverige och hur vi kan vidga vår förståelse av denna. Men medan tidigare analyser av parlamentarismens tillstånd har fokuserat på budgetprocessen (Christiansen 2012), regeringsbildning (Bäck & Bergman 2015, Bäck 2010 och Bergman 1995), regeringsombildningar (Hermansson & Vernby 2010), parlamentarikers aktivitet (Bergman & Bolin 2011) samt granskning av både regeringen (Bremdal 2011) och myndigheter (Ahlbäck Öberg 2010) riktar vi vår uppmärksamhet mot det så kallade tillkännagivandeinstitutet. Tillkännagivanden har hittills varit en försummad del i forskningen kring svensk parlamentarism. Dessa spelar en inte obetydlig och växande roll i relationen mellan riksdag och regering.

Självklart krävs insikt i andra viktiga aspekter av parlamentariska system för att förstå politiska skeenden som t.ex. budgetregler och omröstningar, lagstiftningsprocesser, valsystem samt mekanismer hos centrala politiska institutioner. I vissa fall utgör även oskrivna sedvänjor viktiga pusselbitar. Ett exempel på det sistnämnda är riksdagens kammarvoteringspraxis¹ (som inte nämns med ett ord i riksdagsordningen) och den kris som uppkom när en partigrupp förkastade denna praxis vid den första budgetbehandlingen efter valet 2014. En kris som till slut gav upphov till den kortlivade men politiskt högoktaniga Decemberöverenskommelsen. Oaktat detta utgör tillkännagivandeinstitutet en viktig komponent i analysen av parlamentets ställning i ett parlamentariskt system. Detta främst eftersom detta institut utgör ett av riksdagens egna instrument. Dessutom skiljer det sig från de andra kontrollinstrument som riksdagen äger (t.ex. interpellationer och anmälningar till konstitutionsutskottet dock med undantag för misstroendeförklaring) på så sätt att dess användning fordrar ett majoritetsbeslut i kammaren.

Specifikt avser denna artikel att lämna tre huvudsakliga bidrag. För det första lämnas en analytisk ram som kan användas för forskning kring detta institut i syfte att fördjupa vår förståelse av en sedan tidigare i princip outforskad² parlamentarisk aspekt av den svenska folkstyrelsen. För det andra lämnas både en empirisk genomgång av utfallet för tillkännagivandena till regeringen de senaste tjugofem åren och vissa analytiska iakttagelser från detta utfall. För det tredje lämnas en konkretiserad beskrivning av de forskningsfrågor som ännu återstår att besvara med avseende på tillkännagivandena. Vad gäller det första bidraget lämnas en diskussion om vilka utgångspunkter och variabler som skulle kunna stå i fokus inför framtida forskningsprojekt. Hur ska man analytiskt se på tillkännagivandena i ett parlamentariskt statsskick? Vad gäller det andra bidraget diskuteras frågan om huruvida tillkännagivandena kan ses som ett mått på en regerings parlamentariska styrka utifrån en analys av tillkännagivandena ur deras parlamentariska grund, dvs. om de t.ex. är eniga eller bara samlar en majoritet (samt om denna är blocköverskridande och innefattar regeringspartierna). I vilken utsträckning kan tillkännagivandena betraktas som ”bakläxor” (jfr DI 2015) för regeringen? Har regeringspartierna olika strategier för att hantera omröstningar i kammaren om tillkännagivanden? Sammantaget syftar de forskningsfrågor som besvaras inom ramen för det andra bidraget till att ge oss ökad kunskap om i vilken utsträckning tesen om deparlamentarisering är giltig i det svenska fallet. Vad gäller det tredje bidraget

1 Dvs. att taktikröstning inte medges. Av förarbetena (prop. 1973:90:555ff) till riksdagsordningen framgår dock att voteringsordningen medger subsidiär röstning, jfr Holmberg m.fl. (2012:803f).

2 I endast två statsvetenskapliga verk är tillkännagivandena belysta och då inte på ett sätt där dessa utgör det centrala studieobjektet: Anders Sannerstedts (1992:126ff) studie om förhandlingar i riksdagen och Hans Hegelands (2006:160ff och 212ff) studie om nationell EU-parlamentarism.

beskrivs återstående forskningsuppgifter och de metodologiska utmaningar som hittills har identifierats.

Artikeln är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt utvecklas idéerna bakom såväl tesen om deparlamentarisering som den motbild som börjar torna upp inom forskningen innan vi i det tredje avsnittet redogör för tillkännagivandeinstrumentet inom ramen för den svenska parlamentarismen. I det fjärde avsnittet redogör vi för artikelns metod och material. I det femte avsnittet går vi över till den empiriska analysen. Detta avsnitt är i sin tur indelat i fem underavsnitt där vi i tur och ordning behandlar (a) utvecklingen av användandet av tillkännagivanden, (b) tillkännagivanden som ett mått på den inbördes maktfördelningen mellan riksdag och regering, (c) vissa strategiska överväganden i samband med användandet av tillkännagivanden, (d) s.k. negativa tillkännagivanden samt (e) riksdagens förstärkta granskning av tillkännagivandenas behandling. I det sjätte avsnittet diskuterar vi dels vissa slutsatser i ljuset av den empiriska analysen, dels frågor som vi menar är centrala för vidare forskningsinsatser, dels vissa metodologiska utmaningar som är kopplat till dessa innan artikeln avslutas med ett avsnitt med avslutande reflektioner.

2. Riksdagens försvagade roll?

En central tanke i ett parlamentariskt styrelseskick är den om en s.k. demokratisk delegations- eller styrningskedja (se Moe 1984:765, jfr Larue 2006:24f) där offentlig makt delegeras i flera led. Väljarna delegerar makt till sina riksdagsledamöter, som i sin tur delegerar vidare verkställande makt till statsministern och regeringen. Den sistnämnde delegerar sedan i sin tur denna verkställande makt till statsförvaltningen. Parallellt med denna maktdelegation löper en motsvarande kontroll- eller ansvarskedja förankrad i konstitutionella regler där ansvar kan utkrävas (Bergman & Strøm 2004). Denna kedja utgör en förutsättning för en välfungerande demokrati. Om en eller flera av kedjans länkar brister finns risk för bl.a. två långsiktiga problem. Att det politiska systemet (och i förlängningen demokratin) förlorar i såväl legitimitet som effektivitet. I båda fallen drabbas medborgare när de som delegerats makt till låts att utnyttja denna för att gynna sina egna snarare än allmänna intressen. Således blir även utformningen av kedjans kontrollmekanismer bl.a. genom konstitutionell design (se t.ex. Cheibub, Martin & Rasch 2015) väsentliga.

Utöver att bygga på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt förverkligas dagens svenska folkstyrelse enligt regeringsformens (RF) portalparagraf (1 kap. 1 §) genom bl.a. ett representativt och parlamentariskt statskick. För denna artikels vidkommande finns två relevanta hörnstenar: folksuveränitetsprincipen och regeringens styrelse av riket. Den första principen kommer till uttryck genom att riksdagen klart ges ställningen som det centrala statsorganet (1 kap. 4 § RF; jfr även prop. 1973:90:156). Den andra grundsatsen är att regeringen styr riket

under ansvar inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). I regeringens styrfunktion ingår i vid mening alla uppgifter som är nödvändiga för styrandet av riket och som inte enligt grundlag eller lag ska utföras av något annat organ (bet. 2005/06:KU8:38). Svensk parlamentarism innebär att regeringen ska åtnjuta riksdagens förtroende eller i varje fall tolereras av denna. I formell mening innebär den s.k. negativa parlamentarism att regeringen är beroende av att inte mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot regeringens existens vid de för dess vidkommande tre³ enda avgörande konstitutionella tillfällena, dvs. (a) statsministeromröstningen efter ett val, (b) regeringsbildningens första steg och (c) yrkande om misstroendeförklaring, (jfr 6 kap. 3–4 §§ respektive 13 kap. 4 § RF).

Inom såväl svensk som internationell forskning finns dock en allmän uppfattning att parlamentet över tid har förlorat inflytande över politiken. En forskningsinriktning tar sikte på den så kallade presidentialiseringen av parlamentarismen⁴ som kan beskrivas som en rörelse mot ökad makt och autonomi för regeringschefen visavi partierna i parlamentet och regeringskollektivet, samt en ökad betydelse av partiledarna i samband med valrörelser (se SOU 2007:42:11; jfr Poguntke & Webb 2005). Den utveckling som ställs i fokus här är en där en svensk statsminister förskansar sin makt och gör sig mer eller mindre oberoende av den parlamentariska kontrollen för att eventuellt uppnå en presidentlik ställning (Aylott 2005). Bland nordiska länder har det empiriska stödet för presidentialiseringstesen varit blandat (jfr Isaksson 2011; Bäck m.fl. 2011). En av Grundlagsutredningens delrapporter (SOU 2007:42) konstaterade att den påstådda förskjutningen av de parlamentariska styrelseskicken mot presidentialism föreföll överdriven.

En mer generellt inriktad tes gör istället gällande att makt har tenderat att förskjutas från parlamentet till regeringen inom de parlamentariska systemen. Denna tes har omväxlande benämnts som tesen om parlamentarismens nedgång (Bryce 1921, Sjölin 1991) och tesen om deparlamentarisering (Bergman & Strøm 2011). Emedan huvudfokus i den nutida litteraturen kring deparlamentarisering har skjutit in sig på hur parlamentets roll förändrats i och med utvecklingen av den europeiska unionen (Raunio 2011) så finns ett antal studier som också fokuserar på förändringar inom ett land. Vissa riksdagsledamöter i större s.k. statsbärande partier har återkommande och så tidigt som under 1980-talet uttryckt offentlig kritik mot att parlamentariker i allt högre utsträckning fyller rollen som statister i det de benämnt ett knapptrycker- eller transportkompani (se Pålsson 2011 och Sannerstedt 1992:257, jfr även Bengtsson och Nilsson 2016). Även om deras missnöje huvudsakligen gällt koncentrationen av

3 Utöver regeringens möjlighet att ställa en s.k. kabinetsfråga, dvs. att regeringen förklarar att den kommer att avgå eller besluta om extra val vid ett nederlag i en viss omröstning i kammaren. Detta inträffade i februari 1990, då regeringen avgick sedan riksdagen hade avisat regeringens förslag (prop. 1989/90:95) till allmänt lönestopp.

4 En motsatt trend är parlamentariseringsen av de presidentiella systemen, se t.ex. Colomer & Negretto (2005).

beslutsmyndighet till partiledning samt anställda partitjänstemän och inte svensk parlamentarism som sådan illustrerar detta i viss mån några av de poänger som lyfts fram i litteraturen om deparlamentarisering. Även om dessa ledamöters reflektioner är insiktsfulla och knyter relativt väl an till ämnet ger dock andra forskningsinsatser ett mer nyanserat bidrag.

Bergman och Strøm (2011) tar sin utgångspunkt i de nordiska länderna och undersöker i vilken utsträckning som den ursprungliga parlamentariska Westminster-modellen, med en tydlig enkel delegationskedja, fått ge vika för en mer amerikansk inspirerad Madison-modell som präglas av maktfördelning. Även om studiens slutsatser inte är entydiga och trenderna varierar något mellan de nordiska länderna framkommer att nordisk parlamentarisk demokrati har genomgått viktiga förändringar. När det gäller specifikt det svenska fallet (Bergman och Bolin 2011) är förändringarna genomgripande. Några aspekter pekar på att riksdagen över tid har fått minskat inflytande. Bland dessa nämns externa förändringar, som t.ex. EU-medlemskapet och politikens judikalisering. Förändringar som inskränker riksdagens inflytande har dock också ägt rum som en konsekvens av interna förändringar. Nya former av semi-institutionaliserade samarbetsmönster som kontraktsparlamentarism (Aylott & Bergman 2004; Bale & Bergman 2006) och den numera upplösta Decemberöverenskommelsen liksom införandet av en ny budgetlagstiftning (Isberg 2011:107) har gjort att parlamentets roll i vissa delar har inskränkts. Likaså finns det tecken på att ministrar i lägre utsträckning än tidigare rekryteras från riksdagen liksom att Regeringskansliet expanderar över tid (Bergman & Bolin 2011).

Samtidigt visar Bergman och Bolin att parlamentet blivit allt mer aktivt i termer av bland annat frågor och interpellationer vilket skulle kunna antyda att parlamentets roll som granskare av den verkställande makten fortskrider obehindrat eller till och med har förstärkts. Därutöver finns viss internationell forskning som ger anledning att nyansera tesen om deparlamentarisering. Särskilt Martin och Vanbergs studier (2011 och 2014) ger empiriskt stöd för att parlamentet fortsätter att spela en viktig roll inom parlamentariska system. Martin och Vanberg (2011:31) menar att parlamentet och dessa partigrupper och utskott spelar en viktig roll särskilt i samband med att den verkställande makten är en koalition av partier och att lagstiftningsprocessen ger parlamentet möjlighet att begränsa de individuella ministrarnas handlingsutrymme. Författarna menar till och med att parlamentets kontrollfunktion ofta kan vara mer kraftfull än de möjligheter som står till buds sinsemellan ministrar från olika partier inom regeringen.

Det finns olika typer av studier som rör parlamentarisk kontroll. Vissa fokuserar på enskilda kontrollinstitut som t.ex. interpellationer⁵ (Russo & Wiberg

5 Enligt Sánchez de Dio & Wiberg (2011) kan interpellationer möjliggöra för ett parlament att ge en regering viss vägledning eller riktning.

2010), andra riktar in sig på enskilda policyområden som t.ex. budgetprocesser (Wehner 2007) och slutligen finns mer allmänna studier av förhållande mellan lagstiftare och verkställande makter. Vad gäller förhållandet mellan parlament och regering kan begreppet kontroll även skifta i betydelse. Enligt Gregory (1990) finns fyra innebörder på begreppet: (a) att granska, besiktiga och undersöka, (b) att kritisera, utmana och ifrågasätta, (c) att utöva makt direkt genom att ge order samt (d) att utöva makt indirekt genom att statsråd förutser parlamentets önskan. Traditionell parlamentarisk kontroll torde huvudsakligen kunna ses som en blandning av de två första innebörderna. Gregorys två sista innebörder öppnar även upp för en nyanserad bild av parlamentarisk kontroll där tillkännagivanden skulle kunna ses som om inte ett renodlat parlamentariskt kontrollverktyg, så i vart fall ett parlamentariskt maktinstrument.

3. Vad är ett tillkännagivande?

Tilkännagivanden har på senare tid fått förnyad aktualitet. Under riksmötet 2014/15 beslutade riksdagen om det näst största antalet tillkännagivanden till regeringen sedan införandet av fyraåriga valperioder (se tabell 1 nedan). I uttalanden till pressen (SvD 2015) har statsministern pekat på att tillkännagivandena inte bidrar konstruktivt och benämnt dessa för ”spelet i rikspolitiken”. Riksdagens tilltagande vurm för tillkännagivandeinstitutet har även lett till att ett antal s.k. negativa tillkännagivanden (Brevinge 2015) har beslutats av riksdagen, dvs. uttalanden om att regeringen *inte* ska agera på ett visst sätt eller lägga fram vissa förslag. Även om tillkännagivandena förekommer flitigt i såväl den offentliga debatten som i relationen mellan riksdag och regering utgör de alltfjämt en vit fläck i forskningen om svensk parlamentarism. Andra parlament har liknande verktyg, t.ex. beslutade det norska Stortinget inte mindre än 192 s.k. *anmodningsvedtak* (se Stortinget 2016 samt avsnitt 5 nedan) riktade till Solbergs minoritetsregering under Stortingssessionen 2014/15. Även i det brittiska underhuset och andra parlament (t.ex. Europaparlamentet) förekommer resolutioner av mer eller mindre bindande karaktär.

I svenskt parlamentariskt liv har riksdagens tillkännagivanden en mer politisk än rättslig betydelse.⁶ Ett tillkännagivande utgör ett s.k. uttalande av konstitutionellt icke-bindande slag. Grundlagberedningen behandlade formen för riksdagens beslut och konstaterade att något hinder för riksdagen att fatta s.k. principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden och dylikt inte fanns (SOU 1972:15:101). En sådan mer obestämd beslutsform kunde enligt beredningen ofta vara ändamålsenlig, bl.a. på så sätt att den gör det möjligt för

6 T.ex. hindrade tillkännagivandet om att det kommunala vårdnadsbidraget skulle behållas (bet. 2014/15:SfU3) inte regeringen från att föreslå att bidraget skulle avskaffas (prop. 2014/15:147), vilket riksdagen godkände (bet. 2015/16:SfU8).

riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium innan möjligheterna att variera ställningstagandenas innehåll har begränsats genom omfattande förarbeten. Beslut av detta slag var enligt Grundlagberedningen inte rättsligt bindande men kunde givetvis alltefter omständigheterna medföra en ”politisk” bundenhet. Sådana beslut fattas i form av s.k. tillkännagivanden (Eka m.fl. 2012:35f).

Någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd finns inte. Regeringen är formellt inte rättsligt bunden att tillgodose ett tillkännagivande men utgångspunkten enligt konstitutionell praxis är att den bör göra det. Om regeringen inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den enligt samma praxis underrätta riksdagen samt ange skälen för detta. Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandena. Detta då regeringen enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen årligen ska lämna en skrivelse (kallad skrivelse 75) med en redogörelse för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser den mottagit.

Bland annat mot bakgrund av att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden inte kommer till uttryck i regeringsformen samt att denna möjlighet utgör en viktig funktion för riksdagen diskuterade Grundlagsutredningen (SOU 2008:125:304f) behovet av att i någon form reglera användningen av tillkännagivanden. Utredningen bedömde att riksdagens möjlighet att besluta om tillkännagivanden till regeringen inte borde regleras i regeringsformen. Även om någon konstitutionell skyldighet för regeringen att följa ett tillkännagivande från riksdagen inte fanns konstaterade utredningen att riksdagen har möjlighet att utnyttja sin normgivningsmakt eller finansmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till, om regeringen inte följer ett tillkännagivande.⁷ Ytterst har även riksdagen möjlighet att avge en misstroendeförklaring mot regeringen. Utredningen pekade på den konstitutionella praxis som redovisats ovan och konstaterade att ordningen i allt väsentligt fungerade väl och att det dessutom inte kunde uteslutas att praxis kunde komma att utvecklas ytterligare, något som skulle kunna försvåras med en reglering i grundlag. Grundlagsutredningens bedömning speglar i dagsläget alltså den grundsyn som statsmakterna i riksdagen och regeringen har i frågan.

Sammantaget och särskilt i ljuset av rådande konstitutionell praxis framstår tillkännagivandeinstitutet som ett potentiellt mycket användbart redskap i riksdagens verktygslåda. Trots dess oreglerade karaktär har den framvuxna praxisen gjort att riksdagen har möjlighet, om den så önskar, att med hela handen peka ut en politisk inriktning för regeringen att följa. Givet detta är det också rimligt att användandet av tillkännagivanden gör det möjligt att säga något om riktigheten i tesen om parlamentarismens nedgång. Den tidigare forskningen är sparsmakad

7 I vissa fall går dock inte detta: Hegeland (2006:223) pekar insiktsfullt på ett antal fall av tillkännagivanden som rör EU-relaterade frågor där regeringen trots att den fullt ut följt riksdagens begäran (t.ex. om ett visst agerande gentemot kommissionen eller i rådet) ändå inte nått framgång och kunnat fullborda beställningen.

vad gäller analyser av tillkännagivandena och deras betydelse. Då institutet framstår som centralt i den svenska parlamentarismen har alltså en viktig del av riksdagens kontroll av regeringen ej tagits i beaktande när slutsatser dragits kring riksdagens förändrade roll. Detta i sig är olyckligt. Om det också visar sig att verktyget har ökat i betydelse över tid finns det, åtminstone i denna del, anledning att ifrågasätta deparlamentariseringstesen i den svenska kontexten. I avsnitt 5 nedan undersöker vi således i vilken omfattning och på vilket sätt som det i realiteten har använts.

4. Metod och material

I syfte att studera tillkännagivandena som ett parlamentariskt maktinstrument och hur dessa kan hjälpa oss förstå om och på vilket sätt det sker en reparlamentarisering av svensk politik har vi upprättat en databas över samtliga beslutade tillkännagivanden sedan den sista treåriga valperioden, dvs. från riksmötet 1991/92 och framåt. Andra slags källor såsom utskottens betänkanden, motioner, interpellationer och frågor har använts i tidigare studier kring oppositionens aktivitetsgrad (jfr Bergman & Bolin 2011; Loxbo & Sjölin 2016). I vårt fall har vi kodat in följande egenskaper hos varje enskilt tillkännagivande till regeringen⁸: (a) tidpunkt för när tillkännagivandet beslutades, (b) tidpunkt för när tillkännagivandet slutbehandlades av regeringen, (c) tidsåtgången i dagar för skillnaden mellan tidpunkterna (a) och (b), (d) uppgifter hämtade från betänkandena, och eventuella reservationer däri, samt kammarens protokoll över voteringar som visar om tillkännagivandet var (i) enigt, (ii) blocköverskridande eller (iii) utan regeringspartiernas stöd samt slutligen (e) uppgift om tillkännagivandet beslutades efter en votering och, för de fall detta fanns tillgängligt, uppgift om partitillhörigheten för ledamoten som begärde voteringen.

Analysen grundar sig på en statistisk genomgång där variationer i såväl antal som andel av olika typer, dvs. (i), (ii) eller (iii), av tillkännagivanden återspeglar variationer i graden av deparlamentarisering och därmed motsatsvis reparlamentarisering för det svenska fallet. De antaganden som genom denna metod testas är följande: För det första utgör ett stigande antal och andel, allt annat lika, av typ (iii) tillkännagivanden ett tecken på en ökad reparlamentarisering och att det motsatta gäller vid en ökning av typ (i) tillkännagivanden. Vad gäller antalet typ (ii) tillkännagivanden klarar denna variabel inte att på ett entydigt sätt avslöja någon förändring vad gäller deparlamentariseringen. Däremot kan den ge en indikation på hur blockpolitiken och tillkännagivandeinstitutet samverkar. Vad gäller antalet och andelen voteringar vid oeniga tillkännagivanden antar vi att en ökning i dessa siffror skulle, allt annat lika, peka på en viss

8 Riksdagen beslutar även om tillkännagivanden till t.ex. riksdagsstyrelsen med begäran i olika riksdagsinterna frågor, såsom genomförandet av ett jubileum om ett minnesår för demokratis genombrott.

tilltagande reparlamentarisering även om antagandet i denna del inte är lika starkt på grund av riksdagens voteringspraxis som i viss mån hämmar det analytiska värdet av voteringsdata. Slutligen utgör en ökande tidsåtgång för slutbehandling av tillkännagivanden ett uttryck för att en tilltagande reparlamentarisering när parlamentet lämnar mer krävande begäran/uppdrag till regeringen.

Slutligen bör här nämnas att artikeln har begränsade förklarande ambitioner, vilket är ett medvetet val. Vi delar Gerrings (2012:744) bedömning om att beskrivande arbeten har försumrats inom statsvetenskaplig forskning. I dagsläget lämpar sig således det första steget i detta forskningsfält kring parlaments resolutioner och yttranden för en sådan beskrivande studie. Vi menar dock att denna artikel lägger en god grund för framtida forskningsinsatser med förklarande ambitioner kring variationer i tillkännagivandeinstitutet.

5. Empirisk genomgång

TILLKÄNNAGIVANDENA SOM ETT PARLAMENTARISKT MAKTINSTRUMENT

Utöver kontrollmaktens traditionella institut⁹ som utgör redskap för riksdagens eller riksdagsorganens kontroll av regeringen finns andra s.k. kontrollinstrument. Riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen kan innebära en viss allmän kontroll. Således borde exempelvis riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kunna anses utgöra en slags kontroll. Även Bremdal (2011) lyfter fram debatter i kammaren och utskottens uppföljning och utvärdering som andra kontrollmedel i vid bemärkelse. Sett utifrån bl.a. de uttalanden i förarbetena till regeringsformen om att en naturlig huvuduppgift för riksdagen är att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik (prop. 1973:90:414) skulle tillkännagivandena även kunna ses som en utlöpare av denna granskning eller i vart fall som en form av maktinstrument. Tillkännagivandena grundar sig till syvende og sist på en analys av samhället och de brister/problem som denna analys exponerar. I tillkännagivandets beslutsform finns även vanligen en beställning om åtgärder från regeringen (eller myndigheter). Sådana riksdagsbeslut är ofta förknippade med en önskad politisk inriktning oberoende huruvida denna tar sig formen av ändrade lagar, utredningar eller särskilda insatser (som kräver ökade budgetutgifter eller ändrade/nya myndighetsuppdrag). Även konstitutionsutskottet (KU) har betonat (bet. 2014/15:KU21:29) att en omsorgsfull redogörelse av riksdagens beslut i den årligen återkommande skrivelsen 75 (där tillkännagivandena är inkluderade) är ett viktigt politiskt uppföljningsdokument för den parlamentariska kontrollen.

9 Konstitutionsutskottets granskning, åtal av statsråd, misstroendeförklaring, interpellationer och frågor, JO:s tillsyn samt Riksrevisionens granskning.

Tabell 1. Antal slutbehandlade tillkännagivanden (tkg) och genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandling av tkg beslutade under riksmötena 1991/92–2015/16

Riksmöte då tkg beslutades	Antalet tkg (varav slutbeh. tkg)	Genomsnittlig tidsåtgång [†] (median)	Svåra tkg [‡]	Mycket svåra tkg [‡]
1991/92	172 (172)	351 (146)	12	2
1992/93	189 (189)	301 (83)	12	0
1993/94	185 (185)	443 (233)	24	0
1994/95	136 (136)	538 (188)	19	2
1995/96	72 (72)	599 (194)	9	1
1996/97	101 (101)	385 (165)	10	0
1997/98	106 (106)	836 (429)	30	4
1998/99	77 (77)	601 (268)	13	1
1999/2000	87 (86)	891 (546)	21	3
2000/01	89 (89)	802 (434)	22	0
2001/02	119 (117)	890 (670)	32	2
2002/03	53 (53)	813 (372)	16	0
2003/04	64 (63)	659 (263)	14	1
2004/05	54 (51)	1 187 (895)	23	3
2005/06	96 (92)	990 (716)	30	-
2006/07	10 (9)	1 208 (1 033)	5	-
2007/08	11 (11)	661 (538)	1	0
2008/09	8 (7)	997 (678)	2	-
2009/10	13 (10)	1 123 (1 200)	7	-
2010/11	60 (45)	901 (707)	19	-
2011/12	52 (42)	675 (549)	14	-
2012/13	43 (28)	672 (781)	9	-
2013/14	56 (19)	565 (655)	-	-
2014/15	125 (31)	316 (338)	-	-
2015/16*	103 (1)	- (-)	-	-

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

† Visar antalet genomsnittliga dagar som det tog för regeringen att slutbehandla samtliga tillkännagivandena som antogs under riksmötet. Beräkningarna av tidsåtgång grundar sig på Excels antagande om månader med 30 dagar (dvs. att ett kalenderår har 360 dagar). Både medelvärde och medianvärde anges (det sistnämnda inom parentes och kursivt). Medianvärdet kompletterar medelvärdet då extrema värden som har stor inverkan på medelvärdet inte påverkar medianvärdet lika mycket. Båda värdena inkluderar alla tillkännagivanden (tkg). För de tkg som ännu inte har slutbehandlats används beslutsdatumet för regeringens senaste skrivelse 75 (dvs. skr. 2015/16:75) för att beräkna dessa tkg:enas "tidsåtgång".

‡ Med svåra tkg avses antalet tkg som tog mer än 3 år (dvs. 1 080 dagar) att slutbehandla och med mycket svåra avses antal tkg som tog mer än 11 år (dvs. 3 960 dagar) att slutbehandla.

I tabell 1 redovisas bl.a. antalet tillkännagivandena per riksmöte för de senaste tjugofem åren. Viss variation mellan riksmötena och den genomsnittliga tidsåtgången finns. Utöver en stadig ökning av den genomsnittliga tidsåtgången för

varje riksmöte och en minskning av antalet tillkännagivanden för varje valperiod saknas påtagliga mönster för hela den granskade perioden.

I tabellen ovan redogörs även för antalet tillkännagivanden som kan kategoriseras som svåra respektive mycket svåra. Med svåra tillkännagivanden avses sådana tillkännagivanden som tagit mer än tre år att slutbehandla av regeringen och med mycket svåra avses sådana tillkännagivanden som slutbehandlades först elva år eller mer efter riksdagens ursprungliga beslut. Dessa två kategorier grundar sig på två centrala uttalanden från KU vad gäller tidsgränser för slutbehandling av tillkännagivanden. Dessa uttalanden utgör de enda tillgängliga yttranden om tidsgränser. Även om de för en utomstående betraktare kan förefalla som skönsmåssiga utgör de skäligen gränslinjer från den främste uttolkaren av svenska konstitutionella förhållanden. I maj 2006 anförde KU (bet. 2005/06:KU34:19) att det inte var omöjligt att tillkännagivandena hade en mer krävande karaktär än tidigare, men att det ändå borde höra till undantagen att de inte kan slutredovisas inom två till tre år. I maj 2010 konstaterade KU (bet. 2009/10:KU21:21) att elva år inte kunde anses vara en acceptabel tidsutdräkt vad gäller behandlingen av ett tillkännagivande, i synnerhet om regeringen samtidigt brister i information till riksdagen om ärendets beredning. Varför flest svåra tillkännagivanden beslutas under en valperiods sista riksmöte är än så länge oklart. Kanske tappar beredningen av regeringsärenden (inklusive de som krävs för att infria tillkännagivanden) fart inför och strax efter ett val. Eller så har tillkännagivanden antagna då ett kvistigare innehåll, såväl politiskt som beredningsmässigt (t.ex. att oppositionspartierna i riksdagen i högre grad begär att regeringen återkommer med lagförslag istället för utredningar). Därtill ökar *andelen* svåra tillkännagivanden kontinuerligt för varje valperiod. Under Sveriges sista treåriga respektive första fyraåriga valperiod var andelen sådana tillkännagivanden ca 9 respektive 16 procent, under de två påföljande valperioderna med en socialdemokratisk minoritetsregering var andelen ca 26 respektive 34 procent och under den borgerliga majoritetsregeringens valperiod var andelen ca 36 procent. Detta bekräftar i viss mån den bild av tillkännagivandenas alltmer krävande karaktär som KU pekat på efter utskottets omfattande uppföljnings- och utvärderingsarbete (se bet. 2005/06:KU34) av tillkännagivandeinstitutet. Uppföljningen sträckte sig över tre olika tidsperioder från 1970-talets mitt till 2000-talets mitt och visade på en märkbar nedgång i antalet tillkännagivanden. Trots denna nedgång ökade de genomsnittliga handläggningstiderna.

TILLKÄNNAGIVANDENA SOM ETT MÅTT PÅ EN REGERINGS PARLAMENTARISKA STYRKA

En frestande lättillgänglig (möjligen dock alltför förenklad, se nedan) syn på tillkännagivandena som mätare av en regerings parlamentariska styrka skulle vara att se på *antalet* tillkännagivanden. Visst stöd för en sådan syn finns: Under den borgerliga majoritetsregeringens valperiod var antalet tillkännagivanden exceptionellt

lågt. En liknande utveckling återfinns i Norge och Stortingets kontroll- och konstitutionskommitténs statistik (jfr Stortinget 2016, 2008 och 2003 samt Larue 2015:114) om de s.k. *anmodningsvedtak* (som i viss mån motsvarar tillkännagivandena inte minst genom att rätten att utfärda dessa inte är grundlagsfäst men följer av konstitutionell sedvanerätt). Under 2014/15 års riksmöte antog riksdagen det största antalet tillkännagivanden¹⁰ till regeringen på tjugo år. Den nuvarande rödgröna minoritetsregeringen har sett till antalet riksdagsmandat en svagare parlamentarisk ställning än t.ex. den tidigare borgerliga minoritetsregeringen.

Tabell 2. Antal (och andel) beslutade tillkännagivanden (tkg) under riksmötena 1991/92–2015/16 som var eniga, blocköverskridande respektive utan regeringspartiers stöd

Riksmöte	Antal tkg	varav eniga	blocköver- skridande	utan regerings- partiers stöd
1991/92	172	105 (61 %)	121 (70 %)	9 (5 %)
1992/93	189	125 (66 %)	143 (76 %)	16 (8 %)
1993/94	185	113 (61 %)	132 (71 %)	29 (16 %)
1994/95	136	75 (55 %)	111 (82 %)	1 (1 %)
1995/96	72	44 (61 %)	70 (97 %)	1 (1 %)
1996/97	101	56 (55 %)	99 (98 %)	1 (1 %)
1997/98	106	80 (75 %)	103 (97 %)	1 (1 %)
1998/99	77	43 (56 %)	69 (90 %)	8 (10 %)
1999/2000	87	55 (63 %)	84 (97 %)	10 (11 %)
2000/01	89	56 (63 %)	82 (92 %)	9 (10 %)
2001/02	119	83 (70 %)	112 (94 %)	15 (13 %)
2002/03	53	34 (63 %)	50 (93 %)	8 (15 %)
2003/04	64	29 (45 %)	56 (88 %)	14 (22 %)
2004/05	54	24 (44 %)	48 (88 %)	20 (37 %)
2005/06	96	40 (42 %)	83 (86 %)	44 (46 %)
2006/07	10	6 (60 %)	7 (70 %)	0 (0 %)
2007/08	11	7 (64 %)	9 (82 %)	1 (9 %)
2008/09	8	8 (100 %)	8 (100 %)	0 (0 %)
2009/10	13	9 (69 %)	9 (69 %)	1 (7 %)
2010/11	60	30 (50 %)	35 (58 %)	24 (40 %)
2011/12	52	25 (48 %)	30 (58 %)	24 (46 %)
2012/13	43	16 (37 %)	17 (40 %)	26 (60 %)
2013/14	56	14 (25 %)	17 (30 %)	39 (70 %)
2014/15	125	52 (42 %)	74 (59 %)	54 (43 %)
2015/16*	103	45 (44 %)	57 (55 %)	48 (47 %)

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

10 Till detta stora antal kopplades även uttalanden om eventuella misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd som inte följde riksdagens beställningar, se Olsson & Rosén (2015).

Samtidigt finns det andra tecken som pekar på att förhållandet mellan antalet tillkännagivanden och en regerings parlamentariska styrka skulle kunna vara mer komplext. Som framgår av KU:s genomgång av tillkännagivandeinstitutionen (jfr bet. 2005/06:KU34) så har antalet tillkännagivanden historiskt minskat påtagligt. Under den treåriga valperioden 1976–1979 antog riksdagen 719 tillkännagivanden. Under valperioden 1988–1991 antogs 629 tillkännagivanden, under Sveriges första fyraåriga valperiod 1994–1998 antogs 415 och under den senaste valperioden 2010–2014 antogs 211. Att hävda ett direkt och linjärt samband mellan *antalet* tillkännagivanden och en regerings parlamentariska styrka blir således missvisande. Göran Perssons minoritetsregering tog emot långt fler tillkännagivanden under dennes första valperiod än under dess sista valperiod fastän regeringspartiets parlamentariska styrka mätt i antal riksdagsmandat var mindre under den sistnämnda valperioden. Givetvis kan inte heller en regerings parlamentariska ställning enbart reduceras till antalet riksdagsmandat utan måste ses i ljuset av bl.a. eventuella kontraktsparlamentariska samarbeten (Bale & Bergman 2006) som kan tillförsäkra en regering långsiktig parlamentarisk trygghet.

I tabell 2 redovisas antalet och andelen beslutade tillkännagivanden (tkg) de senaste 25 åren som var (a) *eniga*, (b) *blocköverskridande* respektive (c) utan regeringspartiers stöd. Med *eniga* tillkännagivanden avses i denna artikel sådana som antagits utan några reservationer eller andra yttranden från något parti eller ledamot. Det har räckt med ett särskilt yttrande¹¹ eller en s.k. *motivreservation*¹² till ett utskotts förslag till riksdagsbeslut för att ett tillkännagivande inte har kategoriserats som *enigt*. Även om definitionen kan anses strikt grundar den sig i att statistiken i vart fall än så länge bygger på en kvantitativ genomgång av tillgänglig data. Med *blocköverskridande* tillkännagivanden avses här sådana som antagits med stöd av minst ett parti från vart och ett av de två s.k. politiska blocken (dvs. de fyra borgerliga partierna å ena sidan och de tre rödgröna partierna å andra sidan). Sverigedemokraterna och Ny Demokrati påverkar i denna del inte kategoriseringen på något sätt. Med tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiers stöd* avses sådana som antagits (i) utan ett regeringspartis stöd alternativt (ii) utan *minst* ett av koalitionsregeringars partier. Denna definition skulle kunna ses

11 Särskilda yttranden har karaktären av en *röstförklaring* till ställningstagandet som den eller de berörda ledamöterna står bakom, jfr 10 kap. 12 § riksdagsordningen. Sådana yttranden får inte gå emot det beslut som förordas av de aktuella ledamöterna, oavsett om deras inställning kommer till uttryck i utskottsmajoritetens text eller i en reservation. Yttrandena innehåller inte något förslag till riksdagsbeslut och är inte ett alternativ vid omröstning om förslagspunkten (till skillnad från en reservation eller en *motivreservation*). De används oftast när ledamöter vill förklara varför de inte lämnade en reservation under en förslagspunkt.

12 En *motivreservation* är en reservation där förslaget till riksdagsbeslut inte avviker från utskottets förslag men där de som reserverar sig inte accepterar utskottsmajoritetens *motivering* till förslaget. En sådana reservation kan därför lämnas av ledamöter som delar majoritetens uppfattning i själva beslutets materiella innehåll, t.ex. att en viss motion ska avslås eller att ett lagförslag ska godkännas, men som har helt andra politiska åsikter som skäl för detta beslut. En *motivreservation* är dock viktig när riksdagen *dels* anvisar anslag (eftersom motiveringen utgör anslagsvillkoren under vilka anslaget får användas), *dels* stiftar lag (om en sådan reservation innehåller *motivuttalanden* som senare kan få betydelse i rättstillämpningen).

som att den innebär att koalitionsregeringarna på marginalen kan få några fler sådana tillkännagivanden (då det räcker att ett regeringsparti inte stödjer ett tillkännagivande). I vårt material har endast en handfull sådana tillkännagivanden återfunnits. Statistiken på vad som utgör eniga och blocköverskridande tillkännagivanden eller tillkännagivanden utan regeringspartiers stöd bygger här på ett direkt och översiktligt kvantitativt mått, dvs. förekomsten av voteringsresultat i kammaren alternativt reservationer i utskottsbetänkandena (i de fall votering uteblev). Följaktligen kan enstaka tillkännagivanden betecknas som t.ex. oeniga eller ej blocköverskridande eftersom ett (eller flera) parti(er) reserverat sig till förmån för ett annat tillkännagivande¹³ med en annan lydelse.

En första slutsats från kartläggningen ovan gäller andelen *eniga* tillkännagivanden. Andelen är relativt stabil över tid även om den minskade från lite över 60 procent i genomsnitt under 1990-talet till ca 40 procent i genomsnitt under den föregående valperioden. Noterbart är att denna nedgång huvudsakligen tycks sammanfalla i tid med upptakten på de borgerliga partiernas allianssamarbete.¹⁴ Trots denna minskning (som var exceptionell under det sista riksmötet innan 2014 års riksdagsval) är en stor del av tillkännagivandena alltså eniga. Detta är en väsentlig del av tillkännagivandeinstitutet, dvs. att riksdagspartierna i enighet begär att regeringen ska utreda vissa aspekter eller återkomma med förslag. Oftast handlar det om att riksdagen reagerar på uppmärksammade problem och företeelser som tidigare var okända (som t.ex. oförutsedda och oönskade konsekvenser av ny/ändrad lagstiftning) eller att riksdagen söker att få en särskild sakfråga utredd (t.ex. genom tilläggsdirektiv till en redan existerande utredning).

En annan iakttagelse är den om s.k. *blocköverskridande* tillkännagivanden. Här är dock trenden tydligare, särskilt under den föregående valperioden då andelen blocköverskridande tillkännagivanden minskade till ca hälften av alla tillkännagivanden jämfört med andelar kring 90 procent under socialdemokratiska minoritetsregeringar. Den lägre andelen hänger samman med att ett stort antal tillkännagivanden sedan riksdagsvalet 2010 har tillkommit genom att de två blocken växelvis fått stöd av vågmästarpartiet Sverigedemokraterna. Blockpolitikens cementering (Aylott & Bolin 2007) blir här uppenbar. I sammanhanget kan även nämnas att en fjärdedel av de blocköverskridande tillkännagivandena under valperioden 2002–2006 antogs av en riksdagsmajoritet bestående av de borgerliga partierna och Miljöpartiet. Under riksmötet 2005/06 var andelen nästan 30 procent.

13 Två dock svårfunna exempel är tillkännagivandena om en nationell cykelstrategi (bet. 2014/15:TU5) samt om det dåvarande inrättandet av ett kompetenscentrum med inriktning på dentala material (bet. 1997/98:SoU25). Inom ramen för denna artikel har vi dock bedömt att ett mer *kvalitativt* precist mått av samtliga tillkännagivanden skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats. Hur ofta ett eller flera partier har reserverat sig till förmån för ett skarpare tillkännagivande (eller tvärtom dvs. ett mildare tillkännagivande) skulle med fördel kunna studeras inom ramen för ett framtida mer omfattande forskningsprojekt.

14 Formellt bildades Alliansen vid det s.k. Högforsmötet i augusti 2004 men redan innan sommaren hade diskussioner mellan partiledarna inletts (Reinfeldt 2015:180f).

Slutligen och kanske mest intressant med avseende på frågan om huruvida tillkännagivanden kan ses som ett mått på en regerings parlamentariska styrka är de iakttagelser som kan dras utifrån förändringar av antalet och andelen tillkännagivanden som antagits av riksdagen *utan regeringspartiernas stöd*. Sett till den här granskade tidsperioden är trenden som tydligast. Från att knappt ha funnits några sådana tillkännagivanden under de socialdemokratiska minoritetsregeringarnas två första valperioderna vid 1990-talets slut och över millennieskiftet utgjorde över hälften (dvs. 113) av de tillkännagivanden som riksdagen antog under förra valperioden tydliga s.k. parlamentariska bakslag för Reinfeldts minoritetsregering. Under Göran Perssons sista valperiod var ungefär var tredje tillkännagivande som riksdagen riktade mot den dåvarande minoritetsregeringen av detta slag. Efter två riksmöten har Löfvens minoritetsregering redan tagit emot totalt 102 sådana bakslag (se tabell 2 ovan). Ett möjligt aber finns dock vid bedömningen av det s.k. analytiska värdet av tillkännagivandena som antagits med regeringspartiernas stöd: Det rör den politiska intensiteten i ett partis formella stöd för ett tillkännagivande. I ett antal fall (dock oklart exakt hur många) finns skäl att anta (se Larue 2015:120) att regeringspartier ställt sig bakom tillkännagivanden av taktiska skäl i vissa fall efter att ha fått till stånd ett mindre skarpt eller omfattande formulerat tillkännagivande (jfr även Sannerstedt 1992:128).

OLIKA STRATEGIER FÖR KAMMARVOTERINGAR OM TILLKÄNNAGIVANDEN

Den statistik som sammanställts inför föreliggande artikel har även blottat partiernas skilda strategier inför kammarvoteringar om tillkännagivanden. Av praxis vid kammarvoteringar följer att alla eniga tillkännagivanden beslutas genom s.k. acklamation¹⁵ (från latinets *acclamatio* som betyder bifallsrop). Övriga tillkännagivanden beslutas genom votering först om en ledamot (i praktiken ett parti) begär en sådan omröstning. Under den här granskade perioden (se tabellen nedan) framträder väsentliga skillnader i utfallet i voteringar, och därmed i partiernas strategier, när riksdagen antog oeniga tillkännagivanden. I materialet framträder främst två tillfällen då detta blir tydligast. Den tidpunkten då strategiskiftet är som mest påtagligt är under den förra valperioden när de borgerliga regeringspartierna inte ville yrka på sina reservationer eller begära votering om de var i minoritet. Inte heller de dåvarande oppositionspartierna önskade göra det sistnämnda, dvs. begära votering. Enligt uppgift från riksdagstjänstemän sökte borgerliga ledamöter vägledning från förvaltningen om vilka uttalanden/formuleringar från kammarens talarstol som var möjliga till stöd för en reservation i ett utskottsbetänkande *utan* att dessa även skulle uppfattas som ett yrkande. Det hände t.o.m. att ledamöter som (av misstag) yrkade snabbt begärde ordet för ett

15 Av 11 kap. 8 § riksdagsordningen (RO) följer att ärenden i kammaren avgörs genom acklamation. Omröstning sker endast om en ledamot begär det eller när en särskild beslutsregel enligt 11 kap. 14 § RO ska tillämpas.

kort anförande¹⁶ där yrkandet (som annars hade lett till en votering) togs tillbaka. Det andra tillfället då stora skillnader i andelen voteringar framträder överensstämmer med perioden före och efter de fyra dåvarande borgerliga oppositionspartiernas bildande av en allians. Då visar statistiken på toppnoteringar för andelen voteringar om oeniga tillkännagivanden under tre riksmöten i rad.

Tabell 3. Antal (och andel) voteringar om oeniga (blocköverskridande eller ej) tillkännagivanden (tkg) under riksmötena 1991/92–2015/16

Riksmöte	Antal oeniga tkg	Antal (och andel) voteringar [†]
1991/91	67	42 (63 %)
1992/93	64	50 (78 %)
1993/94	72	54 (75 %)
1994/95	61	33 (54 %)
1995/96	28	20 (71 %)
1996/97	45	25 (56 %)
1997/98	26	14 (54 %)
1998/99	34	27 (79 %)
1999/2000	32	18 (56 %)
2000/01	33	23 (70 %)
2001/02	36	27 (75 %)
2002/03	20	13 (65 %)
2003/04	35	35 (100 %)
2004/05	30	30 (100 %)
2005/06	56	46 (82 %)
2006/07	4	3 (75 %)
2007/08	4	2 (50 %)
2008/09	0	0 (0 %)
2009/10	4	3 (75 %)
2010/11	30	20 (67 %)
2011/12	27	12 (44 %)
2012/13	27	8 (30 %)
2013/14	42	6 (14 %)
2014/15	73	29 (40 %)
2015/16*	58	19 (33 %)

* För riksmötet 2015/16 gäller siffrorna riksdagsbeslut t.o.m. den 22 juni 2016.

† Med antal voteringar avses antalet gånger som ett beslut om ett oenigt tillkännagivande (tkg) föregicks av en formell votering i kammaren (detta då eniga tkg aldrig blir föremål för votering). Med andel avses den del uttryckt i procent av det totala antalet oeniga tkg som blir föremål för votering.

16 Så skedde t.ex. under en ärendedebatt (bet. 2012/13:FöU5) där en ledamot från ett regeringsparti begärde replik på utskottsordföranden (från ett oppositionsparti). Replikdebatten uteblev och ledamoten drog endast tillbaka sitt "felaktiga" yrkande (jfr anförande 134 i kammarens protokoll 2012/13:89 från den 11 april 2013).

De ledamöter som begär votering är huvudsakligen från partier som inte utgör riksdagsmajoriteten bakom tillkännagivandena. Detta enligt uppgifter över bl.a. kammarens voteringar. Uppgifterna omfattar i dagsläget bara tiden efter riksmötet 2006/07. Sedan dess hade det fram t.o.m. den 22 juni 2016 hållits 102 voteringar som resulterade i ett tillkännagivande. I endast 21 av dessa 102 voteringar (dvs. ca 21 procent) begärde ledamöter från partier som sedermera utgjorde majoriteten bakom tillkännagivandena en votering. I nästan hälften av dessa voteringar (dvs. 10 av 21) låg förslaget till tillkännagivande i en reservation, dvs. att en votering *krävdes* för det fall inte utskottsmajoritetens linje skulle ges företräde även i kammaren pga. ett acklamationsförefarande. I dessa tio sistnämnda fallen gällde oftast att Sverigedemokraterna inte hade tagit ställning i utskottet men att de sedan stödde oppositionspartiernas linje/reservation i kammaren. Flitigast på att begära votering under den ovannämnda perioden (som alltså är begränsad till de två senaste föregående valperiodernas och innevarande valperiodens hittills 102 voteringar om tillkännagivanden) var Socialdemokraterna följda av Vänsterpartiet samt Moderaterna och sedan Sverigedemokraterna, Miljöpartiet och Kristdemokraterna i tur och ordning. I något enstaka fall har voteringar begärts av centerpartister och dåvarande folkpartister (numera liberaler). Erinras bör här att statistiken i dessa delar endast omfattar en synnerligen begränsad del av samtliga voteringar under samma period.

Iakttagelserna ovan ska även i viss mån betraktas i ljuset av två metodologiska aspekter i frågan om voteringsdata. För det första gäller att det finns skillnader mellan partierna i inställningen till att begära votering (se ovan). Därutöver kan man utgå från att partier som t.ex. är splittrade i en fråga inte kommer att begära en omröstning medan det omvända gäller för partier vars ”politiska motståndare” är splittrade. Även om vi här inom ramen för den databas som ligger till grund för iakttagelserna ovan inte har kontrollerat för den bias (jfr Sjölin 1993:19) som uppstår vid användningen av elektronisk voteringsdata så bedömer vi i dagsläget att detta inte är nödvändigt. Anledningen till detta är att vi endast använt vissa specifika delar av tillgänglig voteringsdata. Ytterligare en omständighet som eventuellt kan påverka huruvida votering begärs är överenskommelser mellan partierna för att minska tiden som ägnas åt voteringar (se 2012/13:URF3:99f). Enligt dessa gäller bl.a. att partier med ett stort antal reservationer i ett betänkande endast bör yrka bifall till en eller ett par av dessa samt att partier inte bör begära rösträkning när utgången är given.

NEGATIVA TILLKÄNNAGIVANDEN – EN NY FÖRETEELSE

Under senare år har en uppmärksammas och hittills relativt sällsynt form av riksdagsbeslut framträtt, de s.k. negativa tillkännagivanden. Ett sådant tillkännagivande har definierats av KU (bet. 2014/15:KU20:79) som en begäran om att regeringen bör *avstå* från att vidta åtgärder. Således räcker det inte att riksdagen uttrycker en annan politisk ståndpunkt än regeringen. Sådana beslut

skulle snarare kunna benämnas för *semi-negativa* tillkännagivanden (se Larue 2016:306) då de innehåller ett politiskt ställningstagande som på ett tydligt sätt går emot regeringens uttalade politik. Utöver dessa två olika slags negativa tillkännagivanden finns villkorade negativa tillkännagivanden (se Larue 2016:291), dvs. där riksdagen begär att regeringen avvaktar med en åtgärd tills ett krav uppfyllts, t.ex. att en utredning slutförts.

Några av de hittills kända negativa tillkännagivandena har tidigare beskrivits i litteraturen (se Larue 2016). I denna framkommer att det återfinns en handfull sådana mer eller mindre skarpa tillkännagivanden i de två senaste valperioderna. Innan 2010 har endast ett fåtal skarpa negativa tillkännagivanden lämnats (men flera s.k. semi-negativa tillkännagivanden). Den nuvarande regeringen har redan tillmötesgått flera negativa tillkännagivanden, även om det i något fall (se avsnitt 6 nedan) synes ha varit under protest. Även tidigare regeringar har uppfyllt sådana tillkännagivanden. Sammanfattningsvis kan man säga att de negativa tillkännagivanden som beslutats längre tillbaka i tiden är något mindre skarpa jämfört med de som beslutats i närtid. Den nuvarande regeringen uttalade (skr. 2015/16:75) i mars 2016 att den – till skillnad från vad som i övrigt gäller enligt konstitutionell praxis – inte ska behöva ha som utgångspunkt att tillgodose ett tillkännagivande om att inte utreda en viss fråga eller inte lämna ett visst förslag till riksdagen. Utöver denna invändning påpekade regeringen att det naturligtvis står den fritt att ändå följa sådana tillkännagivanden.

I maj 2016 redovisade KU en kartläggning av negativa tillkännagivanden och gjorde då vissa uttalanden och iakttagelser (bet. 2015/16:KU21:32ff). Även om det enligt KU var svårt att definiera negativa tillkännagivanden mer bestämt kunde utskottet ändå dra slutsatsen att de två slags negativa tillkännagivanden som regeringen invänt mot är mycket ovanliga. I vissa väsentliga delar förefaller ett enligt KU bortse från regeringens förslag till praxisjustering, men i andra delar anas en viss acceptans för regeringens invändning: KU framhöll således att regeringen har att hantera tillkännagivanden, negativa och andra, under parlamentariskt ansvar. Å andra sidan uttalade KU även bl.a. att tillkännagivanden som är oreglerade inte kan ta över regeringsformens (RF) bestämmelser (t.ex. 4 kap. 4 § RF som ger regeringen förslagsrätt till riksdagen) samt att ett hindrande av regeringens rätt (och skyldighet, jfr 7 kap. 2 § RF) att vidta beredningsåtgärder skulle indirekt innebära ett kringskärande av regeringens initiativrätt. Ett ytterligare indicium, utöver de två sistnämnda uttalandena, är KU:s hantering av främst trafikutskottets (TU) men även socialutskottets (SoU) yttranden (se yttr. 2015/16:TU3y och 2015/16:SoU4y) i ärendet. De två utskottens majoriteter, bestående av allianspartierna och Sverigedemokraterna, opponerade mot regeringens invändning och pekade på att det inte finns någon skillnad mellan negativa och positiva tillkännagivanden i praxis. TU:s majoritet invände dessutom mot såväl regeringens avsikt att slutbehandla det negativa

s.k. Bromma-tillkännagivandet (se Larue 2016:294f) som slutbehandlingen av ett (s.k. positivt) tillkännagivande om att bevara Bromma flygplats (jfr bet. 2014/15:TU7). Etablerad praxis (se Larue 2015:103f) är att KU tar upp den sistnämnda typen av synpunkter från fackutskotten i sitt eget ställningstagande och på så vis vidarebefordrar dessa till regeringen, som därmed kan avgöra vilka slutbehandlingsalternativ (alternativt regeringens avsikt att slutbehandla) som riksdagen har accepterat. Så skedde alltså inte i fallet med TU:s sistnämnda invändningar, vilket är i det närmaste unikt. Sammantaget verkar ett enigt KU i allt väsentligt hålla fast vid rådande konstitutionell praxis även för negativa tillkännagivanden. I KU:s uttalanden anas dock även en viss förståelse för regeringens invändning. En KU-ledamot sammanfattade under kammardebatten KU:s ställningstagande i denna del med att "...riksdagen inte kan hindra regeringen från att utreda och bereda ärenden eller från att lägga fram förslag till riksdagen..." (jfr anförande 9 i kammarens protokoll 2015/16:116). KU:s eniga ställningstagande kan sammanfattas i devisen att en klok regering alltid bör beakta innehållet i *samtliga* – negativa och andra – tillkännagivanden. Detta i trygg förvisning om att RF:s bestämmelser bl.a. freddar regeringens rätt att styra riket så länge den åtnjuter riksdagens förtroende.

EN FÖRSTÄRKT GRANSKNING AV TILLKÄNNAGIVANDENAS BEHANDLING

En sista pusselbit förtjänar att nämnas avseende den ökande uppmärksamheten som tillkännagivandena fått under senare tid. För det första framhöll konstitutionsutskottet (KU) under våren 2010 att regeringens rapportering om huruvida riksdagsskrivelser är slutbehandlade eller inte, och om de beredningsåtgärder som genomförts eller planeras, har stor betydelse för att riksdagen ska kunna avgöra om regeringen har genomfört de beslut som riksdagen fattat. KU uttalade då mot denna bakgrund sin avsikt att hädanefter förstärka sin granskning av redogörelsen. Denna förstärkta granskning inriktar sig huvudsakligen på regeringens behandling av tillkännagivandena.

För det andra har antalet KU-anmälningar som gäller regeringens och enskilda statsråds hantering av tillkännagivandena ökat under de två senaste åren. Under KU:s första s.k. vårgranskning (bet. 2014/15:KU20) efter valet 2014 uppmärksammades tillkännagivanden i tre granskningsärendens anmälningar. I KU:s andra vårgranskning (bet. 2015/16:KU20) för denna valperiod berörde tre granskningsärendens anmälningar regeringens och enskilda statsråds agerande med avseende på tillkännagivanden. Sedan tidigare gäller att KU under riksmötesperioden 1990/91–2013/14 behandlade 24 granskningsärenden där tillkännagivanden stod i fokus (Larue 2015:106ff) varav 15 av dessa behandlades under den förra socialdemokratiska minoritetsregeringens fem sista riksmöten. Under de två föregående valperioderna (dvs. 2006/07–2013/14) berörde dock endast fem granskningsärenden frågor om tillkännagivanden. Som framgår ovan har således frågor om tillkännagivanden berörts i fler (totalt sex stycken)

granskningsärenden redan nu efter endast den innevarande valperiodens två första riksmöten än under de två föregående valperiodernas åtta riksmöten. Intresset för att inom ramen för riksdagens kontrollmakt granska regeringens behandling av tillkännagivandena förefaller således öka.

6. Vissa slutsatser och diskussion

TILLKÄNNAGIVANDEN SOM ETT MÅTT PÅ REGERINGARS PARLAMENTARISKA STYRKA

Bilden av tillkännagivanden som ett eventuellt mått på regeringars parlamentariska styrka är komplex. Den här artikeln visar att enbart *antalet* tillkännagivanden utgör ett visst, om än alltför trubbigt, sådant mått. Snarare verkar *antalet* tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiernas stöd* som det i vart fall hittills träffsäkraste lackmustestet på regeringens parlamentariska styrka. Endast några ytterligare aspekter återstår att finkalibrera innan dessa tillkännagivanden (i sig själva eller i kombination med andra variabler, se nedan) kan användas som grund för att utforma ett indexvärde över regeringars parlamentariska styrka. Till exempel verkar det angeläget att framtida studier bedömer och graderar den politiska tyngden hos vart och ett av de tillkännagivanden som antagits utan regeringspartiernas stöd. Detta i syfte att ytterligare öka validiteten för ett sådant framtida indexvärde. Ett sådant värde skulle möjligen även kunna användas i bedömningen av regeringars parlamentariska styrka inom regeringsstabilitetsforskningen (se t.ex. Bergman m.fl. 2015). Ett annat mått som behöver undersökas närmare är *andelen* av tillkännagivanden som antagits *utan regeringspartiernas stöd* (nedan även kallade motgångstillkännagivanden). Oaktat detta kan vi redan här redovisa några preliminära slutsatser.

För det första är ett stort antal tillkännagivanden alltför eniga. Dessa kan gälla mer eller mindre tekniska aspekter på politiken, som oförutsedda effekter av lagstiftning eller behovet av en utredning. Att alla tillkännagivanden skulle s.a.s. gå emot regeringens politik är således en olyckligt vanlig villfarelse¹⁷. Andelen eniga och blocköverskridande tillkännagivanden minskar dock tydligt under den här granskade perioden (dvs. riksmötena 1991/92 – 2014/15), med undantag för de två senaste riksmötena. Det sistnämnda kan visa sig vara intressant. Även om tiden och framtida studier får utvisa huruvida detta utgör ett trendbrott torde regeringsskiftet hösten 2014 kunna ytterligare belysa eventuella skiftande strategier hos såväl riksdag som regering (och partierna) i fråga om tillkännagivanden. Parallellt med detta beslutades

17 T.ex. hävdar Bull & Sterzel (2015:131) att de över 100 tillkännagivanden som antogs under riksmötet 2014/15 var sådana som "gick emot regeringens politik" något som vår empiri inte stödjer, jfr tabell 2 ovan.

under det nästsista här granskade riksmötet fyra negativa tillkännagivandena. Denna typ av skarpt formulerade negativa uttalandebeslut är i bl.a. sin omfattning en nyhet i svensk parlamentarism där riksdagen aktivt söker att om inte rättsligt så i vart fall politiskt inskränka regeringsmakten (se även nedan). Dock verkar inga sådana tillkännagivanden ha beslutats under riksmötet 2015/16.

En annan erfarenhet från den svenska minoritetsparlamentarismen pekar på att regeringar har i vart fall avseende synliggörande av tillkännagivanden i kammaren valt olika strategier att hantera tillkännagivandeinstitutet. Vissa regeringar har uttryckligen satsat på att söka att osynliggöra tydliga motgångar, dvs. när tillkännagivanden antagits utan regeringspartiernas stöd. Andra regeringar tycks istället ha velat skapa tydliga avtryck i kammaren genom vote-ringar även i de fall som rört s.k. motgångstillkännagivanden.

Samtidigt kan man i vår mening (detta har dock inte belagts på ett systematiskt sätt i artikeln) ana ett växande antal tillkännagivanden på politiskt tunga områden och som går i diametralt riktning *mot* regeringens politik (jfr exempelvis de s.k. *semi*-negativa tillkännagivanden ovan). Vad ska en minoritetsregering göra när sådana tillkännagivanden meddelas? Ska den slå vakt om regeringsmakten som sådan och hävda regeringens självständighet som Schäder (2005) och nu senast Bull & Sterzel (2015:131) förespråkar och därmed visa prov på politiskt mod? Eller borde den göra som olika tidigare regeringar vid flera tillfällen (jfr t.ex. Larue 2015:118 och 2016) tycks ha gjort och krypa till korset? Till syvende och sist styr regeringen riket såväl efter eget skön som under parlamentariskt ansvar. Någonstans däremellan finns ett skiftande utrymme för en regerings eventuella politiska mod. Ett av många sätt att hantera detta korstryck är för regeringen (och dess partier) att inom ramen för riksdagsarbetet agera proaktivt i framtagandet av själva tillkännagivandena, vilket för oss till vår nästa slutsats.

Olika regeringar har bevisligen haft olika framgångar (och eventuellt olika strategier) i att minimera antalet tillkännagivanden som antagits utan regeringspartiernas stöd. Härvidlag finns stora skillnader mellan de olika minoritetsregeringarna. Självklart torde en stor del av dessa skillnader återspegla det för stunden rådande parlamentariska landskapet (och t.ex. kontraktsparlamentariska samarbeten e.d.) även om det i dagsläget alltjämt är oklart om det kan förklara hela skillnaden i statistiken som sammanställts här. Således tycks de socialdemokratiska minoritetsregeringarna mellan 1994 och 2002 varit särskilt framgångsrika i att undvika dessa s.k. motgångstillkännagivanden. Först under perioden 2002–2006 började den dåvarande socialdemokratiska minoritetsregeringen få snarlika svårigheter med att undvika detta slags tillkännagivanden som såväl den borgerliga minoritetsregeringen (särskilt under dess två sista riksmöten) som den nuvarande rödgröna minoritetsregeringen senare drabbades ännu hårdare av.

Bilden av hur användandet av tillkännagivanden utvecklats under åren rymmer fortfarande vissa svårfångade nyanser. Vissa tillkännagivanden kan t.ex. framstå som om riksdagens majoritet i strid med regeringens politik har fattat ett beslut som har rättsliga verkningar, särskilt när dessa rubriceras och beskrivs av medier som skarpa avgöranden (jfr Eka m.fl. 2012:36). Hur detta påverkar betydelsen av tillkännagivandena för den allmänna politiska utvecklingen (som t.ex. partisympatier) är en fråga som skulle kunna vara av intresse för medieforskare. Utvecklingen av användningen av tillkännagivandena rymmer följaktligen även utforskade aspekter (se avsnittet om avslutande reflektioner nedan).

Den kanske viktigaste utforskade aspekten utgörs dock av hur väl regeringen *de facto* fullföljer riksdagens begäran i tillkännagivandena. Frågeställningen¹⁸ berördes flyktigt i konstitutionsutskottets uppföljningsstudie (bet. 2005/06:KU34:117–122) där man konstaterade att regeringen i allmänhet (och många gånger efter lång tid) hade efterkommit tillkännagivanden genom att i stor utsträckning hänvisa till att dessa tagits upp i propositioner. I studien betonades dock att det ofta inte hade framgått om tillkännagivandet därigenom tillgodosetts. Inte heller var det ovanligt att regeringen förklarat sig inte kunna efterkomma tillkännagivanden. Studien redovisade ca 30 exempel på tillkännagivanden som besvarats med att regeringen gjort en annan bedömning än riksdagen. Studien gjorde inga anspråk på fullständighet av flera skäl, bl.a. att resurser för en heltäckande granskning saknades.

NEGATIVA TILLKÄNNAGIVANDEN OCH KAMMARVOTERINGAR

Av det ovanstående framgår att tydliga negativa tillkännagivanden främst beslutats under de senaste åren och då endast i relativ begränsad omfattning (se Larue 2016). Även om regeringen har ifrågasatt att den ska behöva uppfylla två slags negativa tillkännagivanden har ett enigt KU bedömt (se bet. 2015/16:KU21:32ff) att regeringen har att hantera samtliga tillkännagivanden, negativa och andra, under samma parlamentariska ansvar. Samtidigt framhöll KU med samma enighet att tillkännagivanden som är konstitutionellt oreglerade inte kan ta över RF:s bestämmelser. Av detta torde följa att riksdagen således inte kan hindra regeringen från att utreda och bereda regeringsärenden (7 kap. 2 §) eller från att lägga fram förslag till riksdagen (4 kap. 4 § RF). Även om negativa tillkännagivanden inte är förbjudna (jfr KU-ordföranden Andreas Norléns klargörande under ärendedebatten, se anförande 2 i kammarens protokoll 2015/16:116) utgör de en ännu mycket ovanlig beslutsform. Att riksdagen under senare år och med stöd av samtliga nuvarande riksdagspartier (förvisso i olika konstellationer) riktat både negativa och semi-negativa tillkännagivanden mot

18 Hegeland (2006:220f) utförde en sådan analys även om den begränsades till EU-relaterade tillkännagivanden och hur dessa förhöll sig till idealtyperna om utrikes- respektive inrikespolitik.

såväl tidigare som nuvarande regeringspartiers vilja utgör en pusselbit i bilden av en tilltagande reparlamentarisering som nu präglar svensk politik. I den skärpta konkurrensen som råder mellan de numera åtta riksdagspartierna om regeringsmaktens åtråvärda styrfunktioner är varje maktinstrument som kan påverka en minoritetsregering betydelsefull för oppositionspartierna. Således kan frestelsen växa att tänja på tillkännagivandeinstitutet och använda det på nya sätt, som t.ex. att formulera negativa tillkännagivanden. Den nuvarande regeringen har redan tillmötesgått några negativa tillkännagivanden fastän det i ett av de kontroversiella s.k. Bromma-tilkännagivandena verkade ha varit under protest (se Arbman 2015). Även om det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser från regeringens infriande av dessa tillkännagivanden åskådliggörs den reparlamentariseringen vi här lyfter fram.

Ytterligare ett tecken på tillkännagivandenas tilltagande användning såsom ett maktinstrument kan delvis speglas i regeringspartiernas förändrade beteende/strategier för kammarvoteringar om dessa. Vi ser att dessa partier i högre utsträckning än tidigare (i vart fall under förra valperioden men även i den nu pågående valperioden) undviker att begära voteringar i de fall där de kommer att förlora. Sannolikt (även om denna hypotes återstår att prövas genom bl.a. intervjuer med partiföreträdare) torde dessa förändrade strategier vara orsakade av en ambition att undvika uppmärksamhet för de riksdagsbeslut som går emot den egna regeringen.

FÖRSVUNNA TILLKÄNNAGIVANDEN OCH ANDRA METODOLOGISKA FALLGROPAR

Den statistik som har sammanställts i artikeln har så långt som möjligt stämts av och kontrollerats med vissa utskottstjänstemän. Som framgår av tabell 1 ovan (se tabellnoten) förekommer ibland vissa brister i regeringens skrivelse 75 (se avsnitt 3). Oftast saknas endast den asterisk som ett tillkännagivande (sedan riksmötet 1995/96) markeras med i skrивelsen. I enstaka fall saknas dock själva tillkännagivandet, vilket har föranlett kritik från konstitutionsutskottet (se bet. 2013/14:KU21:30). Att tillkännagivanden ibland saknas är utöver det ovannämnda även en metodologisk utmaning i sammanhanget eftersom den innebär att information om såväl regeringens åtgärder som tillkännagivandets slutbehandling saknas. I dessa lyckligtvis få fall har vi tvingats att ta ställning till huruvida tillkännagivandet kan anses slutbehandlat och i så fall när. Detta för att ta fram uppgifterna i tabell 1 om genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandling.

Utöver detta finns andra potentiella metodologiska fallgropar i det data som använts här, t.ex. klassificeringen av blocköverskridande tillkännagivanden där voteringsdata från kammaren saknas. Denna klassificering har utförts i ljuset av de offentliga uppgifterna om (a) reservationer i utskottsbetänkandena och/eller (b) voteringar i kammaren (jfr avsnitt 5 ovan). Således har beslut om

tillkännagivanden där t.ex. endast två eller tre borgerliga partier lämnat reservationer klassificerats som blocköverskridande. En fallgrop i sammanhanget utgörs av att utskottsledamöter av olika skäl (bl.a. ett oväntat insjuknande eller en reseförsening) kan utebli från utskottsmötena. För de fall en suppleant inte hinner till utskottsmötet saknar dessa partier möjligheter att i utskottsbetänkandet markera sitt ställningstagande. Om en kammarvotering sedan även uteblir i ärendet saknas formellt dokumenterade bevis för hur ett eller flera partier ställde sig till beslutet. Detta inträffar dock i synnerliga undantagsfall och såvitt har kunnat utredas här finns det endast tre sådana fall¹⁹ sedan riksmötet 1991/92. Här bör även noteras att under den första fyraåriga valperioden så saknade kristdemokraterna representation i vissa av riksdagsutskotten, vilket har tagits i beaktande vid den ovannämnda klassificeringen.

Även frågan om huruvida ett parti ställt sig bakom ett tillkännagivande innehåller ett metodologiskt dilemma: Vid ett antal tillfällen utföll voteringen så att ledamöter från ett och samma parti röstade olika i slutvoteringen (dvs. utöver eventuella felvoteringar vilka brukar framgå av kammarprotokollen). Statistiken i tabell 2 utgår ifrån principen om att ett parti har registrerats som stödjande till ett tillkännagivande om en *majoritet* av partiets *närvarande* ledamöter vid voteringen röstade för tillkännagivandet (och tvärtom om samma majoritet röstade emot tillkännagivandet eller avstod i slutvoteringen).

Slutligen utgör omröstningarna i riksdagen en i vissa undantagsituationer osäker faktor såtillvida att majoriteten i kammaren växlar tillsynes oförklarligt under en och samma voteringstillfälle. Detta sker sällan men ibland får sådana växlingar oväntade effekter: Under voteringen den 18 april 2013 (som varade i ca 18 minuter) skiftade antalet frånvarande ledamöter fram och tillbaka från 45 till 48. Detta fick till följd att riksdagen beslutade om ett tillkännagivande om hjärtstartare till regeringen med en enda rösts marginal. Andra gånger leder oavsiktliga²⁰ fel i voteringar (där ledamöterna tar fel på knapparna) till att tillkännagivanden som egentligen saknade en teoretisk parlamentarisk majoritet blir till och att förväntade tillkännagivanden uteblir (Larue 2015:120). Detta sker dock i synnerliga undantagsfall. Såvitt har kunnat utredas här har endast

19 De två senaste fallen gällde dels tre av de totalt sju förslag till tillkännagivanden (om stiftelsen Svenska Filminstitutets roll och framtida organisationsform, om former för samverkan och inflytande samt om finansieringen av filmpolitiken) som kulturutskottet beslutade (bet. 2015/16:KrU11) vid sitt sammanträde den 24 maj 2016, dels två av de fyra förslag till tillkännagivanden (om privat initiativrätt till detaljplan samt om reduktion av bygglovsavgiften) som civilutskottet beslutade (bet. 2014/15:CU10) vid sitt sammanträde den 23 april 2015, där ledamöten från Vänsterpartiet i respektive utskott inte var närvarande och där votering aldrig begärdes i kammaren. Det andra fallet gällde lagutskottets förslag till ett tillkännagivande om behörighetskrav för Konsumentombudsmannen (bet. 2005/06:LU33) som beslutades vid utskottets allra sista sammanträde den 2 juni 2006 där kristdemokraternas ledamot var frånvarande och där även kammarvoteringen uteblev.

20 Alternativt avsiktliga brott mot partilinjens: I de allra flesta – men *inte alla* – fallen har de ledamöter som i voteringar röstade "fel" sett till partilinjens anmält deras avsikt att rösta på partilinjens till protokollet.

12 av 2 081 tillkännagivanden (dvs. i ca 0,6 procent av fallen) beslutats sedan riksmötet 1991/92 genom sådana voteringsmissar. De flesta av dessa tolv tillkännagivanden slutbehandlades relativt snabbt, dock inte alla: Ett undantag avseende såväl den långa slutbehandlingstiden (över sex år) som den knappa (två röster) och spektakulärt brokiga majoriteten (där bl.a. en tredjedel av kristdemokraterna och femtedel av folkpartisterna övergav partilinjen) utgörs av tillkännagivandet om förtäckt tobaksreklam (bet. 1993/94:SoU17).

7. Avslutande reflektioner

Skildringar av riksdagen som ett knapptryckarkompani tycks oftast sprungna ur efemära majoritetsparlamentariska landskap och har huvudsakligen gällt samlingen av makt till riksdagspartiernas ledning och partikanslitjänstemän och inte det parlamentariska systemet som sådan. Den empiriska analysen i denna artikel ger också anledning att nyansera denna bild. Då tidigare analyser av den svenska riksdagens ställning visavi regeringen i allt väsentligt inte fäst någon uppmärksamhet vid tillkännagivandeinstitutet finns det redan här anledning att misstänka att riksdagens roll underskattats. Den utveckling som skett ger således skäl att ifrågasätta deparlamentariseringstesen. Särskilt intressant är trenden mot att såväl allt fler (i antal mätt) som en större andel av tillkännagivandena beslutas *utan regeringspartiernas stöd* och är således tydliga parlamentariska bakslag. Ökningen i såväl genomsnittlig tidsåtgång för slutbehandlingen av tillkännagivandena som andelen s.k. *svåra* tillkännagivanden (se tabell 1) stärker slutsatsen om en svensk reparlamentarisering.

Snarare än deparlamentarisering framträder således en bild av svensk parlamentarism där riksdagen såväl som aktör som arena vinner i betydelse. I motsats till den nästan allmänt vedertagna idén om att partipolitiska konflikter i parlamentet minskar visar ny forskning på motsatsen (Loxbo och Sjölin 2016). Till denna bild hör även att riksdagsarbetet ökar i såväl vitalitet som oförutsägarbarhet. Oppositionspartiernas nyttjande av riksdagens olika maktinstrument intensifieras. Som vi visat ovan utgör tillkännagivandena ett av dessa maktinstrument genom vilka riksdagen söker att sätta press på regeringen och påverka politikens innehåll. Det gäller t.ex. såväl ökningen av anmälningar till konstitutionsutskottet om enskilda statsråds hantering av tillkännagivanden som en eventuell praxisutveckling med negativa tillkännagivanden som kringskår regeringens svängrum. En sådan reparlamentarisering av svensk politik skapar en mer komplex och dynamisk miljö där tidigare konceptualiseringar av relationen mellan riksdag och regering mister i vart fall delar av sin träffsäkerhet. Som Bäck och Hellström (2015:275) påpekat har det svenska parlamentariska läget i hög grad förändrats under de tre senaste decennierna. Det finns följaktligen goda skäl att ytterligare fördjupa vår förståelse av alltmer framträdande parlamentariska aspekter av den svenska folkstyrelsen.

I ljuset av det ovan nämnda träder forskningsfrontens yttersta gräns kring tillkännagivandena fram. För det första, och en av de viktigaste frågorna i syfte att bättre förstå svensk parlamentarism, bör den hittills endast uttalade och aldrig empiriskt fastlagda tesen om att riksdagens tillkännagivanden faktiskt fullföljs av regeringen prövas empiriskt. Här behövs mer än enbart kvantitativa sammanställningar av de slag vi har redovisat ovan. Sannolikt krävs forskningsinsatser där erfarna och omdömesgilla bedömare (huvudsakligen f.d. chefstjänstemän inom den centrala statsförvaltningen och erfarna forskare) kan delta i en sådan oberoende prövning. Utöver frågan om hur väl regeringen har de facto uppfyllt riksdagens beställningar i tillkännagivandena torde även frågor om hur klara och tydliga samt hur politiskt viktiga riksdagens beställningar var tjäna på att ytterligare belysas. Detta i syfte att förädla validiteten i de s.k. motgångstillkännagivandena som ett mått på regeringars parlamentariska styrka. Såväl äldre (Sjölin 1991) som nyare (Loxbo och Sjölin 2016) studier kring parlamentens inflytande har fokuserat på hur helskinnade regeringsförslag klarat parlamentsbehandlingen. Sådana mått kan alltså vara värdefulla. I dag får dock oförankrade regeringsförslag ses som sällsynta anomalier. Därför framstår tillkännagivandena (som i det närmaste alltid har sitt ursprung i ett motionsyrkande från ett eller flera oppositionspartier) som en eventuellt mer intressant (och i vart fall värdefullt kompletterande) måttstock.

Givet att framtida studier kan bedrivas med en kvalitativ bedömning för vart och ett av tillkännagivandena under en längre period skulle dessa undersökningar sannolikt även kunna möjliggöra att vissa slutsatser dras kring hur olika politiska uppgörelser (som t.ex. tidigare kontraktsparlamentariska samarbeten) påverkar relationen mellan riksdag och regering. Erfarenheterna från den svenska minoritetsparlamentarismen låter ana att det parlamentariska arbetet inom t.ex. riksdagsutskotten tycks spela en nyckelroll i frågan om hur olika tillkännagivanden tas fram. Även utvecklingen av tillkännagivandenas innehåll, dvs. huruvida dessa innehåller begäran om utredningar eller faktiska lagförslag (eller enklare uppdrag såsom myndighetsåtgärder och/eller regeringsbeslut), torde vara betydelsefullt att ytterligare kartlägga för att öka vår förståelse av svensk parlamentarism (jfr Larue 2015:114ff). Likaså att förklara de relativt stora skillnaderna vad gäller *andelen* s.k. motgångstillkännagivanden.

Slutligen finns det på sikt en potential att utnyttja studier av liknande institut eller maktinstrument för komparativa forskningsinsatser. Det är uppenbart att det finns länder med liknande konstitutionellt system som det svenska som har andra mer (jfr det norska systemet med *anmodningsvedtak*) eller mindre²¹ långtgående motsvarigheter till det svenska tillkännagivandeinstitutet.

21 Jfr det brittiska underhusets s.k. resolutioner och de rutiner som verkar gälla vid sådana typer av beslut. Vid t.ex. underhusets resolution från den 13 oktober 2014 till den brittiska regeringen om vikten av att erkänna den palestinska staten deltog huvudsakligen ledamöter som avsåg att stödja beslutet i omröstningen.

Självklart måste varje lands reglering av sitt institut bedömas mot bakgrund av respektive lands konstitutionella grundstrukturer och den roll som institutet spelar i varje enskilt parlamentariskt system. Oaktat detta framstår i dagsläget ett nytt och lovande forskningsfält som i vart fall inom räckhåll.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. "Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Arbman, Hans, 2015. "Regeringens beslut: Flyget kvar på Bromma". *Dagens Nyheter*, publicerad den 22 december och tillgänglig på <http://www.dn.se/ekonomi/regeringens-beslut-flyget-kvar-pa-bromma/>
- Aylott, Nicholas, 2005. "'President Persson': How did Sweden get him?" i Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), *The presidentialization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Aylott, Nicholas & Bergman, Torbjörn, 2004. "Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism", Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, april 2004.
- Aylott, Nicholas & Bolin, Niklas, 2007. "Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006", *West European Politics* 30 (3), s. 621–633.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41 (3), s. 422–449.
- Barrett, Gavin (red.), 2008. *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press.
- Bengtsson, Finn & Nilsson, Rolf K., 2016. "Väljarna i Sverige bör få mer verklig makt". *Svenska Dagbladet*, publicerad den 4 januari och tillgänglig på <http://www.svd.se/valjarna-i-sverige-bor-fa-mer-verklig-makt>.
- Bergman, Torbjörn, Ersson, Svante & Hellström, Johan, 2015. "Government formation and breakdown in Western and Central Eastern Europe", *Comparative European Politics* 13 (3), s. 345–375.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), 2011. *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare, 2004. "Shifting Dimensions of Citizen Control", *Scandinavian Political Studies* 27 (2), s. 89–113.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish democracy. Crumbling political parties, a feeble Riksdag, and technocratic power holders?" i Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation*. Umeå: Umeå universitet.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Uppsala: Akademisk doktorsavhandling.

- Brevinge, Nina, 2015. "Motstånd via manifest", *Fokus*, publicerad den 3 juni och tillgänglig på <http://www.fokus.se/2015/06/motstand-via-manifest>.
- Bryce, James, 1921. *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2015. *Regeringsformen en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Hanna & Bergman, Torbjörn, 2015. "The Parties in Government Formation" i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2015. "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117 (2), s. 261–278.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv" i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS förlag.
- Bäck, Hanna, Persson, Thomas, Vernby, Kåre & Westin, Lina, 2011. "Presidentialisation from a Historical Perspective: Ministerial Selection and Reshuffling in Swedish Cabinets" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Cheibub, José Antonio; Martin, Shane & Rasch, Bjørn Erik, 2015. "Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies", *West European Politics* 38 (5), s. 969–996.
- Colomer, Josep M. & Negretto, Gabriel L., 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", *Government and Opposition* 40 (1), s. 60–89.
- Christensen, Tom, Lægread, Per & Roness, Paul G., 2002. "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", *The Journal of Legislative Studies* 8 (1), s. 37–62.
- Christiansen, Flemming Juul, 2012. "Raising the Stakes. Passing State Budgets in Scandinavia", *World Political Science* 8 (1), s. 184–200.
- DI, 2015. "Regeringen har rekord i bakläxor", *Dagens Industri*, publicerad den 5 maj och tillgänglig på <http://www.di.se/di/artiklar/2015/5/6/regeringen-har-rekord-i-baklaxor>.
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, 2012. *Regeringsformen: med kommentarer*. Stockholm: Karnov.
- Gerring, John, 2012. "Mere description", *British Journal of Political Science* 42 (4), s. 721–746.
- Gregory, Roy, 1990. "Parliamentary control and the use of English", *Parliamentary Affairs* 43, s. 59–76.
- Hegeland, Hans, 2006. *Nationell EU-parlamentarism*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hermansson, Jörgen & Vernby, Kåre, 2010. "Regeringsombildningar och statsrådskarriärer" i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS förlag.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne och Regner, Göran, 2012. *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Isaksson, Guy-Erik, 2011. "Presidentialisation of Parliamentary Systems: Reality or Illusion?" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Isberg, Magnus, 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademitratur.

- Isberg, Magnus, 2011. "Is Sweden Going Majoritarian?" i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Larue, Thomas, 2006. *Agents in Brussels*. Umeå: Umeå universitet.
- Larue, Thomas, 2015. "Riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Svensk Juristtidning* 100 (2), s. 95–124.
- Larue, Thomas, 2016. "Om negativa och "försvunna" tillkännagivanden", *Svensk Juristtidning* 101 (4), s. 289–320.
- Loxbo Karl & Sjölin, Mats, 2016. "Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014", *Government and Opposition* 51 (2), s. 1–27.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2014. "Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise", *American Journal of Political Science* 58 (4), s. 979–996.
- Moe, T. M., 1984. "The new economics of organization", *American Journal of Political Science* 28 (4), s. 739–777.
- Olsson, Hans & Rosén, Hans, 2015. "Oppositionen vässar vapnen i maktstriden". *Dagens Nyheter*, publicerad den 4 april och tillgänglig på <http://www.dn.se/nyheter/politik/oppositionen-vassar-vapnen-i-maktstriden-1/>.
- O'Brennan, John & Raunio, Tapio, 2007. "Introduction: Deparliamentarization and European integration", i O'Brennan, John & Raunio, Tapio (red.). *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge.
- Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pålsson, Anne-Marie, 2011. *Knapptryckarkompaniet: rapport från Sveriges riksdag*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis AB.
- Raunio, Tapio, 2011. "The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System", *Journal of European Integration* 33 (3), s. 303–321.
- Reinfeldt, Fredrik, 2015. *Halvvägs*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Russo, Federico & Wiberg, Matti, 2010. "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies* 16 (2), s. 215–232.
- Sánchez de Dios, Manuel & Wiberg, Matti, 2011. "Questioning in European Parliaments", *The Journal of Legislative Studies* 17 (3), s. 354–367.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Schäder, Göran, 2005. "Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen", i Regner, Göran, Eliason, Marianne och Vogel, Hans-Heinrick (red.), *Festskrift till Hans Ragnemalm*. Lund: Juristförlaget.
- Sjölin, Mats, 1991. "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94 (2), s. 125–148.
- Sprungk, Carina, 2013. "A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union", *Journal of European Integration* 35 (5), s. 547–563

- Stordrange, Bjørn, 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortinget, 2003. *Innst. S. nr 210 (2002–2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Stortinget, 2008. *Innst. S. nr 119 (2008–2009), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2007–2008*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Stortinget, 2016. *Innst. 246 S (2015–2016), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2014–2015*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- SOU 1972:15. *Grundlagberedningen: Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*. Stockholm: Göteborgs Offsettryckeri
- SOU 2007:42. *Grundlagsutredningen: Från statminister till president?: Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2008:125. *Grundlagsutredningen: En reformerad grundlag*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SvD, 2015. "Löfven trött på tillkännagivanden". *Svenska Dagbladet*, publicerad den 22 maj och tillgänglig på <http://www.svd.se/lofven-trott-pa-tillkannagivanden>.
- Wehner, Joachim, 2007. "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy* 14 (2), s. 313–332.

En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad

Stig Montin

A Modernized Local Government Act between Politics and Market

A general change has taken place, which can be described as from political domination of society towards the societies domination over politics. This means, for example that the idea of competition in local government activities has become a dominating discourse. One important driver is the EU membership, but also national political reforms. Within this context a Government Commission (an expert committee led by a law expert) was appointed to suggest a modernization of the Swedish local government act. In the article it is discussed how the work of the commission was framed and how the commission took position within the interplay between the municipality as politically governed democratic institution and the municipality as an actors and arena for the market. The general conclusion is that the frame of reference support market before politics.

Inledning¹

För inte så länge sedan var ”den svenska folkstyrelsen” ett vägledande begrepp för att förstå hur det svenska politiska systemet var uppbyggt och fungerade (Birgersson & Westerståhl 1989). På motsvarande sätt kunde ”den kommunala folkstyrelsen” definieras som en vägledande tankefigur för att förstå den kommunala självstyrelsen och demokratin (Montin 2002). Även om begreppet ”den svenska folkstyrelsen” fortfarande förekommer har det inte samma normativt konstituerande betydelse som för några årtionden sedan. Det var under en period då politiska institutioner förväntades att på demokratisk grund forma en politik (fördela och omfördela) för det allmännas bästa. Det kan uttryckas som att politiken skulle styra samhället. En historieskrivning är att socialdemokratin under 1900-talet lyckades etablera ”politikens primat” som innebar att ”politiken under 1990-talet gradvis lade marknaden under sig, och slog fast

1 Jag vill rikta ett tack till deltagarna vid Nordiska Kommunforskarkonferensen (NORKOM XXIV) 26–28 november 2015, en anonym granskare samt Magnus Jerneck för värdefulla kommentarer.

Stig Montin är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
E-post: stig.montin@gu.se

att principen om demokrati och jämlikhet var viktigare än marknadsprinciper om vinst och effektivitet” (Andersson 2009: 75). Sedan några årtionden tillbaks har de politiska institutionernas makt över samhället tonats ned. I stället är det samhället med dess dominans av ekonomisk logik och intressestyrda aktörer samt ekonomiska och juridiska institutioner som fått större spelrum (Olsen 2015). Neo-liberala idéer om individers friheter och rättigheter har stärkts samtidigt som neo-republikanska idéer om kollektiv gemenskap i olikhet har försvagats (van Gunsteren 1998; Rosanvallon 2013). Eller för att uttrycka det på ett annat sätt: socialdemokratiska idéer om vad som gynnar folkstyret har successivt skjutits i bakgrunden till förmån för liberaldemokratiska idéer som gynnar marknaden (Gustavsson 2008; Gustavsson & Lindberg 2015).

Inte minst den ekonomiska globaliseringen har framställts som både den som sätter ramarna för den nationella ekonomiska politiken och som en förutsättning för en positiv ekonomisk utveckling. Kapitalismen som ekonomiskt system utmanas inte i någon större utsträckning, varken idémässigt eller politiskt (Streeck 2012). Istället har den finansiella ekonomin fått ett allt större globalt spelrum och institutionaliserats i juridiska regelverk. Statens roll har inte minskat, men makten har förskjutits från den representativa demokratins institutioner till domstolar och granskande myndigheter (Nyberg 2015). I detta sammanhang spelar EU:s princip om fri rörlighet för varor, tjänster, pengar och människor en central roll för att främja det ekonomiska och juridiska systemets dominans över politiken. I Sverige genomfördes i bred politisk konsensus en rad avregleringar inom flera områden under 1990-talet och grunden för flera av dem lades på 1980-talet. Inte minst innebar förändringarna en ny (eller snarare nygammal) syn på valfrihet och vinst inom välfärdssektorn (Bergh 2015). Inom socialdemokratins försvagades idén om jämlikhet och behov till förmån för idéer om likvärdighet, valfrihet och konkurrens (Millares 2015). Vissa beskriver det i positiva termer, som att avregleringarna har lett till ökad frihet för enskilda människor och ökat välstånd för flertalet, medan andra mer kritiskt menar att det är framför allt vinstdrivande företag och riskkapitalister som ökat sin makt på bekostnad av de demokratiska institutionerna. Ytterligare några menar att utvecklingen fått både positiva och negativa effekter ur ett demokratiperspektiv. Å ena sidan har valfrihetsreformer fyllt ut ”demokratins svarta hål” i mötet mellan medborgaren och välfärdsstaten. Å andra sidan tenderar rätten till likabehandling (likvärdigheten) att försvagas inom olika områden, t.ex. skolan (Rothstein & Blomqvist 2008).

Vänder vi blicken mot den kommunala nivån så gäller att de institutioner som skulle förverkliga den kommunala folkstyrelsen alltså finns kvar, men deras roll har i hög grad förändrats. Det som framför allt påverkat denna förändring är nationella politiska beslut (t ex i form av avregleringar), lokala politiska beslut om att ge professionellt ledarskap större handlingsutrymme och konkurrensutsätta sin verksamhet, men också drivkrafter som ligger utanför

det som kan betraktas som den politiska sfären. Kommunerna är invävda i den marknadsekonomiska ordningen samtidigt som de förväntas vara demokratiskt och politiskt styrda enheter som fattar självständiga beslut med det allmännas bästa för ögonen.

De ovan kort redovisade ideologiska och institutionella förskjutningarna kommer till uttryck på olika sätt, inte minst i det offentliga utredningsväsendet. Framför allt gäller det utredningar inom specifika sakområden, men även inom det förvaltningspolitiska området, vilket är föremål för föreliggande betraktelse. I april 2015 presenterades ett förslag på en ”moderniserad” kommunallag (Dir. 2012:105; SOU 2015:24). Efter remissomgången (som varade till den 30 oktober 2015) påbörjades arbetet i regeringskansliet med att skriva en proposition som kommer att läggas fram inför riksdagen under 2016 eller 2017. Troligen kommer den nya lagen att träda ikraft den 1 januari 2018. Syftet med föreliggande framställning är att beskriva och analysera utredningens tolkning av samtiden och några av de föreslagna ändringarna i lagen i förhållande till det spänningsfält som kort definierades ovan och som kommer att ytterligare konkretiseras något nedan. Eller för att uttrycka det tydligare: är verklighetsbeskrivningen och förslagen ett stöd för demokratiskt politiskt styre eller för marknadsekonomi, eller kanske både och?

Förslaget till ny kommunallag omfattar mycket mer än som kommer att behandlas här, t.ex. att anställda får ett eget kapitel i lagen, stärkt roll för styrelsen, försök med majoritetsstyre, laglighetsprövning av budgetbeslut, digital anslagstavla och ingen absolut anmälningsplikt för delegationsbeslut. Men jag har begränsat mig till sådant som direkt kan relateras till problemställningen. Bidraget syftar först och främst till ett inlägg i diskussionen om relationen mellan idéer om politikens handlingsutrymme och idéer om marknadsisering av den offentligt finansierade verksamheten. Samtidigt knyter det an till flera näraliggande teoretiska och empiriska problemfält som vart och ett skulle kunna behandlas mer utförligt, men som här berörs mer kortfattat. Det gäller framför allt kommittéväsendets utveckling och välfärdsstatens organisering. För att förstå hur den aktuella kommittén arbetade är det viktigt att belysa inramningen. Frågor kring välfärdens organisering berörs i framför allt i samband med utredningens förslag kring reglering av offentliga och privata utförare.

Idékritisk analys

Den analys som genomförs är att betrakta som idékritisk. Det är mål och värden, verklighetsbeskrivningar (problembeskrivningar) och handlingsrekommendationer som lyfts fram och jämförs. I den meningen är den deskriptiv. Samtidigt är den normativ i den meningen att grunden för analysen är idén om att representativa demokratiska institutioner (på nationell och lokal nivå) bör

fälla avgöranden om politikens innehåll (jfr Lundquist 1994, s. 113–123). Således betraktas uttryck för begränsningar av politikens handlingsutrymme som kritiskt i förhållande till detta övergripande värde. Därmed inte sagt att samhällsutvecklingen per definition blir sämre av att utrymmet begränsas, men det innebär ett idéskifte som är värt att granska kritiskt.

Det empiriska underlaget utgörs huvudsakligen av egna anteckningar vid deltagande observation samt relevanta utredningstexter och underhandsbilagor. Under hela utredningsperioden medverkade jag som ”expert” i den aktuella utredningen och bevistade därmed flertalet sammanträden. Min roll var begränsad till att avge synpunkter där jag fann det sakligt motiverat.

Inramningen

Under perioden oktober 2012 till april 2015 genomfördes en så kallad enmansutredning i syfte att föreslå ”en kommunallag för framtiden” (Kommittédirektiv 2012:105). Utredningen bestod av en ”särskild utredare” (departementsrådet Johan Höök) vars uppgift var att i konsultation med experter (huvudsakligen jurister) och två referensgrupper (en parlamentarisk referensgrupp med företrädare för riksdagspartierna och en referensgrupp för organisationer och näringsliv). Expertgruppen samlades vid tolv tillfällen, den parlamentariska referensgruppen möttes vid åtta tillfällen och den referensgruppen för organisationer och näringsliv samlades vid fyra tillfällen. Det allmänna syftet med utredningen var att föreslå en ändamålsenligt utformad kommunallag, men att den även fortsättningsvis skulle vara en ramlag.

Till skillnad från tidigare kommunallagsutredningar var denna utredning således inte parlamentarisk, utan en expertutredning. Det underliggande men inte klart uttalade motivet till denna ordning var att det inte handlade om att behöva göra politiska överväganden. Översynen av kommunallagen var mer att betrakta som en teknisk och juridisk uppgift snarare än en politisk. I direktiven uttrycktes det som att utredaren skulle förslå ”en modernisering av kommunallagen” så att den blev ”ändamålsenligt utformad” men att utgångspunkten var att lagen även fortsättningsvis skulle vara en ramlag samt att utredaren skulle utgå från ett ”medborgarperspektiv” (Kommittédirektiv 2012:105).

En vanligt förekommande uppfattning inom policy-forskningen är att inramningen är viktig och ibland närmast avgörande för vad som kommer ut ur processen (se t.ex. Fischer 2009). När regeringen tillsätter en utredning för att bearbeta en viss uppgift kan man grovt sett tala om tre typer av inramningar. Den första inramningen sker genom val av utredning, det vill säga om det ska vara en parlamentarisk utredning eller en expertutredning (särskild utredare). Parlamentariska utredningar kan karaktäriseras som en arena där representanter från både partier och samhällsorganisationer möts och engagerar sig i en praktik som med ett modernt språkbruk kan kallas deliberativ demokrati

i betydelsen att olika idéer och intressen kommer till tals i ett ordnat och fördjupande samtal (Trägårdh 2007). Sedan 1990-talet har antalet parlamentariska utredningar minskat till förmån för enmansutredningar, vilket bland annat betyder att olika intressen i samhället inte längre uttryckligen finns med i själva utredningen (Lundberg 2012). När det tillsätts en särskild utredare, som enbart konsulterar experter och referensgrupper, har den deliberativa demokratiska funktionen försvagats. Den andra inramningen sker genom direktiven (och eventuella tilläggsdirektiv under tiden som utredningen pågår) till utredningen. I direktiven talas det om vilka frågor som ska belysas, men också vad som inte ska belysas. Direktiven utgör framför allt en politisk och ideologisk inramning. Denna inramning ifrågasattes inte, utan det handlade i första hand om att förtydliga den, förhålla sig till den och omforma vissa delar av kommunallagen för att dels anpassa den till dessa förändrade förutsättningar, dels inom de givna ramarna stärka medborgarnas och allmänhetens insyn.

Under utredningens gång sker en tredje inramningsprocess. I de fall det är en parlamentarisk utredning är det ganska naturligt att det sker förhandlingar och kompromisser när utredningen pågår. De verklighetsbeskrivningar och ställningstaganden som förekommer i en expertutrednings slutliga text är inte i lika stor utsträckning resultat av diskussioner och överväganden som i en parlamentariskt sammansatt utredning utan mer ett resultat av den särskilde utredarens tolkningar som kan ske i konsultation med utredningens övriga experter. Även om det inte finns tydliga partiideologiska skiljelinjer i en enmansutredning/expertutredning (vilket är ett centralt motiv till att välja denna utredningsform) sker det ändå successiva inramningar som grundas på tolkningar av det som ofta kallas "förutsättningar" och vad som är lämpligt att föreslå. De nya förutsättningarna som utvecklades sedan början av 1990-talet, då den förra kommunallagen togs i bruk, definierades i utredningen framför allt som effekter av EU-medlemskapet och konkurrensutsättning av välfärdstjänster.

Med ett traditionellt språkbruk kan sägas att uppgiften var att se till att kommunallagen på ett bättre sätt än hittills formades för att underlätta både "effektivitet" och "demokrati" (inklusive "rättssäkerhet"). Här krävs dock en liten utvikning för att förstå en del av de idémässiga ramarna. Betydelsen av dessa två begrepp har nämligen förändrats över tid. Det var en annan uppsättning av idéer för den kommunala politiken och verksamheten som utredningen hade att förhålla sig till än de som var styrande under 1980-talet då 1991 års kommunallag formades. Då betraktades exempelvis kommunal "nämndförvaltning som den primära formen" (SOU 1990:24, s. 86) och när det gällde demokratin fanns idén att "(O)m man får ett aktivt engagemang från kommunmedlemmarnas sida ger det förutsättningar för en medborgarfostran som ökar känslan för gemensamt ansvar för det allmännas väl" (ibid., s. 48). Sedan dessa har det skett idémässiga förändringar. "För det första har "effektivitet" kommit att även

omfatta sådant som kan främja konkurrens inom inom olika områden. För det andra har demokratibegreppet fått en utökad innebörd genom att "valfrihet" (rätten att välja eller välja bort utförare inom skola och välfärd) har införts som ett demokrativärde. Därtill kommer att "rättssäkerhet" för den enskilde getts en starkare betoning under senare årtionden, inte minst genom rättighetslagstiftning och olika former av servicegarantier. Vad som lagts till de medborgerliga rättigheterna är de mer marknadsorienterade rättigheterna som kund.

Det bör betonas att "äldre" bestämmelser inte har försvunnit. Snarare är det så att nytt begreppsligt innehåll har lagts till och delvis konkurrerar med det gamla. Det knyter an till återkommande spänningar mellan "samhällscentrerad" och "individcentrerad" demokrati (Olsen 1990). Det som utöver betoning på individens medborgerliga rättigheter framför allt tillkommit i den ideologiska förskjutning som skett under senare decennier är att konkurrens och valfrihet har stärkts som självständiga effektivitets- respektive demokrativärden (se t.ex. Millares 2015). Genom denna marknadsisering har det uppstått ett spänningsfält mellan politik och marknad. Sett över en längre period har den kommunala politiken till stor del definierats om från att identifiera och tillgodose medborgarnas behov och önskemål (som det uttrycktes på 1980-talet) till att bli samordnande och möjliggörande för att främja en god samhällsutveckling, framför allt genom att underlätta för konkurrens och valfrihet.

Konkurrens och statsstöd – EU-rättens betydelse för kommunerna

En av de viktigaste förutsättningarna för kommunal politik och förvaltning som blivit allt tydligare sedan 1990-talet är således konkurrens som idé och reglerad praktik. Det är inget nytt att kommunerna uppträder som säljare, köpare, stödgivare och stödmottagare, men "(G)ränsen mellan det offentliga och det privata har dock blivit otydligare" (SOU 2015:24, s. 377). Otydligheten uttrycks i en ökad interaktion mellan kommun och marknad som innebär att kommunerna är *ute* på marknaden (som säljare, köpare och stödgivare) och att marknaden går *in* i den kommunala verksamheten. I det senare fallet handlar det om dels kommuner som väljer att utsätta sin egen verksamhet för konkurrens inom t.ex. äldreomsorg, dels anpassa sig till den konkurrens som fastställs genom lagstiftning, t.ex. inom grundskola och gymnasieskola. De kommuner som väljer att konkurrensutsätta sin egen verksamhet "riskerar i ökad utsträckning att bryta mot konkurrensreglerna medan den som inte gör det inte löper samma risk" (ibid.). I klartext betyder det att den egna verksamheten inte får ges några fördelar i samband med upphandling eller på annat sätt i förhållande till privata utförare. Kommuner kan välja att inte konkurrensutsätta t.ex. äldreomsorg, men om man konkurrensutsätter sin verksamhet så måste villkoren vara de samma som för de privata utförare som konkurrerar om att få leverera

tjänsterna. Det betyder bland annat att eftersom privata utförare alltid måste se till att gå med vinst så bör också den egna verksamheten kalkylera med en vinst i paritet med detta. Den egna verksamheten ska således i konkurrensneutralitetens namn agera som om den vore ett privat vinstdrivande företag. Situationen framstår som något speciell med tanke på kommunallagens krav på att den egna verksamheten inte får bedrivas i vinstsyfte.

Inom andra områden, framför allt grundskola och gymnasieskola, har kommunerna inget val när det gäller att konkurrensutsätta. Det är Skolinspektionen som godkänner etablering av så kallade fristående skolor, vilket betyder att kommunen i stort sett bara har att anpassa sig till den rådande konkurrenssituationen och stå för finansieringen. I en sådan situation kan det ske överträdelser av regler om lika behandling. I flera kammarrättsdomar 2015 fastslogs att om en kommunal gymnasieskola inte klarar av sin budget utan förbrukar mer pengar så innebär det ett otillbörligt stöd till den egna skolan. Om inte de egna skolornas underskott regleras inom tre år ska kommunen betala ut motsvarande tillskott till friskolorna (Dagens Samhälle, nr 8 2015; Kammarrätten i Göteborg 2015).

En sammanfattande bedömning av relationen mellan kommunal verksamhet och konkurrensreglerna, som gjorts av juridisk expertis, är att kravet på affärsmässighet och vinstsyfte kommer generellt sett att bli huvudregel och att kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot vinstsyfte får en underordnad betydelse (Wehlander 2011:79). Hur kan detta komma sig?

En vanlig distinktion är den mellan kommunal kärnverksamhet, sedvanlig kommunal affärsverksamhet och det egentliga näringslivet. Det kan sägas vara ett sätt att beskriva kommunerna inifrån och ut; från det "mest" offentliga (icke marknad) till det privata (marknaden), med affärsverksamheten som en hybrid däremellan. Den berörda EU-rätten har en helt annan indelningsgrund som inte tar fasta på institutionella grunder (eftersom dessa är nationella) utan i begreppet "tjänster av allmänt intresse" (SGI). Dessa kan vidare vara av två slag: "icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse" (NESGI), vilket oftast handlar om sådant som rättsväsende och försvar, eller "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" (SGEI), vilket kan vara renhållning, turism, el, telekom etc. "Sociala tjänster", som är en underavdelning till SGI, kan också definieras som endera icke-ekonomiska eller ekonomiska. Det betyder att det inte bara är sedvanlig kommunal affärsverksamhet som omfattas av EU:s konkurrensregler utan även den kommunala kärnverksamheten.

En av de viktigaste grunderna för EU-rätten är den fria rörligheten av varor, tjänster, pengar och människor. Ett grundläggande perspektiv är att det är konkurrens som är det viktigaste instrumentet för medlemsstaternas utveckling. För detta finns det framför allt konkurrensrätt och statsstödsregler (men också en rad andra regler). Samtidigt finns det mycket av medlemsstaternas verksamhet som inte är underordnat dessa regler. I princip är det upp till

medlemsstaterna själva att definiera om det som vi betraktar som offentlig välfärd (barnomsorg, äldreomsorg, utbildning, byggande och förvaltande av allmännyttiga bostäder m.m.) ska konkurrensutsättas eller ej.

I Sverige har regering och riksdag valt att inte undanta några verksamheter på det sätt som man gjort i exempelvis Tyskland och Frankrike. Grundhållningen har varit att det inte bör finnas några monopol när det gäller produktion av tjänster. Således har det under årens lopp tillkommit en rad undantag från självkostnadsprincipen när kommunerna är ute på marknaden: produktion av och handel med el (SFS 1997:857), fjärrvärme (SFS 2008:263), kollektivtrafik (SFS 2009:47), sjuktransporter, tjänsteexport, uthyrning av lokaler till små företag (SFS 2009:47) och allmännyttiga kommunala bostadsföretag (SFS 2010:879). I samtliga fall ska verksamheten ske på ”affärsmässig grund”. Vidare har den kommunala avfallshanteringen delats upp på så sätt att kommunala företag samlar in visst hushållsavfall, privata aktörer står för insamling av papper, kartong m.m. och andra kommunala företag använder sopor till förbränning eller biogas (Corvellec et al 2013). Kommunala företag har således i allt större utsträckning blivit aktörer på en konkurrensutsatt marknad samtidigt som de blivit allt mer inbäddade i ett regelverk som styrs av ekonomiska och juridiska bedömningar snarare än politiska överväganden.

I förslaget till en modernare kommunallag finns två inslag som direkt knyter an till EU:s konkurrensrätt (och svensk konkurrenslagstiftning, som i flera avseenden går längre än EU-rätten). Det ena är att ”(N)är kommuner och landsting agerar på en marknad, ska de verka för att uppträda konkurrensneutralt. Detta gäller om inte annat följer av lag eller annan författning”. Det andra inslaget är att ”(K)ommuner och landsting får inom ramen för sina befogenheter tillhandahålla sådana tjänster av allmänt intresse som anges i Europeiska unionens fördrag”.

Grovt sett betyder det första en restriktion, medan det andra betyder en möjlighet i betydelsen att om det bedöms att marknaden inte kan tillgodose en viss tjänst (”marknadsmislyckande”), kan tjänsten erbjudas med offentligt stöd utan att det kolliderar med konkurrensrättens statsstödsregler. Relationen mellan EU-rätten och kommunallagen bedöms i utredningen vara sådan att ”(K)ompetensen att ge stöd till enskild näringsverksamhet är i regel mindre enligt kommunallagen än enligt EU-rättens statsstödsregler. Möjligheterna att stödja verksamhet i egen regi är däremot normalt större enligt kommunallagen än möjligheterna att ge stöd enligt EU-rättens statsstödsregler” (SOU 2015:24, s. 417).

Statsstödsreglerna ger utrymme för att definiera tjänster som av allmänt ekonomiskt intresse som därmed undandras från bidragsreglerna. Ett sådant exempel är regionala flygplatser som i ökande utsträckning definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse efter att EU-kommissionen i början av 2014 antog nya riktlinjer. Det betyder att kommunerna och landstinget kan

stödja den aktuella flygplatsen genom driftbidrag och kapitalkostnadsstöd. Andra exempel är när specifika kommuner som gett stöd till det lokala näringslivet på ett sätt som strider mot kompetensreglerna ändå fått klartecken från EU-kommissionen.

Anpassning till EU-rätten är något som sker successivt, ”case by case”. Därför framstår det inte som möjligt att helt skriva om kommunallagen så att den tydligare anpassas till EU-rätten. Utvecklingen är dynamisk och åtminstone för en icke expert på EU-rätt är det hela tämligen komplicerat². Även om utredningen har gjort en gedigen genomgång och på det sättet gett bättre underlag än hittills för kommunala politiker och tjänstemän att förstå hur EU-rätten fungerar i förhållande till kommunallagen kanske det fortfarande är på det sätt som en EU-rättsexpert uttryckte det för några år sedan:

”Resultatet av utvecklingen i EU och i Sverige har helt enkelt blivit en djungel av överlappande och i vissa fall motsägelsefulla svenska och unionsrättsliga regler som kommuner och landsting måste beakta och tillämpa samtidigt när de tillhandahåller, beställer och finansierar allmännyttiga tjänster. Den osammanhängande och administrativt dyra rättsliga miljön kan leda kommunpolitikerna bort från en lokal optimering av allmänna intressen inom den kommunala budgeten, trots att den kommunala självstyrelsen utgör en konstitutionell princip i Sverige” (Wehlander 2011: 76).

Citatet kan tolkas som att EU-rätten huvudsakligen begränsar snarare än underlättar för den kommunala självstyrelsen, eller för att uttrycka det med begreppen som jag valt att använda: politiken underordnas marknadsekonomin.

Privata utförare

Ett vanligt begrepp som används när uppgifter förs över från offentligt till privat är ”privatisering” och att ”privatisera”. Det begreppet utsorterades tidigt i utredningsarbetet. En viktig förklaring är att ”privatisering” kunde tolkas som att både ansvar och finansiering förs över till privata aktörer, vilket inte är fallet. Det politiska ansvaret kvarstår och finansieringen är alltjämt offentlig.

”Privata utförare” är ett samlingsnamn för flera och tämligen olika juridiska former och även sådana som har olika syften med sin verksamhet. Således förs samman aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Alla former betraktas på samma sätt: de är leverantörer av service på en marknad som kommunen kan upphandla enligt lagen om offentlig upphandling eller kontrakteras genom lagen om valfrihet. Ett alternativ till att dra alla över en kam skulle kunna vara att skilja mellan en konkurrensutsatt marknad med vinstdrivande aktörer och en ”tredje sektor” där relationen

2 Generellt sett verkar det råda stor kunskapsbrist om det svenska demokratiska systemets relation till EU-nivån, även bland dem som borde ha sådan kunskap (Strömvik 2016).

mellan kommun och idéburna organisationer bygger på samarbete snarare än konkurrensutsättning. Denna distinktion förekommer på många andra håll i världen (se t.ex. Milward & Provan 2010; Pestoff 1998).

Att betrakta en ideell förening och ett aktiebolag eller ett globalt riskkapitalbolag på samma sätt var inget som problematiserades i utredningen. Det återspeglar den inramning som var given, nämligen att idén om konkurrens är överordnad andra tänkbara idéer, t.ex. om samverkan med icke vinstdrivande organisationer och upphandling av tjänster producerade av denna typ av organisationer utan att det sker i konkurrens.

Sett till den faktiska utvecklingen är det tjänster av privata företag (aktiebolag) som köps snarare än av föreningar och stiftelser. Ett sätt att jämföra utvecklingen över tid är att se till antalet anställda inom olika offentliga och privata utförare inom olika områden.

Tabell 1. Antalet anställda inom utbildning, hälso- och sjukvård och social omsorg 2000 och 2013

	2000	2013
Landsting/regioner	222 910	228 009
Kommunen	623 019	636 282
Privata vinstdrivande företag	90 356	236 419
Icke vinstdrivande organisationer	36 220	39 151

Källa: SCB 2015, tabell 13, s. 37.

Köp av privata utförare har inte inneburit minskat antal anställda inom kommuner och landsting inom de aktuella områdena. Det som framför allt expanderat är antalet anställda inom privata vinstdrivande utförare. Icke vinstdrivande utförare har en i detta sammanhang ganska begränsad betydelse. Systemet med lagen om offentlig upphandling har enligt många bedömare utformats på sådant sätt att det gynnar vinstdrivande större företag inom vård och omsorg. Små icke vinstdrivande organisationer har svårt att hävda sig i konkurrensen med företag som har tillgång till riskkapital (Tillväxtverket 2012). Däremot var tanken att lagen om valfrihet (SFS 2007:1091) skulle gynna mindre företag och däribland icke vinstdrivande (idéburna) organisationer. Den lagstiftningen trädde ikraft 2009, men hade inte fått något större genomslag några år senare.

Till skillnad från många andra länder i Europa finns det ingen stark tradition av idéburna organisationer som utförare inom utbildning, vård och omsorg. För socialdemokratin har det inte varit något reellt alternativ under modern tid. Inte heller från den borgerliga sidan (förutom hos Kristdemokraterna) har det framställts som ett alternativ. Det kan ses som en av flera förklaringar till att de likställs med andra privata utförare. Möjligen är en förändring på gång. Under

våren 2015 tillsatte regeringen (som består av socialdemokraterna och miljöpartiet) en utredning i vilken det bland annat ingår att undersöka om det enligt EU-rätten är möjligt att särskilt premiera idéburna aktörer vid upphandling av välfärdstjänster (Direktiv 2015:22).

Kontroll av privata och egna utförare

Andelen privata utförare inom utbildnings- och välfärdsområdet har ökat under årens lopp. Det har visat sig att många kommuner inte genomför förväntad uppföljning och kontroll av dessa privata utförare. År 2015 infördes således ett förtydligande om detta i kommunallagen, nämligen att när skötseln av kommunal verksamhet överlämnas till en privat utförare ”ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten” (KL 3 kap. 19 §). Det fastställdes i det sammanhanget också att fullmäktige ska anta ett program med mål och riktlinjer för skötseln av verksamhet som bedrivs av privata utförare samt ange hur dessa mål och riktlinjer ska följas upp.

När väl kravet på kontroll av privata utförare kommit på plats i kommunallagen var det många som menade att samma sak borde gälla för den egna verksamheten. Som grund för detta fördes fram dels att ett sådant krav skulle tillfredsställa kravet på ”konkurrensneutralitet”, dels att undersökningar visade att kommuner i allmänhet inte hade någon systematisk och formaliserad uppföljning och kontroll av den egna verksamheten.

Här återkommer således värdet ”konkurrensneutralitet” som ett argument för att kommunen ska behandla alla lika. Relationen mellan kommunen som upphandlare och privata utförare kan beskrivas i termer av principal och agent. Enligt denna teori har agenten alltid ett informationsövertag och kan på olika sätt ”lura” principalen (Widmalm 2016). Om det dessutom är så att utföraren drivs av ett vinstintresse, vilket är rimligt, behöver det skrivas avtal som garanterar att det som ska utföras faktiskt blir utfört. Det finns således en grund för att utforma en styrning som är misstrobaserad. När det gäller den egna förvaltningen och verksamheten framstår inte detta förhållningssätt som lika självklart. Det skulle kunna tolkas som att man inte litar på att den egna personalen gör ett gott arbete. Det är inget nytt att definiera ett avstånd mellan ansvariga politiker å ena sidan och de kommunala verksamheterna och dess chefer å den andra. Det nya är att verksamheterna jämföras med privata utförare och därmed bör bli kontrollerade på samma sätt. Mot bakgrund av en lång historia av sammanhållen kommunal verksamhet, inte minst i mindre kommuner, framstår det inte så underligt om misstrobaserad kontroll och uppföljning inte prioriteras. Men om utvecklingen går dithän att den misstrobaserade styrningen intensifieras även internt i den kommunala verksamheten kan det finnas en risk att misstroende blir en självuppfyllande profetia och att det uppstår en ”misstroendespiral” mellan politik och profession som underminerar

en sammanhållen kommunal verksamhet. Förekommande interna system för granskning av ekonomi och resultat tenderar att skapa flera misstrorelaterade effekter (Johansson 2016). När relationen till egna utförare och till privata utförare betraktas som likvärdig ur ett konkurrensneutralt perspektiv är det en god illustration till att idén om en kommunal folkstyrelselogik ger vika för en marknadsekonomisk logik.

Allmänhetens och medborgarnas insyn

Ett av uppdragen i utredningen var att argumentera för och föreslå förändringar i kommunallagen för att ”tillförsäkra allmänheten insyn” i privata utförarens verksamhet och ge medborgarna tillgång till den information som behövs för att välja utförare. Det blev en del av utredningens första betänkande (SOU 2013:53), som gick vidare till en regeringsproposition (Prop. 2013/14:118) och som slutligen antogs av riksdagen och skrevs in i kommunallagen. Det handlar således om två olika typer av insyn. I det första fallet gäller det möjligheten för ”en intresserad samhällsmedborgare” att informera sig om ”något förhållande” hos en privat utförare (Prop. 2013/14:118, s. 73). I kommunallagen infördes ett krav på att fullmäktige ska anta ett program där det bland annat ska framgå hur ”allmänhetens insyn ska tillgodoses”. I det andra fallet handlar det om att den som ska välja utförare ska tillförsäkras information om utförarna som är ”saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig”. Skillnaden mellan de två typerna av insyn kan uttryckas som att det i det första fallet avses medborgarinsyn ur ett demokratiperspektiv medan det i det andra fallet avses insyn som ska underlätta rationella val av utförare, det vill säga ur ett konkurrensneutralt perspektiv. Det är det första som ska ägnas uppmärksamhet här.

I grunden finns det ett antal skillnader mellan offentlig och privat som har betydelse i sammanhanget. I tabell 2 anges några sådana skillnader.

Tabell 2. Skillnad i möjligheter till insyn i egen regi och i privat regi

Aspekt på insyn m.m.	Egen regi	Privata utförare av vård- och omsorg
Offentlighetsprincipen	Ja	Nej
Meddelarskydd (yttrandefrihet)	Ja	Nej
Anmäla missförhållanden	Ja	Ja
Tillsyn av JO och JK	Ja	Nej
Kompetensbegränsningar	Ja	Nej
Vinst	Nej	Ja
Gå i konkurs	Nej	Ja

Källa: SOU 2013:53.

Rätten att ta del av handlingar (offentlighetsprincipen) gäller endast för kommunens verksamhet (och helägda kommunala bolag) men inte för privata aktörer som arbetar på uppdrag av kommunen³. Det samma gäller meddelarskydd, det vill säga att den som till exempel berättar om olika förhållanden (oegentligheter) för en journalist är skyddad från eftersökning och repressalier. Däremot har den som är anställd vid ett privat äldreboende eller privat sjukhus rätt och skyldighet att anmäla missförhållanden (Lex Sarah) eller händelser som kan medföra eller har medfört fara (Lex Maria). Varken Justitieombudsmanen (JO) eller Justitiekanslern (JK) kan utöva tillsyn av privata entreprenörer. Kommunen styrs av så kallade kompetensbegränsningar (allmänintresse, lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen). Sådana begränsningar finns inte för privata vård- och omsorgsgivare, vilket bland annat betyder att de kan erbjuda komplementära tjänster och samordna tjänster för att åstadkomma driftfördelar på ett sätt som en kommun eller ett landsting inte kan eller får göra. Två ytterligare skillnader är att den kommunalt drivna verksamheten inte får syfta till att gå med vinst (självkostnadsprincipen) och kan i princip inte heller gå i konkurs. Sammantaget är förutsättningarna för uppföljning och kontroll olika, vilket bland annat har betydelse för möjligheten för allmänhetens insyn. Även om verksamheten i egen regi har omfattande delegation är det trots allt så att den står i ett formellt underordnat förhållande till verksamhetsansvarig nämnd. Personalen har kommunen som arbetsgivare och är skyldiga att rätta sig efter politiska beslut.

När det gäller privata entreprenörer behöver de inte rätta sig efter något annat än vad som framgår av lagstiftning och i avtalet med kommunen. Uppföljning, kontroll och insyn är således något som regleras avtalsvägen, det vill säga att kommunen som uppdragsgivare och den privata producenten kommer överens om hur det ska gå till. Innehållet i avtalet blir avgörande för hur det politiska ansvaret ska fullgöras. Till syvende och sist är det innehållet i avtalet som är avgörande för formerna för insynen och vad den ska omfatta. Även om det i kommunallagen ställs krav på att kommunens har skyldighet att begära information så finns det inget motsvarande krav på privata utförare att lämna information. Enligt logiken om konkurrensneutralitet innebär det också att egna (offentliga) enheter inte heller nödvändigtvis är skyldiga att lämna information.⁴

Under en följd av år har det diskuterats om möjligheten till insyn i de privata utförarnas ekonomi. De som krävt mer insyn har argumenterat för att man som kommun kanske vill se om det kan finnas en risk att företaget kan gå i konkurs,

3 Under hösten 2015 föreslog en enmansutredning att även fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen (SOU 2015:82).

4 Enligt Läkartidningen (32/33 2015) bedömde kammarrätten i Sundvall, med hänvisning till konkurrensneutraliteten, att en landstingsägd vårdcentral inte behöver lämna ut information om ekonomiska resultat.

eller att det kan finnas intresse av att se hur eventuella vinster (som baseras på skattemedel) används. Ett uttryck som använts är ”öppna böcker”, med vilket avses full insyn över ekonomiska förhållanden på enhetsnivå. Någon sådan insyn föreslås inte i utredningen, utan tvärtom bedöms det ”inte vara möjligt” (SOU 2013:53, s. 252). Det är huvudsakligen två argument som förs fram. För det första finns det inget lagkrav på att kommunerna själva ska offentligt redovisa ekonomiskt utfall på enhetsnivå och därför bör inte heller ett sådant krav kunna ställas på en privat utförare. För det andra, och det är det tyngsta argumentet, tillåter inte EU:s upphandlingsregler krav på insyn i privata utförares ekonomi på enhetsnivå.

Sammantaget kan sägas att när det gäller insynsmöjligheter för medborgarna (allmänheten) likställs inte offentliga och privata utförare på motsvarande konkurrensneutrala sätt som när det gäller uppföljning och kontroll. Tillgången till information skiljer sig avsevärt mellan offentliga och privata utförare. Ett argument mot en sådan ordning skulle kunna vara att eftersom intäkterna kommer från samma källa, det vill säga kommunala skattemedel, så borde insynsmöjligheterna också vara de samma. Utifrån ett sådant kritiskt perspektiv innebär det att när allmänhetens insyn ska ”säkerställas” sker det på den marknadsekonomiska logikens villkor och inte utifrån idén om politisk demokratisk styrning och kontroll.

Utvidgat medlemskap i kommunen

Att vara medlem i en kommun betyder bland annat att man kan ansöka om laglighetsprövning av (överklaga) ett beslut (att ha talerätt). Laglighetsprövning (som tidigare kallades kommunalbesvär) är en ordning som har sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar och betraktas som en form av medborgarkontroll. Rätten att som medlem begära prövning av ett besluts laglighet har länge ansetts som en av den kommunala självstyrelsens tre grundpelare, tillsammans med den kommunala kompetensen och den kommunala beskattningsrätten. Det kan gälla beslut i såväl fullmäktige som i nämnder. I 1991 års kommunallag anges att man är medlem i en kommun om man är folkbokförd i kommunen, betalar skatt i kommunen eller äger fast egendom i kommunen. Således kan man vara medlem i mer än en kommun, vilket i grunden kan tolkas som en anomali. Den som bor och betalar skatt i en kommun kan ses som mer delaktig i den kommunala gemenskapen än om man bara äger en fastighet i en kommun. Trots detta har framförts olika förslag till att vidga kretsen med talerätt under årens lopp. Bland annat föreslogs i början av 1980-talet att föreningar borde få rätt att ansöka om lagprövning, vilket inte antogs.

I förslaget till ny kommunallag föreslås att medlemskapet och därmed talerätten vidgas. Det handlar dels om EU-medborgare som bor i kommunen, men inte är folkbokförd där, dels att föreningar och företag som juridiska personer

bör bli betraktade som medlemmar. Det senare gäller "en juridisk person som bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i kommunen eller en ideell förening vars styrelse har sitt säte i kommunen eller som bedriver verksamhet i kommunen" (SOU 2015:24, s. 74). Hur kan detta förslag tolkas i spänningsfältet mellan politiskt styre och marknadsekonomi? I förstone kan det tolkas som vidgade demokratiska möjligheter. Ytterligare ett steg i den riktningen vore att, som i Finland, låta alla som är berörda av ett beslut ha rätt att överklaga. Vidare skulle man också kunna införa en rätt att överklaga beslut som fattas i en annan kommun än den man är medlem i. Exempelvis är det många kommuner som samarbetar kring gymnasieskolor och beslut som fattas i en kommun kan starkt påverka medlemmar i en annan kommun. Här framstår det dock som att gränsen mellan allmänintresse och särintresse börjar suddas ut. Desto längre man går i riktning mot att vidga kretsen av medlemmar med rätt att överklaga, ju närmare kommer man en situation där det blir ett instrument för enskilda personers kontroll snarare än den medborgarkontroll som utgör grunden för instrumentet. Både föreningar och företag kan ses som särintressen i detta sammanhang, men eftersom den senare kategorin har vinstintressen som drivkraft kan det finnas särskilda incitament för att överklaga beslut som inte föreningar har. Utredaren argumenterar emellertid som om privata företag representerar allmänintressen snarare än egna vinstintressen: "De juridiska personernas verksamhet skapar arbetstillfällen vilket möjliggör en ökad skattebas som finansierar den offentliga sektorn och välfärden". De är därmed "så delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts att de måste anses vara en del av kommunen eller landstinget och föremål för de kommunala angelägenheterna" (SOU 2015:24, s. 507). Att argumentera på detta sätt framstår som en god illustration till det skifte som har skett under årens lopp, nämligen att sådana intressen som förr betraktades som särintressen har blivit representanter för allmänintresset.

Avslutande diskussion

Syftet med framställningen har varit att undersöka hur utredningen om en modernisering av kommunallagen i sin tolkning av samtiden och i några av förslagen till förändringar i kommunallagen positionerar sig mellan demokratiskt politiskt styre och marknadsekonomi. Förvisso handlar verklighets- och problembeskrivningen till viss del om bristfälliga möjligheter till insyn i privata utförare och även i förslagen framkommer ett "medborgarperspektiv". Som viss motvikt till den marknadsekonomiska dominansen i moderniseringen av kommunallagen bör i åtminstone en sak lyftas fram. I tolkningen av EU-rätten framgår också att kommunerna faktiskt i vissa fall kan ta sig ett större handlingsutrymme än det som kommunallagens kompetensregler ger.

Men huvudintrycket är ändå att det är den marknadsekonomiska logiken som dominerar både inramningen av vad utredningen arbetade med och utredningens förslag.

Det var framför allt tolkningar av gällande lagstiftning (framför allt EU-rätten) och andra "förutsättningar" i utvecklingen samt den mer överordnade idén om konkurrens och valfrihet som ramade in diskussionerna i arbetet med att forma en modernisering av kommunallagen. Båda dessa saker är sammanflätade. Lagstiftningen bygger på en tilltro till en viss ordning, som inte "bara" handlar om juridik och formell styrning utan innebär också en påverkan på den sociala ordningen i samhället. Institutionella ordningar påverkar våra attityder och beteenden. Så är det också med kommunallagen. Utformningen av denna blir således en politisk fråga, om än förklädd i teknokratisk och juridisk språkdräkt. Partipolitiskt grundade ställningstaganden fanns inte med i utredningen (annat än i form av den parlamentariska referensgruppen), men olika intressen fanns företrädade. Således företrädde exempelvis "skolpartiet" (Skolverket), "sociala partiet" (Socialstyrelsen), "konkurrenspartiet" (Konkurrensverket) och "kommunpartiet" (SKL), alla med något olika föreställningar om hur världen och olika värden ska tolkas och hur kommunallagen borde utformas.

Samtidigt lever idéerna sitt eget liv utanför praktikens och juridikens fält. De kan inte alltid (i alla fall inte med lätthet) kopplas till specifika intressen (Béland & Cox eds, 2011). Vissa idéer kan ha så pass stark attraktionskraft att få kan värja sig. Så småningom framstår de som närmast självklara. Idéerna om konkurrens och valfrihet har fått sådan symbolisk kraft att få ifrågasätter åtgärder som ska "främja" dessa idéers praktik. Idéerna avideologiseras. Det första bidraget till avideologisering skedde ganska omedelbart i utredningen. Redan vid första sammanträdet utmönstrades "privatisering" till förmån för "privata utförare". Tämmligen harmlöst kan någon säga, men samtidigt är det en illustration till hur tolkningen av samhällsfenomen och föreställningar om de samma neutraliseras och görs apolitiska. Sådana processer har ständigt pågått genom historien. "Demokrati", "frihet", "kapitalism" och "jämlighet" är exempel på idéer som varit föremål för politiska strider för att sedan betraktas som närmast självklara i samhället, för att därefter åter bli konfliktartade.⁵ Vi är inte vid tidens slut, ideologierna är inte döda. Det finns vissa tecken tyder på att idén om att konkurrens ska vara den överordnade principen inom alla områden tenderar att tappa något av sin dominans. Ett exempel är de nya EU-direktiv för offentlig upphandling har antagits som, åtminstone enligt vissa tolkningar, ger större möjlighet att ta "etiska", "miljömässiga" och "sociala" hänsyn i upphandlingen. Ett annat exempel är den Välfärdsutredning (under ledning av f d

5 För en utmärkt betraktelse över exempelvis jämlikhetsbegreppets användning och utveckling över flera århundraden se Rosanvallon (2013).

kommunalrådet i Malmö, Ilmar Reepalu) som bland annat undersöker möjligheterna till att begränsa vinstuttagen i de privata välfärdsföretagen och att direktupphandla tjänster av idéburna organisationer (Dir. 2015:22).

Även Valfärdsutredningen är en expertutredning. Det kan tolkas som att även det mer övergripande området reglering och finansiering av välfärds-tjänster betraktas som mer tekniskt-juridiskt än politiskt. Den politiska inramningen av utredningens arbete har dock inledningsvis skett successivt. Genom "tillkännagivanden" fick den borgerliga oppositionen regeringen att ge utredningen tilläggsdirektiv som bland annat innebar att ifrågasättandet av landstingens skyldighet att erbjuda vårdvalsystem lyftes ut ur utredningen (Dir. 2015:108). Mot bakgrund av den bakomliggande politisering som finns runt organiseringen av kommunal välfärd hade det kanske varit bättre att tillsätta en parlamentarisk utredning, åtminstone om man betraktar värdet av en mer deliberativ demokratisk ordning i utredningsväsendet (jfr Gustavsson 2015). Det som är politiska frågor borde hanteras som sådana och inte döljas i teknokratisk och juridisk språkdräkt.

Referenser

- Andersson, Jenny, 2009. *När framtiden redan hänt*. Stockholm: Ordfront.
- Béland, Daniel & Robert H. Cox (eds), 2011. *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergh, Andreas, 2015. *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Lund: Studentlitteratur.
- Birgersson, Bengt Owe & Jörgen Westerståhl, 1989. *Den svenska folkstyrelsen*. 4:e upplagan Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Corvellec, Hervé, Maria J. Z. Campos & Patrik Zapata, 2013. "Infrastructures, lock-in, and sustainable urban development – the case of waste incineration in the Göteborg Metropolitan Area", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 50, s. 32–39.
- Dagens Samhälle*, nr 8, 2015.
- Dir. 2012:105. "Utredningen om en kommunallag för framtiden". Stockholm: Finansdepartementet.
- Dir. 2015: 22. "Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster". Stockholm: Finansdepartementet.
- Dir. 2015:108. "Tilläggsdirektiv till Valfärdsutredningen". Stockholm: Finansdepartementet.
- Fischer, Frank, 2009. *Democracy & Expertise. Reorientation Policy Inquiry*. Oxford University Press, Oxford.
- Gustavsson, Sverker, 2008. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131–150 i Bennich-Björkman, Li & Paula Blomqvist (red), *Mellan folkhem och Europa*. Stockholm: Liber.
- Gustavsson, Sverker & Ingemar Lindberg, 2015. *Marknadens makt och demokratins möjligheter*. Stockholm: Arena Idé.
- Gustavsson, Sverker, 2015. "Parlamentariska utredningar nyckeln till vital demokrati", *Dagens Nyheter*, 2015-02-22, tillgänglig på <http://www.dn.se>.

- Johansson, Vicki, 2016. "When will we ever learn?" *The NISPAACE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. VIII Winter 2015/2016(2), s. 149–173.
- Kammarrätten i Göteborg, 2015. Ärende 2014–2033, tillgänglig på <http://databas.infosoc.se/rattsfall/28639/fulltext>.
- Kommunallagen, 1991:900.
- Lundberg, Erik, 2012. "En försumbar arena? Organisationerna och remissväsendet 1964–2009", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 114, Nr 1, s. 29–55.
- Lundquist, Lennart, 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- Läkartidningen, 2015. "OK för landsting att inte lämna ut de egna vårdcentralernas resultat", nr 32/33, tillgänglig på <http://lakartidningen.se>.
- Millares, Matilde, 2015. *Att välja välfärd. Politiska berättelser om valfrihet*. Stockholm: Stockholms universitet, Stockholm Studies in Politics 162.
- Milward, H. Brinton & Keith Provan, 2010. "Managing the hollow state. Collaboration and contracting", *Public Management Review*, 5:1, s. 1–18.
- Montin, Stig, 2002. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nyberg, Linda, 2015. "Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 117, Nr 4, s. 505–530.
- Olsen, Johan, P., 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, Johan P., 2015. "Utfordringar för skandinavisk demokrati och statsvetenskap", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 117, Nr 2, s. 281–299.
- Pestoff, Victor A., 1998. *Beyond the Market and State. Social enterprises and civil democracy in a welfare state*. Aldershot: Ashgate.
- Prop. 2013/14:118. Privata utförare av kommunal verksamhet.
- Rosanvall, Pierre, 2013. *The Society of Equals*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rothstein, Bo & Paula Blomqvist, 2008. *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.
- SCB (Statistiska Centralbyrån). "Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2013". Statistiska meddelanden, OE 29 SM 1501, tillgänglig på <http://www.scb.se>.
- SOU 1990:24. *Ny kommunallag*.
- SOU 2013:53. *Privata utförare – kontroll och insyn*.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden, Del A*.
- SOU 2015:82. *Ökad insyn i fristående skolor*.
- Strömvik, Maria, 2016. *EU på hemmaplan*. SOU 2016:10.
- Tillväxtverket, 2012. *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?* Tillväxtverket Rapport 0142.
- Trägårdh, Lars, 2007. "Democratic Governance and the Creation of Social Capital in Sweden: The Discrete Charm of Governmental Commissions", s. 254–270 i Trägårdh, Lars (ed.), *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- Van Gunsteren, Herman R., 1998. *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Oxford: Westview Press.
- Wehlander, Caroline, 2011. "Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv", s. 41–80 i Madell, Tom, Tarjei Bewkedal & Ulla Neergaard (red.), *Den nordiska välfärden och marknaden*. Umeå: Skrifter från juridiska institutionen, nr 23.

Wehlander, Caroline & Tom Madell, 2013. "SSGI:s in Sweden: With a Special Emphasis on Education", s. 461–496 i Neergaard, Ulla, Erika Szyszczak, Johan W. van de Gronden & Markus Krajewski (eds), *Social Services of General Interest in the EU*. The Hague: Springer.

Widmalm, Sten, 2016. "After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 118, Nr 1, s. 127–143.

Streeck, Wolfgang, 2012. *Köpt tid. Den demokratiska kapitalismens uppskjutna kris*. Göteborg: Daidalos.

För Sverige – med livet som insats

*Afghanistankriget, döden och demokratin*¹

Maria Wendt & Cecilia Åse

Death, Democracy and the Swedish Afghanistan War

Five Swedish soldiers lost their lives in Sweden's military operation in Afghanistan (2002–2014). When citizens are killed in battle, justification of the individual sacrifice becomes essential. For which values/for whom can the democratic state require its citizens to risk their lives? The purpose of this article is to analyse ideas and representations that support public discourse and constructions of meaning connected to the Swedish losses. The democratic implications of these constructions are also discussed. The results show that specific notions of gender and nation are central in the discourse. These notions limit what political positions and attitudes that become possible. National historical genealogies, as well as gender ideals and family norms, frame military operations as "natural" and existential rather than political. Discourse is marked by emotions rather than by debate and deliberation. The democratic discussion of military casualties and war-making is thereby constrained and critical perspectives become difficult to formulate.

Inledning

Militära dödsfall ställer oss som medborgare inför frågor som: För vilka värden kan en demokratisk stat kräva att medborgarna riskerar sina liv? Vad legitimerar detta offer? När soldater som staten sänt ut i strid dödas, påkallas ett rättfärdigande av det individuella offret. Då sker oavvisligen en förhandling om vad som kan och bör legitimera militära förluster – ytterst en fråga om politikens uppgift och räckvidd. Meningsskapandet vid militära dödsfall utgör därför en arena för politiska utsagor och uppgörelser (Drake 2012: 131), även om en militär insats omges av partipolitisk samsyn och har starkt folkligt stöd. Den politiska betydelsen av soldaters offer kan inte heller någonsin läggas fast. Idith Zerthal (2005:3) framhåller att meningsskapandet ständigt fortgår: "Like

1 Denna artikel är skriven inom ramen för ett projekt finansierat av Vetenskapsrådet med titeln "Internationella krigsinsatser och nationell sorg i dagens Europa".

Maria Wendt och Cecilia Åse är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

E-post: maria.wendt@statsvet.su.se; cecilia.ase@statsvet.su.se

history, or as history, the dead do not belong solely to the past; they are a vital and active part of the present.”

Fem svenska soldater miste livet i Sveriges militära insats i Afghanistan som pågick 2002–2014. Den starka samtida självbilden av Sverige som fredsnation, ett land som inte varit i krig på 200 år, utmanades när dödade och skadade soldater kom tillbaka. Insatsen i Afghanistan innebar en avsevärd nyordning. Visserligen hade svenska soldater tidigare dödats i strider utomlands, som i de fredsbevarande FN insatserna i Kongo och Cypern (Tullberg 2012), men uppdraget i Afghanistan avvek från tidigare erfarenheter på flera sätt. Insatsens art och den militära organiseringen, där svenska trupper hade ett nära samarbete med Nato-styrkor, var något nytt. Dessutom förvandlades uppdraget successivt till att innefatta alltmer stridslänkande uppgifter och större våldsbefogenheter (Agrell 2013). Några år in i konflikten eskalerade våldet och antalet skadade och dödade soldater steg. I en svensk kontext synliggjordes då behovet av en genomtänkt och etablerad politik både för att ta hand om och stödja veteranerna, och för att uppmärksamma deras erfarenheter. Nya sätt att erkänna soldaternas insatser etablerades, som till exempel särskilda medaljer och en veterandag.

Tidigare forskning lyfter fram att den svenska offentliga diskussionen har präglats av en avsaknad av politisk debatt och meningsmotsättningar gällande insatsen i Afghanistan och denna nya form av militärt engagemang (Agrell 2013; Hellman & Wagnsson 2015). Att soldaterna under de år som kriget pågick gavs allt större våldsbefogenheter rönt knappast någon uppmärksamhet i den svenska offentligheten (Agrell 2013). Inte heller i omedelbar anknytning till dödsfallen skapades utrymme för debatt eller kritisk reflektion. Svensk utrikespolitik präglas traditionellt av en vilja till samsyn och strävan efter enighet (Bjereld & Demker 1995). Historiskt har emellertid sätten att skildra den svenska militärens insatser utomlands, liksom förekomsten av politisering och kritik, varierat. I sin avhandling om Sveriges insats i Kongo – som resulterade i 19 döda soldater – visar Andreas Tullberg (2012) att mediebeskrivningarna bitvis var uttalat kritiska. När det gäller Afghanistan är enstämmigheten i svenska medier det som framhållits (Hellman & Wagnsson 2015), vilket också utmärker Sverige i jämförelse med andra länder som deltagit i insatsen (Nohrstedt & Ottosen 2014, se även Dahl Martinsen 2013).

I denna artikel skärskådar vi konstruktionerna av enighet och den politik som omgärdat de svenska förlusterna i Afghanistan och problematiserar detta ur ett demokratiperspektiv. Vi utgår från antagandet att krigserfarenheten och dödsfallen i Afghanistan, oaktat den partipolitiska enigheten, har lett till uppgörelser om för vad/vilka värden och för vem/vilka kollektiv medborgare kan offra livet. Genom att lyfta fram och analysera de föreställningar och tankekonstruktioner som enigheten vilar på, blir det möjligt att förstå hur kriget och förlusterna i Afghanistan har kommit att resultera i så lite öppen politisk konflikt

och diskussion. Syftet med denna text är därmed både att empiriskt visa vad som karaktäriserar meningsskapandet kring de militära förlusterna, och att dra slutsatser om hur detta påverkar möjligheterna att föra demokratiska samtal. Vilka föreställningar och tankekonstruktioner bär upp meningsskapandet kring förlusterna i svensk offentlig politik? Vad medför detta för hur militära förluster och insatser kan diskuteras och för vilka positioner och förhållnings-sätt som (o)möjliggörs i det demokratiska samtalet?

Vi har analyserat ett brett urval av det offentliga politiska material som kan knytas till de dödade svenska soldaterna. Att utförligt beskriva meningsskapandet är i sig ett empiriskt bidrag, som möjliggör ökad kunskap om *hur* – med hjälp av vilka idéer och tankekonstruktioner – soldaters offer fås att framstå som rättfärdiga. Resultaten visar på vilket sätt konstruktioner av genus och nation bär upp de föreställningar som präglar politiken kring förlusterna. Den empiriska analysen presenteras i fyra teman, där de två första fokuserar hur nationell gemenskap, tradition och enighet får ge mening till förlusterna, medan de två efterkommande lyfter fram hur genus och hierarki blir betydelsebärande.

Det meningsskapande som beskrivs i de fyra temana får konsekvenser för det demokratiska samtalet på flera olika sätt. Bland annat kommer diskussionen att präglas av känslor snarare än av debatt och deliberation. Kopplingar till historiska genealogier, könsideal och familj placerar militärt våld och krig bortom politiken och gör såväl den specifika militära insatsen, som våldsanvändning generellt, svår att ifrågasätta. Militär maskulinitet får status av självklarhet samtidigt som denna konservativa könsnorm upphöjs och aktivt vördas. Ett viktigt kunskapsbidrag är att visa hur specifika konstruktioner av genus och nation begränsar det demokratiska samtalet om militära insatser och förluster. Vi menar att den betydelse-tillskrivning som sker får till följd att centrala frågor om medborgarskap och militära offer undandras demokratisk diskussion.

Död, krig och demokrati

Militära förluster och dödsfall omgärdas i moderna demokratier av betydelse-mättade ceremonier, ritualer och andra former av politisk legitimering. Senast har kriget i Afghanistan fört med sig nya minnesdagar, medaljer och monument i flera europeiska länder (se även Dahl Martinsen 2013). I sådana meningsska-pande processer kan de döda användas som resurser för mobilisering och för att rättfärdiga olika handlingsalternativ (Danilova 2015). Såväl nya som åter-uppväckta krigshjältar har ofta fungerat både som sätt att legitimera förd politik och som argument för upprustning (Eriksson, Eellend & Wawrzzeniuk 2013). Den militära döden skrivs oundvikligt in i en politisk maktkamp eller förhandling. Flera forskare har diskuterat de politiska konsekvenserna av hur de döda och deras offer gestaltas och problematiserat vilka erfarenheter och perspektiv

som synliggörs respektive osynliggörs. Exempelvis kan diskurser i relation till militära förluster stärka nationalism, vi-tänkande och könskonservativa ideal, samtidigt som centrala maktordningar och samhällseliga konflikter om klass, ras och kön avpolitiserar. (Zehfuss 2009; Repo 2008: 220)

De känslor av nationell samhörighet som ofta aktualiseras i samband med förluster påvisar den nära koppling som historiskt funnits mellan nationell gemenskap och idéer om offerskap och död (Anderson 1983; Mosse 1990; Zertal 2005). Patriotism har knutits till den manlige medborgarens lojalitet och kärlek till nationen, vilket ytterst bevisas genom beredskap att offra sitt liv (Landes 2001). Historikern George Mosse (1990) beskriver hur de soldater som stupade i 1900-talets världskrig upphöjdes och hyllades som offer för nationens fortlevnad. Den militära döden tilldelas här ett transcendentalt, närmast sakralt värde: soldaten stupar så att nationen kan leva vidare. Flera forskare har påpekat att tankefiguren om det yttersta offret fortsätter att prägla moderna demokratier (Kahn 2011), något som inte minst synliggörs i historiska narrativ och i de ritualer och minnesceremonier av gångna krig som ännu är en viktig del av samtiden: “[t]he nation is the shared memory of blood sacrifice, periodically renewed” (Marvin & Ingle 1999: 4).

Feministisk forskning har visat hur föreställningar om död i krig, och de sätt som dessa föreställningar är kopplade till nationsskapande, också är sammanlänkade med idéer om manlighet och kvinnlighet. De tanke-system som omgärdar och vidmakthåller militärt offerskap vilar på en tydlig genusordning. Militärt hjältemod likställs ofta med mansmod; att dö för sitt land är en manlig plikt, nära sammankopplad med ett paternalistiskt beskydd av kvinnor och barn (Young 2003; Enloe 2007; Edwards 2007). Kvinnors medborgarskap och nationella tillhörighet har traditionellt inte handlat om en beredskap att döda och att dö, utan knutits till reproduktion; genom rollen som mödrar till nya medborgare/soldater eller som fruar till soldaterna (Pettman 1996; Rud-dick 1990). I Sverige har historiskt sett tanken om alla mäns plikt att försvara nationen – den allmänna värnplikten – också länkats samman med idéer om demokrati och välfärdsstat (Svedberg & Kronsell 2002; Edwards 2007). Annica Kronsell (2012: 24) lyfter fram hur den svenska neutralitetsdoktrinen skapade en särskilt soldatideal ”den neutrala soldaten” – som inte angriper, men som står redo att försvara fosterlandet om det attackeras (se även Åse 2016). En viktig fråga är i vilken utsträckning som den manliga värnpliktens avskaffande och kvinnors inlemmande i det svenska försvaret, likväl som den internationella diskursen kring vikten av att inkludera kvinnor i konfliktlösning och fredsbyggande, påverkar och utmanar sammanlänkningar mellan nation, militär och maskulinitet.

Ytterligare en viktig förändring berör legitimering av militärt våld. I dag förs så kallade ”postnationella” krig inte på samma sätt som tidigare utifrån idéer om försvar av nationellt territorium. Snarare legitimeras militära insatser

med försvar av värden som mänskliga rättigheter, jämställdhet och demokrati (Kronsell 2012). Vissa forskare menar att en konventionell förståelse av krig i termer av antagonistiskt våld mellan stater inte förmår begripliggöra samtida väpnade konflikter och militära uppdrag. Istället för som krigföring mot en avgränsad motståndare som det går att vinna över, bör krig betraktas som ett slags ordningsskapande verksamhet, som "policing" (Holmqvist 2014).

Hur denna förändring i militärstrategisk diskurs och praktik påverkar hur militära insatser och förluster begripliggörs i olika nationella kontexter framstår som mindre klart. När det gäller insatsen i Afghanistan visar studier på skillnader mellan europeiska länder i hur militära offer har hanterats och legitimerats. Forskningsresultaten pekar delvis åt olika håll. Vissa forskare ser en förstärkt patriotism och nationalism i spåren av de militära förlusterna både i Irak och Afghanistan, medan andra lyfter fram hur offerskap legitimeras mindre utifrån en nationalistiskt och manligt kodad "citizen-soldier" diskurs och mer utifrån en nyliberal professionaliseringsdiskurs. I den senare ses soldaten främst som en person som utför ett kvalificerat arbete som hen valt själv (Marklund 2013; Drake 2012; Danilova 2014; King 2010).

Med bas i forskningslitteraturen kring den politiska innebörden av militär död, utgår denna artikel ifrån att krigserfarenheter och militära förluster ger upphov till ett meningsskapande om vilka värden och för vem/vad det är möjligt att offra livet, och om vilket/vilka kollektiv och tankefigurer som kan begripliggöra och förmår bära dessa offer. Ett andra teoretiskt antagande är att militär död betydelsegörs utifrån föreställningar om maskulinitet och feminitet, vilka i sin tur är sammanlänkade med nationsskapande (se även McClintock 1995). Vi menar alltså att just sammanvävningen mellan nation och kön är nödvändig att fokusera vid analys av meningsskapandet kring militära förluster.

Insatsen i Afghanistan

I januari 2002 beslutar Sveriges riksdag att sända soldater till Afghanistan, i den internationella så kallade ISAF-insatsen, som från och med år 2003 kommer att verka under ledning av Nato. Det är en enig riksdag som ställer sig bakom propositionen (Prop 2001/02:60). Denna enighet kommer i princip att bestå under hela det svenska deltagandet. Undantaget är Vänsterpartiet som några år in i kriget reserverar sig mot förlängningsbeslutet och vill dra tillbaka de svenska trupperna med argumentet att den internationella styrkan kommit att sammanblandas med den amerikanska (Betänkande 2005/06 FÖU:1). Även miljöpartiet är kritiskt till denna sammanblandning, men kräver inte ett tillbakadragande. På hösten 2010 ingår den borgerliga regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet en överenskommelse om att trupptillbakadragande ska ske 2014. När Sverigedemokraterna kommer in i riksdagen 2010, kritiserar de insatsen eftersom den anses dra för mycket resurser och fokus från det

nationella försvaret, men partiet kräver inget omedelbart tillbakadragande. Dock vill man ta hem trupperna ett år tidigare än i flerpartiöverenskommelsen. (Motion 2010/11:U3) Regeringen beslutar i juli 2015 att Sveriges insats i Afghanistan under perioden 2002 till 2014 skall utvärderas.

Medan kriget i Afghanistan pågår tas beslut att avveckla värnplikten, i samband med att en ny inriktning på försvaret läggs fast (Prop. 2008/09:140). Nu skall Sverige satsa på insatsförsvaret med mindre, mer flexibla enheter, något som är bättre avpassat för de ”komplexa internationella militära insatser” – likt den i Afghanistan – som betraktas som en allt viktigare uppgift för försvaret. Under denna tidsperiod sker också en omfattande bantning av försvarskostnaderna, med nedlagda förband och minskade anslag till utrustning och materiel som viktiga konsekvenser (Agrell 2010; Eriksson 2013).

Ett i stort sett helt nytt svenskt politikområde växer också fram under Afghanistankriget: veteranpolitiken. När dödade och skadade svenska soldater kommer tillbaka från Afghanistan blir bristen på en utvecklad politik för att hantera och uppmärksamma veteranerna tydlig. Ett gott omhändertagande ses också som viktigt för att kunna rekrytera till insatsförsvaret. Under perioden 2007–2014 publiceras fyra utredningsvolymerna om veteranpolitik (SOU 2007:77; SOU 2008:91; SOU 2013:8; SOU 2014:27) och en rad åtgärder införs för att förbättra omhändertagandet av veteraner och deras anhöriga. En viktig del av politikområdet är statens erkännande av veteranerna, som bland annat handlar om att skapa minnesceremonier som hedrar de döda. Inom loppet av några år instiftas två nya medaljer, ett veteranmonument uppförs, en nationell veterandag skapas, och en veteranhymn skrivs. En liknande utveckling sker i flera av de Europeiska länder som deltar i ISAF-insatsen (Dahl Martinsen 2013).

Att undersöka politiskt meningsskapande

Till grund för denna artikel ligger ett brett urval officiellt politiskt material. Utgångspunkt har tagits i våldshändelser med dödlig utgång för svenska soldater (november 2005, februari 2010 samt oktober 2010) och meningsskapandet har nystats upp utifrån dessa händelsehorisonter. Vi analyserar hur dödsfallen har benämnts och begripliggjorts i riksdagen i de årliga utrikesdebatterna, samt i samband med att ISAF-insatsen förlängts. Utskottsageranden, interpellationer och ledamöters frågor med anledning av specifika händelser där soldater dödats och sårats i Afghanistan har också inkluderats. De utredningar som ligger bakom veteranpolitikens framväxt har analyserats, jämte diskussioner i riksdagen av dessa lagförslag och initiativ. Även uttalanden från enskilda aktörer, som överbefälhavaren och försvarsministern, ingår i analysen, likväl som försvarsmaktens bakgrundsmaterial när det gäller medaljering och andra ceremonier och högtidligheter. Dessutom ingår talen vid veterandagarna

2011–2015. Ceremonierna på veterandagen 2015 analyseras utifrån våra fältanteckningar samt försvarsmaktens material om detta evenemang.

Det tolkningsarbete som genomförts bygger på ett abduktivt angreppssätt (Timmermans & Tavory 2012). Till skillnad från en induktiv forskningsstrategi, där materialet får generera teorier och begrepp, utmärks abduktion av att teoretiska utgångspunkter görs explicita och får styra forskningsfrågorna (Thornberg 2012). Konkret betyder detta att vår studie utgår ifrån ett teoretiskt antagande om den essentiellt *politiska* innebörden av militära förluster och offerskap. Från forskningslitteraturen hämtar vi tanken att det är troligt att föreställningar om nation och genus åkallas när de svenska militära förlusterna i Afghanistan skall hanteras och göras begripliga. Det är emellertid inte givet *hur* detta görs eller att på förhand och utan empirisk analys slå fast vilka demokratiska konsekvenser detta får.

I enlighet med ett abduktivt förhållningssätt har inte giltigheten hos de teoretiska förståelserna testats eller prövats gentemot det empiriska materialet – som i en mer deduktiv analys – utan istället fått fungera som ”a source of inspiration, seeing and interpretation in order to detect patterns” (Thornberg 2012: 247). Efter den första läsningen av empirin har vi tagit med oss nya frågor, funderingar och preliminära analyser in i nyläsning och utvidgning av den teoretiska kontexten. Detta arbetssätt innebär en konstant reflexivitet där forskaren upprepade gånger växlar mellan närläsning av empiri och teoretiska texter (Timmermans & Tavory 2012: 180; Wendt & Åse 2015). Exempelvis fick vi kvalificera våra forskningsfrågor efter en första analys. Vår inledande tanke var att kön skulle vara framträdande i insatsens legitimering och argumentation, till exempel genom hänvisningar till könsförtryck i Afghanistan. Men i närläsningen av empirin såg vi att kön snarare än att vara ett argument för insatsen, fungerade meningsskapande genom känslomättade representationer och uttryck, som till exempel knöts till familj. Detta bidrog till att förskjuta samtalet från politiska värden till en intim och naturgiven sfär. Tolkningsarbetet kom på så sätt att fokusera hur känslomässiga länkar mellan familj, nation och militär kom till uttryck.

I ett abduktivt tolkningsarbete är det viktigt att inte bli kvar i förutbestämda förståelser eller antaganden om empirins innebörd. För att undvika att reproducera förgivettagna betydelse finns flera olika tolkningsverktyg att tillgå. Att gå tillbaka till materialet och göra omläsningar och omtolkningar samt att avnaturalisera etablerade förståelser och förfrämliga förgivettaganden, är två sådana verktyg (Timmermans & Tavory 2012). Avnaturalisering innebär att problematisera och granska förgivettagna och ”common sense” betonade förståelser (Hall 1997; Jansson, Wendt & Åse 2013). Förfrämligande kan ske genom att medvetet fokusera på detaljer, till exempel på specifika uttryckssätt eller återkommande ordsammansättningar eller bilder. Vi har till exempel undersökt den ständiga användningen av den svenska flaggan. Att kistor sveps i nationsflaggan, att

den svenska fanan syns i bakgrunden vid presskonferenser och att den har en framträdande plats i det militära ceremonielet kan tyckas självklart. Genom att aktivt reflektera kring de olika funktioner flaggorna fyller, exempelvis som övergångsobjekt mellan det svenska försvaret och en död soldats anhöriga, har skapandet av länkar mellan nation, militär och familj kunnat analyseras. Vi har även granskat hur ”vi”-formen används i materialet och hur vi:et relateras till andra begrepp och kommer att ingå i olika sammansättningar, som till exempel ”våra soldater”. Genom sådana tekniker för förfrämligande kan självskrivna och naturaliserade betydelser och meningsbärande länkar, som ofta också har en känslomässig genklang, bli möjliga att lyfta fram och granska.

Enighet och gemenskap

I riksdagsdebatterna om ISAF-insatsen är en vilja till politisk samsyn utmärkande. Vikten av att komma överens och vara eniga uttrycks på olika sätt i riksdagsdiskussionerna både i samband med dödsfallen och när beslut om insatsen ska fattas. En återkommande motivering inför det första riksdagsbeslutet om en militär insats i Afghanistan, är att politisk oenighet och olika uppfattningar ska undvikas eftersom ”tragiska erfarenheter” visat att förluster av människoliv i samband med fredsbefrämjande uppdrag inte kan uteslutas (2001/02:UFÖU:2). Försvarsutskottet ser det därför som en styrka att ”samtliga partier ställer sig bakom riksdagens beslut”. Liknande formuleringar finns i alla riksdagsdebatter: politisk enighet framhålls som eftersträvansvärd. En ”totalt enig riksdag” är det bästa när trupper ska skickas utomlands, säger en riksdagsledamot (Prot. 2006/07:116 Kenneth G Forslund S, anf. 257). Soldaterna behöver ”känna ett starkt stöd för sitt uppdrag från Sveriges riksdag”, menar en annan debattör och påtalar att han är glad att en bred riksdagsmajoritet ger dem det stödet (Prot. 2006/07:116, Staffan Danielsson C, anf. 271).

Även i senare debatter framhålls enigheten. Till exempel påtalar den socialdemokratiska försvarstalesmannen Urban Ahlin att enigheten är oerhört viktig och att han inte vill bidra till att sända ut soldater med ett ”halvdant stöd” från riksdagen i ryggen (Prot. 2010/11:35, anf. 6). Alltså menar han att ”vi ska se till att det alltid finns ett brett samförstånd i Sveriges riksdag när vi tar dessa beslut”. Eftersom soldaterna riskerar att bli skadade och till och med dödade så har de rätt att känna att riksdagen och svenska folket stöder dem. När dödsfall sker blir betydelsen av ett samlat stöd och en konsekvent politik än viktigare. Politikerna avvisar regelmässigt tankar på att ompröva insatsen med anledning av dödsfallen (se till exempel Urban Ahlin och Carl Bildt i *SVT Rapport* 17/10 2010). I utrikesdebatten 2010 (Prot. 2009/10:76) beklagar flertalet debattörer de militära dödsfallen som skett i dagarna och framhåller betydelsen av att ”stödja, inte svika våra trupper” (Christian Holm M, anf. 38). I samma debatt menar utrikesminister Carl Bildt i sitt inledningsanförande att: ”Endast genom

att framgångsrikt fullfölja vårt uppdrag i Afghanistan kan vi visa att de förluster som drabbat oss inte är förgäves.” Här begripliggörs fortsatta truppförsändelser som en hedersbetygelse för de stupade soldaterna – deras offer skall inte ha varit förgäves.

Genom betoningen av politisk enighet, och de tydliga ambitionerna hos politikerna att bli överens, betydelsegörs den militära insatsen – och de möjliga framtida militära offren – som något som skall stå över politiska meningsskiljaktigheter och åsiktsskillnader. Även när vänsterpartiet 2005 går emot majoriteten och yrkar avslag på förlängningspropositionen, framhåller en av partiets riksdagsledamöter enighet som ett självklart värde. Den egna avvikande uppfattningen beklagas, samtidigt som ledamoten menar att enigheten inte får bli en ”enighet där man inte vågar se verkligheten” (Prot. 2005/06:45, Alice Åström V, anf. 68). På så sätt placeras även den oenighet som uttrycks inom en ram av eftersträvsansvärd enighet.

Vikten av att påtala enighet fyller flera funktioner. En sådan är att stärka legitimiteten i ett redan fattat beslut och avvärja tvivel på beslutets riktighet. Dessutom finns en föreställning om att trovärdigheten i svensk utrikes- och säkerhetspolitik kräver en stor samsyn (Bjereld & Demker 1995). I relation till de militära förlusterna blir enigheten särskilt betydelsefull. Varken en enskild politisk aktör, eller demokratins *modus operandi*, det vill säga det system av beslutfattande där argument och förslag ställs emot varandra, mäktar ge beslutet om att skicka trupp etisk och moralisk legitimitet. Istället legitimeras beslutet genom att åberopa enighet och hänvisa till nationell gemenskap: nationen ska inte svika sina soldater, och en nästan enig riksdag blir ett tecken på att nationen är stark, pålitlig och ståndaktig. Enigheten fungerar som ett värn mot det etiska problemet att riskera medborgares liv och bidrar till att beslutet framstår som rättfärdigt. Mot bakgrund av att beslut om truppförsändelser fattas av riksdagen och inte av regeringen, medför möjligen enigheten, och de påföljande referenserna till nationen, att den enskilda ledamotens ansvar för beslutet känns mindre svårt att bära. Det är inte i sitt eget eller sitt partis namn, utan i nationens namn, som ledamöterna fattar beslut som innebär att soldater kan komma att döda och bli dödade.

Även om insatsen är internationell och soldaterna samverkar med andra länders trupper, är det i relation till en svensk gemenskap som dödsfallen begripliggörs. I kraft av delad nationstillhörighet kan både empati och vördnad uttryckas. När en soldat har omkommit frammanas gemensamma känslor: Sverige har lidit en förlust. Politikerna beklagar sorgen. De förmedlar också omtanke om de dödas kamrater och anhöriga. Innerliga känslouttryck bär fram dessa utsagor, som ofta framförs i kollektiva termer; det är ett tydligt ”vi” som känner och visar deltagande. I en av riksdagsdebatterna om förlängning av ISAF-insatsen, den 6 december 2005, bara dagarna efter att en soldat omkommit och en annan skadats svårt (han avlider senare), förmedlar debattörerna sin

medkänsla med de drabbade: ”Våra tankar och vårt deltagande går till familjen och vännerna [...]” (Prot. 2005/06:45, Gunilla Carlsson i Tyresö M, anf. 74).

När riksdagen diskuterar ISAF 2010 är känslouttrycken likaledes tydliga: ”Det är inte bara respekt och erkännande utan också stolthet som vi känner över dem som fortsätter att tjänstgöra för freden i Afghanistan” (Prot. 2010/11:35, Allan Widman L, anf. 14). Statsministern och försvarsministern uttrycker också sitt beklagande i samband med dödsfallen (se exempelvis citat i *Aftonbladet* 9/2-2010) och försvarsutskottet genomför minnesstunder i februari respektive oktober 2010 för att ”hedra de stupade soldaterna i Afghanistan” (Försvarsutskottet, utskottssammanträde 2009/10:18, 9/2 2010, Utskottsdokument 2010/11:244365, sammanträde 19/10 2010). Detta slags känslouttryck är villkorade av den gemensamma nationella tillhörigheten, samtidigt som känslorna också återskapar nationstillhörighet som en självklar grund för militära insatser och uppoffringar.

En betydelsefull aspekt av politiskt meningsskapande kring Afghanistaninsatsen är alltså skapandet av det nationella ”vi” som är höjt över politiken. I debatterna finns dock olika uppfattningar om vad som mer specifikt kännetecknar och bör känneteckna nationen och det svenska vi:et. Ständigt återkommande är beskrivningar av att Sverige är en fredsnation som alltid stöder FN, och att svenska internationella insatser har en lång historia. Utrikesminister Carl Bildt menar 2010 att insatsen i Kongo innebar att

Sverige fick ett anseende som nation – som en nation som inte heller väjer undan för det som är svårt i det nationella samarbetet. Det kan vi känna stolthet över även idag [...] jag känner en tillfredsställelse över att vi i alla fall är eniga om att inte nu vända Afghanistan ryggen och vända världen ryggen och vända en stolt tradition som är svensk ryggen. Det vill vi inte och det gör vi inte (Prot. 2010/11:35, anf. 25).

Sverigedemokraterna ger emellertid uttryck för ett tydligare territoriellt betonat vi än de andra partierna. Försvaret skall vara ett ”existensförsvar” som har till uppgift att försvara svensk mark och inte dimensioneras för ”insatser på fjärran slagfält till oklart gagn för Sverige” (Motion 2010/11, U 3). Samtidigt framhåller Mikael Jansson att soldaterna ska hedras oavsett var de tjänstgjort: ”De svenska soldaterna i det främsta ledet har hedrat oss alla och har alla svenskars stora tacksamhet.” (Prot. 2013/14: 47, anf. 176) Även om det således finns variationer i vilka värden som politikerna kopplar den nationella gemenskapen till, utmanas inte den svenska nationen som meningbärande i relation till den militära insatsen i Afghanistan.

När soldaternas skador och död skall hanteras blir nationen och det nationella vi:et också centralt. Veteranutredningen uttrycker det som att veteranpolitiken är ett gemensamt ansvar för hela Sverige, och menar att en mängd

åtgärder måste vidtas för att ”ge veteranerna och deras anhöriga tillräcklig erkänsla för de uppoffringar som de gör för svenska folket (staten) [...]” (SOU 2014:27: 29). Eftersom soldaterna riskerar liv och hälsa bör omhändertagandet inte ha någon slutpunkt. Försvarmakten skall ha ett lagstadgat livstidsansvar för veteranerna (Prop. 2009/10: 160). På detta sätt skapas och stadfästs en nära relation mellan det nationella kollektivet och den enskilde soldaten. Denna relation återskapas också i de ritualer och hemkomstceremonier som åtföljt dödsfallen i Afghanistan. En svensk flagga återfinns regelmässigt i bakgrunden vid presskonferenser från Högkvarteret när dödsfallen och skadorna offentliggörs, den åtföljer studiorapportering om stridigheter och är framträdande i de pressbilder som militären tillhandahåller från Afghanistan. Flaggan syns på soldaternas uniformer när de står i givakt, den avbildas på halv stång utanför regementsbyggnader och bordsflaggor är placerade invid försvarets kondoleansböcker. De dödas kistor sveps i den svenska fanan. De nationella symbolerna signalerar kollektiv empati, deltagande och omsorg om soldaterna.

Att de militära förlusterna knyts så hårt till Sverige och svensk nationell identitet, kan delvis förstås som ett sätt att hantera det mycket nära samarbete med Nato-trupper som var en avgörande aspekt av insatsen. Genom att betona Sverige skapas ett avstånd till Nato, samtidigt som bilden av Sverige som en stat som fattar självständiga säkerhetspolitiska beslut värnas.

Men framhållandet av det nationella sammanhanget fyller också andra funktioner. Även om värnandet av mänskliga rättigheter och jämställdhet har varit viktiga motiv för den militära insatsen i Afghanistan, är det inte främst dessa värden som får rättfärdiga soldaternas död. Däremot kan sådana universella värden fogas in i det svenska, och framställas som nationella särdrag. Till exempel beskrivs Afghanistan som ”ett viktigt exempel på Sveriges solidaritet och engagemang i internationella krissituationer” (Proposition 2010/11:35: 17). I förlängningsdebatten 2005 framhåller en centerpartist vikten av att “[...] Sveriges riksdag och svenska folket stöder det arbete som svenska trupper gör i Afghanistan, att vi står bakom de kvinnor och män som i praktisk handling kämpar för fred, mänskliga rättigheter och demokrati” (Prot. 2005/06:45, Eskil Erlandsson C, anf. 91). En annan debattör menar att tillsammans med andra försvarar soldaterna ”de värden som vårt land står för” (Gunilla Carlsson i Tyresö M, anf. 74). Soldaternas uppdrag innefattar ett värnande av allmänmänskliga principer, men det är som svenskar som soldaterna fullföljer detta uppdrag, och det är just som svenskar som andra svenskar har en skyldighet att stödja dem.

Stöd för universella värden förmedlas i detta sammanhang genom föreställningar om nationstillhörighet. Allmängiltiga idéer om alla människors lika värde och mänskliga rättigheter fogas in i föreställningar om svensk nationell gemenskap. Detta ligger i linje med ett nationsskapande som i forskningen har beskrivits i termer av en svensk ”cosmopolitan-minded self identity” (Bergman Rosamond 2013: 322). I relation till erfarenheterna från Afghanistan kan detta

tolkas i termer av att universella idéer och värden inte på egen hand kan utgöra grund för umbäranden och offer. Nationen, däremot, kan motivera stora uppoffringar. Texten på den medalj för sårade i strid som instiftades 2012 är i detta avseende betecknande: "För Sverige, med livet som insats".

Som ofta påpekats i forskningen om nation och nationell identitet bygger nationsföreställningar på enighet och gemenskap medan demokratin förutsätts ge utrymme för skilda uppfattningar och övertygelser (Anderson 1983; Helldahl 2013; Åse 2009). Bernard Yack (2001) menar att skiljelinjen mellan nation och demokrati är närvarande redan i föreställningarna om demos. Ett nationellt och historiskt transcendent folk samsas där med det konkreta folk som fattar beslut och turas om att styra och vara styrda i enlighet med ett demokratiskt regelverk. I samband med de militära förlusterna aktualiseras det förstnämnda demos, det vill säga det nationella och transcendentala. Konsekvensen av att nation och nationsföreställningar ger mening åt de militära förlusterna är att enighet och uttalat samförstånd blir påbjudna värden även inom ramen för demokratins institutioner. Logiken är stark: eftersom nationen är det som kan bära förlusterna *måste* vi vara eniga.

I relation till det demokratiska samtalet är en väsentlig konsekvens också att enighet – i bemärkelsen att tycka och känna likadant – framstår som ett överordnat och eftersträvansvärt värde i den politiska debatten och beslutsfattandet. Den politiska samstämmigheten, till exempel i riksdagen, blir ett konkret uttryck för att nationen överskrider politiska motsättningar och står bortom eller över politiken. Samtidigt förstärker enigheten föreställningarna om den nationella gemenskapen.

Att förstå det som händer trupperna i Afghanistan utanför en nationell kontext framstår som näst intill omöjligt. Alternativa betydelser och referensramar saknas i stor utsträckning. I riksdagsdebatterna avvisas explicit behovet av skilda problemformuleringar. Avsaknaden av politiska konfliktlinjer om insatsen kan på så sätt ses som en konsekvens av det nationella betydelse-sammanhanget, samtidigt som just frånvaron av konflikt också stärker föreställningarna om att nationen utgör det sammanhang som kan bära förlusten av människoliv. Det blir därmed problematiskt att argumentera emot insatsen, särskilt i samband med förlusterna. Att ge uttryck för en avvikande uppfattning riskerar både att hota den etiska legitimiteten och att uppfattas som en utmaning av det nationella meningssammanhanget, som ju båda stärks av enigheten.

Innebörden av de universella värden och principer som till exempel FN-resolutionerna hänvisar till, förändras också av inskrivningen i nation. Talet om internationell solidaritet och universella värden kan fungera som ett sätt att befästa och upphöja en nationell identitet. Internationalismen möjliggör på så sätt svensk nationalism, om än draperad i universalism. En konsekvens av detta meningsskapande är att en moralisk universalism, med vidhängande

föreställningar om *alla* människors lika värde, urholkas. När nationsskapande får dominera det demokratiska samtalet blir möjligheterna att diskutera och reflektera över innebörden av allmängiltiga och universella principer och värden begränsade.

Historia och tradition

Nation görs också meningsbärande genom historisk tradering. I förslaget om en veterandagsceremoni påtalas att denna skall ses som ett ”uttryck för en gemenskap över tid och rum” (Prop. 2009/10:160: 193). Det vi som drabbats av soldaternas död utgörs inte enbart av nu levande svenskar, utan formuleras på olika sätt som förankrat i en gemensam historia. Förlusterna tolkas därigenom i relation till en gemenskap över generationerna som står stark genom ett delat historiskt öde.

Kontinuitet och tradition tar bland annat gestalt i monarkin/kungafamiljen och kyrkan, institutioner som båda spelar en viktig roll i hanteringen av militär död. I Veteranutredningens diskussion om hur samhället bör förändras för att hantera de prövningar som militära offer innebär, framställs en veterangudstjänst i Slottskyrkan som ett önskvärt sätt att initiera ”meningsskapande processer” (SOU 2014:27: 430). I samma utredning föreslås att en svensk veteranmarsch tas fram, en marsch som i texten skall anknyta till Sverige eller Norden, och som också bör transkriberas för orgel så att den kan spelas i kyrkan (SOU 2014:27: 430–31). Meningsskapandet kring döden knyts till en nationell genealogi, där historia, tradition, kyrka/kristendom och kungahus vävs samman.

De militära offren ges också mening genom att kopplas samman med tidigare svenska insatser. Den historia som åkallas är en 1900-talshistoria, där Sverige utmärkt sig i världen genom internationellt engagemang, fredsarbete och lojalitet gentemot FN. I riksdagsdebatterna om beslutet att sända trupp poängteras från både höger och vänster hur Sverige alltsedan FN bildades ställt upp i internationella FN-insatser, och hur Afghanistankriget ligger väl i linje med svensk utrikes- och säkerhetspolitik och med ”våra traditioner” (Prot. 2001/02:54 Urban Ahlin S, anf. 1). Försvarsministern lägger senare fast att Sverige alltid stått för ett ansvarstagande i kristider: ”Internationell solidaritet, och ansvarstagande för internationell fred och säkerhet är en svensk tradition. Sverige har gjort insatser internationellt under hela efterkrigstiden. [...] Där krisen kommer finns Sverige.” (Tolgfors 2011)

Det pågående kriget fogas på detta sätt in i en historiskt förankrad politik och ett etablerat svenskt sätt att vara. Kopplingar skapas mellan trupperna i Afghanistan och tidigare svenska insatser för fred och säkerhet: De vita bussarna, insatserna under Kongokrisen eller på Cypern. Dessa återkommande referenser till svenskar som kämpat mot nazister, mot apartheid och för demokratin, placerar in den samtida insatsen i ett moraliskt obestridligt

sammanhang. Offren i Afghanistan får mening och rättfärdigas genom att göras till en del av en historiskt förankrad och god tradition.

Även om de historiska händelser och manliga förebilder som åkallas i berättelsen om Sveriges roll i världen ofta är desamma – Folke Bernadotte, Dag Hammarskjöld – är genealogierna också föränderliga. I samband med dödsfallen i Afghanistan, och de nya minnesceremonier som skapas runt dessa, blir det möjligt att åter aktualisera tidigare förluster. Dessa blir på nytt del av den nationella berättelsen, som i sin tur får ny emotionell bärkraft. När de gamla Kongo-veteranerna uppmärksammas 2013 är inramningen känslösam. Efter lång tid ska staten visa sin tacksamhet. Veteranerna själva uttrycker det som ett efterlängtat slut på decennier av osynliggörande: ”Ett halvt sekel av tystnad och glömska från det officiella Sverige är över för våra nu medaljerade kamrater.” (www.kongoveteranerna.se) I SVTs dokumentärfilm *Kongoveteranerna* (2014), är ögonblicket då överbefälhavaren överräcker sin personliga belöningsspenning (sk jetong) till de åldrade veteranerna berättelsens slutpunkt. Det är då de gamla soldaterna till sist ges upprättelse.

I veterandagsceremonin 2013 hedras och uppmärksammas också dagens unga soldater i Afghanistan för sina insatser. De band över generationerna som här gestaltas, ger ytterligare emotionell kraft och moralisk legitimitet åt de militära insatserna. Sammanlänkningen över tid innebär en form av känslöresonans: de sedan länge döda träder ut ur historiens glömska när nya förluster sker, samtidigt som de nya förlusterna förlänas djup genom att kopplas till historiens offer. De aktuella fallen får sin betydelse i ljuset av tidigare döda, och de historiska offren blir återigen, i relation till de samtida förlusterna, bekräftade som betydelsebärande. Liknande känslomässig dynamik kopplad till relationen mellan nu och då blir synlig när Veteranutredningen i sitt slutbetänkande föreslår att ett veteranmärke för civila kläder tas fram. En sådan praktik skulle ”stärka banden mellan generationer av veteraner genom att äldre veteraner ges uppgiften att fästa det på unga nyblivna veteraner” (SOU 2014:27: 429). Sammanflätningen förlänar de enskilda förlusterna transcendens. Betydelsen över-skrider den konkreta händelsen när dödsfallen formuleras som del av ett viktigt nationellt arv, som därmed bevaras och skrivs in i historien. Ett arv som tar sig ett konkret fysiskt uttryck genom de ceremonier där de äldre fäster märket på de yngres kroppar – eller när kungen dekorerar de utvalda soldaterna.

I talen på veterandagen är länkar mellan då och nu, och kopplingar bakåt och framåt i den nationella tiden, ett tema som återkommer. Med fältprostens ord:

I dag är det du som sår för framtiden. Ja så är det nog – det som är gjort i kärlekens tjänst är aldrig förgäves. Oavsett vi heter Dag Hammarskjöld, Raoul Wallenberg, Peter Johansson från Boden eller Frida Larsson från Skövde[...] (Elmberg 2015).

Den bärande förställningen är att ett nationellt vi idag kan vara stolt över vad vi:et var igår, liksom de samtida insatserna kommer att ge kommande generationer svenskar anledning till stolthet. Veteranerna blir inte bara "the heroes of our time", de blir också "förebilder för kommande generationer", som överbefälhavaren uttrycker det (Göransson 2015, 2013). Genealogierna har således även en riktning mot framtiden. Dagens dåd blir morgondagens upphöjda historia, dagens soldat, från någonstans i Sverige, kan bli morgondagens nationella hjälte.

Det nationella arv som åkallas i samband med förlusterna hakar i traderingen av en svensk 1900-talshistoria som präglad av hög moral, internationellt engagemang och solidaritet. Som Bo Stråth (2000: 395) har påpekat skapas under efterkrigstiden en svensk självbild, där neutralitet och välfärd länkas samman med solidaritet med tredje världen: "power in a moral, rather than in a military sense". Stråth visar hur denna bild konstrueras genom att skilda historiska händelser omtolkas och fogas in i en enhetlig berättelse om svenskhet, och genom att avvikelser, exempelvis från neutralitetsdoktrinen, negligeras. Historieskrivning påverkar även på vilka sätt det går att politiskt argumentera och diskutera militära insatser och deras konsekvenser (Danilova 2015). Trots att operationen i Afghanistan var mer krigsliknande än flera av de tidigare insatserna (Agrell 2013) och trots att flera soldater omkom i stridsliknande situationer, placeras denna insats i ett etablerat fredsnarrativ.

De historiska genealogierna begränsar det demokratiska samtalet och möjligheten till reflektion på två sätt. För det första försvårar upprättandet av den goda svenska historien möjligheterna till diskussion och kritik av Afghanistanpolitiken. När denna militära insats begripliggörs som slutpunkten på en historisk utveckling, riskerar motstånd mot insatsen att framstå som ett avvísande av de nationella värden som denna historiska utveckling omfattar. Detta gör motståndspositionen problematisk att inta, eftersom den sammankopplas med värden som är oavvisligt negativa.

För det andra begränsar genealogierna det demokratiska samtalet genom att kritiska förhållningssätt till insatsen kan begripliggöras som svek eller trolöshet. När en genealogi konstruerats som "en obruten tradition av truppinsatser för freden" (Hultqvist 2015) blir motstånd mot militära insatser ett brott mot det arv runt vilket den nationella historiska gemenskapen byggts. Det blir möjligt att formulera kritik som en avvikelse från den svenska tradition och nationella identitet som gestaltas i termer av att hjälpa utsatta delar av världen och stå fast vid sina ideal. På så sätt blir invändningar mot insatsen i Afghanistan svåra att föra fram, utan att riskera att uppfattas som en svikare. Det svek som hotar är i själva verket dubbelt: invändningar mot insatsen kan tolkas som respektlöshet både mot de som dött och mot den nationella gemenskap som får bära deras offer.

Familjer och familjeanalogier

När soldater dör på militära uppdrag i Afghanistan får familj och blodsband en central plats i det politiska meningsskapandet. Förutom att politiker och militärer benämner de anhörigas sorg, tilldelas familjen en central roll i de olika åtgärder, ritualer och ceremonier som växer fram kring insatserna. Den nära kopplingen till familj gör att även reproduktion, (hetero)sexualitet och föräldraskap/generation omfattas. Ofta finns ett implicit antagande att soldaten/veteranen är en man, och familj förstås i termer av föräldrar, eller av kvinnor och barn: "Det anses som ett grundläggande behov att soldaten har en fungerande relation till fru/sambo och övriga i familjen både under insatsen och efter.[...] De anhöriga bjuds in till hemkomstceremonierna för att tydliggöra att den internationella insatsen berör hela familjen." (Försvarsdepartementet 2011: 43) På veterandagen inkluderas soldaternas familjer på flera sätt, bland annat reserveras särskilda sittplatser till anhöriga vid de viktigaste ceremonierna. Barnaktiviteter ordnas. De små får klättra på pansarvagnarna, jaga minirobotar och vika ballonger tillsammans med en kvinnlig clown iklädd en klänning sydd av militärtyg (Veterandagen 2015).

Konkreta länkar och möten mellan den döde soldatens familj och företrädare för försvaret är viktiga i de olika ceremonier och ritualer som äger rum när en soldat omkommer. De anhöriga tar tillsammans med den militära och politiska ledningen emot soldatens kropp när den flugits till Sverige. Dessa ceremonier vid Ärna flygplats är 2010 öppna för pressen och direktsända av TV4:s nyhetskanal. Om soldaten inte ska få en militärbegravning är det nu som familjen får ta emot den döde soldatens basker, guldmedaljen som ÖB dekorerat kistan med samt den svenska flagga som svept kistan vid transporten från Afghanistan. Ceremonin på flygplatsen gestaltas och beskrivs som just en hemkomst. Ett barn, ett syskon, en partner återbördas till såväl den egna familjen som till den nationella familjen (Wendt & Åse kommande). Soldaten kommer hem i dubbel bemärkelse, hem till moderjorden/fäderneslandet, och hem till familjen.

Hemkomsten kan också förstås som ett rituellt överlämnande av soldaten från hans militära familjegemenskap till hans biologiska/reproduktiva familj. När kvarlevorna flygs till Sverige, följer ofta soldater ur den dödes kompani med som kistvakt. När planet landat, bär dessa soldater tillsammans med soldater på plats i Sverige, ut den flaggdraperade kistan. Försvarsmaktens ceremonireglemente uttrycker önskemål att såväl hedersvakt som kistbärare "om möjligt [ska] bestå av medföljande kamrater" (Försvarsmakten 2010: 25). Det är således av vikt att de soldater som följer, vaktar och bär den döde hem, har stått den omkomne nära. På så sätt gestaltas själva överföringen av kvarlevorna som en familjeangelägenhet, från en familj till en annan.

Samhörigheten mellan den reproduktiva familjen, försvaret och nationen tar också form i konkreta ting som hanteras rituellt och ges en närmast

sakral innebörd. Den svenska flaggan och dess överföring till de anhöriga är det kanske tydligaste exemplet. Flaggans laddning och betydelse framgår av den mängd detaljerade instruktioner som utarbetats i försvarsmaktens ceremonireglemente. Här föreskrivs hur kistflaggan skall placeras på kistan (med korset vid huvudänden), hur den skall vikas ihop före överlämnandet till de anhöriga, hur inga blommor eller andra dekorationer får placeras på flaggan, och hur flaggan antingen måste överlämnas till familjen, eller brännas upp i särskild ordning (Försvarsmakten 2003).

Överföringen av kistflaggan och guldmedaljen symboliserar länken mellan familjen, försvarsmakten och nationen. De anhörigas offer återgäldas och belönas med flaggan och med den svenska försvarsmaktens högsta militära utmärkelse: försvarsmaktens förtjänstmedalj i guld med svärd. Den ära som det nationella vi:et skänker soldaten som ett erkännande av offret, förborgas i flaggan och medaljen, som blir betydelsemättade objekt vilka genom ritualen förs vidare till familjen. Objekten symboliserar hela nationens sympati och tacksamhet. Även vid militära begravningar av de omkomna soldaterna synliggörs hur familj, militär och nation förbinds med varandra. Familjemedlemmar och medlemmar av den omkomnes pluton samlas i kyrkan. Fanvakt ska vara först på plats och avlägsna sig sist. På så sätt utgör den en symbolisk inramning; nationen omsluter ceremonin. Efter begravningsritualen överlämnas vid en minnesceremoni medalj, huvudbonad och kistflagga till de anhöriga (Försvarsmakten 2010: 111). Förlusten är familjens, men också militärens och nationens.

I hanteringen av skador och dödsfall framträder även försvarsmakten stundtals som en familjegemenskap. I november 2009 hålls en utfrågning i riksdagen med anledning av en incident då en afghansk tolk dödats och fem svenska soldater sårats. Överbefälhavaren inleder sitt anförande med att förmedla hur nära han är sina soldater, likt en far med sina söner ständigt i åtanke: "Min tanke är också alltid hos mina soldater och sjömän, såväl i insatser som under träning, så även i denna stund". (Rapport från Riksdagen 2009/10: RFR6) Efter att ha redogjort för det aktuella händelseförloppet läser han ur ett tack-brev som ställts till försvarsmakten från föräldrarna till en av de sårade. Pappan beskriver sin och hustruns initiala rädsla för att förlora sin son och sedan sin uppskattning för allt engagemang i sonens tillstånd, "undertecknat tacksam, stolt far och mor". Överbefälhavaren låter föräldrarnas tacksamhet visa att försvarsmakten sörjer för de sina.

Genom att sammankopplas med familj laddas militären med värden som lojalitet och omsorg, vilket också stärker försvarsmaktens legitimitet. "Soldaterna är som min familj", säger överbefälhavaren i samband med dödsfallen i februari 2010 (citerad i *Dagens Nyheter* 8/2 2010). Stolthet över de egna soldaterna samsas med credot "we take care of our own", som han också uttrycker det (Göransson 2015). Ansvar för och omhändertagandet av de egna görs

absolut och ovillkorligt. I ett tal på Veterandagen 2015 liknar överbefälhavaren detta ansvar med naturens kraft och regelbundenhet. Precis som Nigerfloden som stiger och ger marken näring, år efter år, ”så ska ni veteraner veta att vi finns här för att ge er den energi, den uppskattning och det stöd ni behöver. Före, under, och efter er insats” (Göransson 2015).

Även från politikernas sida framförs många uttryck för omsorg vis-a-vis soldaterna. Uttalat beröm och uppskattning visar lojalitet med soldaterna och en relation upprättas. Under försvarsutskottets utfrågning 2009 framhåller samtliga riksdagsledamöter som yttrar sig att de är stolta över de svenska soldaterna, och att de är väldigt duktiga. ”Att vi har de absolut bästa soldaterna i världen tvivlar jag inte en sekund på.” (Peter Rådberg MP citerad i Rapport från riksdagen 2009/10: RFR6) Vid olika tillfällen uttrycker riksdagsledamöter oro för att truppena i Afghanistan inte har tillräckligt bra utrustning. Här gestaltas en omsorg om de egna, som bland annat tar sig uttryck i krav på försvarsmakten att lösa till exempel frågan om tillgång till sjuktransporter och se till att soldaterna får kläder anpassade för förhållandena i Afghanistan (se bland annat Prot. 2010/11:35).

Såväl stolthet som oro och omsorg är känslor som associeras med familjereationer och en familjesfär. I samband med dödsfallen närmar sig den stora nationella familjen och den lilla reproduktiva familjen varandra. Politikerna är samstämmiga i sin omsorg om de egna soldaterna och i att beklaga den enskilda anhörigfamiljens sorg. Den omsorg om de anhöriga som uttrycks i debatten, innebär att militär förlust och död placeras i en familjelogik. Detta kan förstås som ett sätt att visa erkänsla och möjligen också som kompensation för förlusten, för det pris som den lilla familjen har betalat för oss alla i den nationella familjen.

När såväl den reproduktiva som den militära familjen används för att begrippliggöra döden, har detta specifika konsekvenser för det demokratiska samtalet. Meningsskapandet förläggs till ett sammanhang kopplat till goda värden, som omtanke och beskydd. Familj skapar associationer till blodsband, men också till kärlek, omsorg och intimitet (Pateman 1989). På så sätt förskjuts samtalet bort från politiska värden, val och prioriteringar. Istället blir diskussionen fylld av känslomässiga uttryck och utfästelser, som sorg, stolthet, lojalitet och vördnad. Detta blir också ett sätt att legitimera militära offer, då familjeband framstår som starka och ursprungliga, och blodsband kan formuleras som något som både kan och bör rättfärdiga lojalitet och offer. Att offra blod för sitt eget blod – för sin familj – har en annan tyngd och känsla av självklarhet än att offra sig för ett abstrakt värde eller för en människa som man inte har någon relation till eller känner lojalitet och samhörighet med.

När familjen används som en metafor för nationen, skriver Anne McClintock (1995), uppfattas nationen som naturlig och harmonisk. Samtidigt som ”nationen som familj” förlänar det nationella kollektivet dess historiska skapel-seberättelse – i form av slakten som följer på slakten – skapas familjen som en

i grunden ahistorisk och maktbefriad institution. Familjen har blivit ”both the organizing figure for national history and its antithesis” (McClintock 1995:357). På ett liknande sätt blir familj och familjerelationer centrala för de militära förlusterna. Genom kopplingen till familj gestaltas insatserna och det våld som dessa kräver som självklara och naturliga och blir undandragna problematisering och diskussion.

Familjemetaforen får konsekvenser för vilket slags politiskt samtal om insatserna och förlusterna som blir möjligt. När exempelvis militären framstår som en familj – där omsorg och orubblig lojalitet med de egna samsas med vissa givna hierarkier – knyts den militära insatsen och dess konsekvenser närmare det naturgivna än det politiska. Våld och död blir därmed inte bara sammankopplade med företeelser som reproduktion/blodsband, utan också med värden som kärlek, omvårdnad och lojalitet. I förlängningen kan denna koppling till såväl det naturliga som det goda fungera som en legitimering av de militära insatserna, och som ett försvärande av en kritisk diskussion av den förda politiken. Konsekvenserna av familjenarrativen blir därmed att den militära insatsen och dess förluster blir svåra att hantera och bemöta med en demokratisk logik byggd på kritisk diskussion, debatt och potentiell oenighet. I relation till kärleks- och familjelogiken framstår ett sådant samtal som i bästa fall apart, i värsta fall illojalt och känslökallt.

Våld och hierarki

I diskussionerna om veterandagens införande, likväl som i de tal som hålls vid invigningen, betonas att ceremonin skall vara ett tillfälle att känna stolthet, och att det är viktigt att skapa en tradition präglad av värdighet (se t.ex. Göransson 2011). Valet av plats för firandet faller på en utsträckt grässlänt vid Sjöhistoriska museet på Djurgården i Stockholm. ”Platsen är inte kontroversiell” påtalas i den utredning som kommer med förslaget, och lyfter fram ”den historiska kopplingen till militär verksamhet samt till andra minnesmonument i omgivningen” (SOU 2008:91: 291). I ena hörnet av slänten, mot Djurgårdsbrunnskanalen, återfinns sedan 2013 Sveriges minnesmonument för veteraner, ”Restare”, vars utformning är resultat av en uppmaning till konstnärer att komma in med förslag. Monumentet är vitt, en stram och upprätt avlång form som står på en bottenplatta där flera vita bänkar är placerade och det också finns en tom yta för kransnedläggning. Under ceremonin 2015 omger en fanparad skeendet. Tillsammans bildar de blågula flaggorna och regementsflaggorna ett värn. Centralt placerad vid monumentet står en ensam flagga och tillhörande flaggvakt. Nationalsången och veteranhymnen framförs. Visuellt och akustiskt förmedlas en tydlig nationell och militär närvaro.

Veterandagens utformning åskådliggör och förmedlar också en manligt präglad militär gemenskap. Här återfinns uniformer, fanor och vapen som

historiskt associeras med militär kapacitet och manliga krigarideal. Frånvaron av kvinnor och kvinnlighet är påfallande. Med något enstaka undantag är det män som talar om och till andra män, och män som dekorerar andra män. Under denna ceremoni är alla viktiga aktörer män – överbefälhavare, försvarsminister, fältprost, kungen (iklädd militär uniform), ordförande för veteranorganisationen – och 11 män och en kvinna får medalj. Även om enstaka kvinnor deltar, genom att till exempel få medalj eller som sångerska, är ceremonins utformning renons på uttryck som kan förstås som traditionellt kvinnliga. Kvinnor och barn återfinns inte i högtidlighetens mitt, utan på läktarna, i de familje- och anhörigaktiviteter som pågår i anslutning till firandet. Både visuellt och i de ritualiserade handlingarna frammanar ceremonin en homosocial gemenskap genom en mängd traditionellt manliga sociala och kulturella uttryck.

Veterandagsceremonin är uppbyggd runt strikta hierarkier och en bestämd ordning följs. Närvarar gör antingen kungen eller prins Carl Philip, som också är Sveriges Veterantförbund Fredsbaskrarnas högste beskyddare. De kopplingar mellan militär och kungahus som åskådliggörs under ceremonin, bidrar till att ge värdighet åt evenemanget. Praxis är att en manlig medlem av kungafamiljen hedrar de som dött genom att lägga ner en minneskrans och göra honnör, för att därefter dela ut medaljer. De kungliga fungerar här, som i många andra sammanhang, som symboler för det som föreställs förena och binda samman nationens medborgare, såväl de som lever nu som de generationer som gått ur tiden (Åse 2009). Det har stor symbolisk tyngd när kungen fäster medaljen på soldaten, för att sedan skaka hand och göra honnör.

En känsla av upphöjdhet och högtidlighet skapas därtill genom att ceremonin är tydligt ritualiserad. Skillnader och rangordningar präglar utformningen. De finaste medaljerna delas ut först, och de med lägst valör sist. Regimentena blandas inte och militärers grad synliggörs genom uniformer och hederstecken. Anhöriga hålls åtskilda från annan publik. Den distinktion mellan nivåer och positioner som skapas såväl tidsligt som rumsligt, förmedlar ett intryck av upphöjdhet och idealism – inte minst vid de särskilt betydelsemättade ögonblick då hierarkierna överskrids. När kungen och överbefälhavaren gör honnör för de som blivit dekorerade, och när kungen knäböjer och rättar till banden på de minneskransar som nedlagts vid veteranmonumentet, blir hierarkierna för en stund upphävda. Soldaterna äras och bekräftas av de högsta företrädarna för nationen och militären. Det krävs en position av legitim överordning för att en tillfällig nedsänkning till den enkle soldaten, eller till någon som kan representera det vanliga folket, ska generera en så stark emotionell effekt. När hierarkin för ett ögonblick överskrids blir situationen förhöjd. Den nationella gemenskapen framstår som särskilt stark och gripande genom att dess högste företrädare bekräftar de som står lägre i hierarkin.

Genom sin utformning förmedlar veteranceremonin militär verksamhet som kontrollerad och upphöjd. Detta är en plats där krigets förödelse inte kan uttryckas. Ändå är våldet hela tiden närvarande, i de vapen som militärerna bär, i de stridsvagnar och stridsfartyg som visas upp under dagen, i veteranernas skadade och förstörda kroppar, och, inte minst, som den överordnade logik utifrån vilken dekorerings förlänas. Våldet är både bortträngt och helt dominerande.

Att ha befunnit sig i en regelrätt stridssituation, och att ha riskerat eller förlorat sitt liv, är en förutsättning för att förlänas medaljer av de högsta valörerna. Detta gäller även de nya utmärkelser som instiftas som ett svar på förlusterna i Afghanistan och Sveriges fokus på internationella militära insatser. Försvarsmaktens förtjänstmedalj, instiftad 2008, delas ut med svärd om situationen varit krigsliknande – utan svärd gäller för övriga situationer. Medaljen finns i guld och silver, där guldmedaljen utdelas postumt eller vid ”stort personligt mod med fara för eget liv”. Om soldaten överlevt, eller inte på ett uppenbart sätt riskerat sitt liv, delas den lägre valören ut, för ”stort personligt mod” (www.forsvarsmakten.se). 2011 instiftas ytterligare en medalj för sårad i strid, där enbart skador till följd av stridshandlingar orsakad av en fiendepart belönas, och där guldmedaljen reserveras för de som dött i strid. Försvarsmakten tydliggör i instruktionerna till denna medalj att skador eller dödsfall orsakade av annat än ”part i en konflikt” – exempelvis olycka, köld eller egenvållad skada – inte belönas med medalj (Försvarsmakten 2011).

I den militära hierarkin värdesätts att befinna sig nära våldet, att utöva det och utsätta sig för det. Att offra sitt liv i direkt strid mot fienden värderas i denna logik högst. I ett första skede var Folke Bernadottes dödsdag föreslagen som veterandag, med motiveringen inte bara att han var den förste svenske fredsbevararen, utan också ”den förste som omkom i fredstjänst, dessutom av antagonistiskt våld” (SOU 2008:91: 289). I dekoreringsbestämmelserna blir det tydligt att den samtida militära hjälten skapas utifrån föreställningar om våld, strid och självupppoffring. Bärandet av medalj, skriver Försvarsmakten i sina uniformsbestämmelser, ”syftar till att visa Sveriges [...] erkänsla till enskild för tapperhet, bragd, förtjänst eller erkänsla för skada eller dödsfall till följd av strid” (Försvarsmakten 2015: 608). I ritualerna kring de militära förlusterna är centrum sådana värden och förmågor som är sammankopplade med våldsutövning, stridsvilja, heder och självupppoffring för nationen. Dessa värden och förmågor är i sin tur också kopplade till maskulinitet och till en våldsutövande manskropp.

Föreställningar om våld och heder kommer också till uttryck i riksdagsdiskussioner om förlusterna. En återkommande tankefigur är att respekt för de döda soldaterna kräver fortsatt militär verksamhet. Detta fungerar begränsande av det politiska samtalet: rädslan att uppfattas kränka de omkomna är stark, liksom viljan att visa respekt för de som har mist livet. Att politiken ligger fast

och inte påverkas av soldaternas död formas till en försäkran om att de inte dog förgäves. I debatterna har dödsfallen inte använts av de skeptiska riksdagspartierna utan enbart åkallats för att argumentera för fortsatta insatser. När dödsfallen explicit aktualiseras, är det antingen för att öka anslagen med argumentet att säkerheten för soldaterna måste stärkas eller för att legitimera fortsatt deltagande (se till exempel Prot. 2006/07: 116).

Att överväga att avbryta insatsen – eller att låta dödsfallen leda till att ompröva sin inställning – kan signalera principlöshet och svaghet. Detta uttrycks i riksdagsdebatterna på olika sätt, till exempel att Sverige nu inte får låta sig skrämmas att dra tillbaka trupp: ”vi måste stå fast vid vårt uppdrag” (Prot. 2005/06:45, Kenneth G Forslund S, anf. 69), att vi trots förlusterna inte får vända Afghanistans hårt prövade befolkning ryggen (Prot. 2010/11:35, Allan Widman L, anf. 18). Att de egna soldaterna utsätts för våld är något man måste räkna med.

I en debatt påstår Allan Widman L att Vänsterpartiet sätter sina egna principer före lidande människor när de argumenterar mot att utöka den svenska truppstyrkan för att det finns en förväxlingsrisk med amerikanska trupper: ”[N]är jag hör Vänsterpartiets tillbakalutade små diskurser om avståndet och förväxlingsrisker med USA:s operationer slås jag av hur lyckligt lottade vi svenskar är och hur mycket vi kan kosta på oss.” (Prot. 2005/06:45, anf. 79) Att Sverige producerat en enda krigsfilm, komedin *Repmånad*, menar en annan riksdagsledamot är ett tecken på att ”vi har svårt att föreställa oss hur det kan vara i konfliktområden och krig” (Prot. 2014/15:58, Fredrik Malm L, anf. 203). Här uppmålas bilden av en naiv och idealistisk position, en position som måste överges om man ska vara realist och se den militära våldsverkligheten med öppna ögon.

Den starka koppling som finns mellan så kallad militär realism, vålds-användning och maskulinitet har påtalats i feministisk forskning kring säkerhetspolitik och militär verksamhet (Cohn 1987, Tickner 2001). Inom denna ram framställs kritik av krig och alternativ till vålds-användning som både naivt och feminint (Basham 2016: 886). Vår tolkning av den svenska diskussionen är att möjligheterna att ifrågasätta eller ompröva politiken kring skärs eftersom kritik riskerar att associeras med en feminint kodad naivitet och oskuldsfullhet. I riksdagsdebatterna framkommer att tillbakadragande knyts till feighet, velighet och svek. Eftersom dessa föreställningar tenderar att kopplas samman med femininitet kan maskulinitet, med dess koppling till våld och militär kapacitet, bli eftersträvansvärd. Denna könskodning gör att en starkare maskulinitet kan framstå som lösningen på problemet med den naiva svenskheten. För att uttrycka lojalitet med de soldater som dött måste en feminiserad idealism och naivitet avvisas, vilket sker genom att maskuliniteten stärks. När befästandet av könsnormer blir ett sätt att ge dödsfallen mening, försvåras därtill en problematisering av föreställningar om maskulinitet och femininitet.

Medan genusmedvetenhet visserligen har kommit att prägla en del militär verksamhet, särskilt i insatsen i Afghanistan, och kvinnor har inlemmats på olika positioner i det svenska försvaret (Eduards 2007; Ivarsson & Edmark 2007), vilar våldets betydelsesammanhang fortfarande på manlighet och maskulinitet. I medaljerna och ceremonierna ges våld ett högt värde – kanske till och med det högsta – samtidigt som länken mellan maskulinitet och militärt våld läggs fast. Även om kvinnor kan absorberas av det ”hetero-maskulina” försvaret, skapas nya isärhållanden av könen, vilket innebär att maskuliniteten inte rubbas, menar Zillah Eisenstein (2007:6). Kanske gör till och med kvinnors inordning i försvaret länken mellan våld och maskulinitet ännu svårare både att synliggöra och att utmana. I samband med Afghanistaninsatsen framhålls, både av försvarsmakten och i riksdagsdiskussioner, att det är viktigt med kvinnliga soldater (Isaksson 2009, Prot. 2010/11:35). Problemformuleringar gällande den manliga normen i försvaret saknas däremot helt, och i debatten finns inget utrymme för en position som kan inrymma både respekt för de soldater som dött och kritik av kopplingen mellan maskulinitet och våld.

Militär död och demokratins gränser

De svenska militära förlusterna i Afghanistan ges genomgående mening genom att knytas till föreställningar om och värden kopplade till nation/nationell gemenskap och genus. Trots krigets postnationella karaktär och en ny militärstrategisk diskurs förblir nation betydelsebärande i meningsskapandet kring militär offerdöd. Dödsfallen placeras in i nationens historia och nationell tradition när de blir del av en svensk genealogi av internationellt engagemang och historiskt förankrade ideal. De länkas även till traditionsbärande institutioner som kyrka och monarki. Att bli och vara överens ger i sig mening åt militär död. När samsyn uppnås och politikerna blir överens, stärks samtidigt nationsskapandet.

Den gemenskap som får bära förlusterna är också, visar vår analys, baserad i föreställningar om maskulinitet/femininitet och reproduktion. Varken soldatskapets professionalisering eller jämställdhetssträvanden har varit framträdande i hanteringen och rättfärdigandet av soldaters offer. Istället är familjen central samtidigt som maskulinitet och våld på en och samma gång upphöjs och essentialiseras. En viktig slutsats är att detta meningsskapande sammantaget försvårar ett politiskt samtal där svenska militära förluster, likväl som beslut om insatser och truppförsändelser, kan problematiseras och diskuteras ur skilda synvinklar, och där politisk oenighet inte framstår som oetiskt och försvagande. I samtalet om förlusterna saknas alltså politiska skillnader och ideologiska motsättningar, värden som i andra sammanhang ses som förutsättningar för en stark demokrati.

Det faktum att diskussionen präglas av hänvisningar till bortopolitiska och naturliga värden och karaktäriseras av känslsamhet hänger samman med

att nation och genus är så centrala i meningsskapandet. Militära förluster kopplas till föreställningar om familj, både den reproduktiva familjen (en gemenskap baserad i blodsband och ovillkorligt omhändertagande) och nationsfamiljen (en gemenskap som förenar skilda släktled). När dessa förment pre-politiska värden åkallas blir soldaters livsoffer något existentiellt och transcendentalt. Här möjliggörs även en sammansmältning av den nationella familjen och den dödes familj. När nationen sörjer med den dödes anhöriga, och sorgen delas, blir det svårare att uttrycka tvivel om insatsens rättfärdighet och den förda politikens legitimitet.

Själva sammanlänkningen och den värdeöverföring som sker mellan militär-familj-nation, får till följd att innebörden av militära dödsfall blir starkt fastslagen och svår att ifrågasätta. Sammankopplingen mellan nation-militär-maskulinitet försvårar på ett liknande sätt ett synliggörande av hur militärt våld är baserat på hierarkiska genuskonstruktioner. Nationalism och militär maskulinitet är så sammanvävda att det blir svårt att urskilja vad som är vad, menar Joane Nagel (1998: 252). Därmed blir även länkarna mellan våld, maskulinitet och militär värdighet i sig själva hinder för politisering och kritisk diskussion.

Vår tolkning av meningsskapandet är att det också innebär att våld som social praktik normaliseras och värderas. Detta upphöjande av våld kontrasterar mot idén om de "nya krigen", där begrepp som klinisk krigföring och kirurgiska ingrepp är centrala, liksom tanken att så långt som möjligt spara liv och minska våldet (jfr Shaw 2005). Trots denna retorik idealiseras såväl våldsutövning som utsatthet för militärt våld, vilket synliggörs genom medaljer, utmärkelser och ritualer kopplade till förlusterna. Ceremonierna förädlar veteranernas/soldaternas lidande. Det våld som de utsatts för, och utsatt andra för, blir renat och upphöjt. Den förflyttning och idealisering av våld som möjliggörs för med sig att militärt våld framstår som fint och hedervärt.

När våld och våldsutövning upphöjs till social prestige, får detta konsekvenser som går utöver hanteringen av militära förluster. Våld framstår som ett självklart sätt att hantera konflikter och som en naturlig del av mellanmänskliga relationer. David Gee (2014: 11) påtalar att militära symboler och ritualer "tell us what we want to hear: our war is heroic and its harm can be healed." Han beskriver hur våldets idealisering får oss att tro att krigsskador kan upphävas och att krigföring inte är en styggelse utan en naturlig del av samhällsordningen.

I de ritualer som omgärdar de svenska militära förlusterna finns det varken plats för våldets realitet eller för smärta och förtvivlan. En behärskad sorg samsas med beslutsamhet och värdighet såväl i ceremonierna som i de närmast ritualiserade beklaganden som politiker och militärer förmedlar. Känslorna är kontrollerade och uttryck för ilska, förtvivlan eller uppgivenhet saknas. Ingen gråter eller förbannar. Olivia Guaraldo (2010) analyserar offentliga uttryck för sorg och visar hur känslokontroll, politisk legitimitet och maskulinitet vävs

samman. Kvinnors sorg över att förlora sina söner i krig har antingen osynliggjorts eller formulerats som överdriven, hysterisk, och i grunden apolitisk, som "matters of womb" menar Guaraldo. För att värna det legitima kriget, måste denna okontrollerade och feminiserade sorg eller ilska hållas borta från offentligheten och de ritualer som kringgärdar militära offer. Medan ritualerna skapar våldet som värdigt och maskulint osynliggörs reella konsekvenser av våld och potentiell kritik av krig trängs undan.

I diskussionerna kring de svenska förlusterna i Afghanistan kan vi se hur olika former av kritik eller ifrågasättande av insatsen avlegitimeras genom att ses som uttryck för en feminiserad position. Att ändra uppfattning i ljuset av att soldater dött, riskerar att framstå som vekt och hållningslöst, och kan associeras med en feminint kodad naivitet. Vilja till tillbakadragande blir formulerat i termer av brist på realism och en specifikt svensk omogenhet som härleds till avsaknaden av historisk erfarenhet av militärt våld. Det blir således tydligt att kritik, såväl i form av "fel" känsloutryck som verbaliserat tvivel eller kritisk argumentation, feminiseras och på så sätt undergrävs. I relation till de svenska militära förlusterna blir alltså ifrågasättande, kritik och krav på demokratisk diskussion kvinnligt kodat. På så sätt används genus för att etablera enstämmighet.

Ett sätt att förklara begränsningen av demokratisk debatt och deliberation är att rättfärdigande av militär död fordrar entydighet – eftersom döden är slutgiltig och absolut. De sätt som finns tillgängliga för att hantera militära förluster utesluter tvetydigheter. Avvikande uppfattningar kan öppna upp för tolkningen att det värde som den dödade offrade sig för i själva verket är förhandlingsbart. Våldet – både det som drabbar och det som utövas – tycks kräva total uppslutning, en ovillkorlig nationell enighet. Ett oenigt demos, där värden tillåts vara osäkra och omtvistade, förmår inte skapa tröst och mening i relation till det som trots allt är absolut, döden. Det är möjligen därför som oenighet inte är tänkbar – det värde som ska kunna bära och ge mening åt den ovillkorliga döden, måste också vara ovillkorligt.

När soldatens offer undantas politisk diskussion stängs också, menar vi, en möjlig väg ut ur den spiral av våld som föreskriver att tacksamhet och vördnad för offret kräver fortsatt krig. I retorik om martyren, skriver Michael Azar, skapas ett närmast oändligt skuldöverskott: De döda offrade sina liv för oss, vi är alla därför skuldsatta. Frågan är dock hur denna tunga skuld skall kunna återbetalas, om inte med mer våld och död. Martyrskapet, menar Azar (2011: 4), tenderar att återskapa sig självt i en process som ser ut att inte ha något slut: "Every martyr tends to give birth to new martyrs in a steadily growing weave of imitation. The act of giving up one's life is transformed into a gift that, in turn, requires a corresponding reciprocation: you die for me, I die for you."

Meningsskapandet kring de svenska militära förlusterna i Afghanistan åskådliggör demokratins gränser: genom att åkalla bortopolitiska och

existentiella eller transcendentala värden begränsas ett demokratiskt samtal. Möjligheterna att förstå ifrågasättanden som annat än en kränkning av de som dött, och alternativa värderingar som annat än en försvagning av nationen, blir små. När politiker och medborgare appellerar till enighet och hänvisar till det absoluta för att dödens oåterkallelighet ska bli möjlig att utvärda och rättfärdiga, uppenbarar sig demokratis sårbarhet – dess avsaknad av entydighet och trygghet. Men erkännandet av denna sårbarhet är i själva verket en förutsättning för ett demokratiskt samtal som kan motverka våldets idealisering och utmana de konstruktioner av genus och nation som rättfärdigar militära offer och död.

Litteratur

- Agrell, Wilhelm, 2010. *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall*. Stockholm: Atlantis.
- Agrell, Wilhelm, 2013. *Ett krig här och nu. Från fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001–2014*. Stockholm: Atlantis.
- Anderson, Benedict, 1983. *Imagined communities*. London: Verso.
- Azar, Michael, 2011. "Presente! Western martyrdom and the politics of memory and death", *Eurozine*, 2011-07-07.
- Basham, Victoria M., 2016. "Gender, race, militarism and remembrance: the everyday geopolitics of the poppy", *Gender, Place & Culture*, (23) 6, s. 883-896, DOI: 10.1080/0966369X.2015.1090406
- Bergman Rosamond, Annika, 2013. "Protection beyond Borders: Gender Cosmopolitanism and Co-constitutive Obligation", *Global Society* 27(3), s. 319-336.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Santérus förlag.
- Cohn, Carol, 1987. "Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals", *Signs* 12(4), s. 687-718.
- Dahl Martinsen, Kaare, 2013. *Soldier Repatriation: Popular and Political Responses*. Farnham: Ashgate.
- Danilova, Nataliya, 2014. "The politics of mourning: The virtual memorialization of British fatalities in Iraq and Afghanistan", *Memory Studies* 8(3), s. 267-281.
- Danilova, Nataliya, 2015. *The Politics of War Commemoration in the UK and Russia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Drake, Michael S., 2012. "The returns of war. Bodies, images and invented ritual in the war on terror", s. 131-147 i Karatzogianni, Athina (red.), *Violence and War in Culture and the Media. Five Disciplinary Lenses*. London & New York: Routledge.
- Eduards, Maud, 2007. *Kroppspolitik. Om Moder Svea och andra kvinnor*. Stockholm: Atlas.
- Eisenstein, Zillah, 2009. *Sexual Decoys. Gender, Race and War in Imperial Democracy*. London: Zed Books.
- Enloe, Cynthia, 2007. *Globalization and militarism. Feminists make the link*. Lanham: Rowman & Littlefield.

- Eriksson, Peter, Eellend, Johan & Wawrzyniuk, Piotr, 2013. "Commemorating the Fallen for Friendship and Encouragement", *Baltic Security and Defence Review* 15(1), s. 123–143.
- Eriksson, Fredrik (red.), 2013. *Förnyelse eller förfall? Svenska försvaret efter kalla kriget slut*. Samtidshistoriska frågor 25. Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.
- Gee, David, 2014. *Spectacle, Reality, Resistance. Confronting a Culture of Militarism*. London: Forces Watch.
- Guaraldo, Olivia, 2010. "Grief, Loss and the Possibility of Non-Violence: an Exercise in Political Imagination", s. 215–233 i Ratkovic, Viktorija & Wintersteiner, Werner (red.), *Culture of Peace. A concept and a Campaign Revisited*. Klagenfurt: Drava Verlag.
- Hall, Stuart, 1997. "The Spectacle of the Other", s. 223–290 i Hall, Stuart (red.), *Representation. Cultural Representation and Signifying Practices*. London: Sage Publications.
- Helldahl, Per, 2013. *The challenge from nationalism: problems of community in democracy*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hellman, Maria & Wagnsson, Charlotte, 2015. "New media and the war in Afghanistan: The significance of blogging for the Swedish strategic narrative", *New Media & Society* 17(1), s. 6–23.
- Holmqvist, Caroline, 2014. *Policing Wars. On Military Intervention in the Twenty-First Century*. Basingstoke: Palgrave and Macmillan.
- Isaksson, Charlotte, 2009. "Kvinnliga soldater och officerare i fredsbevarande utlandstjänst. Möjligheter – problem", i Holger, Lena (red.), *Fredssoldater. Årsbok 2008/2009*. Stockholm: Armémuseum.
- Ivarsson, Sophia & Edmark, Lina, 2007. *Utlandsstyrkans internationella insatser ut ett genusperspektiv*. Slutrapport. Försvarshögskolan, 2007-12-31.
- Jansson, Maria, Wendt, Maria & Åse, Cecilia, 2013. "Common-sense notions of nation: A challenge for teaching", *Journal of Political Science Education* 9(1), s. 34–51.
- Kahn, Paul, 2011. *Political Theology: Four New Chapters on the Concept of Sovereignty*. New York: Columbia University Press.
- King, Anthony, 2010. "The Afghan War and 'postmodern' memory: commemoration of the dead of Helmand", *The British Journal of Sociology* 61(1), s. 1–25.
- Kronsell, Annica, 2012. *Gender, Sex and the Postnational Defense. Militarism and Peacekeeping*. Oxford: Oxford University Press.
- Landes, Joan B., 2001. *Visualizing the Nation: Gender, Representation, and Revolution in Eighteenth century France*. Ithaca: Cornell University Press.
- Marklund, Andreas, 2013. "Dö för Danmark. Berättelser om den patriotiska offerdöden i dansk offentlig debatt och populärkultur, 1940–2012", *Tidskrift för historia*, nr 7.
- Marvin, Carolyn & Ingle, David W., 1998. *Blood sacrifice and the nation: totem rituals and the American flag*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McClintock, Anne, 1995. *Imperial leather. Race, gender and sexuality in the colonial conquest*. New York: Routledge.
- Mosse, George L., 1990. *Fallen Soldiers: Reshaping the Memory of the World Wars*. New York: Oxford University Press.
- Nagel, Joane, 1998. "Masculinity and Nationalism: Gender and Sexuality in the Making of Nations", *Ethnic and Racial Studies* 21(2), s. 242–269.
- Nohrstedt, Stig-Arne & Ottosen, Rune, 2014. *New wars, new media and new war*

- journalism: professional and legal challenges in conflict reporting*. Göteborg: Nordicom.
- Pateman, Carol, 1989. *The disorder of women. Democracy, feminism and political theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pettman, Jan Jindy, 1996. *Worlding women. A Feminist International Politics*. London: Routledge.
- Repo, Jemima, 2008. "A Feminist Reading of Gender and National Memory at the Yasukuni Shrine", *Japan Forum* 20(2), s. 219–243.
- Ruddick, Sara, 1990. *Maternal Thinking. Towards a Politics of Peace*. London: Women's Press.
- Shaw, Martin, 2005. *The New Western Way of War: Risk-Transfer War and Its Crisis in Iraq*. Cambridge: Polity Press.
- Stråth, Bo, 2000. "Poverty, Neutrality and Welfare: Three Key Concepts in the Modern Foundation Myth of Sweden", s. 375–401 i Stråth, Bo (red.), *Myth and Memory in the Construction of Community. Historical Patterns in Europe and Beyond*. Bruxelles: PIE Lang.
- Svedberg, Erika & Kronsell, Annica, 2002. "Plikten att försvara Sverige: maskulinitet, femininitet och värnplikt", *Tidskrift för politisk filosofi* 1, s. 18–38.
- Thornberg, Robert, 2012. "Informed grounded theory", *Scandinavian Journal of Educational Research* 56(3), s. 243–59.
- Tickner, Ann J., 2001. *Gendering World Politics. Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*. New York: Colombia University Press.
- Timmermans, Stefan & Tavory, Iddo, 2012. "Theory Construction in Qualitative Research. From Grounded Theory to Abductive Analysis", *Sociological Theory* 30(3), s. 167–186.
- Tullberg, Andreas, 2012. "We are in the Congo now": Sweden and the trinity of peacekeeping during the Congo crisis 1960–1964. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Wendt, Maria & Åse, Cecilia, 2015. "Learning dilemmas in undergraduate student independent essays", *Studies in Higher Education* 40(5), s. 838–851.
- Wendt, Maria & Åse, Cecilia, kommande. "Hero Narratives in Post National Wars", i Kitchen, Veronica & Mathers, Jenny (red.), *Heroes, Heroism and Global Politics*.
- Yack, Bernard, 2001. "Popular Sovereignty and Nationalism", *Political Theory* 29(4), s. 517–536.
- Young, Iris Marion, 2003. "The logic of masculinist protection: Reflections on the current security state", *Signs* 29(11), s. 1–25.
- Zehfuss, Maja, 2009. "Hierarchies of grief and the Possibility of War: Remembering UK Fatalities in Iraq", *Millenium* 38(2), 419–440.
- Zertal, Idith, 2005. *Israel's holocaust and the politics of nationhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Åse, Cecilia, 2009. *Monarkins makt. Nationell gemenskap i svensk demokrati*. Stockholm: Ordfront.
- Åse, Cecilia, 2016. "Ship of shame. Gender and Nation in Narratives of the 1981 Soviet Submarine Crisis in Sweden", *Journal of Cold War Studies* 18 (1), s. 112–132.

Offentligt tryck

- Försvarsdepartementet, "Kartläggning av vissa veteransoldatfrågor inom NORDEFCO-samarbetet", Promemoria, 2011-09-15.
- Försvarsmakten 2003, Ceremonireglemente för försvarsmakten, del 2: CerR FM 2.
- Försvarsmakten 2010, Instruktioner för försvarsmakten, Ceremonireglemente: CerI FM 2010.
- Försvarsmakten 2011, Medaljreglemente för Försvarsmaktens medalj för sårad i strid samt riktlinjer för tilldelning av medaljen, Högkvarteret 2011-03-25.
- Försvarsmakten 2015, Reglemente, uniformsbestämmelser: Unibest FM 2015.
- Försvarsutskottets betänkande 2005/06 FÖU 1.
- Försvarsutskottets sammanträde 9 januari 2010, 19 oktober 2010.
- Motion 2010/11: U3.
- Proposition 2001/02:60, Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.
- Proposition 2005/06:34, Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.
- Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar.
- Proposition 2009/10:160, Modern personalförsörjning för ett användbart försvar.
- Proposition 2010/11:35, Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).
- Protokoll 2001/02:54, 18 januari 2002.
- Protokoll 2005/06:45, 6 december 2005.
- Protokoll 2006/07:116, 30 maj 2007.
- Protokoll 2009/10:76, 17 februari 2010.
- Protokoll 2010/11:35, 15 december 2010.
- Protokoll 2013/14:47, 16 december 2014.
- Protokoll 2014/15:58, 11 februari 2015.
- Rapport från Riksdagen 2009/10: RFR6.
- Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet betänkande 2001/02: UFÖU2.
- SOU 2007:77. En svensk veteranpolitik. Del 1.
- SOU 2008:91. En svensk veteranpolitik. Del 2.
- SOU 2013:8. Den svenska veteranpolitiken.
- SOU 2014:27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället.

Övrigt

- Aftonbladet*, 2010-02-09.
- Dagens Nyheter*, 2010-02-08.
- Elmberg, Sten, 2015. Tal på Veterandagen.
- Försvarsmaktens hemsida: <http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/medaljer-och-utmorkelser/forsvarsmaktens-medaljer/> [Hämtad 2016-04-26]

Göransson, Sverker, 2011. Tal på Veterandagen.

Göransson, Sverker, 2013. Tal på Veterandagen.

Göransson, Sverker, 2015. Tal på Veterandagen.

Hultqvist, Peter, 2015. Tal på Veterandagen.

Kongoveteranerna. Dokumentärfilm av Marika Griehsel, SVT 2014.

Kongoveteranerna hemsida: <http://www.kongoveteranerna.se/nyheter/2013/6/9/sex-kongo-veteraner-medaljerades-pa-veterandagen.html>. [Hämtat 2015-08-27]

Tolgfors, Sten, 2011. Tal på veterandagen.

SVT Rapport, 2010-10-17.

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

Om att påverka – utanför elfenbenstornet

av Magnus Erlandsson

Låt säga att du i din forskning kommit fram till något väldigt viktigt, kanske något så avgörande att politiker och andra beslutsfattare i samhället borde ta hänsyn till dina resultat och rekommendationer när de styr och ställer. Hur bär du dig åt för att få dem att lyssna?

Men först – vad skulle kunna vara så angeläget att du påkallar den politiska eller ekonomiska maktens uppmärksamhet? Om du upptäckt vad diklordifenyltrikloretan (DDT) kan användas till, kanske. Eller avigsidorna med NPM-inspirerad mål- och resultatstyrning i offentlig sektor?

Oavsett vad din forskning handlar om, i vilken riktning den pekar eller i vilka precisa, generaliserbara och policyrelevanta resultat den landat – så vid något tillfälle, rimligtvis i den senare delen av din forskarkarriär, ställer du kanske dig frågan, om ditt ”livsverk” haft någon betydelse, bortom akademien.

UTAN EFFEKT UTANFÖR SEMINARIET

Peter Taylor-Gooby, framstående brittisk samhällsvetare, och som i flera årtionden analyserat effekter av en marknadsiserad välfärdsstat, ställde sig just den frågan – om än med ett lite dystert konstaterande till svar:

“Market principles dominate social policy, the welfare state is in retreat and attitude data show a collapse in public trust in politicians, state institutions and benefit claimers (...) My academic output made no difference to anything.”¹

Det kan tyckas lite förmätet, att som enskild forskare vilja påverka samhällsutvecklingen, eller tro att ens egen forskning kan bidra till den. Men å andra sidan är det kanske överdrivet blygsamt – eller bekvämt distanserat – att aldrig ha den ambitionen i något av det man utträttar i sin forskargärning.

JOURNALISTIKENS GENOMSLAG

Få svenska förvaltningsforskare med långvarigt och publiceringsrikt intresse för offentlig styrning och organisering hörs uttrycka sin besvikelse över att politiker inte lyssnat på det man haft att säga. Tröst har i så fall funnits i att man mött många åsiktsfränder bland tjänstemän – och i en och annan utredare. Dessutom innebär det motstånd till förändring som institutioner uppvisar (eller den förändring hos dem som vi kanske nu bevittnar) ett slags bekräftelse på att ens teoretiska modeller har förklaringskraft.

Men nog är det lite märkligt, att det som flera statsvetenskapliga, företagsekonomiska och andra discipliners avhandlingar, artiklar och konferenser fyllts med under ett par decennier – om problemen med NPM och

1 Matthews, D., 2016. “Professor turns to novel writing as his research ‘had no impact’”, *Times Higher Education*, 1 september 2016 (min kursivering), <https://www.timeshighereducation.com/news/professor-turns-novel-writing-his-research-had-no-impact>

mål- och resultatstyrning – fick genomslag i den svenska politiska debatten (bland annat uttryckt i nuvarande regerings tal om tillitsstyrning²), först efter en lite tillspetsad artikelserie i DN?³

TILLÅTET ATT INTE VARA FÖRSIKTIG

Få akademiker vill väl ta efter de grepp som den moderna journalistiken ibland kritiserar för: förenkling, polarisering, stereotypisering, personifiering etc. Men borde vi ibland välja andra former – än den internationellt publicerade artikeln eller influgna punktlistor på powerpointen – för att berätta om vad vi kommit fram till? Och får det ibland vara tillåtet att spetsa till för att sticka ut?

ATT KÄNNA DET MAN VET

Peter Taylor-Gobby, igen, lät sig inte nedslås av att hans forskning ännu inte gjort något avtryck i den förda politiken. Han gör istället ett nytt försök, i en helt annan genre – romanens. Med sin skönlitterära debut hoppas han att läsarna, däribland politiker, ska "känna, inte bara intellektuellt förstå" innebörden av ett samhälle genomsyrat av marknadsprinciper, på ett sätt som det akademiska skrivandet nog sällan eller aldrig förmår. Social vetenskap, säger han, måste också tala till fantasin, inte bara förnuftet.⁴

Taylor-Gobbys bok heter *The Baby Auction*⁵ och romanens karaktärer lever i "The Market World", där inte bara utbytet av produkter och tjänster utan även varje handling av medkänsla, omsorg och ömhet – även

mellan närstående – måste innehålla en penningtransaktion. Till och med tilliten är prissatt.

FORSKNING I ROMANFORM

Vad med svensk förvaltningsforskning långvariga och kritiska belysning av offentliga sektorns styrfilosofier; hade den kunnat lämna ett mer avgörande bidrag till debatt och politik – om den inte tyngts av bedövande empiri, långa metodutläggningar och teoretiskt snåriga resonemang om sociologisk nyinstitutionalism? Hade den kunnat bli till en omdiskuterad roman? Eller en film?

Kanske, om man lånat några av de metoder både journalister och författare använder sig av: att låta några enskilda människoöden illustrera styrningens och systemets baksidor; genom att sätta fantasin i rörelse – "det kunde ha varit jag"; och väcka läsarens längtan efter något annat än det som är.

Det finns förstås en överhängande risk att denna roman skulle bli mindre läst än den forskning den vilar på. En samhällsvetare gör väl sällan en bra romanförfattare, vilket i ärlighetens namn nog även gäller för Taylor-Gobby (att döma av mina egna nedslag i *The Baby Auction*).

Men exempel finns nära, om man har modet att paketera om sin forskning – till och med förvaltningsinriktad sådan – i mer lättsmält bokform, som i Roland Paulsens skildring av *Arbetsförmedlingen*⁶ (även om vi fortfarande väntar på konkreta policyeffekter som en följd av just hans kritiska – och ja, tillspetsade – berättelse).

2 Regeringen, 2016. *Offentlig sektor ska styras med tillit som utgångspunkt*, 16 februari 2016, <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/offentlig-sektor-ska-styras-med-tillit-som-utgangspunkt/>

3 Zaremba, M., 2015. "Hur mycket är en patient värd?", *Dagens Nyheter*, 5 mars 2015, <http://www.dn.se/kultur-noje/hur-mycket-ar-en-patient-vard/>

4 Matthews, D., 2016. "Professor turns to novel writing as his research 'had no impact'", *Times Higher Education*, 1 september 2016, <https://www.timeshighereducation.com/news/professor-turns-novel-writing-his-research-had-no-impact>

5 Taylor-Gobby, P., 2016. *The Baby Auction*. Canterbury: Conrad Press.

6 Paulsen, R., 2015. *Vi bara lyder: en berättelse om Arbetsförmedlingen*. Stockholm: Atlas.

EFTERFRÅGADE AV ANDRA SKÄL

Ett annat sätt att utifrån sina resultat påverka, om nu ingen politiker eller journalist tar tillräcklig notis om ens forskning eller läser ens romaner, är möjligheten att efter inbjudan få delta i olika policyprocesser som utredare, utvärderare, bollplank och kommentator.

Vår legitimitet i dessa sammanhang byggs dock oftast upp kring vår förmåga att distanserat analysera, att försiktigt antyda, inte hårdra (eller ligga för nära enskilda organisationers, partiets eller politikens uppfattningar om problem och dess lösningar).

Hur då bära sig åt för att få dem som lyssnar att ”känna, inte bara intellektuellt förstå” det budskap du bär fram?

BÄST ATT TÄNKA SIG FÖR

Till sist en liten brasklapp för er som trots allt inspirerats och nu är på väg upp på barriakterna för att skriva dikter eller dansa fram er forskning – tänk om den lösning du förespråkar (vare sig det gäller DDT, mindre marknad eller mer tillit), bär på större problem än de problem du vill råda bukt på?

Schweizaren Paul H. Müller fick 1948 Nobelpriset i medicin för sin upptäckt; att det harmlösa DDT kunde lösa världens problem med insektsburen malaria och tyfus. Nu vet vi bättre.

Magnus Erlandsson är lektor i statsvetenskap och ledarskap vid Institutionen för skolutveckling och ledarskap, Malmö högskola.

E-post: magnus.erlandsson@mah.se

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

Altermark, Niklas, 2016. *After Inclusion: Intellectual Disability as Biopolitics*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Review by Dan Goodley

In 2016 it could be argued that people with intellectual disabilities have never had it so good. The institutions have closed. Community living is ubiquitous. The United Nations Convention on the Rights of Disabled Persons has enshrined in supranational discourse the human rights of people with intellectual disabilities. Where once we segregated people so-labelled in places on the edges of our communities we now welcome them into the fold. And a whole host of professionals engage in what has been called person-centred care: where we seek to enable people to become more autonomous and take control of their lives. Life has never been so good. Or so we thought. Altermark's book which captures his doctoral research provides a much needed reality check for those of us who are celebrating our humanitarian and civilised times. His work demands that we stop. Think. And think again about what we do to people with learning disabilities in the names of empowerment, education and rehabilitation.

This is a gripping piece of analytical work. Ground-breaking. Dripping with venom. Anger. The author is clearly pissed off. There is rage at what we are all doing to people with intellectual disabilities. There is also hope as well. Thank God. Or thank Foucault. Or thank Judith Butler. But I want to thank Altermark. This book provides a sobering analysis of the ways in which people with intellectual

disabilities are caught up in new processes of education, monitoring and governance in a time that he declares as *post-institutional*. This is a time after the horrors of institutionalisation and asylums. This is the contemporary time where people with learning disabilities are welcomed into the community to be free: but free only to govern themselves. This is a work that invites in a post-institutional analysis of the world. His work shows how people with intellectual disabilities – whose labelling, diagnosis and constitution already bare the marks of powerful discourses from spaces such as psychiatry, education and psychology – are now being subjected to new forms of biopower. This term – adopted from Michel Foucault, advanced by Judith Butler and now elaborated by Altermark – refers to the ways in which the body and mind is assessed, treated, educated and rehabilitated in the name of health of the wider society. Hence, just as disability becomes known through – for example, the psychiatric gaze and diagnostic manual – so we come to understand normality (disability's apparent opposite). People with learning disabilities are caught up in a strange paradox: being named as disabled and, wherever possible, being caught up in various methods and techniques through which they are expected to be (or become) normal. This tension is not just paradoxical: it is a form of double oppression. First, the person with intellectual disabilities is pathologised, next they are thrown into a psychological lions den to be mauled by the methods of normalisation. And Altermark goes further by suggesting and showing that these methods of normalisation contribute to an institutionalised violence against people with intellectual disabilities. He writes, 'the government

of intellectual disability became something else; a way of governing that relies on both crafting citizens and continually monitoring and correcting their conduct, sometimes by brute force, in case an appropriate citizen fails to materialise. Understanding this transformation of government means understanding how power operates after inclusion' (14). And as he presses further in his analysis he demonstrates how seemingly humane, liberal, benign processes associated with promoting self-empowerment, self-advocacy and self-determination are part of a new period of governance for people with intellectual disabilities. So these new forms are a problem and cause human troubles for people so-labelled. But what does this mean in practice? Altermark made me think of some examples from my context. I share with you five.

1. Parents with intellectual disabilities can keep hold of their children but only if they achieve a high standard of parenting that I know I would never have met – and I managed to keep my daughters
2. My friend Mark who attended the local 'special education college' where he was taught life skills for 17 years. He still refuses to make anyone a coffee.
3. My friend Jeremy who at the age of 52 had a new social worker and she insisted he try again to learn how to count money. He can't. Still cannot. But he holds down a job at the local newspaper and has done for 23 years.
4. The common narrative amongst some of educational and school psychology colleagues who have told me that 'play is therapeutic for disabled children'. Not play is fun. Or play is play. But play has a psycho-emotional and educational quality. So that's why disabled children should be encouraged to play. Not to play. But to get better. To be released from the chains of their disabilities.
5. People with learning disabilities are allowed to eat what they want in group homes just as long as they watch their sugar and caffeine intake. Meanwhile, the support workers pop off for a regular cigarette in the courtyard of the group home while residents with learning disabilities take part in the new fitness regime. I hate keep fit. I imagine many people with and without intellectual disabilities hate it too. But people with intellectual disabilities are not free to say no to a new fitness regime. They are free only to say 'yes I want to be fit'. This is a strange freedom: but it is the only freedom offered by biopower.

Altermark's critically – some might say pragmatic cynicism – outs him as a poststructuralist. And an incredibly accessible one. His writing screams 'read me'. He is a student of Michel Foucault and Judith Butler but his wide knowledge of the literature clearly demonstrates how in touch he is with post-structuralist work in critical disability studies and I thank him for that (see Goodley, 2014 for an overview). Sometimes this work is dismissed as having no application, of being quintessentially academic and vague. Altermark demonstrates, in contrast, that poststructuralist writing can be readable and applicable in the real lives of disabled people. This is a text that I will tell my students to read.

I wondered, at times, where the resistance was going to come from. The trouble with poststructuralism – or at least its application – is that it sometimes reads like we are caught up a hopeless discursive whirlpool, as we drown under a sea of ideas, regimes and practices. Would I put down this book knowing of the oppressive play of discourses upon the lives of people with learning disabilities, open the red wine, drink into oblivion and book flights to the nearest baron landscape to lead a life of depressed realisation? Thankfully I did not have to google flights. Thankfully my daughters' college fees funds remains in tact.

For what Altermark gives us here is a beautifully nuanced exposition of the ways in which people with learning disabilities and their allies can use what Hardt and Negri (2000) term the excesses of biopower to resist, to refuse and regroup. This makes this an affirmative piece of work and, I would agree with Altermark, a *crip* piece of analysis. So let me tease out some fine points of analysis in the text for the reader.

- *What we have here is an interdisciplinary and transdisciplinary piece of writing.* I really enjoyed the ways in which the analysis moves across different disciplinary positions of critical psychology, education, philosophy, sociology and social policy. This is rare success: a piece of analysis that is happy in its nomadic approach to theory and disciplinary knowledge. Such movements allow Altermark to expose the fragility of intellectual disability as an object, subject and practice.
- *The humanist subject gets a battering* – this subject, which he is antithetical, is the rational, reasoned, white-man-living-in-towns-speaking-a-standard-language (Braidotti, 2013): the model citizen; rarely disabled, always unobtainable. Inclusive education and normalisation processes seek to induct people (with and without) learning disabilities into this category. Rather than radically changing how we might do education, examples of inclusive education rely implicitly on the idea that the learner is a rational humanist subject just waiting for some help along the way. But, as Altermark notes, this category is rarely critically analysed and always implicitly accepted. So all of us – unless we are David Beckham – fail to match up to the neoliberal imperative. This normative citizen is a simulacrum of what we would like all our citizens to be. This leads to another key headline of this work.
- *People with intellectual disabilities become key objects and subjects in our search for the perfect humanist citizen.* While the rest of us (without learning disabilities) might have some freedom to abstain from these normalizing practices (perhaps only some), people with learning disabilities are inculcated into a culture of normativity. If you have the label of intellectual disabilities you will struggle to be bohemian, smoke a joint, find your inner punk rocker. Because these kinds of subject position do not sit well with the rational, reasonable humanist subject destination that many a normalizing practice has in mind for its subjects. What an incredible tragedy and irony.
- *Intelligence and adaptive behaviour become known through the methods of science and are therefore always socially constructed.* As Altermark observes, this is a well-worn analysis in the literature but is great to read here in a time when many disability studies researchers are entering a new realist mode of theorising (Shakespeare, 2013).
- *A problem of social theories of disability is that they keep impairment as fundamentally natural and biology thus ignoring their sociological origins.* Altermark comes to such a conclusion because of his commitment to intellectual disability as a biopolitical construction (and his alliance with people who lie below the surface of the label of intellectual disabilities). I really welcome this because he re-sociologises disability and impairment and place intellectual disabilities at the foreground of the analysis (and potentially therefore the foreground of critical disability studies).
- *An exposition of liberal philosophers from Locke, to Kant to Hume that suggests their ideas of fairness, justice and liberty are predicated on a humanist celebration of human autonomy that will*

always exclude people with intellectual disabilities. This critique is extended to writers such as Nussbaum. So what we have here is a critique of what it means to be human – or at least what counts as a valued human – and the ways in which this human category undergirds Western societies and their legal systems. This anti-humanism is evident throughout the work and drives the critical pulse of the book.

- *A damning critique of humanism that underpins supranational policy on disability and more specifically intellectual disability.* There is a very clear sense that people with intellectual disabilities continuously disrupt and in many ways subvert the problematic assumptions underpinning these policies – including the UN Convention on the Rights of Disabled persons – assumptions that hold one must be autonomous, independent and without support to truly enact one's rights.
- *A sobering critique of Swedish intellectual disability policy specifically its emphasis on the normalisation and activation of normal living patterns.* Patterns, of course, that no person without disabilities would be expected to desire. And the same is true in the UK.
- *This leads to another key highlight and that of transferability.* While no conceptual and qualitative piece of research can ever claim to be representative there are massive overlaps between what is happening in Sweden and elsewhere in the UK. This point is strengthened by this book's interest in supranational disability discourse.
- *An unfaltering critique of service and professional practices that masquerade under the banner of 'empowerment' but actually govern people with intellectual disabilities to behave in limited*

humanistic ways whilst, simultaneously, controlling and preventing them from becoming humanist man.

- *The idea that resistance occurs when inclusion and exclusion come together to rub together as moments of resistance.* Hence, just as a normalizing process is laid down but people with intellectual disabilities are unable to following this process, there very exclusion has the potential to create a number of resistant moments.
- *A critical reading and appropriation of feminist ethics of care literature and vulnerability to work out possible resistant tactics in the liminal spaces when independence borders dependence.*
- *One of my favourite parts – people with the label of intellectual disabled engaging in their own practices of deconstructing disability and normality: Michel would be proud.* There are some hilarious moments in this thesis where Altermark interview members of a self-advocacy group and they subject him to questions about his own normalcy or disability. This is fabulous stuff and fits perfectly with the book's wider aim of critiquing normality
- *An exposition of ethics with politics in relation to ante-natal testing for impairment – where the biopolitics of dis/ability works through governance with authority and politics.*

I have learnt loads from this work and I thank Altermark so very much. This is a book that should be read by anyone interest in the human condition. People with learning disabilities occupy a place in our socio-political landscape where we can view the problematics of our humanist tendencies. Just because we think we are being humanitarian need not equate with celebrating human diversity and difference.

REFERENCES

- Braidotti, R., 2013. *The posthuman*. London: Polity.
- Goodley, D., 2014. *Dis/ability Studies: Theorising ableism and disablism*. London: Routledge.
- Hardt, M. & Negri, A., 2000. *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shakespeare, T., 2013. *Disability rights and wrongs revisited*. London: Routledge.

Dan Goodley är professor vid School of Education, University of Sheffield.
E-post: d.goodley@sheffield.ac.uk

Bjereld, Ulf, Eriksson, Karin & Hinnfors, Jonas, 2016. Förhandla eller DÖ. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring. Stockholm: Atlas Förlag.

Anmälan av Ingvar Mattson

Decemberöverenskommelsens uppgång och fall var crescendo på de dramatiska förvecklingar som följde efter 2014 års riksdagsval. Förvecklingar som satte fokus på parlamentarismens och regeringsbildningens svagheter i flerpoliga partisystem utan klara majoritetskonstellationer. Frågor ställdes om regeringsförmågan och riksdagens beslutsförmåga. Många började undra om vårt finanspolitiska ramverk skulle klara svåra lägen. Konstitutionella diskussioner väcktes till liv. Och partiernas strategier och problemlösningsförmåga sattes på prov.

Förhandla eller DÖ är en mångfacetterad skildring och analys av de händelser som kretsar kring decemberöverenskommelsen. Författarna själva säger sig vilja beskriva, förklara och se konsekvenserna av decemberöverenskommelsens uppgång och fall. "Genom boken vill vi ge ett bidrag till diskussionen om svensk demokrati i en tid där industrisamhället fasas ut, vänster-högerkonflikten inte präglar politiken på samma sätt som tidigare och förutsättningarna för blockpolitiken

förändras" (s. 8). "Det övergripande syftet [...] är att beskriva och förklara problemet med den försvagade regeringsmakt i svensk politik som Decemberöverenskommelsen är ett uttryck för, ett problem som har sin grund i samhällsförändringar och i det nya parlamentariska läget" (s. 32).

De löser uppgiften genom att växelvis och kombinerat anlägga statsvetenskapliga och journalistiska perspektiv och metoder. I en rolig vändning varnar författarna inledningsvis känsliga läsare för att stilbrott kan förekomma ☺. Källmaterialet består huvudsakligen av intervjuer och tidningsklipp.

Efter inledande preludier beskriver författarna i kapitel två läget inför valet 2014 med fokus på olika samhällsförändringar och Sverigedemokraternas framväxt som ett tredje block. Tre kapitel ägnas olika politiska händelser från valrörelsen supervalåret 2014 till decemberöverenskommelsens slut hösten 2015. Tre andra kapitel ägnas åt partierna i de tre olika politiska blocken, medan ytterligare ett annat kapitel fokuserar på de författningpolitiska aspekterna av överenskommelsen. Boken avslutas med ett kapitel som handlar om överenskommelsen ur demokratiska och maktpolitiska perspektiv med särskild tonvikt på frågan hur landet ska kunna regeras.

Boken har enligt min mening två huvudsakliga förtjänster. Den första är de initierade och rika beskrivningarna av händelseförlopp. De är välskrivna och fångar läsaren. Genom händelsebeskrivningarna får vi god förståelse för nyckelaktörernas bevekelsegrunder. De ger en god grund för att besvara de frågor som författarna ställer sig:

- Varför valde Sverigedemokraterna att rösta på allianspartiernas budget och därmed utlösa en regeringskris?
- Varför lyckades de rödgröna regeringspartierna och Alliansen inte lösa krisen på annat sätt än genom att Stefan Löfven aviserade ett extra val?

- Varför valde allianspartierna att acceptera Decemberöverenskommelsen?
- Varför valde Kristdemokraterna och i förlängningen övriga allianspartier att riva upp Decemberöverenskommelsen?

Den andra är författarnas förmåga att med decemberöverenskommelsen som studieobjekt och förevändning diskutera olika demokratiska utmaningar. Det handlar om samhällsförändringar som påverkar väljarkåren och partisystemet. Och som i sin tur har betydelse för vår parlamentarism och regeringens villkor. Utan att belasta boken med särskilda teorikapitel eller annan överbyggnad lyckas författarna föra i hamn intressanta generella iakttagelser. Essensen i detta är minoritetsregerandets villkor och i bokens sista kapitel dristar sig författarna till konstruktiva betraktelser om olika politiska och konstitutionella utvägar.

Bokens rika och insatta skildringar av händelseförlopp är alltså på det hela taget mycket intressanta och relevanta. Jag har inga skäl att anta att det finns några tendensiösa urval eller tolkningar i materialet, men samtidigt är det väldigt svårt att kontrollera. Källorna är nämligen inte alltid uttryckligt redovisade. I stället återopas en mängd samtal och intervjuer med åtskilliga initierade personer. Den metoden, i kombination med stilgreppen i skildringarna, är väletablerad inom journalistiken, och har varit gängse i olika nyhetsmagasin. I Sverige känner vi igen det inte minst från Fokus. Det är en intressant metod, men samtidigt går det inte att blunda för metodens begränsningar när resultaten ska användas för kritisk och kumulativ forskning som bygger på att forskarvärlden ska kunna granska och värdera källmaterialet.

En intressant iakttagelse i detta sammanhang är att författarna ofta återopar massmedier, eller sociala medier, som källa. Det är inget fel i det, men det förmedlar också intrycket av att det som händer det händer på tidningssidorna och på presskonferenser och i Almedalen. Ett tecken i tiden så gott som något.

Huvudfokus i boken ligger på partierna som aktörer och på partiernas företrädare. Huvudperspektivet är det strategiska och taktiska. Det handlar om partiernas bedömningar i frågor om att kunna vinna val och regeringsmakt. Men också om betydelsen av partiernas inre liv. Därutöver finns också komplementära perspektiv såsom det författningpolitiska. Författarna tar upp frågor kring överenskommelsen och regeringsbildning; inte minst i ljuset av traditionen kring minoritetsparlamentarism. De tar också upp praxis betydelse inom svensk konstitutionell tradition, och de ser hur decemberöverenskommelsen passar in i huvudlinjen.

Allt det är gott nog. Författarna deklarerar inte någon annan avsikt med sin bok. Samtidigt kan säkert flera läsare, till vilka denna recensent måste räkna sig, sakna några aspekter. Man kan lätt önska sig ett mer statsorienterat fokus. Det saknas konstitutionella, rättsliga, analyser av hur olika bestämmelser har tillämpats. Det hade varit intressant om författarna också gett sig i kast med riksdagsordningens röstningsbestämmelser. Här nöjer sig författarna med att återge de analyser som aktualiserades under förloppet utan att bidra med egna analyser och slutsatser. Det saknas också ett mer ekonomisk-politiskt och statsfinansierat fokus. Författarna ägnar inte mycket möda åt att analysera decemberöverenskommelsens betydelse för den statliga budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket. Eller vilken betydelse överenskommelsen har eller har haft för den ekonomiska politiken.

Partierna som strategiska aktörer i kamp om väljare och regeringsmakt blir således det dominerande perspektivet i boken, och författarna går grundligt tillväga med tillbakablickar på partiernas historia från grundandet. Exakt viken betydelse allt detta har för att vi ska förstå decemberöverenskommelsen bättre är dock höljt i visst dunkel. Det är klart att en grundförståelse för partiernas framväxt och deras utveckling kan vara relevant i största allmänhet. Men varför författarna med relativ omsorg redogör för olika detaljer såsom Carl

Berglunds upprop 1910 som fröet till bondeförbundets bildande eller att Kristdemokraterna bildades som kristen demokratisk samling med Lewi Petrus som förgrundsfigur, är ändå en aning gåtfullt. Kapitel 4-6 är på det hela taget redliga och intressanta beskrivningar av partierna i de olika blocken men svävar trots allt iväg från bokens huvudämne. De är helt enkelt för vildvuxna och poängerna hade kunnat göras mycket koncisare. Här, och i vissa avsnitt med upprepningar, skulle en kraftfull förlagsredaktör med vass sekator kunnat göra god nytta! Då skulle relevans och fokus kunnat vara något lite bättre. Och antalet sidor något färre.

En sammanfattande bedömning av boken kan dock bara skrivas i positiva ordalag. Framför allt är det roligt att en högaktuell företeelse i dagspolitiken fångas med kombinerat statsvetenskapliga och journalistiska perspektiv och metoder. Och att det sker i anslutning till händelserna, inte långt efteråt. Detta är värdefullt, inte minst för att det finns en tendens att forskning avlägsnar sig från frågeställningar och perspektiv som också uppfattas som relevant för vardagspolitikens aktörer. Och för att journalistiken

ibland riskerar att tappa de lite större dragen och sammanhangen. Det är med andra ord en mycket lyckad författarkonstellation som tagit sig an uppgiften. Med nyvunna och hedervärda stilbrott i syndaregistret!

Författarna bidrar med både insiktsfulla skildringar av händelseförlopp och med intressanta och relevanta analyser ur främst partiperspektiv. De lyckas fånga det mesta av det även jag (som räknar mig som betraktare av det hela från ganska nära håll) bedömer är det relevanta för att kunna förstå partiernas agerande och därmed decemberöverenskommelsens uppgång och fall.

De lyckas också, trots att bokens huvudobjekt tillhör ett dagspolitiskt sammanhang, med sin föresats att lyfta blicken och bidra till diskussionen om svensk demokrati i ljuset av samhällsliga förändringar. Det handlar om betydelsen av förändringar i väljarkåren och partisystemet, men även annat som digitalisering och ändrat medielandskap. Framför allt handlar det om svårigheterna att bilda regeringar och att regera i det nya politiska landskapet.

Ingvar Mattson är Generaldirektör för Statskontoret.
E-post: Ingvar.mattson@statskontoret.se

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.org