

# statsvetenskaplig tidskrift

## 2005/2

**Michael Baggesen Klitgaard: Politisk strategi og  
politiske institutioner**

**Kristina Boréus: Diskursiv diskriminering; en typologi**

**Lucas Pettersson: Europas offentliga sfär(er)**

**Helena Wockleberg: Farväl till forskarutbildningen**

**Hans Blomkvist: Hur kan vi bli bättre?**

**Jan Andersson: Vittraandfrihetens dilemma.**

**Anm. av Curt Räftegård.**

**Gunnar Skogmar: The United States and the Nuclear Dimension of  
European Integration. Anm. av Mats Bergqvist.**

**Carl Rova: Flipping the Pyramid: Lessons from the Converting Top-  
down Management of Black-toa Fishing. Anm. av Svein Jentoft.**

**Magdalena Bexell: Exploring Responsibility.**

**Anm. av Ulrika Mörlh.**

**Paulo Rodrigo Blomqvist: Närvarons politik och det mångkulturella  
Sverige. Anm. av Ingegerd Municio-Larsson.**

**Welat Songur: Velfärdsstaten, sociala rättigheter och invandrarers  
maktresurser. Anm. av Ingegerd Municio-Larsson.**



## ■ 107 2005/2 Innehåll

### Uppsatser

- Michael Baggesen Klitgaard*: Politisk strategi og politiske institutioner. Socialdemokratiet og svensk forvaltningspolitik ..... 97
- Kristina Boréus*: Diskursiv diskriminering: en typologi ..... 119

### Översikter och meddelanden

- Lucas Pettersson*: Europas offentliga sfär(er) ..... 141

### Statsvetenskapliga förbundet

- Helena Wockleberg*: Farväl till forskarutbildningen ..... 155
- Hans Blomkvist*: Hur kan vi bli bättre? ..... 156

### Litteraturgranskningar

- Jan Andersson*: Yttrandefrihetens dilemman. Debatten om hetspropaganda, mediekoncentration samt personlig integritet mellan 1940- och 2000-tal. Anm. av Curt Räftegård. .... 159
- Gunnar Skogmar*: The United States and the Nuclear Dimension of European Integration. Anm. av Mats Bergquist. .... 165
- Carl Rova*: Flipping the Pyramid: Lessons from the Converting Top-down Management of Black-roe Fishing. Anm. av Svein Jentoft. .... 170
- Magdalena Bexell*: Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection. Anm. av Ulrika Mörth. .... 177
- Paula Rodrigo Blomqvist*: Närvarons politik och det mångkulturella Sverige. Om att ta plats i samhället. Anm. av Ingegerd Municio-Larsson. .... 185
- Welat Songur*: Välfärdsstaten, sociala rättigheter och invandrarers maktresurser. En jämförande studie om äldre invandrare från Mellanöstern i Stockholm, London och Berlin Anm. av Ingegerd Municio-Larsson. .... 190

## ■ Statsvetenskaplig tidskrift

Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Christian Fernandez (vik) **förbundsredaktör** Helena Wockleberg **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Patrik Hall, Malmö högskola, Cynthia Kite, Umeå universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Michelle Micheletti, Karlstads universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Christian Fernandez, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Lunds universitet, redaktionssekreterare, Helena Wockleberg, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell **grafisk form** Henrik Malmqvist

**Tidskriften** utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2005 350 kr **enstaka nummer** 90 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller skriftligen till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjuds

**Adress** Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 046-222 8938 (Sjölin) 222 8930 (Fernandez) 222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

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

**tryck** Studentlitteratur, Lund 2005 ISSN 0039-0747

## ■ Anvisningar till författare

Manuskript insändes per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se> som ordbehandlingsdokument. Uppsatser och översikter granskas genom anonym peer-review. Författaren får dock ta del av granskarnas kommentarer. Litteraturgranskningar och meddelanden genomgår redaktionell granskning. Efter beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript som ordbehandlingsdokument per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se>. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel. 046-222 10 71, <Bengt.Lundell@jur.lu.se>. Tidskriften använder från årgång 107 ny redigeringsteknik. Texterna publiceras också på tidskriftens hemsida.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel anges på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress inklusive e-postadress och telefon.
- 2 *Uppsatser* och *översikter* inleds med en abstract på engelska, högst 150 ord. Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken, inkl. noter, exkl. litteraturförteckning.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara nummerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas separat. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Lukes 2005: 5-7, Gilljam - Hermansson 2003: 10). Kommenterande fotnoter numreras löpande.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Dahl, Ann-Sofie. 2005. Freivalds förklaringar, *Smedjan 20/1*, tillgänglig på <<http://www.smedjan.com>>, citerad 2/2 2005.

Esaiasson, Peter, 2003. Vad menas med folkviljans förverkligande?, s 30-53 i Gilljam, Mikael - Hermansson, Jörgen (red), *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber.

Hall, Patrik, 2004. Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 106, s 97-124.

Hegeland, Hans, 2004. "Europeiska unionen i nationella parlament - inrikespolitik eller utrikespolitik?" Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Europaforskning, Stockholm.

Sjölin, Mats, 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Katarina Barrling Hermansson: *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 159. Uppsala 2004: Acta Universitatis Upsaliensis.

# ■ Politisk strategi og politiske institutioner

## Socialdemokratiet og svensk forvaltningspolitik

MICHAEL BAGGESEN KLITGAARD<sup>1</sup>

---

### ABSTRACT

*Political Strategy and Political Institutions. Social Democracy and Public Sector Reforms in Sweden.* Comparative research emphasise Social Democratic parties as leading political forces when universal welfare states are reformed in accordance with market-oriented principles. Considering the traditional portrayal of universal welfare states as an institutional feature of Nordic political economies, which tends to favour the Social Democrats in the political power struggle, this is a highly surprising conclusion. In contrast to the conventional wisdom, that Social Democratic market reforms are caused by economic constraints, this article postulate reforms to be conducted for political and strategic purposes. The theoretical argument goes like this: Social Democratic governments decide upon reforms when the party-elite perceive policy-problems as potential threats to the legitimacy of the universal welfare state. Hence, market-oriented reforms are expected to re-invigorate the legitimacy of the universal welfare institutions. For political institutions to be efficient power resources they are required to be deemed legitimate by a democratic constituency. Otherwise they can work counterproductive in the ongoing power-struggle. The theory is tested empirically in a structured comparison of Swedish and Danish school policy in the 1990s, and is confirmed with some slight modifications.

---

### Indledning

Forskningen i 1980'ernes og 1990'ernes markedsorienterede forvaltningsreformer i den universelle svenske velfærdsstat rummer en række forskellige problemstillinger, og har affødt en række forskellige resultater (se f.eks. Mellbourn, 1986; Pierre, 1993; Premfors, 1998; Blomqvist & Rothstein, 2000; Blomqvist, 2002). Et af resultaterne er umiddelbart ganske opsigtsvækkende: Socialdemokratiet, eller socialdemokratiske regeringer, træder frem som en afgørende politisk kraft bag reformerne. "Markedstilpasningens politik" er ikke gennemført på trods af Socialdemokratiet, men snarere på grund af Socialdemokratiet (Svensson, 2001, Green-Pedersen, 2002). Det bemærkesværdige består i, at den universelle svenske velfærdsstat normalt forklares som resultatet af Socialdemokratiets politiske strategier. Strategien har været at eliminere markedet og markedets individuelle handlingslogikker til fordel for en universel vel-

---

1 Fil dr Michael Baggesen Klitgaard är verksam vid Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Denna uppsats ingår i ett forskningsprojekt om administrativa reformer som stöds av Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. E-post: mbbk@sam.sdu.dk

færdsstat, som omfatter de fleste medborgere, eller vælgere, og derved knytte disse til velfærdsstatens arkitekt, dvs. Socialdemokratiet (Korpi, 1981; Esping-Andersen, 1985; Przeworski, 1985; Svensson, 1994). Med en forvaltningspolitisk reformstrategi, der eksempelvis introducerer individuelle handlingslogikker som valgfrihed mellem offentlige og private ydelser, kan socialdemokraterne underminere mulighederne for at knytte vælgerne til velfærdsstaten, og dermed til Socialdemokratiet, hvormed den socialdemokratiske reformpolitik så at sige kan true Socialdemokratiets udsædvanligt dominerende position i svensk politik.

Den dominerende forklaring på de reformerne er, at de er en reaktion på indsnævringen af den offentlige sektors økonomiske rammer i 1970'erne og 1980'erne (Premfors, 1998; Pollit & Bouckear, 2000). I denne artikel skal jeg imidlertid forfølge en anden forklaringsmulighed. Tesen er, at lige så vel som Socialdemokratiets "politics against markets" strategier i forbindelse med den offentlige sektors ekspansion kan forklares som magtstrategisk ageren, gælder det også "markets against politics" strategierne i 1980-1990'erne. På kort form lyder artiklens argument som følgende: Hvis velfærdsstatens institutioner skal være et effektivt politisk instrument for Socialdemokratiet, er betingelsen, at institutionerne er legitime, og at medborgerne er villige til at handle kollektivt i regi af disse. For at varetage strategiske hensyn kan socialdemokratiske regeringer derfor ventes at gennemføre markedsorienterede institutionelle reformer, hvis disse kan afhjælpe evt. trusler mod den universelle velfærdsstats legitimitet.

I denne artikel argumenterer jeg altså teoretisk for, at Socialdemokratiets strategiske kalkuler var en væsentlig drivkraft bag markedsorienterede forvaltningsreformer i Sverige, og afprøver argumentet i en empirisk analyse på et af de områder, som mest gennemgribende blev reformeret i forbindelse med 1980-90'ernes forvaltningspolitik: den svenske grundskole. Længere fremme anfører jeg de metodiske begrundelser for at prøve teorien på netop den case og for at gøre det i en komparativ analyse af svensk og dansk skolepolitik. Imidlertid skal jeg diskutere et par mulige forklaringsalternativer og derpå udfolde det teoretiske argument yderligere.

### **Økonomisk pres og socialdemokratiets ejerskab over velfærdsstaten**

Når vi beskæftiger os med forvaltningsreformer i skandinavisk sammenhæng, beskæftiger vi os med produktion og forvaltning af den universelle velfærdsstats serviceydelser (Lindbom, 1995; Clayton & Pontusson, 1998; Green-Pedersen, 2002). Det er meget rigtigt når Jørgen Grønnegaard Christensen skriver, at der er tendenser til, at velfærdsstatsdiskussioner udelukkende handler om overførsler af økonomiske ydelser fra en befolkningsgruppe til en anden (Christensen, 2003: 9).<sup>2</sup> Men i Skandi-

2 De ledende skandinaviske forskningscentre har især analyseret velfærdsstatens transfereringsydelser. Det gælder f.eks. Socialforskningsinstitutterne i både Sverige og Danmark, men også det relativt nye Centre for Comparative Welfare State Research (CCWS) ved Aalborg Universitet i Danmark. Til gengæld findes der også vellykkede krydsninger over grænsen mellem forvaltnings- og velfærdsstatsforskningen, som i skandinavisk sammenhæng ikke mindst er blevet gennemført af Bo Rothstein (se f.eks. Rothstein, 1998 og Blomqvist & Rothstein, 2000).

navien er offentlige serviceydelser som skole og uddannelse meget centrale programmer i den universelle velfærdsstat, og hvad netop Sverige angår, er det på serviceydelserne og ikke de sociale overførsler, de mest omfattende markedsorienterede reformer er gennemført (Clayton & Pontusson, 1998: 70). Diskussionen af mulige forklaringsalternativer skal derfor være åben for, at både forvaltnings- og velfærdsstatslitteraturen kan byde på relevante pointer at diskutere i denne forbindelse.

Forvaltningsforskerne forklarer ofte markedsorienterede administrative reformer med, at OECD-landenes økonomiske vitalitet blev kraftigt svækket i løbet af 1970'erne, hvilket løb sammen med nye økonomiske styringsfilosofier. Udgangspunktet var, at den offentlige sektor var dårligt ledet, de offentlige udgifter ude af kontrol og produktionen af offentlige serviceydelser ineffektiv (jf. Klausen & Ståhlberg, 1998: 9-10; Premfors, 1998; Pollit & Bouckear, 2000). Den økonomiske forklaring på reformer i den offentlige sektor skal ikke i denne forbindelse tilbagevises, men den økonomiske forklaring bør som minimum suppleres. Af denne tese vil nemlig følge en antagelse om, at landene med de største økonomiske problemer, vil gennemføre reformer i størst omfang (jf. Green-Pedersen, 2002). Det harmonerer dog ikke med, at Sverige påbegyndte forvaltningsreformerne i slutningen af 1980'erne, hvor landet oplevede en næsten ekstrem højkonjunktur. Vist blev den forvaltningspolitiske strategi formuleret i forlængelse af den ugunstige økonomiske situation efter Socialdemokratiets magtovertagelse i 1982, men havde indtil slutningen af 1980'erne mest symbolsk karakter (Premfors, 1991). På den anden side af Øresund stod Danmark over for langt mere massive økonomiske problemer gennem 1980'erne, men her lykkedes det aldrig for de borgerlige regeringskonstellationer at implementere et ellers omfattende og nøje planlagt reformprogram (Christensen, 1991).

For at forklare denne svensk-danske variation er den økonomiske forklaring blevet suppleret med en partipolitisk variabel, som peger på netop Socialdemokratiets betydning. Christoffer Green-Pedersen hævder, at reformerne blev omfattende i Sverige men stort set fraværende i Danmark, fordi Socialdemokratiet var i regering i Sverige men i opposition i Danmark. I Sverige blev markedsorienterede forvaltningsreformer derfor fremet som velfærdsstatslig moderniseringspolitik og på den måde mulig at gennemføre uden at skræmme vælgerne. I Danmark havde Socialdemokratiet derimod en snæver parti-politisk interesse i at udstille den borgerlige regerings reformplaner som ideologisk betonedede neo-liberale angreb på den socialdemokratiske velfærdsstat, hvilket betød, at den borgerlige regering skulle agere meget forsigtigt for netop ikke at skræmme vælgerne bort (Green-Pedersen, 2002).

Det er et argument, som har sine rødder i retrenchment-litteraturen inden for den komparative velfærdsstatsforskning, og er oprindeligt udviklet af Herbert Kitchelt. Ifølge Kitchelt kan socialdemokratiske regeringer gennemføre markedsorienterede reformer mere effektivt end borgerlige regeringer, fordi vælgerne har stor tillid til Socialdemokratiet på velfærdsstatsspørgsmålet. Socialdemokratiet kan udnytte en "Nixon goes to China" strategi og undgå at blive mistænkt for at ville demontere velfærdsstaten. Richard Nixons image som anti-kommunistisk republikaner med en høge-agtig udenrigspolitik betød, at han kunne bilægge stridighederne med kommunist Kina uden at blive beskyldt for at sælge ud af amerikanske interesser. Hvis logikken overføres til velfærdsstatspolitikken, er det forventeligt, at Socialdemokraterne i

højere grad end borgerlige partier får, vælgernes accept til at reformere velfærdsstaten (Kitchelt, 2001: 275).

Den forklaring har stærke teoretiske bud på, *hvordan* Socialdemokratiet kan reformere velfærdsstaten, men er stadig rodfæstet i forestillingen om, at reformer gennemføres, fordi det er samfundsøkonomisk nødvendigt. Det antages altså, at der ikke er forskel på en socialdemokratisk og borgerlig regerings præferencer, men Socialdemokratiske regeringer er i højere grad end andre i stand til at give vælgerkorpset et indtryk af, at man gør noget andet, end man i virkeligheden gør. Men når skandinaviske, og ikke mindst de svenske socialdemokrater, agerede som strategiske aktører, da partiet formerede den universelle velfærdsstats institutioner, er det ikke en urimelig antagelse, at partiet er mindst ligeså strategisk bevidst, når partiet reformerer den universelle velfærdsstat. De eksisterende forklaringer er mere eller mindre gået forbi den væsentlige pointe om forholdet mellem de skandinaviske socialdemokrater og den universelle velfærdsstat, at velfærdsstatens institutioner er væsentlige for Socialdemokratiets magtpolitiske interesser. Den implicite præmis i eksisterende argumentationer er kort sagt, at Socialdemokratiet gennemfører markedsreformer i velfærdsstaten nødtvungent. Men om politiske institutioner skriver La Porta et al. (1999), at de ofte er "*...shaped by those in power to stay in power*" (se også Thelen & Steinmo, 1992; Orren & Skowronek, 1994; Christiansen, 1998; Thelen, 1999). Det er et udsagn, som måske mere end noget andet sted gælder i relationen mellem det svenske socialdemokrati og den universelle velfærdsstat, og skal være udgangspunktet for denne artikels forklaring på socialdemokratiske markedsreformer i den velfærdsstatslige serviceproduktion. Dog med den modifikation, at politiske institutioner antages '*re-shaped by those in power to stay in power*'.

### **Velfærdsstatens legitimitet – Socialdemokratiets magt**

For Socialdemokratiet er det politisk og strategisk afgørende, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime, og at vælgerne er parate til at handle kollektivt i regi af disse. Hvis velfærdsstatens institutioner er legitime, og opfattes som socialt og økonomisk retfærdige, gavner det Socialdemokratiets politiske opbakning, fordi vælgerne i høj grad associerer Socialdemokratiet med velfærdsstaten. I en del nyere velfærdsstatsforskning argumenteres der som nævnt for, at Socialdemokratiet ligefrem ejer velfærdsstaten som politisk sagområde (Jf. Budge & Farlie, 1983; Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001; Narud & Valen, 2002).

Det centrale er altså, at de velfærdsstatslige institutioner formår at løse de kollektive handlingsproblemer, som ifølge Elinor Ostrom er det mest fundamentale af alle samfundsmæssige problemer (Ostrom, 1998). Spørgsmålet er så, under hvilke forudsætninger medborgerne faktisk vil handle kollektivt i velfærdsstatens regi, og hvornår de netop ikke er parate hertil? Margaret Levi har peget på, at viljen til kollektive handlinger ikke udelukkende kan forklares ved, at handlingen er økonomisk rationel. Ifølge Levi er borgerne villige til at samarbejde blot på den betingelse (contingent consent), at de ikke udnyttes af andre, som prøver at free-ride (Levi, 1997: 19). Reciprocitet og tillid til, at andre også vil agere kollektivt, er med andre ord en afgørende betingelse for den enkelte, hvilket vil sige, at den enkelte individs kollektive handlingsvilje beror



på en forventning om, hvad andre gør (jf. Putnam, 2000: 19-28). Vil de samarbejde eller vil de free-ride? Hvis ikke betingelsen er opfyldt, undermineres viljen til kollektive handlinger og dermed legitimiteten om de institutioner, der skulle samarbejdes omkring. Ifølge Levi materialiseres denne institutionelle illegitimitet ydermere i de-legitimisering af den politiske aktør, som associeres med det institutionelle arrangement (Levi, 1990; 1998: 88). Manglende legitimitet om den universelle velfærdsstats institutioner kan derfor forventes omsat i mistillid til Socialdemokratiet.

Det vil være de fleste skandinaviske velfærdsstatsforskere bekendt, at Bo Rothstein har appliceret Levis pointer om politiske institutioners legitimitet i en analyse af netop den universelle velfærdsstat. Ifølge Rothstein fremmer den universelle velfærdsstat medborgernes vilje til at optræde som 'contingent consenters', agere kollektivt og samarbejde om løsningen af sociale problemer. Rothstein argumenterer for, at universelle velfærdsinstitutioner indeholder nogle særegne legitimitetsmekanismer, som der er god grund til at se nærmere på her. Vi må forvente, at de har stor strategisk betydning for Socialdemokratiet, og at truslen mod disse kan anspore Socialdemokratiet til at gennemføre institutionelle reformer i den universelle velfærdsstat.

### Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Det er naturligvis afgørende for velfærdsstatens legitimitet, at den leverer 'value for money' og velfærdsydelser for borgernes skatte kroner. Men det er også afgørende, at kollektive institutioner understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, og afstår fra at free-ride – at borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er *substantielt* og *procedurelt* retfærdig (Rothstein, 1998). Velfærdspolitikens substantielle retfærdighed refererer til den generelle politiske legitimitet om målene. I velfærdsstater, som målretter velfærdsydelserne, og behovsprøver de sociale klienter, lyder det socialpolitiske spørgsmål, hvordan *vi* løser problemerne for *dem*, hvormed der tendentielt opstår en politisk konflikt om velfærdspolitikens mål og omfang mellem *os* og *dem*, eller gruppen som bidrager og gruppen som modtager. Diskussionerne i universelle velfærdsstater er derimod centreret om spørgsmålet, hvordan *vi* løser *vores* problem mht. uddannelse, sundhed, beskæftigelse og social sikkerhed. Når den universelle programorganisering inkluderer de fleste borgere, udvikles en tendens til at søge løsninger, som de fleste borgere bakker op og dermed tendens til udvikling af bredt funderet substantiel legitimitet.

Med hensyn til procedurelegitimiteten hævder Rothstein, at når velfærden er organiseret som universelle sociale rettigheder, kan adgangskriterierne ofte formuleres objektivt og ganske simpelt. F.eks. at alle over en bestemt alder har ret til folkepension. Derfor kan procedurerne ofte automatiseres, hvormed staten i mindre grad gør borgerne til klienter, mens borgerne har færre muligheder for, men også incitament til, at tilbageholde informationer og overdrive de konkrete sociale problemer med henblik på at opnå ret til ydelser. Procedurelegitimiteten fremmer den generelle vilje til at handle kollektivt, fordi der er tillid til, at borgernes skatte kroner anvendes til de rette formål, og ikke forsvinder i bureaukrati, eller gives til andre borgere på falske forudsætninger. Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager derudover, at universelle velfærdsstater formår at løse det måske mest centrale kollektive

handlingsproblem af alle: Finansieringsproblemet. Høj grad af substantiel og procedural legitimitet forårsager et spill-over til accepten af skatterne, idet den enkelte borger accepterer en høj skat, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre borgere også accepterer skatten, bærer en fair andel af byrderne, og afstår fra at free-ride (Rothstein, 1998: 157-166).

### **Legitimitetsproblemer i den universelle velfærdsstat – et socialdemokratisk magtproblem**

Af Rothstein får vi altså udpeget den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Men indirekte får vi også udpeget, hvad der kan skabe illegitimitet om den universelle velfærdsstat og forårsage mistillid til Socialdemokratiet. Indirekte får vi altså udpeget nogle situationer, hvor Socialdemokratiet kan ventes rede til at gennemføre markedsorienterede reformer, hvis det kan afhjælpe de problemer, partistrategerne opfatter som en trussel mod legitimitetsmekanismerne. Spørgsmålet er så, hvornår og hvordan mekanismerne er kommet under pres?

Hvis den traditionelt meget lighedsorienterede universelle velfærdsstat ikke imødekommer moderne medborgeres forventninger om individuelt tilpassede løsninger og muligheder for at vælge (jf. Inglehart, 1990), kan der udvikles substantielle legitimitetsproblemer. Hvis sundhedsvæsenet eller uddannelsessystemet leverer en standardiseret enhedsydelse, mens borgernes præferencer er diffuse, kan der opstå legitimitetsproblemer i og med, at borgerne i stigende omfang orienterer sig mod markedet for at få velfærdsbehovene dækket. Og borgere, som søger, og ikke mindst betaler, individuelle løsninger på markedet, er næppe i det lange løb interesseret i også at betale en høj skat (Goul Andersen, 2003: 69). Hvis medborgere i stigende omfang orienterer sig mod markedet, og i mindre omfang er villige til at betale skat, trues velfærdsstatens substantielle legitimitet direkte, eftersom den enkelte i stigende omfang bliver optaget af egne problemer og ikke 'vores' problemer. En mulig politisk strategi for at løse disse problemer er at give borgerne mulighed for at vælge mellem alternative producenter af f.eks. sundhed og uddannelse end blot staten og de offentlige institutioner. Man kunne også decentralisere selve produktionen af ydelserne. Hvis velfærdsstatslige institutioner decentraliseres, bliver det kollektiv, institutionen henvender sig til alt andet lige numerisk mindre, hvormed individuelle behov i højere grad kan imødekommes. Også decentraliseringer har på den måde sammenhæng med de individuelle logikker, som ligger i markedsfilosofien (jf. Chubb & Moe, 1990: 29).

Artiklens substantielle teoretiske argument bliver dermed, at lige så vel som socialdemokraternes strategier for den universelle velfærdsstats ekspansion delvis kan forklare som et udslag af bevidste magtpolitiske strategier, kan partiets reformrationaler efter velfærdsstatens ekspansionsfase også forklare hermed. Efter velfærdsstatens ekspansionsfase befinder Socialdemokratiet sig dog i en ny kontekst, hvor magtambitionen må forfølges på en ny måde. Partiet antages kort sagt at agere strategisk rationelt både ved tidspunktet  $t_1$  og  $t_2$ , men det, der var legitimt ved  $t_1$ , kan være illegitimt ved  $t_2$ , hvormed reformer kan være påkrævede for at efterleve magtambitionen.

## Metode og data

For at afprøve om markedsreformer i den offentlige forvaltning kan forklares som et udslag af Socialdemokratisk strategi, undersøger jeg i denne artikel, om disse strategier er den kausale mekanisme bag bestemte reformer. Denne tilgang betyder, at case-materialet udvælges på den afhængige variabel, fordi den er præget af det fænomen, forskningsinteressen knytter sig til. I nogen udstrækning indebærer det naturligvis, at det bliver vanskeligt at foretage generaliserende følgeslutninger på baggrund af analysen (jf. Skocpol og Pierson, 2002). Dette problem forsøger jeg dog at imødekomme ved at gennemføre analysen som en komparativ analyse af en positiv og negativ case (jf. Skocpol, 1979; Rothstein, 1996). Den positive case er her karakteriseret ved, at en socialdemokratisk ledet regering har gennemført markedsreformer, mens den negative case netop ikke er præget heraf, men hvor vi samtidig kan have en rimelig forventning om, at casen ville være positiv. Hvis den komparative analyse skal give mening, skal den negative case med andre ord udvælges efter det såkaldte "mulighedskriterium", dvs. at en eller flere uafhængige variable sandsynliggør, at casen kunne være positiv (Mahoney & Goertz, 2003: p. 22-23). Når dette kriterium er indfriet, kan den negative case anvendes til at gennemføre en form for kontrolanalyse på. Hvis teorien skal finde empirisk støtte, skal den altså ikke alene kunne forklare de gennemførte reformer men ligeledes vise, at de Socialdemokratiske strategier *ikke* har identificeret legitimitetsproblemer på den negative case. Hvis det alligevel viser sig at være tilfældet, må forklaringen forkastes eller i det mindste videreudvikles.

Jeg har på den baggrund udvalgt de svenske skolereformer, som blev gennemført af den socialdemokratiske regering i perioden 1988-1991 som den positive case, og sammenligner disse med skolepolitikken under de socialdemokratiske ledede regeringer i Danmark i perioden 1993-1998. Når den negative case er en parallelcase til den positive i en anden universel velfærdsstat, hvor Socialdemokratiet ligeledes leder regeringen, er mulighedskriteriet imødekommet. Det er en rimelig forventning, at de reformudløsende faktorer i én universel velfærdsstat kan udvikles i en anden universel velfærdsstat, og at de politiske svar vil ligne hinanden givet socialdemokraternes regeringspositioner i begge lande.

Derudover er skolepolitikken en kritisk case. Grundlæggende skoleuddannelse er en af de mest centrale serviceydelser overhovedet i universelle velfærdsstater, og har traditionelt været et kernepunkt i socialdemokraternes bestræbelser på at skabe et mere lige samfund. Med etableringen af en offentlig enhedsskole har socialdemokraterne i både Sverige og Danmark forsøgt at skabe både lige muligheder for alle, men også at bruge skole- og uddannelsespolitikken til at skabe lighed i resultatmæssig betydning (jf. Bregnsbo, 1971; Lindensjö, 1988; Hadenius, 1990; Rothstein, 1996: 64). Etableringen af en offentligt finansieret enhedsskole, hvis indhold er på et højt kvalitativt niveau, har desuden medvirket til, at middelklassen har ladet sig binde til velfærdsstatens institutioner, at markedsløsninger er blevet "out-crowded", og at middelklassen ikke lader sig lokke af markedets sirenesang og vælger at handle individuelt frem for kollektivt (jf. Korpi, 1981: 199-203; Elster, 1984, 2000). Det må derfor gælde, at hvis teorien ikke kan forklare reformer her, rejses der berettiget tvivl ved teoriens forklaringskapacitet i det hele taget.

Men hvordan afgør vi så, om reformer gennemføres som strategisk ageren eller af andre årsager? En mulighed er at analysere et datamateriale bestående af partiets programmerklæringer og partistrategernes ytringer, dvs. belyse, hvordan partiet og partiets ledere har begrundet og legitimeret sin politik (jf. Togeby, 1974). Problemet med den tilgang er dog, at ytringer og policy-legitimeringer ikke nødvendigvis dækker over reelle præferencer, hvorfor man i stedet kan vælge at se på partiets handlinger. Hvordan omsætter partiet de formodede præferencer i faktiske forsøg på at gennemføre institutionelle reformer (jf. Nørgaard, 2002)? Bagdelen ved den fremgangsmåde er til gengæld, at vi ikke får mange indikationer på de bagvedliggende motiver og ikke sættes i stand til at forbinde handlingerne med eventuelle strategiske kalkuler. Med fordel synes de to metoder derfor at kunne kombineres, hvilket jeg har valgt at gøre. Først kortlægges partiernes præferencer og strategiske ytringer på den overordnede reformagenda ved at analysere partiernes og partistrategernes publikationer. Formålet er at analysere, om Socialdemokratiets reformmotiver vitterligt er forbundet med bekymringer for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Det forventes således, at *Socialdemokratiet eksplicit henviser til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer*, når den skolepolitiske reformpolitik skal forklares. Forventningen mht. til den negative case er følgelig, at socialdemokratiet ikke problematiserer skolen og skolens administrative strukturer med udgangspunkt i den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer.

Dernæst analyseres partiernes reformhandling med baggrund i en antagelse om, at hvis Socialdemokratiet kærer sig om den universelle velfærdsstats legitimitet, afspejler det sig ved, at partiet vil reformere policy-programmerne på en ganske bestemt måde. Det er en rimelig antagelse, at når Socialdemokratiet udviste strategisk bevidsthed i det moment, da partiet skulle afgøre, hvordan centrale velfærdsprogrammer skulle etableres (jf. Svensson, 1994), kan en tilsvarende strategisk bevidsthed ventes udvist, når velfærdsprogrammer skal reformeres. Overordnet må vi derfor forvente, at partiet undgår reformtiltag, som kan svække medborgernes vilje til at handle kollektivt i regi af velfærdsstatens institutioner til fordel for tiltag, som individualiserer velfærdsprogrammernes ydelsesprofil eller sociale risici, men fortsat er baseret på kollektive handlinger.

De specifikke forventninger til reformhandlingerne er derfor, at Socialdemokratiske regeringer vil *decentralisere produktionen* til lokale myndigheder frem for at overlade produktionen til private producenter. Decentraliseringer holder borgerne inden for den offentlige sektor, men skaber samtidig flere muligheder for at den skolepolitiske ydelse kan tilpasses det enkelte individs præferencer, hvormed partiet undgår at åbne for (flere) private producenter, som kan true solidariteten om de offentlige løsninger (Esping-Andersen, 1985: 32-36). Af samme årsag forventes Socialdemokratiet ligeledes at foretrække *kontrolleret valgfrihed inden for den offentlige sektor* frem for generel valgfrihed mellem offentlige og allerede eksisterende private producenter. Kernepunktet i reformdiskussionen på skoleområdet må dog forventes at handle om finansieringen. Socialdemokraterne kan tænkes at være åbne for private leverandører vis-a-vis offentlige, så længe finansieringen foregår over skatterne. Socialdemokratiet forventes derfor at foreslå *vouchers på finansieringsaspektet* i en bestræbelse på at øge valgfriheden og individualisere ydelsesprofilen men samtidig fastholde borgerne inden for vel-

færdsstaten via skattesystemet. Det er ikke et problem, at borgerne søger private løsninger, men skatteviljen udfordres, hvis de skal betale særskilte afgifter ved siden af skatterne (Goul-Andersen, 2003: 69). For denne del af undersøgelsen består kildematerialet primært af Folketingstidende og Riksdagstryk. Hypoteserne om Socialdemokraternes reformhandling er naturligvis om, hvad socialdemokraterne vil gøre, hvis skolens administrative strukturer opfattes som et problem for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, mens den negative case er præget af fraværet af reformer overhovedet. I det følgende skal jeg altså afprøve følgende hypoteser mod empiriske data.

### Boks 1: Hypoteser om socialdemokratisk reformpolitik

#### *Den overordnede reformagenda*

- Socialdemokratiet begrundede markedsreformer i den universelle velfærdsstat med henvisninger til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

#### *Socialdemokratiets reformbehandling på skoleområdet*

- Decentralisering frem for privatisering af skolens produktion.
- Kontrolleret valgfrihed mellem offentlige producenter frem for generel valgfrihed mellem offentlige og private producenter
- Voucher-finansiering frem for brugerbetaling.

## Svenske skolereformer, 1988–1991

### Reformagendaen

Efter 6 år i opposition genoprettede Socialdemokratiet regeringsmagten efter valget i 1982. Partiet havde allerede i 1981 formuleret et økonomisk program med henblik på 1982-valget, og den politisk-økonomiske strategi der skulle forfølges efterfølgende (Socialdemokratiska arbetarpartiet (herefter SAP), 1981: 35-39). Tabet af regeringsmagten for første gang i 44 år i 1976 var et chok for partiledelsen og blev bl.a. forklaret med, at partiet manglede et klart svar på de økonomiske problemer. Men magttabet var også påvirket af vælgernes kritiske indstilling til velfærdsstatens institutioner. Valgundersøgelserne viste, at det politiske spørgsmål, hvor vælgernes syn på den socialdemokratiske regering havde udviklet sig mest negativt i perioden mellem 1973 og 1976, var spørgsmålet om bureaukratiet (Petersson, 1977: 199-205). Socialdemokratiets egen forklaring på at partiet mistede magten i 1976 blev således, at vælgerne opfattede den offentlige sektor som formynderisk, og at formynderiet blev forbundet med Socialdemokratiet. Genopretningen af regeringsmagten blev derfor også anledning til at iværksætte en større forvaltningspolitisk reformstrategi (Mellbourn, 1986: 12-13; Premfors, 1991: 91; Antman, 1993: 52). En ledende embedsmand formulerede den politiske problemstilling på den måde, at det økonomiske råderum var blevet mindre, mens gabet mellem de offentlige myndigheder og individet var vokset, fordi den of-

føntlige sektors aktiviteter ikke tilstrækkeligt afspejlede befolkningens krav og præferencer (Gustafsson, 1987: 179-180).

Arbejdet med at reformere velfærdsstatens organisation blev bl.a. henlagt til Socialdemokratiets såkaldte fremtidsgruppe, som på partikongressen i 1984 præsenterede programmet "Framtiden i folkets hænder". Heri argumenteres der for, at fremtidens velfærdspolitik skal bygge på medborgerskab og valgfrihed (SAP, 1984: 10-13). Men programmet manifesterer også, at universalismen er en grundpille, som er karakteriseret ved, at alle udvikler en interesse i at forbedre velfærden af hensyn til såvel egne interesser som dårligt stillede. Der advares mod behovstest og målretning af sociale ydelser, fordi systemet ikke vinder politisk tilslutning hos dem, der ikke har del i ydelserne (SAP, 1984: 54-55).

Vicestatsminister Ingvar Carlsson udvikler ræsonnementet yderligere i et skrift, han forfatter sammen med statssekretæren i Statsrådsberedningen. Her præsenteres den socialdemokratiske grundtanke, at den offentlige sektor skal gøres mere *konsumentstyret* – at medborgerne i øget udstrækning selv skal afgøre, hvilken service de modtager (Anell & Carlsson, 1985: 24). Forfatterne argumenterer for, at hvis borgerne vælger eksempelvis en skole fra, er det et signal, politikerne ikke kan sidde overhørigt. Endelig hedder det afsluttende, at samfundets institutioner skal stimulere en solidarisk adfærd, og borgerne skal i deres hverdag møde offentlige institutioner, som gør, at solidariteten er rationel. Den hæderlige skattebetaler skal kunne stole på, at alle andre deltager i at finansiere den service, alle har nytte af (Anell & Carlsson, 1985: 31).

Denne opmærksomhed omkring velfærdsstatens legitimitetsmekanismer kan forbindes direkte med en bekymring for velfærdsstaten som politisk-institutionelt instrument, der er åbenbar allerede i det økonomiske program fra 1981. Her fremhæves den offentlige sektor som et vigtigt instrument, ligesom det markeres, at udbygningen af den offentlige sektor indebar en forandring af politiske styrkepositioner, idet ressourcer i form af penge og magt førtes over til de kollektive politiske institutioner (SAP, 1981: 29-30). Ifølge Socialdemokratiet er diskussionen om demokratiske beslutninger over for markedsbeslutninger et spørgsmål om magten i samfundet. I den socialdemokratiske optik hænger udviklingen af den universelle velfærdspolitik sammen med bestræbelserne på at bevare den demokratiske kontrol over den offentlige sektor. Med kommercielle indslag, skriver partiet, risikeres samfundssolidaritetsen at blive undermineret, hvorfor forsøg på *af*-demokratisering af den offentlige sektor ikke vil blive tilladt (SAP, 1988: 147-152). Men samtidig sætter partiet fokus på vigtigheden af velfærdsstatens effektivitet, hvis legitimiteten og tilliden skal opretholdes. Partiet skriver, at for at opretholde solidariteten må velfærdspolitikken indhold være af højeste kvalitet, ellers kan det indebære, at ressourcestærke grupper søger løsninger udenfor systemet, hvilket yderligere kan føre til krav om lavere skatter og udhule samfundssolidaritetsen (SAP, 1988: p. 111).

### Reformhandling

Det er typisk for periodens socialdemokratiske programerklæringer allerede fra begyndelsen af 1980'erne, at skolen nævnes som et af de områder, den forvaltningspolitiske strategi først og fremmest skal udmøntes på (SAP, 1984: 68-69, 1988: 68). Den

konkrete reformproces indledes dog ikke før 1988, hvor regeringen fremlægger Styringspropositionen i riksdagen. Her tilkendegiver regeringen, at kommunerne skal overtage driftsfunktionerne, mens staten skal formulere mål, retningslinjer, kvalitetskrav og efterfølgende evaluere den kommunale indsats (Prop. 1988/89:4: 9). Decentraliseringen skal også indebære, at skolerne får mulighed for at udvikle faglige eller pædagogiske profiler, hvormed mulighederne for at gennemføre undervisning i overensstemmelse med lokale behov bedres (Prop. 1988/89:4: 53-56). Styringspropositionen var dog mest en principerklæring, som ikke indeholdt reelle reformforslag. Erklæringerne omsættes til gengæld i forslag i efteråret 1989 med den såkaldte Kommunaliseringsproposition. Her foreslår regeringen, at kommunerne overtager fuldt arbejdsgiveransvar for skolens personale, som hidtil havde været delt mellem kommunerne og staten (Prop. 1989/90:41: p. 12).

Skoleministeren begrundede tiltaget med, at kravet om øget borgerindflydelse i den offentlige virksomhed er stort, og at decentralisering skal opfattes som et led i den offentlige sektors demokratisering. I Kommunaliseringspropositionen skriver regeringen yderligere, at skolens centrale organisering har medført ensformighed, og at skolen ikke behøver se ens ud i alle dele af landet, men skal tilpasses lokale behov (Prop. 1989/90:41). Kommunaliseringspropositionen følges af Ansvarspropositionen et år senere, hvis væsentligste indhold er et finansieringsforslag, som skal gøre kommunerne til de egentlige driftsenheder. Men der foreslås også ændringer i skoleloven, som vil medføre, at statens forskrifter til skolerne begrænses (Prop. 1990/91:18: 25).

I forlængelse af forslaget om, at offentlige skoler skal kunne udvikle særskilte profiler, foreslår regeringen, at forældre og elever *bør* kunne vælge mellem forskellige skoler. Elevernes fordeling udelukkende på grundlag af et nærhedsprincip skal ændres til, at kommunerne skal imødekomme individuelle ønsker så langt som praktisk og økonomisk muligt (Prop. 1988/89:4: 53-57). Private friskoler er ikke omfattet af valgfriheden, og regeringen anviser ikke konkrete valgfrihedsmodeller. Det peger i retning af, at exit-optioner, ikke engang til private men til andre offentlige skoler, ikke var en udvikling, de socialdemokratiske hjerter bankede synderligt hårdt for.

Ansvarspropositionen konkretiserede som nævnt en række af Styringspropositionens principper, men på valgfrihedsspørgsmålet er ansvarspropositionen hverken mere eller mindre konkret end styringspropositionen. Skoleministeren konstaterer, at med ansvarspropositionens forslag gives kommunerne store frihedsgrader til at indrette skolevirksomheden, hvilket – som det hedder – givetvis gør det lettere at tilgodese elevernes valg af skole. Igen tyder en del på, at regeringen frygter en udvikling, hvor valgfriheden benyttes i større skala, idet den gør det klart, at pladserne i den enkelte skole skal forbeholdes eleverne i skolens egentlige optagelsesområde. Skulle der findes ønsker om individuelt skolevalg, bør det efterkommes, hvis det kan ske uden at berøve elever i nærområdet en plads i den lokale skole (Prop. 1990/91:18: 106).

Det statslige bidragssystem til den kommunale skolevirksomhed har traditionelt været den svenske stats vigtigste styringsinstrument på skoleområdet. De statslige forskrifter om kommunernes ressourceanvendelse har været meget detaljeret og dimensioneret de enkelte kommuners totale undervisning (DsU 1987:1: 119-125). Øget kommunal autonomi forudsætter derfor reformer på finansieringssiden. Finansdepartementet drev en reformlinje baseret på individbaseret finansiering i form

af taxametre, men forslaget fandt ingen opbakning blandt utbildningsdepartementets tjenestemænd eller hos ministeren frem til 1989 (Feldt, 1991: 351). Efter et minister-skift i 1989 kommunaliseres som nævnt skolens ansatte, mens regeringen med ansvarspropositionen indfører et finansieringssystem baseret på mål- og rammestyring. Statens bidrag skal i fremtiden udgå som et uspecificeret øremærket sektorbidrag, hvormed kommunerne opnår større frihed til at disponere over de statslige midler og tilrettelægge skolevirksomheden (Prop. 1990/91:18: 55-66).

Socialdemokratiet foreslår ingen former for brugerbetaling, men heller ikke vouchers. Partiets modstand mod sådanne var en væsentlig kilde til uenighed med de to borgerlige partier, Moderate Samlingspartiet og Folkpartiet, som konsekvent argumenterede for et voucher-baseret finansieringssystem (1988/89:UbU7: res. 12: 65; 1990/91: Ub5; 1990/91:Ub 241). Socialdemokratiets primære alliancepartner er Centerpartiet, og den alliance fører faktisk den socialdemokratiske regering i retning af voucher-finansieringen. I forbindelse med udvalgsbehandlingen af et socialdemokratiske forslag om, at Skolverket skal godkende friskolerne, mens regeringen skal vurdere, om friskolerne skal på finansloven (Prop. 1990/91:115: p. 62), kræver Centerpartiet, at friskolerne skal have samme økonomiske bidrag som kommuneskolerne. Centerpartiet bakkes op af Folkpartiet, og udvalgsflertallet indstiller, at Riksdagen afslår regeringens forslag til fordel for Centerpartiets linie. Kommunerne bør fordele sektorbidraget på skoleområdet efter behov til samtlige skoler for elever med almindelig skolepligt, såvel offentlige som private (1990/91:UbU17: 23). Der foreligger ingen tegn på, at skoleministeren eller Socialdemokratiets ordfører i skolespørgsmålet opfatter reformtiltaget som et nederlag, og skridtet harmonerer udmærket med de teoretiske forventninger til Socialdemokratiets reformpolitik. Men det er altså ikke Socialdemokratiet selv, som foreslår tiltaget. Men det var under alle omstændigheder stærkt medvirkende til, at det var ”upptrampad mark de vandrade på” (Dagens Nyheter, d. 16/4, 2003), da de borgerlige partier overtog reformprocesserne efter valget i 1991, og gav friskolerne endnu gunstigere vækstvilkår med fuldt udbygget voucher-finansiering (se Blomqvist & Rothstein, 2000: kap. 5; Svensson, 2001 og Klitgaard, 2004: kap. 7 for analyse og beskrivelse af de senere udviklinger i 1990’erne).

## Dansk skolepolitik, 1993–1998

### Reformagendaen og reformhandlinger

Under overskriften ”Fornyelse af velfærdssamfundet” skriver Socialdemokratiet i 1988-programmet, at den offentlige sektors funktion skal fornyes. Det offentlige system, skriver partiet, skal i øget udstrækning tage hensyn til borgerne og brugerne (Socialdemokratiet (herefter SD), 1988: 62). Det er imidlertid karakteristisk, at det der kunne ligne et forvaltningspolitisk reformprogram for velfærdsstaten, modsvarer det svenske, langsomt glider over i et fokus på den eller de problemstillinger, som dominerede den politiske dagsorden, nemlig spørgsmål om økonomien, arbejdsløshedsproblemet og indretningen af det sociale ydelsessystem (SD, 1988: 62).

I programmet findes der ingen formuleringer om, at valgfriheden skal øges i den offentlige sektor, om end der findes formuleringer om yderligere decentralisering til



kommunerne, men det kobles helt og holdent til et økonomisk reformmotiv. I det omfang programmet kommenterer folkeskolen og lancerer ændringsforslag, er der udelukkende fokus på skolens faglige indhold. Skolens organisation behandles ikke. Heller ikke senere programmer, eksempelvis "Den gode cirkel" fra 1992, har fokus på forvaltningspolitiske problemstillinger, i velfærdsstaten. Der findes ingen antydninger af, at den type legitimitetsproblemer, de svenske socialdemokrater mente forårsagedes af velfærdsstatens centraliserede organisation, identificeres som en tilsvarende problemstilling i Danmark. En årsag er, at økonomiske problemer og arbejdsløshedsspørgsmålet nærmest var enerådende på den politiske dagsorden, mens en anden er forskellen på de skolepolitiske institutioner i Sverige og Danmark. Den svenske skole har traditionelt været langt mere centraliseret end den danske, samtidig med at der gennem generationer har været valgfrihed mellem den danske folkeskole og en primært offentlig finansieret friskole (jf. Lindbom, 1995). De skolepolitiske institutioner i Danmark har så at sige været mindre disponeret for at udvikle legitimitetsproblemer tilsvarende de svenske.

Heller ikke efter det socialdemokratiske regeringsovertag i 1993 er der synlige tegn på, at der skal lanceres et omfattende forvaltningspolitisk reformprogram med skolens organisation i centrum, endside at organisationen af den eksisterende velfærdsstat kan sætte den substantielle legitimitet under pres. Regeringsprogrammet "Ny kurs mod bedre tider" fra maj 1993 er på 226 sider, hvoraf 2 handler om "Fornyelse(n) af den offentlige sektor". Ellers er regeringsprogrammet forbeholdt lanceringen af økonomiske, skattepolitiske og arbejdsmarkedspolitiske reformtiltag. Fyldige redegørelser for eventuelle behov for øget valgfrihed og brugerindflydelse i den offentlige sektor af hensyn til at opretholde borgernes skattevilje er der ingen spor af (Regeringen, 1993).

Der vedtages dog en ny folkeskolelov efter regeringsskiftet i 1993, der må betegnes som den socialdemokratiske ledede regerings mest markante initiativ på skoleområdet i undersøgelsesperioden. Initiativet falder dog udenfor afhandlingens undersøgelsestema, eftersom reformen i 1993 bestod i omlægninger af skolens indhold. Dog var der et enkelt element i den ny folkeskolelov, som kan associeres med et markedsorienteret tiltag, nemlig indførelsen af princippet om undervisningsdifferentiering. Det lovfæstes, at velfærdsydelsen delvis skal leveres med udgangspunkt i det enkelte individ. Men undervisningsdifferentieringen handler om, at lærerne skal tage udgangspunkt i den enkelte elevs faglige ståsted og ikke individuelle præferencer, hvormed det er lærernes pædagogiske vurderinger, der ligger til grund for individualiseringen af ydelsesprofilen. I lovforslagets bemærkninger kædes undervisningsdifferentieringen dog sammen med den borgerlige regerings bestræbelser på at forny skolens organisation i midten og slutningen af 1980'erne (FT, 1992/93: Tillæg A: sp. 8954-8956). Den borgerlige regering havde bl.a. til hensigt at give kommunerne øgede muligheder for at indføre valgfrihed mellem lokale skoler, ligesom kommunerne blev opfordret til at overgå til mål- og rammestyring. Senere i 1980'erne var politikerne fokuserede på at etablere skolerne som selvforvaltende enheder og at give brugerne af den enkelte institution øget indflydelse (Lindbom, 1995: 108-115). Af øvrige politiske aktiviteter på skoleområdet kan nævnes, at regeringen i begyndelsen af 1994 fremsatte forslag om, at løn og ansættelsesvilkår for ledere, lærere og

pædagoger i friskolerne skal følge bestemmelser, som er aftalt med eller fastsat af Finansministeren. Årsagen var, at folkeskolens overenskomster pr. 1/4 1994 ikke længere blev aftalt mellem Lærernes Centralorganisation og Finansministeren, men Lærernes Centralorganisation og Kommunernes Landsforening, hvorfor visse elementer i den eksisterende lovgivning blev fundet uhensigtsmæssig. Forslaget blev gennemført i enstemmighed (FT 1993-94: Årbog, p. 155). I 1996-97 vedtages nye styrelsesregler for folkeskolen, hvor formålet bl.a. var at gøre reglerne om skoledistrikter mere fleksible, hvormed valgfriheden mellem offentlige skoler muligvis kunne øges, ligesom der blev sigtet mod at styrke dialogen mellem skolebestyrelserne, kommunalbestyrelsen og forældrene. Også dette forslag blev vedtaget enstemmigt og generelt føjer den nævnte politiske aktivitet sig til billedet af, at skolens forvaltning og organisatoriske rammer var et meget lidt politiseret område i 1990'erne.

### Konklusion

Da det svenske socialdemokrati lancerer sin forvaltningspolitiske reformstrategi med skolen som centralt reformobjekt, var der fokus på den universelle velfærdsstats legitimitet, herunder vigtigheden af at levere service af høj kvalitet hvis solidaritets- og skatteviljen skal opretholdes. Der er også fokus på retfærdighedsdimensionen, om end socialdemokraterne ikke identificerer politiske problemer, som truer velfærdsstatens substantielle legitimitet direkte. Til gengæld er der præcise formuleringer om, hvordan behovsprøvninger og målretning kan nedbryde legitimitetsmekanismerne og kollektive handlingslogikker, hvilket partiet eksplicit advarer imod. Hvis den universelle velfærdsstats substantielle legitimitet sættes under pres, undermineres også partiets politiske instrument. Det svenske socialdemokrati omtalte åbenlyst, at den universelle velfærdsstat har vigtige magtpolitiske effekter.

Generelt ligger de konkrete reformforslag, som antaget, i forlængelse af en decentraliseringslogik: Den socialdemokratiske regering foreslår at decentralisere skolens produktion, og med kommunaliseringspropositionen nævnes direkte, at det skaber bedre mulighed for at imødekomme individuelle ønsker og præferencer. Der er ingen forslag til at åbne for private producenter. I Ansvarspropositionen skriver skoleministeren, at friskolerne bidrager til pædagogisk fornyelse, men han finder ikke behov for nye friskoler, efterhånden som reformarbejdet gennemføres i den offentlige skole. Dermed fastholdes medborgernes kollektive handlinger på skoleområdet også indenfor velfærdsstaten.

Socialdemokratiet foreslår ikke at gennemføre valgfrihed efter et rettighedsprincip, men de foreslåede valgfrihedselementer signalerer alligevel et skift fra en struktur, hvor elevernes ønsker, ifølge Socialdemokratiet så sent som i slutningen af 1970'erne, skal tilfredsstilles indenfor en kollektivt organiseret enhed (Hadenius 1990: 283). Reformforslagene åbner som forventet for valgfrihed mellem offentlige skoler og ikke mellem offentlige og private skoler. Socialdemokratiet er dog langt mere tilbageholden med at indføre valgfrihed end teoretisk ventet. Partistrategernes retorik om medborgerne som konsumenter af offentlige velfærdsydelser finder ikke fuld handlingsmæssig dækning. Yderligere afviger det helt fra den teoretiske forventning, at de svenske socialdemokrater ikke foreslår voucher-finansiering. Det skyldes dog pri-

mært, at socialdemokraterne frygtede for legitimitetsudviklingen i den offentlige sektor, hvis der blev skabt en exit-option til den private, hvorfor partiets ikke-handlinger alligevel yder nogen støtte til artiklens teoretiske argument (Riksdagsprotokollen 1990/91:44). Selvom voucher-finansieringen alligevel ender med stort set at blive gennemført, redder det dog ikke min hypotese, fordi det foregår på baggrund af et initiativ fra Centerpartiet – dog uden synlig socialdemokratisk modstand.

Det danske socialdemokrati var ikke som det svenske optaget af forvaltningspolitiske problemstillinger, og de velfærdsstatslige legitimitetsproblemer der knytter sig hertil. Kontrolanalysen støtter således, endog ret entydigt, artiklens teoretiske argument. Som nævnt knyttede de politiske problemstillinger sig i Danmark i langt højere grad til ledighedsproblemet. I perioden mellem 1993 og 1998 gennemførte de socialdemokratiske ledede regeringer en serie arbejdsmarkedsreformer, som bl.a. medførte, at dagpengeperioden blev reduceret fra i praksis at være uendelig til at være maksimalt 4 år. Samtidig blev der stillet langt mere vidtgående krav om, at ledige deltager i aktive arbejdsmarkedspolitiske programmer som modydelse for dagpengene, og arbejdsmarkedsreformerne kan opfattes som de seneste 20-25 års mest omfattende forandringer af den danske velfærdsstat (se f.eks. Klitgaard, 2002; Goul Andersen, red. 2003; Torfing, 2004).

Det var i høj grad denne dimension af velfærdspolitikken, de socialdemokratiske regeringer koncentrerede reformkræfterne om, og reformerne havde netop udgangspunkt i problemer med den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Høj ledighed sætter den universelle velfærdsstats moralske logik og solidaritetsmekanismer under et særligt pres. Høj beskæftigelse og et velfungerende arbejdsmarked er en achilleshæl i systemet, og i perioder med høj ledighed kan der udvikles problemer omkring borgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt. En situation med høj ledighed er kendetegnet ved, at de beskæftigede kan udvikle en opfattelse af, at solidaritetens betingelser ikke er til stede, fordi en relativt stor gruppe borgere modtager skattefinansierede ydelser uden samtidig at yde et bidrag til fællesskabet, hvad enten ledigheden er frivillig eller ufrivillig. Bidragsyderne, dvs. de beskæftigede, kan udvikle præferencer for at agere individuelt og ikke kollektivt. Hvis borgerne derudover har mistillid til procedurerne og oplever at ordninger og ydelser misbruges, kan det medføre faldende tillid til systemet. Der er kort sagt en betydelige risiko for, at grundlaget for kollektive handlinger i velfærdsstatens regi bliver undermineret, og de socialdemokratiske reformstrategier i dansk arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne skal i høj grad betragtes i dette perspektiv (Klitgaard, 2004: kap. 8 og 9).

Sammenfattende synes der således at være en del støtte til teorien om, at Socialdemokratiets markedsorienterede reformstrategier i den universelle velfærdsstat skal betragtes som strategiske handlinger. Socialdemokratiet kan argumenteres for at handle strategisk rationelt både ved tidspunktet  $t_1$  og tidspunktet  $t_2$ , men det er forskellige handlinger, som er strategisk rationelle på de to tidspunkter, eftersom den institutionelle kontekst er forskellig. Men der må også anføres et par væsentlige korrektioner til teorien. For det første handlede Socialdemokratiet i vid udstrækning på baggrund af frykten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten. Da reformprocesserne blev indledt var der relativt stor vælgeropbakning til den svenske skole (Klitgaard, 2004: kap. 7 og 8). For det andet kan jeg heller ikke afvise betydningen af økonomisk pres.

Budgetkrisen i 1990'ernes Sverige udmundede i omfattende beskæringer af de offentlige budgetter, og reducerede eksempelvis det offentlige ansvar for at imødegå sociale risici som arbejdsløshed (Andersson, 2001; Klitgaard, 2002, 2004: kap. 10). Forklaringen om Socialdemokratiets strategiske handlinger synes derfor at skulle reserveres til at forklare genuine institutionelle reformer, eller kvalitative forandringer frem for kvantitative forandringer. Fremadrettet kan der peges på, at analysen af institutionelle valg og institutionelle reformer, herunder OECD-landenes forvaltningspolitik siden begyndelsen af 1980'erne, bør gennemføres med øje for, at institutioner er politiske konstruktioner og som sådan genstand for strategiske aktørers politiske handlinger.

## Litteratur

- Anderson, Karen M. (2001). "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance". *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 1063-1091.
- Anell, Lars & Ingvar Carlsson (1985). *Individens frihet och framtidens välfärdssamhälle*. LO: Stockholm.
- Antman, Peter (1994). "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992". I Rolf Å. Gustavsson, red. *Köp och sälj, var god svälj?* Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*. Socialdemokratiet: København.
- Betänkande 1989/90:UbU7.
- Betänkande 1990/91:UbU17.
- Blomqvist, Paula (2002). *Ideas and Policy-Convergence: Health Care Reforms in the Netherlands and Sweden in the 1990's*. Ph.D. Dissertation, Colombia University.
- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Agora: Stockholm.
- Bregnsbo, Henning (1971). *Kampen om skolelovene af 1958. En studie i interesseorganisationers politiske aktiviteter*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Budge, Ian & Dennis Farlie (1983). "Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data". I Hans Daalder & Peter Mair, red. *West European Party Systems: Continuity and Change*. Sage Publications: London.
- Christensen, Jørgen G. (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen G. (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus Universitetsforlag: Aarhus.
- Christiansen, Peter M. (1998). "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance". *Governance*, 11 (3), pp. 273-295.
- Chubb, John E. & Moe, Terry (1990). *Politics, Markets & America's Schools*. Brookings Institute: Washington.
- Clayton, Richard & Pontusson, Jonas (1998). "Welfare State Retrenchment Revisited". *World Politics*, 51 (1), pp. 67-98.
- Dagens Nyheter, d. 16/4, 2003.
- Ds U 1987:1. *Ansvarsfordelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Elster, Jon (1984). *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2000). *Ulysses Unbound*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge.
- Feldt, Kjell-Olof (1991). *Alla dessa dagar...I Regeringen 1982-1990*. Stockholm: Norstedts.
- Folketingstidende, 1992/93, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1993/94, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1993/94, Årbog.
- Folketingstidende, 1994/95, Årbog.
- Folketingstidende, 1995/96, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1995/96, Register.
- Folketingstidende, 1998/99, Tillæg A.
- Goul-Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen, red. (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.

- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses". *Governance* 15 (2), pp. 271-294.
- Gustafsson, Lennart (1987). "Renewal of the Public Sector in Sweden". *Public Administration*, 65 (2), pp. 179-192.
- Hadenius, Karin (1990). *Jämlikhet och frihet*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitchelt, Herbert (2001). "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?". I Paul Pierson, (red.). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg, red. (1998). *New Public Management i Norden*. Viborg: Odense universitetsforlag.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). "Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer". *Politica*, 34 (2), pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet de-kollektiverer den universelle velfærdsstat*. Ph.D.-afhandling. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden.
- La Porta, Rafael; Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny (1999). "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics & Organisation*, 15 (1), pp. 222-279.
- Levi, Margaret (1990). "A Logic of Institutional Change". I Karen Schweers Cook & Margaret Levi, red. *The Limits of Rationality*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret (1998). "A State of Trust". I Valerie Braithwaite & Margaret Levi, red. *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i Valfärdsstaten*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Lindensjö, Bo (1988). "Från liberal bottenkola till allmän grundskola. En huvudlinje i socialdemokratisk skolpolitik". Misgeld, Klaus; Karl Molin & Klas Åmark (red.). *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Stockholm: Tiden.
- Mahoney, James & Gary Goertz (2003). *The Possibility Principle and Case Selection: Choosing Negative Cases in Comparative Analysis*. Department of Sociology, Brown University & Department of Political Science, University of Arizona.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Political Life*. New York: The Free Press.
- Mellbourn, Anders (1986). *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Motion 1989/90:Ub5.
- Motion 1990/91:Ub241.
- Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2001). "Partikonkurrans og sakeierskap." *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 17 (4), pp. 395-425.
- Orren, Karen & Skowronek, Stephen (1994). "Beyond the Iconography of Order: Notes for a "New Institutionalism". I Lawrence C. Dodd, & Clavin Jillson, red. *The Dynamics of American Politics*. Boulder: Westview Press.
- Ostrom, Elinor (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*, 92 (1), pp. 1-23.
- Petersson, Olof (1977). *Väljarne och valet*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

- Pierre, Jon (1993). "Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration in Sweden". *International Political Science Review*, 14 (4), pp. 387-402.
- Pollit, Christopher & Bouckear, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1991). "The Swedish Model and Public Sector Reforms". I Jan-Erik Lane, red. *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass.
- Premfors, Rune (1998). "Reshaping the Democratic State: Swedish Experience in Comparative Perspective". *Public Administration*, 76, pp. 142-159.
- Proposition 1988/89:4.
- Proposition 1989/90:41.
- Proposition 1990/91:18.
- Proposition 1990/91:115.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone.
- Regeringen (1993a). *Ny kurs mod bedre tider*. København: Finansministeriet.
- Riksdagsprotokoll 1990/91:44.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda & Pierson, Paul (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". I Katznelson, Ira & Helen V. Milner, red. *Political Science. State of the Discipline*. Washington D.C.: American Political Science Association.
- Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*.
- Socialdemokratiet (1992b). *På menneskets vilkår*.
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1981). *Framtid för Sverige*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1984). *Framtiden i folkets händer*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1988). *Ett rättvisare Sverige*.
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Svensson, Torsten (2001). *Marknadsanpassningens politik*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Thelen, Kathleen (1998). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 1992:2, pp. 369-404.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". I Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, eds. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Thomsen, Finn (1993). *Skattereformen – kort og godt*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.
- Torfinn, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

# Introduction to the Study of the History of the World

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848

1848



# ■ Diskursiv diskriminering: en typologi

KRISTINA BORÉUS<sup>1</sup>

---

## ABSTRACT

*Discursive Discrimination: A Typology.* This article presents a typology of discursive discrimination, discrimination carried out through the use of language. It is argued that there is a need for a typology that focuses more clearly on an understanding of what discrimination *is* than what is the case in existing research and that such a typology should fulfil certain criteria in order to be useful for empirical research. The typology proposed consists of four main concepts: exclusion from discourse, negative other-presentation, objectification, and proposals pointing towards unfavourable non-linguistic treatment. The related concept of othering – the creation of a psychological distance to people understood to belong to groups others than “us” – is also presented. The manner in which the different forms of discursive discrimination and othering can be operationalised is demonstrated with the help of examples from empirical studies of discourses of people categorised as mentally deficient, as deaf, and as immigrants in Swedish public debate during the last 75 years. The importance of categorisation of people is also discussed.

---

Från samhällets synpunkt sett, måste det framstå som ett betydelsefullt önskemål att kunna förebygga födelsen av sådana individer, vilka genom arvsanlag äro predestinerade att ... förete dylika psykiska rubbningar och vilka därjämte kunna föra det ogynnsamma arvsanlaget vidare till sina efterkommande. (...) Ju färre de kulturbärande samhällselementen bliva, dess tyngre bliva också deras och hela samhällets bördor för underhållet och vården av de sjuka. (...)

I diskussionen om dessa frågor användas ofta uttryck såsom “bättre och sämre rustade” eller “högvärdiga och mindervärdiga” individer. (...) Uttrycken hänföra sig å ena sidan till individer, som ur ärftlighetssynpunkt äro väl rustade och som samhället väl behöver, de må sedan tillhöra vilken samhällsklass som helst, å andra sidan till individer, vilka ur samma synpunkt äro att betrakta som sjuka och i biologiskt avseende mindervärdiga och beträffande vilka det ligger i samhällets intresse, att de uppträda i så litet antal som möjligt.

Det nämnda samhällsintresset motiverar ett aktivt ingripande.<sup>2</sup>

## Att diskriminera med ord

Ovanstående citat är hämtat ur en Svensk Offentlig Utredning från 1929, *Betänkande med förslag till steriliseringslag*. Det framstår idag som extremt i sin fientlighet mot ”min-

---

1 Docent Kristina Boréus är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm. E-post: kristina.boreus@statsvet.su.se

2 SOU 1929: 14, s. 7.

dervärdiga” individer som i samhällets intresse bör ”uppträda i så litet antal som möjligt”. De personer diskussionen gällde var framför allt människor som då gick under benämningen ”sinnesslöa”, varav många idag skulle ha sagts ha någon form av förståndshandikapp. Diskussionen rörde den lag – instiftad 1934 – som tillät sterilisering av vissa personer utan deras eget samtycke.

Citatet ger exempel på flera olika former av vad jag kallar **diskursiv diskriminering**, diskriminering med språkliga medel. I denna artikel presenteras en typologi över diskursiv diskriminering, bestående av fyra grundtyper, samt det närliggande fenomenet distansering. Jag hävdar att en begreppsapparat för den diskursiva diskrimineringens olika former, liksom för distansering, är nödvändig för att på ett fruktbart sätt kunna studera samhälleliga processer där diskriminering tar sig språkliga uttryck. Betydelsen av kategorisering av människor för diskursiv diskriminering diskuteras också.

### Behovet av en tydligare begreppsapparat

Diskursiv diskriminering, speciellt rasism, har tilldragit sig ett ökande intresse och studeras bl.a. inom kritisk diskursanalys (*CDA*, *Critical Discourse Analysis*), en mildt konstruktionistisk form av diskursanalys med rötter i lingvistik och påverkad av bl.a. Frankfurt-skolan och Foucault.<sup>3</sup> I *CDA* betraktas användandet av språket som en praktik, invävd i annan social praktik. Diskurser är sätt att tala och skriva om olika fenomen i bestämda sammanhang; ett exempel på en diskurs skulle vara det som det inledande citatet är en manifestation av: hur politiker såväl som medicinska experter talade om den grupp människor som kategoriserades som ”sinnesslöa” under svenskt 1920- och -30-tal. Ett flertal studier, mer eller mindre inspirerade av *CDA*, har under senare år behandlat de språkliga uttryck som diskriminering av grupper av människor har tagit sig i olika sammanhang. Exempel är Blommaert & Verschueren 1998; Reisigl & Wodak 2001; van Dijk 1993. Diskursiv diskriminering har i Sverige undersökts av t.ex. Banakar 1993; Boréus 2001; Brune 2004 och Åhlund 1995.

Det finns dock en viktig lucka i den kritiska diskursanalysens förståelse av diskriminering i diskurs: det saknas en precis begreppsapparat för vad diskursiv diskriminering är, vilket följaktligen skapar problem då man ska känna igen sådan diskriminering. Detta medför i sin tur att det blir svårare att göra systematiska kopplingar till övrig (dvs. icke-språklig) social praktik där diskriminering förekommer. I litteraturen presenteras visserligen många kategorier som kan användas i studiet av diskursiv diskriminering. Martin Reisigl och Ruth Wodak använder exempelvis analyskategorier som *referential* och *predicational strategies*, *argumentation strategies* och *framing* (Reisigl & Wodak 2001: 44-47). Men även om dessa kategorier kan vara utmärkta redskap i studiet av diskursiv diskriminering är de generella lingvistiska kategorier som syftar på sådant vi gör med språket, inte bara när vi diskriminerar.

Det existerar även begrepp som relaterar till exakt det vi gör när vi diskriminerar med språkets hjälp, inte minst Teun van Dijks parbegrepp *negative other-presentation* och

3 Den viktigaste tidskriften för dem som sysslar med *CDA* är *Discourse & Society*. Centrala namn är t.ex. Norman Fairclough och Ruth Wodak.

*positive self-presentation* (van Dijk 1993 m.fl. verk). Jag tar begreppet *negative other-presentation* som utgångspunkt för en del av den typologi som presenteras nedan, men menar att analysen tjänar på att använda en mer differentierad begreppsapparat. Det är över huvud taget inte så vanligt att man uppmärksammar och diskuterar den begreppsapparat som avser relatera till vad det är man ska studera i analyser av diskursiv diskriminering. Ett undantag är Flowerdew et. al. (2002: 328-330) som räknar upp olika begrepp ur litteraturen som avser täcka detta behov. Ett exempel på ett sådant begrepp är *delegitimation*, med vilket vissa författare avser "*discrediting and disempowering the minority group*". I artikeln förordas en taxonomi sammansatt av olika begrepp ur litteraturen. Jag finner dock denna taxonomi otillräcklig på vissa punkter. Dels saknas begrepp för vad jag uppfattar som centralt i diskriminering, speciellt olika former av exkludering. Dels tydliggör inte denna begreppsapparat kopplingen mellan diskursiv och andra typer av diskriminering. Huvudproblemet tycks vara att författarna sökt smälta samman praktiskt taget alla i litteraturen förekommande begrepp av detta slag istället för att utgå från en förståelse av vad som är centralt i diskriminering med språkliga medel.

Den typologi som presenteras här är ett försök att fylla den påtalade luckan. Den begreppsapparat som används i studiet av diskursiv diskriminering bör, som jag ser det, leva upp till tre kriterier. För det första ska det stå klart hur den diskursiva diskrimineringen är kopplad till annan diskriminering, d.v.s. sådan som inte sker enbart med språkets hjälp. Detta gör det möjligt att ställa frågor om hur diskriminering med språkliga medel är relaterad till annan diskriminering. Avsikten är att den här presenterade typologin ska kunna fungera så. Flera av den diskursiva diskrimineringens former har, som kommer att framgå, en direkt koppling till icke-språkliga former. För det andra bör begreppsapparaten vara tillräckligt generell för att kunna användas i studiet av diskriminering av olika grupper, inte enbart exempelvis i studier av etnisk diskriminering. Jag hävdar att den begreppsapparat som presenteras nedan *åtminstone* täcker diskriminering av minoritetsgrupper. För att argumentera för detta ger jag exempel från diskriminering av flera olika grupper vid skilda tidpunkter och i skilda sammanhang. För det tredje måste alla begrepp kunna operationaliseras i text och diskurs. Denna artikel ger många exempel på sådan operationalisering.

Typologin som presenteras är baserad dels på den teoretiska litteraturen om diskursiv diskriminering och närliggande fenomen, dels på ett antal empiriska studier av diskrimineringsprocesser i Sverige de senaste 75 åren. Jag har studerat den språkliga behandling de "sinnesslöa" på 1920- och 30-talet bestods i den officiella politiska sfären av såväl politiker som medicinsk expertis; hur personer som kallades döva, "dövstumma" och hörselskadade omtalades på tidigt 1930-tal, tidigt 1970-tal samt vid mitten av 1990-talet av politiker och experter på dövhet i svensk offentlighet; samt hur personer som benämns "invandrare" omtalades i svenska valrörelser i slutet av 1900- och början av 2000-talet. De texter som analyserat har varit bl.a. riksdagstryck, valmanifest och uppslagsverk som *Nordisk Familjebok* och *Nationalencyklopedin*. Jag har en speciell avsikt med att välja exempel från diskurser som skiljer sig åt både ifråga om vilka grupper de fokuserar, när de var rådande och vilken typ av samhällselit som producerade de aktuella texterna, nämligen att visa på att typologin faktiskt är användbar i vitt skilda sammanhang.

- Innan typologin presenteras ska jag relatera diskursiv diskriminering till diskriminering mer allmänt.

### **Diskriminering som språklig och annan social praktik**

Med **diskriminering** avses här *orättfärdig negativ särbehandling av människor, kopplad till deras (tillskrivna) grupptillhörighet*. "Negativ särbehandling" syftar på behandling som är på något sätt sämre än den behandling som personer som räknas till den diskriminerande partens egen grupp, utsätts för. Att den negativa särbehandlingen är kopplad till grupptillhörighet betyder bl.a. att begreppet inte täcker mobbning, d.v.s. förföljelse av någon som inte kan knytas till denna persons (föreställda) grupptillhörighet. Med "(tillskriven) grupptillhörighet" avses att den negativa särbehandlingen kan drabba människor utan att de själva känner någon samhörighet med andra som av den diskriminerande parten räknas till samma grupp: man kan t.ex. utsättas för antisemitism oavsett om man betraktar sig själv som jude eller inte.

Kriteriet att den negativa särbehandlingen ska vara "orättfärdig" för att kallas diskriminering finns med eftersom vi inte är benägna att uppfatta all negativ särbehandling kopplad till grupptillhörighet som orättvis. Kanske är det inte bara acceptabelt utan till och med en plikt att behandla nynazister negativt, just p.g.a. deras grupptillhörighet. Det finns inget exakt kriterium för när negativ särbehandling är orättfärdig, däremot vissa hållpunkter för en argumentation i frågan. En central intuition i sammanhanget är att alla ska behandlas lika väl och med samma respekt om det inte finns klara skäl för olika behandling. Det stöter våra djupaste moraliska intuitioner om vissa behandlas sämre utan att det finns speciella skäl för det. Bevisbördan ligger på den som förordar negativ särbehandling.

Diskriminering kan vara en medveten handling men också utgöras av sociala praktiker, d.v.s. handlingsmönster hos samverkande människor, där en grupp systematiskt utsätts för negativ särbehandling utan att individer behöver uppfatta att de behandlar andra sämre. Diskursiv diskriminering är normalt *en* aspekt av diskriminering som en vidare social praktik. Det inledande citatet är i sig ett utslag av en språklig negativt särbehandlande praktik som bl.a. uttrycks i de nedvärderande formuleringarna om de "mindervärdiga". Den diskursiva diskrimineringen var bara en aspekt av ett handlingsmönster där en grupp människor också utsattes för behandling som tvångsterilisering och inspärning.

Samtidigt som distansering och diskursiv diskriminering ska förstås som sociala praktiker, kan de ofta kännas igen i agerandet hos enskilda aktörer. I detta sammanhang kan talhandlingsteorin öka förståelsen. Enligt denna tar man fasta på att den som yttrar eller skriver något handlar; enligt lingvisten J. S. Austins kända bok gäller analysen *How To Do Things With Words* (1975). Genom olika slags talhandlingar kan man t.ex. fråga, beordra, beskriva, skämta eller smickra.

Utifrån det empiriska materialet har jag funnit att det är vissa sorters talhandlingar, vissa saker vi gör med ord, som återkommer vid diskursiv diskriminering. Det handlar bl.a. om att *benämna* eller *referera till*, eller att *avstå från att referera till* olika fenomen, speciellt människor. Vidare handlar det om att *beskriva* människor, tillskriva dem

egenskaper. Det handlar även om att *argumentera*, ge skäl för önskvärdheten av vissa handlingsalternativ.

Men inte all distansering eller diskursiv diskriminering kan fångas upp med hjälp av studier av enskilda talhandlingar, om talhandlingar förstås som andra handlingar, nämligen aktiviteter som mer eller mindre medvetet utförs av individer. För att komma åt viktiga aspekter av distansering och diskursiv diskriminering måste man också undersöka *mönster i diskurser*. Med ”diskurs” avser jag språkliga praktiker som rör något specifikt fenomen i ett visst sammanhang, medvetna och omedvetna regler för hur man talar och skriver om något ämne. Diskurser manifesterar sig i texter.<sup>4</sup> En typ av diskursiv diskriminering uppstår t.ex. när vissa grupper i det offentliga samtalet bara omnämns när det är fråga om problem, vilket ger upphov till negativa associationer till människor från denna grupp. Detta är ett slags strukturell diskriminering som är resultatet av många olika personers talhandlingar. Men det är inte meningsfullt att hävda att det är de enskilda talhandlingarna som är diskriminerande.

Diskrimineringens språkliga former är komplexa. Distansering och de fyra grundformerna av diskursiv diskriminering kan ta sig en mängd olika uttryck. Därför bör typologin betraktas som öppen i bemärkelsen att det säkerligen går att finna fler typer av språkliga uttryck för t.ex. den form jag kallar nedvärdering än den jag funnit i existerande forskning och egen empiri. Bland de varianter jag funnit presenterar jag nedan ett antal med exempel, med intentionen att snarare beskriva dem någorlunda fullödigt än att göra en mer fullständig uppräknig. De olika formerna av diskursiv diskriminering kan t.ex. också med intressant resultat studeras i det underförstådda i texter och diskurser men detta behandlas inte här.

En förutsättning för diskursiv diskriminering är att människor tänks på och talas om som tillhöriga olika, bestämda sorter, att de kategoriseras.

## Kategorisering och diskursiv diskriminering

Kategorisering är en språklig och kognitiv aktivitet som vi ständigt ägnar oss åt. Utan kategorisering skulle vi inte kunna göra reda för omvärldens intryck. Resultat från den kognitivt lingvistiska forskningen<sup>5</sup> talar starkt för att den mänskliga hjärnan använder vissa principer för kategorisering som inte är kulturspecifika (Rosch 1978; Lakoff 1987). *Vilka* kategorier som används i olika samhällen är däremot i hög grad socialt konstruerat. Inte minst gäller det kategorier av människor. Enklast ser man detta genom exempel som kategorin häxa: i 1300-talets Europa var det inte säkert att man överlevde en inplacering i denna kategori, idag har den ingen eller föga social betydelse. I vårt samhälle erkänner vi inte existensen av de egenskaper som låg till grund för denna kategori, t.ex. att stå i förbund med djävulen. De egenskaper som gjorde vissa kvinnor till häxor är sådana som med John Searles (1996) ord skulle kallas *observer relative*, d.v.s. de ligger i betraktarens öga, vilket inte gör dem mindre viktiga eller sanna för de människor i en kultur som använder sådana sorteringskriterier.

4 Denna diskursdefinition ansluter sig till en typ som är vanlig bland lingvister som arbetar med diskursanalys. Se exempelvis Reisigl & Wodak 2000: 36.

5 Kognitiv lingvistik är en gren av språkvetenskapen som studerar sambanden mellan språk och tänkande.

Men också sådana egenskaper som Searle benämner *intrinsic*, d.v.s. som finns hos objekt oavsett om det finns en betraktare, behandlas olika av olika kulturer; i bemärkelsen att vissa sådana egenskaper får ligga till grund för kategorisering men inte andra. Att människors hudfärg skiljer sig är intersubjektivt observerbart men detta faktum kan, men måste inte, ligga till grund för indelning i olika kategorier, liksom det faktum att människor är födda olika tider på dygnet kan, men inte måste, ligga till grund för kategoriindelning.<sup>6</sup>

Inte enbart vilka egenskaper som läggs till grund för kategorisering, utan även hur kategorigränser dras, är i hög grad socialt konstruerat. Detta inser man genast när man funderar över indelningen i "svarta" och "vita" människor. Förutom att färgtermerna i sig inte är korrekta – de flesta som kallas "svarta" har snarare brun hud och de som kallas "vita" har snarare skär hud – är det lättare att kvalificera sig som "svart" än som "vit". Ett barn till en brun och en skär brukar kallas "svart" och gränsen dras inte vid mittpunkten på en färgskala från mörkt till ljust. Detta faktum berättar naturligtvis mer om kulturella föreställningar än om de färger ett mänskligt öga kan urskilja.

Kategorisering är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för diskursiv diskriminering; det är omöjligt att negativt särbehandla en grupp med språkliga medel utan att på något sätt urskilja denna grupp språkligt, men inte all kategorisering är förknippad med diskriminering. I en studie av diskursiv diskriminering lönar det sig dock nästan alltid att studera den kategoriindelning som görs för att förstå de språkliga handlingar som utgör diskrimineringen.

Inte bara diskursiv diskriminering utan även det jag kallar distansering förutsätter kategorisering. Distansering är inte en form av diskursiv diskriminering men ett relaterat fenomen. För att studera diskursiv diskriminering empiriskt behövs också ett begrepp som relaterar till den psykologiska distans som mycket ofta, kanske alltid, skapas i diskriminerande processer. Det begrepp jag använder för detta är distansering. Nedan utreder jag begreppet och visar hur det kan operationaliseras i analyser av olika slags texter.

## Distansering

All diskursiv diskriminering förutsätter alltså att kategorier används för att gruppera människor. Vidare förutsätts att "vi" och "de" placeras i skilda kategorier. Vilka grupper vi själva räknar oss till varierar med sammanhanget. Indelningen i "oss" och "de andra" kan vara flyktig och oskyldig, som när jag skiljer mellan den lilla grupp jag ingår i tillsammans med andra relativt okända människor i en tågupé och de andra på tåget. Men andra indelningar i "vi" och "de andra" är mer beständiga och socialt viktiga. Mellan olika grupper pågår ständigt processer av det jag kallar **distansering**, när

6 När min då femårige son ombads berätta vem ett bestämt barn i en grupp på hans förskola var, svarade han: "S. är en flicka, hon har flåtor, hon brukar ha en röd tröja, hon har buckligt (= vågigt) hår, hon är mörk i ansiktet och på armarna". En vuxen hade säkerligen nämnt kön och hudfärg först och antagligen nöjt sig med det eftersom det i det här fallet hade varit tillräckligt för att identifiera det bestämda barnet. Men för barn som ännu inte skolats in i vårt samhälles viktiga sorteringsprinciper kan tröjefärg ännu framstå som lika väsentlig som hudfärg.

människor, som ser sig som tillhöriga samma grupp, bygger upp en psykologisk distans till dem de uppfattar som ”andra”.

Distansering är relativ. Det första steget skulle kunna sägas vara att över huvud taget urskilja ”de andra”, de som är icke-vi. Vid en låg grad av distansering uppfattas dessa icke-vi som ganska lika oss, ganska nära. Vid starkare distansering uppfattas de som annorlunda oss på viktiga punkter. Grunden för distansering är att olikheter mellan ”oss” och ”dem” utpekats, konstrueras eller ges betydelse. Flera författare har sökt fånga betydelsen av detta skillnadgörande, t.ex. Blommaert & Verschueren (1998) med begreppet *abnormalisation*.

Distansering kan ta sig olika språkliga uttryck, uttryckas med olika typer av språkhandlingar. En är genom *benämning*. Ju viktigare och ju mer karaktäristiska för sina bärare de egenskaper som ligger till grund för kategoriseringen synes vara, desto djupare rotad i språk och tanke tenderar kategorin att vara. Ju djupare en kategori är rotad i språk och tänkande, desto mer står de som sorteras in i den ut som annorlunda ”oss”. Ett tecken på att en kategori är djupt rotad i språk och tanke är att den har en fast benämning. Mest rotad förefaller kategorin vara när den namnges med ett substantiv (”invandrare”) eller ett adjektiv som används mer eller mindre som substantiv i språket (”en döv”). Varje gång dessa kategorinamn används om en grupp man inte själv anser sig tillhöra, påpekas att de som sorteras in i kategorin avviker från ”oss” på bestämda sätt: genom det som gör en till en invandrare respektive en döv.

Om motsvarande sortering sker med uttryck som inte är lika fasta i språket, t.ex. ”en person som invandrat till Sverige” förefaller oss inte ”invandrarskapet” lika fast klistrat vid personen: vi blir lättare medvetna om att personen ifråga också kan sorteras in i en rad andra kategorier som har med helt andra egenskaper att göra.<sup>7</sup>

Även språkhandlingen att *beskriva* kan fungera distanserande:

#### Downs syndrom

(...) Graden av psykisk utvecklingsstörning är måttlig till svår. Även den kroppsliga utvecklingen är påverkad. Utseendet är särpräglat. Pannan och nacken är avplanade, ögonhålorna är mindre än normalt och ögonvinklarna är uppdragna, ”ögonen är sneda”. Inre ögonvråna har ett hudveck, s.k. epikantus. Tungan är stor och sticker ofta ut mellan läpparna, halsen är kort och tjock. Muskelnerna är slappa, lederna är mer tånjbara än normalt. Händerna är breda och korta, fårorna i händer och fötter är förändrade, s.k. fyrfingerfåra i handflatorna är vanlig. (...)

Hos en person med D. når hjärnan endast 75% av normal vikt. (...) Hjärnans uppbyggnad är också avvikande. Hjärnvindlingarnas mönster är enklare än normalt.

7 Vad gäller adjektiven som normalt används som substantiv (”döva” snarare än ”döva personer”) fungerar det på ungefär samma sätt. Här måste man dock vara försiktig med tolkningen av enstaka textmaterial. I svenskan underförstås ofta ord utan att detta har att göra med hur de som åsyftas betraktas. Men i generella, ospecificerade sammanhang kan substantivet bara utelämnas när adjektivet används som ett fast kategorinamn. Meningen ”Jag känner en döv” är begriplig utanför en specifik kontext, men ”Jag känner en lång” är det inte på samma sätt.

I detta citat från *Nationalencyklopedin* (1991) är allt avvikelse. Tungan avviker i storlek från en tänkt standardtunga. Halsen är kortare än den föreställda normalhalsen. Oavsett avsikten med denna kliniska beskrivning i ett modernt, allmänt uppslagsverk är dess verkan distanserande. ”De” med Downs syndrom framstår som på alla sätt annorlunda ”oss” utan Downs syndrom.<sup>8</sup>

Distanseringen är relaterad till kontexten: den förfrämmande verkan inträffar när påpekandet av skillnader tycks omotiverat i sammanhanget. Uttrycket ”invandrare” i sammanhang där in- och utvandring är temat fungerar ofta inte distanserande. När däremot en person, som inte själv räknar sig till denna grupp, berättar att hon pratade med en ”invandrare” i affären är det förmodligen ett utslag av distansering och här distanserande verkan.

En analytisk poäng med att skilja mellan distansering och diskriminering är att det möjliggör studier av under vilka omständigheter distansering faktiskt genererar *negativ* särbehandling. Bl.a. Tzvetan Todorov (1999: 185-241) understryker vikten av denna möjlighet genom att identifiera flera axlar längs vilka man kan lokalisera ett subjekts psykologiska/emotionella relation till ”den andra”. Längs en axel bedömer man ”den andra” som god eller dålig, längs en annan placerar man in ”den andra” som någon man identifierar sig själv mer eller mindre med. Att man ser ”den andra” som god implicerar inte att man också identifierar sig med henne. Att distansering ofta motiverar särbehandling förefaller klart: ju mer annorlunda ”de andra” är, desto mer annorlunda kan de också behandlas. Men att särbehandlingen måste vara negativ följer inte. Det finns också hjältekategorier som skiljer sig från ”oss” just genom sin överlägsenhet. Kanske kan det motivera positiv särbehandling.

Därmed övergår jag till den diskursiva diskrimineringens olika former.

## Diskursiv diskriminering

Jag urskiljar fyra former av diskursiv diskriminering: exkludering, nedvärdering, objektivering och förslag som pekar mot icke-språklig negativ särbehandling. Alla är olika former av negativ särbehandling med språkliga medel. Tabell 1 sammanfattar typologin, som förklaras bit för bit i resten av detta avsnitt.

### Exkludering

Begreppet social exkludering används på flera sätt i litteraturen och syftar på processer i vilka grupper av människor utestängs från ekonomiska resurser, utbildning, välfärdstjänster eller andra nyttigheter som en majoritet av en viss befolkning har tillgång till (Rodgers 1995). **Exkludering i diskurs** kan betraktas som en speciell form av social utestängning, en utestängning i språkliga sammanhang och med språkets hjälp. Jag urskiljar två huvudformer.

**Exkludering av röster** inträffar när en grupp människor utestängs från diskussioner av vikt för dem. Exkludering av röster kan bara studeras som ett mönster i en dis-

<sup>8</sup> Också i andra uppslagsverk utpekas fysiska skillnader mellan personer med och utan Downs syndrom i minsta detalj. *Bra Böcker's Lexikon 2000* (1996) berättar t.ex. att personer med Downs syndrom har ett ovanligt stort utrymme mellan första och andra tån.




Tabell 1. Den diskursiva diskrimineringens former.

Typ av diskursiv diskriminering	Exempel på uttryck	Typisk talhandling
Exkludering	Exkludering av röster	Ingen
	Osynliggörande	Ikke-benämning; avstående från att referera till grupper
Nedvärdering	Nedvärderande benämningar	Benämning
	Nedvärderande beskrivningar	Beskrivning, tillskrivande av egenskaper eller påståenden om betende
	Nedvärderande associationer	Ingen; framför allt aktuellt som mönster i diskurs
Objektifiering	Människor diskuteras som om de saknade känslor, behov och önsningar, <i>denial of subjectivity</i>	Argumentation, beskrivning
	Människor diskuteras på annat sätt som om de vore saker, t.ex. verktyg, <i>instrumentality</i>	Argumentation, beskrivning
Förslag som pekar mot icke-språklig negativ särbehandling	Uttalade förslag	Argumentation
	Stöd för pågående negativ särbehandling, normalisering	Ingen

kurs och enskilda talhandlingar är svåra att peka ut. Sådan utestängning är en gradfråga. Vid total exkludering av röster är dessa helt frånvarande i diskursens manifestationer, d.v.s. de texter den ger upphov till. Debatten om en steriliseringslag, i första hand riktad mot dem som kallades sinnesslöa, exemplifierar väl detta. Givetvis var stiftandet av en sådan lag och hur den skulle utformas och brukas en viktig fråga för de närmast berörda. Men de tillfrågades inte. Deras eventuella åsikter i frågan refererades inte i debatten. Detta kan inte förklaras med att alla berörda var intellektuellt inkapabla att förstå vad saken gällde. Att flera debattörer var väl medvetna om att det bland personerna ifråga fanns många som kunde läsa och skriva och väl uttrycka sina åsikter, framgår av debatten.

Vid en lägre grad av exkludering rapporteras, genom referat eller citat, de berördas åsikter. Ett exempel är en andrakammardebatt 1932 där en talare argumenterade för vikten av att "vanartiga gossar" gavs en yrkesutbildning på uppfostringsanstalten Bona. Han hävdade, att Bonas ledning ofta mottog brev från tidigare elever som han sade uttryckte tacksamhet över att de fått en yrkesutbildning på Bona, något de ansåg ha räddat dem från brottets bana. Förutsatt att talaren refererade innehållet i breven riktigt, kan man säga att dessa tidigare Bona-elevers röster faktiskt gav visst eko i denna riksdagsdebatt.<sup>9</sup> I moderna medier kommer människor också till tals i intervjuer.

Tabell 2. Exkludering av röster.

Mest exkluderande		Mest inkluderande
		
Frågor av vikt för gruppmedlemmarna diskuteras utan att det refereras till deras uttryckta intressen	Gruppmedlemmars uttryckta intressen citeras eller refereras	Gruppmedlemmar deltar i debatten på egna villkor

Men dessa har sitt speciella format. Arbetsrutiner och enskilda journalister bestämmer vem som ska intervjuas och vilka frågor som ska ställas. De som däremot ger ut en egen tidskrift, får sina debattinlägg publicerade, gör sina egna TV-reportage eller fungerar som remissinstans för ett lagförslag, kan sägas vara mindre utestängda än de som bara får svara på reportrars frågor. I den mån någon kan sägas delta på egna villkor i en debatt från början styrd av mediastrukturen, gör de det.

Tabell 2 visar olika steg från total utestängning till att vara väl inkluderad i debatten. Gränserna mellan stegen är flytande.

Att utestängning av röster är en form av negativ särbehandling beror i första hand på konsekvenserna: eftersom olika grupper talar från olika sociala positioner leder det ofta till att vissa sätt att formulera problem och lösningar utestängs.<sup>10</sup> Detta är väl förenligt med såväl teoretiska utgångspunkter som *stand-point* teori (t.ex. Smith 1987; Hartsock 1987), som med historiska erfarenheter av hur grupper som kämpat för sina rättigheter strävat efter att göra sig hörda i offentligheten med sina egna problemformuleringar.

Den andra huvudformen av exkludering kallar jag **osynliggörande**. I detta fall utestängs inte uttryck för gruppers åsikter, utan omnämmanden och representationer av grupper. De talhandlingar som är aktuella skulle kunna kallas icke-benämmande. Personer som tenderar att placeras i någon bestämd social kategori är osynliga eller underrepresenterade i texter manifesterade i en viss diskurs. Ett exempel från mitt studerade material är de 111 av 187 genomgångna valaffischer från riksdagsvalet 1994 som avbildade minst en person.<sup>11</sup> Av alla de avbildade personerna hade ingen ett synligt handikapp och ingen mörkare hud än flertalet i Sverige. Bara två personer framstod för betraktaren som om de själva eller deras föräldrar invandrat till Sverige. De avbildade personerna kan naturligtvis i verkligheten ha haft någon typ av handikapp eller varit födda i andra länder än Sverige. Men för att förmedla budskapet att människorna på bilden hade någon typ av funktionshinder eller att de inte var svenskar från födseln hade det krävts användandet av sådana tecken som i den offentliga diskursen

9 Riksdagens protokoll 1932, Andra kammaren nr 37.

10 För att grupper som faktiskt saknar förmåga att uttrycka åsikter eller intressen inte ska diskrimineras krävs istället att andra talar för dem, ger dem röst, i debatten. Det kan t.ex. gälla små barn eller gravt dementa personer.

11 De 187 affischerna var de som återfanns i Kungliga Bibliotekets affischsamling från detta val. Det totala antalet personer på affischerna räknades inte men många affischer avbildade två, tre eller flera personer.

vid tiden indikerade detta, t.ex. rullstol eller vit käpp, respektive mörk hår- eller hudfärg.

Varför är då osynliggörande eller underrepresentation negativ särbehandling? Medieforskare har hävdat att underrepresentation av grupper i massmedierna ofta är ett tecken på att dessa grupper tillskrivs ett lågt värde eller åtminstone anses ointressanta (jfr. Tuchman 1978; von Feilitzen 1989). Det som inte visas kan vara det man vill gömma undan, det som ses som skamligt och dåligt. Det tycks också finnas ett starkt socialt och psykologiskt behov hos människor att bli bekräftade genom synlighet; att osynliggöras upplevs som starkt kränkande.

Inte all synlighet är positiv. "Invandrare" som i massmedierna associeras med olika problem är ett exempel. Problemet här är att synliggörandet är ensidigt. Gruppens vanliga och varierade erfarenheter och levnadsomständigheter är fortfarande osynliggjorda.

Grupper av människor kan alltså exkluderas genom att deras åsikter eller bilder och omnämnanden av dem utestängs. Själva benämningen kan också vara exkluderande, så som fallet är när en underkategori får låna sitt namn till en överordnad kategori av vilken den bara är en del. När *all men on Earth* inkluderar inte bara män utan även kvinnor och barn är detta vad som händer. Kvinnorna och barnen är logiskt sett inkluderade men benämns inte.<sup>12</sup>

### Nedvärdering

**Nedvärdering** föreligger när "de andra" framställs som sämre än den egna gruppen. Nedvärdering har inte, som exkludering, någon direkt parallell i icke-språkliga sociala praktiker. van Dijk (1993 och andra arbeten) analyserar alltså rasistisk diskurs som bestående av *positive self-presentation* och *negative other-presentation*. *Negative other-presentation* är ett mycket vitt begrepp hos van Dijk och omfattar snarast alla de olika former jag urskiljer av diskursiv diskriminering. Men även med mitt snävare begrepp är de språkliga former som detta slags diskursiv diskriminering kan ta sig mycket varierade.

Kontexten är – liksom vid annan texttolkning – viktig för att avgöra när ett språkligt uttryck ska tolkas som nedvärderande. Ett uttryck som "flata" har hög potential att vara det när det uttalas av en heterosexuell och homofobisk person om eller till en kvinna som han eller hon anser vara homosexuell, medan samma uttryck använt mellan lesbiska kvinnor har låg potential att uppfattas så.

Några språkliga former som nedvärdering kan ta sig är genom talhandlingarna att benämna och att beskriva samt genom associativa mönster som kan uppstå på diskursnivå.

Uppenbart är att *benämningar*, det val av etikett för en grupp som görs, kan vara nedvärderande. Reisigl & Wodak (2001) analyserar *referential strategies* som potentiellt diskriminerande och exemplifierar med klart nedsättande benämningar som tyskans *Neger*. Benämningar är uppenbarligen nedvärderande när, som i detta fall, språket erbjuder andra mer neutrala eller positiva benämningar men de negativa ändå väljs.

12 Det är oklart om ordet "men" här ska förstås som flertydigt eller om uttrycket är metonymiskt, d.v.s. att en del av helheten som framstår som speciellt viktig eller signifikant får stå för helheten.

Mindre tydliga fall är när språket inte erbjuder olika benämningar som uttrycker olika värdering. Ett sådant exempel är ordet "idiot" som användes på bl.a. 1930-talet som en vedertagen benämning för en grupp människor som, i enlighet med standardiserade IQ-mätningar, ansågs ha speciellt låg intelligens. Ordet användes allmänt av psykiatriker, läkare och lekmän samt i riksdagsdebatten. Ingen annan vedertagen benämning fanns. Att ordet *idiot* skulle uppfattas som starkt nedvärderande om det användes om personer med förståndshandikapp tillåter inte att vi automatiskt kan dra samma slutsats om 1930-talet. Jag hävdar dock att det var nedvärderande även på 1930-talet. Den betydelse *Svenske Uppslagsbok* från 1932 ger ordet är

...sinnesslö el. sinnessvag person, obildbar el. mindre bildbar människa; som okvädinsord: dumbom, tjockskalle.

Ordets två betydelse var alltså så etablerade i språket att de naglats fast i uppslagsverken. Ett ord som samtidigt var ett allmänt okvädinsord användes oproblematiserat om en grupp människor. Jag drar slutsatsen att den diskursiva diskrimineringen var djupt rotad i diskursen på denna punkt.

Nedvärderingen kan också uttryckas genom hur grupper *beskrivs*. I följande resonemang skiljer jag dels mellan beskrivningar av individer och av grupper, dels mellan beskrivningar som enskilda talhandlingar och som mönster i en diskurs.

Genom enskilda talhandlingar kan individer beskrivas i nedsättande termer och dessutom tydligt sorteras in i en kategori. Den som utfört talhandlingen, t.ex. skrivit en viss text, kan ha gjort det utifrån en negativ stereotyp om personer i denna kategori. Här måste man dock studera större textmängder i avsikt att komma åt diskursiva mönster för att kunna uttala sig om ifall diskriminering föreligger. Ett exempel erbjuder svensk 30-talsfilm. Åtminstone var tionde svensk film från 1930-talet har analyserats som innehållande en negativt stereotypiserad judisk karaktär: ofta var filmens jude skurken, gärna en girig affärsman involverad i tvivelaktiga affärer och framställd som hal, skum och manipulativ (Qvist 1995: 436-443). Dessa framställningar av uppiktade individer kan urskiljas som diskriminerande just därför att ett mönster framträder när ett flertal filmer studeras: det är då vi kan känna igen de enskilda rollfigurerna som färgade av en negativ stereotyp om judar.

I nutid spelar journalistikens reportagegenre troligen en viktig roll i upprätthållandet av negativa stereotyper. Som en journalist uttrycker det:

När jag som enskild journalist skriver om en ung invandrarkille som är på väg in i tung kriminalitet för att han känner sig utestängd av samhället så berättar jag något som är sant, men om många av mina kolleger skriver liknande artiklar och om denna typ av artiklar är den enda vi skriver om unga invandrare, så producerar vi tillsammans en lögn.<sup>13</sup>

Jag skulle avsluta meningen "...så producerar vi tillsammans en negativ stereotyp, vilket är en form av nedvärdering". Det som är viktigt här är just att denna artikeltyp är "den enda" eller ofta förekommande där personer insorterade i denna kategori förekommer. Man kan jämföra med nyhetsrapporteringen kring grova våldsbrott där vi

13 Polite 1998: 125.

Tabell 3. Diskriminerande nedvärderande beskrivningar.

	Som enstaka talhandlingar	Som mönster i en diskurs
<b>Negativa påståenden om individuella gruppmedlemmar</b>	Inte möjliga att bedöma	Diskriminerande om neutrala/positiva skildringar saknas
<b>Negativa värdepåståenden om hela grupper</b>	Diskriminerande	Diskriminerande
<b>Negativa faktapåståenden om hela grupper</b>	Diskriminerande om uppgifter redovisas ensidigt	Diskriminerande om neutrala/positiva skildringar saknas

nästan alltid får veta att brottslingen är en man. Detta skapar förmodligen en föreställning om att de som begår grova våldsbrott (nästan) alltid är män, kanske en överdriven föreställning. Men det är inte troligt att det skapar stereotypen av män som grova brottslingar eftersom män i medierna förekommer i en myriad andra sammanhang, neutrala såväl som positiva. En kombination av nedvärdering och osynliggörande, d.v.s. när gruppmedlemmar oftast eller enbart synliggörs i negativa sammanhang, är troligen något som starkt bidrar till existensen och fortlevandet av negativa stereotyper (om stereotyper om grupper av människor, se t.ex. Macrae et. al. 1996).

Nedvärdering kan också uttryckas genom enskilda talhandlingar, nämligen när beskrivningarna eller framställningarna är generaliserande och gäller *hela grupper*. Enklast är avgörandet då utsagorna om grupper är öppet värderande snarare än faktuell. Värderande nedsättande utsagor om grupper måste alltid betraktas som nedvärdering.

Förmodligen är sådana inte särskilt vanliga i modern svensk offentlighet. De flesta generaliserande negativa utsagor är troligen av faktuell karaktär, d.v.s. de förmedlar påståenden med sanningsanspråk, som när det hävdas att en viss etnisk grupp har högre kriminalitet än majoritetsbefolkningen. Här kompliceras genast bedömningen av om det är fråga om diskriminering av att vår intuition tycks säga att sanningshalten faktiskt spelar roll. Vi är i alla fall mer benägna att betrakta ett negativt faktuellt påstående om en grupp som diskriminerande om vi bedömer det som falskt än om vi bedömer det som sant. Samtidigt gäller samma iakttagelse som ifråga om framställningar av individer. Om negativa generaliseringar ständigt görs, på bekostnad av neutrala och positiva generaliseringar i diskursen, är detta diskriminerande oavsett sanningshalten i beskrivningarna. Problemet med sanningshalten rör alltså bara enstaka talhandlingar eller texter där generaliseringar görs. Här verkar den bästa lösningen vara att betrakta som nedvärderande uttalanden eller texter där påståenden görs som inte kan underbyggas med någon grad av trovärdighet eller där det finns andra kända fakta som talar emot och som inte redovisas.

Tabell 3 sammanfattar resonemanget om i vilka fall beskrivningar – tillskrivande av egenskaper eller påståenden om beteende – är diskriminerande.

Hittills har jag talat om benämningar och beskrivningar. Jag vill också peka på den mångfald former som beskrivningar kan ta sig. De kan skilja sig i hur explicita eller implicita de är och de kan framställas bokstavligt såväl som metaforiskt.<sup>14</sup>

Slutligen kan nedvärdering på diskursiv nivå skapas genom *associationer* utan att benämningar eller beskrivningar är nedvärderande. Dessa associationer kan i sin tur skapas med många språkliga medel. Redan nämnt är när omnämnandet av individer eller grupper är exkluderade i neutrala eller positiva sammanhang men förekommer i skildringar som för problem av olika slag. Detta kommer till uttryck som ett mönster i en diskurs. Men negativa associationer kan också skapas i enstaka texter. Jag ska avsluta genomgången av olika former av nedvärdering med ett sådant exempel, hämtat från folkpartiets integrationspolitiska program inför valet 2002. I stor font på sidan 2 står att läsa:

- I Sverige ska den som kan försörja sig själv.
- I Sverige får barn vara barn.
- I Sverige har kvinnor samma rättigheter som män.

Här görs inga uttryckliga påståenden om grupperna ”invandrare” eller ”svenskar”. Meningarna kan läsas både som påståenden om hur situationen faktiskt är i Sverige och som normativa uttryck för hur vi i Sverige vill ha det. Men de måste läsas mot den fond som resten av programmet utgör. I programmet finns en grupp som står i centrum och hela tiden relateras till Sverige och det svenska, en grupp som omnämns mer än 70 gånger och kallas ”invandrare”. Denna grupp fås att stå för det negativa beteendet att inte försörja sig själv fast man kan o.s.v., utan att explicita påståenden med denna innebörd görs. Hade sådana gjorts hade författarna också varit tvungna att specificera vilken typ av generalisering som avses. Nu vet man inte om man anser att det är vissa, många eller de flesta ”invandrare” som står för dessa negativa beteenden eller i vilken utsträckning även ”svenskar” ägnar sig åt dem.

### Objektifiering

Med objektifiering avses att människor i ett eller annat avseende behandlas som om de vore ting. Enligt Martha Nussbaum (1999: 218) finns ett antal olika sätt på vilka människor kan behandlas som ting. Dessa blir mycket ofta moraliskt problematiska. Bland dessa kan nämnas *instrumentality*, att människor behandlas som om de enbart vore verktyg för andra människors syften. En annan form är enligt Nussbaum *denial of subjectivity*, vilket innebär att människor förnekas sin subjektivitet i bemärkelsen att de behandlas som om de saknade egen vilja och egna önskemål, känslor och behov.

Objektifiering blir till negativ särbehandling, när det föreligger en maktasymmetri, så att en part kan objektifiera en annan medan den andra parten inte har samma möjlighet. Att människor objektifieras i bemärkelsen att de behandlas som verktyg för andras syften är t.ex. en vardagssituation: alla använder vi andra människor i privatliv och arbete för att uppnå olika mål. Men så länge de objektifierande relationerna är nå-

14 För en analys som visar hur den grupp som vid tiden kallades ”utvecklingsstörda” nedvärderas genom de metaforer som används men inte i det bokstavliga språkbruket, se Bergström & Boréus 2005: 369-370, 421-423.

gorlunda ömsesidiga är det inte fråga om negativ särbehandling. Slavägarklassen som använder slavarnas arbetskraft som verktyg för att främja sina egna ekonomiska intressen är däremot ett reodlat exempel på diskriminerande objektifiering.

Objektifiering har språkliga såväl som icke-språkliga uttryck. Objektifieringens diskursiva uttryck består i att människor diskuteras som om de vore ting. Här kan olika typer av talhandlingar vara aktuella. Jag har funnit det centralt att analysera argumentation, men även beskrivningar kan uttrycka objektifiering.

Fallet med de ”sinnesslöa” på 1930-talet ger övertydliga exempel. Den parlamentariska debatten i steriliseringsfrågan präglades starkt av *denial of subjectivity*, d.v.s. de ”sinnesslöa” diskuterades som om deras egen vilja och deras behov inte spelade roll. För att undersöka denna aspekt systematiskt har jag strukturerat upp debatten i ett antal viktiga teser och de argument som framfördes för och emot dessa i enlighet med vanliga sätt att strukturera upp argumentationer på (Toulmin 1958; Naess 1992). Frågan har då gällt i vilken utsträckning man i argumentationen vägrade in behov etc. hos dem diskussionen i första hand gällde, de ”sinnesslöa”.<sup>15</sup>

Enigheten om att det var nödvändigt att införa en steriliseringslag var närmast total i debatten, varför inga riktiga argument emot framfördes. Bland argumenten för behovet av en lag fanns det rashygieniska:

...måste det dock för staten framstå såsom en angelägenhet av vikt att om möjligt söka förhindra de psykiskt defektas fortplantning. Denna fråga har också blivit beaktad inom vårt lands äktenskapslagstiftning. (...) Dessa bestämmelser hava åtminstone till väsentligaste mån tillkommit i rashygieniskt syfte.<sup>16</sup>

Det rashygieniska argumentet var dock också ifrågasatt eftersom man var osäker på ärftlighetsgången för ”psykisk undermålighet”. Däremot ifrågasattes aldrig en av de premisser (*warrant* hos Toulmin) som gjorde det rashygieniska argumentet till ett argument för en steriliseringslag. Den premiss som gör att sterilisering bör vidtas av rashygieniska skäl, under förutsättning att det verkligen leder till att de ”sinnesslösas” antal i befolkningen nedbringas, är att sådana personers existens är av ondo. I hela materialet beskrivs de som en börda för samhället och sin närmaste omgivning:

Förefintligheten av fysiskt och psykiskt undermåliga individer i större utsträckning är för samhället en börda i mer än ett hänseende. Dyliga individer äro i regel alls icke eller föga samhällsnyttiga samt måste merendels försörjas på det allmännas bekostnad och förorsaka därigenom samhället avsevärda kostnader. Genom den tillsyn och vård, varav de ofta äro i behov, binda de även mycken arbetskraft; och äro de även i övrigt på mångahanda sätt till tunga och obehag för sina anhöriga och omgivningen.<sup>17</sup>

15 Det material som analyserats består av alla centrala dokument som rörde steriliseringsfrågan i den parlamentariska debatt som pågick från och till 1922 till 1934: utredningar, motioner, propositioner, protokoll från debatten i Riksdagens båda kamrar m.m.

16 Andra lagutskottets utlåtande nr 24, 1922 om Alfred Petréns m.fl. motion om införandet av en steriliseringslag, s. 12-13.

17 Andra lagutskottets utlåtande nr 24, 1922, s. 12.

Viktigare än det rashygieniska argumentet i debatten var dock ett argument som vid tiden kallades "socialt" och som handlade om att "sinnesslöa" inte klarade av sin föräldraroll, vilket ledde till att samhället måste omhänderta barnen.

Argumentationen för att det behövdes en steriliseringslag utgick med andra ord från vad som sågs som samhälleliga behov av att minska andelen "sinnesslöa" i befolkningen eller åtminstone minska andelen "sinnesslöa" föräldrar. I en icke-objektifierande debatt skulle man förväntat sig att vissa viktiga motargument som just tog hänsyn till de "sinnesslösas" egna känslor och behov vägdes in, bland dem det lidande som steriliseringen kunde tänkas leda till, den frihetsinskränkning det handlade om, samt det hot mot de berördas integritet som man skulle kunna tolka lagen som. Det görs nu i ett fåtal sammanhang antydningar i denna riktning, men dessa tas inte på stort allvar i debatten och de framförs aldrig som argument mot lagens instiftande.

Jag har också analyserat andra delar av argumentationen kring lagen och dess utformning. Resultatet är detsamma: argumentationen inrymmer nästan inte alls hänsynstagande till dem som skulle steriliseras. Annan forskning tyder på att även debatten i en vidare samhällelig sfär, bland jurister (Runcis 1998), läkare (Lynöe 2000) och delar av kvinnorörelsen (Levin 1997) var praktiskt taget helt objektifierande i denna mening.

Genomgången av argumentationen tyder inte på att de "sinnesslöa" användes eller diskuterades som verktyg på så sätt som slaven. Verktyg är värdefulla föremål men det slags ting som de "sinnesslöa" snarare framställdes som var avfall, till och med hotfullt avfall (som atomsopor om nu sådana hade funnits vid tiden). Men i vetenskapliga studier, utförda av läkare och psykiatriker, fick de utgöra verktyg för sökande av kunskap (om läkare och psykiatriker ibland var studieobjekt för de "sinnesslöa" lämnade detta i så fall inga avtryck i det offentliga). I texter från tiden framställs de också på så sätt. Troligen bidrog objektifieringen i diskursen till det s.k. sockerförsöket, som beslutades av Sveriges riksdag i slutet av 1930-talet och genomfördes under 1940-talet. I ett försök att samla information om sambandet mellan sockerkonsumtion och karies gavs olika grupper på en anstalt för "idioter" olika slags föda och inverkan på tänderna studerades. Vissa grupper fick konsumera stora mängder socker, upp till 24 kolor samt vetebröd och sackaroslösning, varje dag. Försökspersonerna hade inte gett sitt medgivande till att delta i experimenten. Studien pågick i flera år och det förefaller som om försökspersonerna inte fick tandvård förrän mot slutet av perioden eller efter avslutat experiment (Frykman 1998).

### **Förslag som pekar mot icke-språklig negativ särbehandling**

Förslag som pekar mot, eller understödjer, orättfärdig negativ särbehandling som inte enbart är språklig, är en viktig form av diskursiv diskriminering därför att den just är så nära förknippad med icke-språkliga praktiker. Den typ av talhandling som är aktuell är främst argumentation. Begreppet kan operationaliseras till sådan behandling som är specifik för en viss grupp och som skadar dess medlemmar psykiskt, fysiskt eller socialt och detta inte kan rättfärdigas. Här är det viktigt att påpeka att analysen måste göras från diskursens utsida. Det är sällan den behandling som föreslås fram-



ställs som om det skulle röra sig om negativ särbehandling. Gör den det framställs den ändå inte som *orättfärdig*.

I de följande exemplen lämnar jag den tragiska behandlingen av de "sinnesslöa" under 1930-talet och förflyttar mig först till nutida offentlig debatt om "invandrare". Här är förslag till negativ särbehandling förmodligen inte speciellt vanliga. Inför valet 2002 återfinns de i Sverigedemokraternas valmanifest som bl.a. föreslår att invandrare som inte anpassat sig till det svenska samhället ska utvisas om de inte behöver skydd som flyktingar och att icke-medborgare som inte kan försörja sig själva ska skickas tillbaka till sina ursprungsländer. Att dessa förslag drabbar en viss grupp invånare men inte majoriteten är självklart, d.v.s. att de är förslag till negativ särbehandling. Även ett annat förslag i programmet, nämligen att det ska bli svårare att få invandra med anledning av att man har släktingar i Sverige, särbehandlar negativt en svensk grupp, nämligen just de personer som har invandrat och har många av sina släktingar boende utomlands. Sverigedemokraterna skulle naturligtvis hävda att denna negativ särbehandling var rättfärdig.

Men inte bara vilken negativ särbehandling som kan anses rättfärdig, utan även vad som *är* negativ särbehandling, kan vara kontroversiellt. I vissa fall är en praxis så vedertagen att det inte är förrän i efterhand, utifrån andra diskurser, som åtgärden kan betraktas som negativ särbehandling. Ett exempel är de pedagogiska metoder som användes i undervisningen av döva barn ända fram till 1970-talet. Överallt där döva umgås används teckenspråk: att använda synliga tecken istället för ljud är det naturliga sättet att kommunicera för den som inte hör. Ändå användes den s.k. talmetoden i dövundervisningen under många decennier i Sverige. All undervisning skedde på talad svenska och de elever som använde teckenspråk med varandra kunde till och med bestraffas. Detta innebar att en mycket stor del av skoltiden ägnades åt träning i läppavläsning och tal. För de flesta döva blir både förståelsen av andras tal och förmågan att göra sig förstådd med tal mycket mer begränsad än för en hörande person. En person som lär sig teckenspråk som sitt första språk blir däremot lika flytande på detta som en hörande person som har ett talat språk som modersmål. Följden av att de döva barnen inte fick använda teckenspråk var ofta både sämre språkinlärning över huvud taget och sämre kunskap i olika skolämnen. Det första berodde på att de inte fick lära sig sitt "naturliga" språk från början och inte utveckla det i sin utbildning. Det andra berodde både på att så stor del av skoltiden måste användas för träning i tal och läppavläsning att andra skolämnen fick stryka på foten och att barnen ofta hade svårt att hänga med på de talade lektionerna.

Numer är teckenspråk officiellt modersmål för dem som föds döva i Sverige och all undervisning sker på teckenspråk. Den officiella synen har svängt och användandet av talmetoden framstår nu som förtryckande. Jag bedömer den som en form av negativ särbehandling: de hörande barnen fick ju utbildas på det språk som var deras naturliga. Men under den tid som talmetoden härskade i utbildningen framställdes den i offentligheten som det naturliga och icke ifrågasatta sättet att bedriva utbildning. Detta kallar jag **normalisering** av en negativ särbehandling och betraktar den som en typ av förslag som leder mot negativ särbehandling, trots att inget föreslås här: talhandlingen är inte argumentation.

Därmed har jag presenterat typologins olika delar och ska avsluta med en diskussion av dess användbarhet.

### Typologins användbarhet

En invändning mot att typologin skulle vara meningsfull är att den är skapad utanför de diskurser den kan användas för att analysera, vilket kan ge upphov till historielösa tolkningar som inte har att göra med de diskurser det gäller. Begreppet diskriminering används för att undersöka även diskurser inom vilka föreställningen om diskriminering inte ens var formulerad. Men för att kunna bedriva någon form av idé- eller ideologikritik, eller *CDA*, kritisk diskursanalys, måste man förflytta sig utanför diskursen för att hävda att det hade kunnat vara annorlunda, att det finns andra tänkbara framställningar som är minst lika rimliga som de man pekar på i en bestämd diskurs.

Men trots att analysinstrumentet är skapat utanför diskursen (eller snarare i en annan diskurs än de analyserade) bör *tolkningar av språkbruket* ske inomdiskursivt. Ett exempel jag givit är ordet "idiot": jag hävdar nu att det var nedsättande även på 1930-talet, men utifrån en argumentation byggd på andra inslag i 30-talsdiskursen och inte utifrån innebörden och användningen av "idiot" nu.

Jag menar alltså att en historielöshet i bemärkelsen att analysverktyg (i detta fall typologin över diskursiv diskriminering) används på diskurser där de är främmande kan vara legitima utifrån ideologikritiska (och kanske även andra) syften. Däremot är det viktigt att tolkningen av språket i de analyserade texterna sker inom diskursens tolkningsramar. Annars har man misslyckts med att förstå diskursen på ett semantiskt plan.

Typologins användbarhet ligger framför allt i att den underlättar synkrona och diakrona jämförelser. Den aspekt av diskriminering som tar sig språkliga uttryck är en viktig del av diskriminerande praktiker i olika samhällen och det finns behov av att kunna följa trender och fluktuationer i den diskursiva diskrimineringen av olika grupper i offentlig debatt. När det gäller ett fall av diskursiv diskriminering som diskuteras i denna artikel, den som riktas mot personer som kategoriseras som "invandrare" i modern svensk offentlig debatt, saknas fortfarande överblick över de senaste decenniernas utveckling. En del forskning (Brune 1996), liksom noggranna journalistiska undersökningar (Tamas 2002) indikerar att sådan diskriminering fluktuerat under senare decennier, med en topp i början av 1990-talet. En del forskning pekar svagt åt en gradvis försämring av klimatet under de senaste 30 åren, men överblick saknas alltså fortfarande. Likaså skulle systematiska jämförelser mellan länder och regioner vara mycket värdefulla.

Typologin lämpar sig inte för hård kvantifiering. Man kan exempelvis inte meningsfullt räkna antal exkluderingar i ett visst tidningsmaterial. Önskar man i första hand kvantifiera behöver man en innehållsanalytisk metod som bygger på räkning av vissa enheter, t.ex. ord. Men som jag visat ovan är de språkliga uttryck som t.ex. exkludering och nedvärdering kan ta sig mycket varierade och analysen bör också vara öppen för nya uttryck av dessa grundformer. Stor del av analysen måste därför ligga på den semantiska nivån. Ingen programvara skulle exempelvis räcka till för den analys av objektifiering i diskurs som demonstrerats ovan.<sup>18</sup>

Typologin utgör ändå ett instrument för jämförelse som bör kunna användas med gott hopp om intersubjektivitet i bedömningar. Tolkningsosäkerhet, liksom osäkerhet om när något lämpligen bedöms som negativ särbehandling, kommer att uppstå i vissa fall. Det är dock priset som måste betalas om man inte är beredd att sortera bort mycket stor del av den semantiska information som ryms i texter och som spelar stor roll för de människor som lever med och i diskurserna.

Som avslutning vill jag återvända till artikelns inledande citat. Det exemplifierar de olika grundformerna av diskursiv diskriminering, antingen genom att uttrycka dem eller genom att utgöra ett inslag i en diskriminerande diskurs. De som citatet i första hand handlar om, de "sinnesslöa", ges inte röst någonstans i det genomgångna materialet så citatet är typiskt för denna exkludering av röster. Nedvärderande beskrivningar av dessa människor vars omvårdnad sågs som en belastning för samhället och uttryck som "mindervärdiga" förekommer i citatet och genomgående i materialet. Citatet ger också en hänvisning till det starkt objektifierande inslaget i diskursen där behandlingen av de "sinnesslöa" nästan enbart diskuteras utifrån ett förment samhällsintresse och där deras egna önskningsar, behov och känslor praktiskt taget helt hålls utanför kalkylen. Den sista meningen i citatet, "Det nämnda samhällsintresset motiverar ett aktivt ingripande", antyder att förslag som skulle peka mot icke-språklig negativ särbehandling följer i denna SOU och formuleras i debatten som helhet.

Man kan ana av citatet att de "sinnesslöa" också är distanserade i diskursen och att de av författaren till citatet framstår som djupt annorlunda den grupp han själv räknar sig till (troligen de "kulturbärande samhällselementen"). Denna aspekt är också påtaglig i diskursen. Det finns en hel rad fasta benämningar, varav flera av dem substantiv, som används i många sammanhang för att beteckna de personer det gäller: idiot, imbecill, sinnesslö osv. Men framför allt beskrivs de "sinnesslöa" genomgående som avvikande intellektuellt, fysiskt och moraliskt.<sup>19</sup>

18 Därmed inte sagt att programmen blir överflödiga. De kan vara till nytta för att identifiera de texter och textstycken som är lämpliga för noggrannare analys. Konkordanslistor (som visar i vilka sammanhang olika ord förekommer i bestämda textmängder) kan vara till hjälp i analysen av hur olika grupper associeras med vissa negativt värderade fenomen. Ordräkning kan ge upplysning om i vilken utsträckning nedsättande benämningar används osv.

19 Jag vill tacka seminariet i politisk teori vid statsvetenskapliga institutionen i Stockholm för initerade synpunkter på en tidigare version av denna text.

## Referenser

- Austin, J L, 1975. *How To Do Things With Words*. (red Urmson, J O & Sbisà, M). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Banakar, R, 1993. Det offentliga samtalet om etnokulturella frågor, *Häftet för kritiska studier* 1-2.
- Bergström, G & Boréus, K, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blommaert, J & Verschueren, J, 1998. *Debating Diversity: Analysing the discourse of tolerance*. London, New York: Routledge.
- Boréus, K, 2001. Discursive Discrimination and Its Expressions, *Nordicom Review*, Vol. 22, 2.
- Brune, Y, 1996. *Svenskar, invandrare och flyktingar i rubrikerna*. Arbetsrapport nr 63. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Brune, Y, 2004. *Nybeter från gränsen. Tre studier i journalistik om "invandrare", flyktingar och rasistiskt våld*. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Flowerdew, J, Li, D C S & Tran, S, 2002. Discriminatory news in discourse: some Hong Kong data, *Discourse & Society* Vol. 13(3).
- Frykman, E, 1998. Sockerförsöket, *Scandia. Tidskrift för historisk forskning* 64.
- Hartsock, N C M; 1987. The Feminist Standpoint: Developing the Ground for a Specifically Feminist Historical Materialism, i Harding, S, (red) 1987. *Feminism and Methodology*. Indiana: Indiana University Press, Open University Press.
- Lakoff, G, 1987. *Women, fire, and dangerous things*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Levin, H, 1997. *Kvinnorna på barrikaden. Sexualpolitik och sociala frågor 1923-36*. Stockholm: Carlsons.
- Lynöe, N, 2000. Rasförbättring genom sterilisering. Ett försök att värdera dåtidens handlingar. En studie av Svenska Läkaresällskapets skrifter 1920-1974, *Svensk Medicin* 68. Stockholm: Svenska Läkaresällskapet.
- Macrae, C N, Stangor, C & Hewstone, M, (red) 1996. *Stereotypes and Stereotyping*. New York, London: The Guilford Press.
- Naess, A, 1992. *Empirisk semantik*. Solna: Almqvist & Wiksell.
- Nussbaum, M, 1999. *Sex & Social Justice*. New York: Oxford University Press.
- Polite, O, 1998. För en ny journalistisk strategi, i Brune, Y, (red) 1998. *Mörk magi i vita medier. Svensk nyhetsjournalistik om invandrare, flyktingar och rasism*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Qvist, PO, 1995. *Folkhemmets bilder. Modernisering, motstånd och mentalitet i den svenska 30-talsfilmen*. Lund: Arkiv.
- Reisigl, M, & Wodak, R, 2001. *Discourse and Discrimination: Rhetorics of racism and antisemitism*. London, New York: Routledge.
- Rodgers, G, 1995. What is special about a social exclusion approach?, i Rodgers, G, Gore, C & Figueiredo, J B, (red) 1995. *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Rosch, E, 1978. Principles of Categorization, i Rosch, E & Lloyd, B, (red) 1978. *Cognition and Categorization*. Hillsdale, New York: Lawrence Erlbaum.
- Runcis, M, 1998. *Steriliseringar i folkhemmet*. Stockholm: Ordfront.
- Searle, J R, 1996. *The Construction of Social Reality*. London: Penguin Books.
- Smith, D E, 1987. Women's Perspective as a Radical Critique of Sociology, i Harding, S, (red) 1987. *Feminism and Methodology* Indiana: Indiana University Press, Open University Press.
- Tamas, G, 2002. *Lasermannen: en berättelse om Sverige*. Stockholm: Ordfront.

- Todorov, Z, 1999. *The Conquest of America: The question of the Other*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Toulmin, S, 1958. *The Uses of Argument*. London: Cambridge University Press.
- Tuchman, G, 1978. The Symbolic Annihilation of Women by the Mass Media, i Tuchman, G, Kaplan Daniels, A & Benét, J, (red) 1978. *Hearth and Home: Images of Women in the Mass Media*. New York: Oxford University Press.
- van Dijk, T A, 1993. *Elite Discourse and Racism*. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE.
- von Feilitzen, C, 1978. Barn, ungdomar, vuxna och äldre i TV, i Nowak, K, Strand, H, Andréni, G, Ross, S & von Feilitzen, C, (red) 1978. *Folket i TV. Demografi och social struktur i televisionens innehåll*. Stockholm: Centrum för masskommunikationsforskning, Stockholms Universitet.
- Åhlund, A, 1995. Lilla Aktuellt's förkrympta världsbild. Brott och bruk av kulturella koder, *Kulturella perspektiv. Svensk etnologisk tidskrift* 4.

# 1. Introduction

The purpose of this study is to investigate the effects of various factors on the performance of a system. The study is divided into several sections, each focusing on a different aspect of the system's performance.

The first section discusses the background and motivation for the study. The second section describes the methodology used in the study. The third section presents the results of the study, and the fourth section discusses the conclusions and implications of the study.

The study is organized as follows: Section 2 describes the methodology used in the study. Section 3 presents the results of the study. Section 4 discusses the conclusions and implications of the study.

The study is organized as follows: Section 2 describes the methodology used in the study. Section 3 presents the results of the study. Section 4 discusses the conclusions and implications of the study.

The study is organized as follows: Section 2 describes the methodology used in the study. Section 3 presents the results of the study. Section 4 discusses the conclusions and implications of the study.

The study is organized as follows: Section 2 describes the methodology used in the study. Section 3 presents the results of the study. Section 4 discusses the conclusions and implications of the study.

# ■ Översikter och meddelanden

## ■ Europas offentliga sfär(er)<sup>1</sup>

LUCAS PETTERSSON<sup>2</sup>

---

### ABSTRACT

*The Public Sphere(s) of Europe.* The aim of the essay is to discuss notions of a European public sphere, partly against the findings in previous empirical studies, partly against the results from an analyses of how the bombings in Madrid 2004 were framed and discussed in four different newspapers, based in different countries. The discussion shows that there is no single answer to the question if a European public sphere exists or not. There are some empirical findings which indicate that, at least the conditions for, a public sphere in Europe exist, while other findings points in the opposite direction. One conclusion that can be drawn from this, it is argued, is that the answer will depend on the theoretical point of departure for the study, as well as how the public sphere is measured. Another conclusion in the essay is that we need more empirical studies, where a comparative approach is used.

---

När Margot Wallströms presenterade sina ambitioner som nyutnämnd kommissionär för institutionella relationer och kommunikation inför Europaparlamentet poängterade hon bland annat att EU behövde en "ny kommunikationsstrategi". Det handlade om att institutionerna skulle använda massmedierna på ett mer professionellt sätt, men också om att de i högre grad skulle lyssna på medborgarna. Denna strategi – och det problem som den skulle råda bot på – stod också i fokus när Wall-

ströms talade inför en rad representanter för olika europeiska TV-bolag i april 2005. Å ena sidan, påpekade Wallström i sitt tal, finns det en "alarmerande" brist på kunskap om EU bland européerna, vilket resulterar i "voter apathy" och därmed bristande demokrati. En demokratisering av EU kräver med andra ord att medvetenheten om olika Europafrågor ökar, men även att folket får säga sitt om hur EU bör hantera dessa frågor, om vi skall tro Wallström. Å andra sidan betonade Wallström

- 1 Artikeln baseras till stora delar på en längre uppsats, vilken inom kort publiceras i Försvarshögskolans rapportserie (Pettersson 2005). En tidigare version av samma uppsats presenterades vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm 7-9 oktober 2004. Jag vill här passa på att tacka Peter Santesson-Wilson och övriga deltagare i arbetsgruppen Europaforskning för värdefulla kommentarer.
- 2 Fil dr Lucas Pettersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm. Han deltar i ett europeiskt forskningsprojekt som bl a studerar frågor om politiskt deltagande i civilsamhället. E-post: lucas.pettersson@statsvet.su.se

också, med tydlig adress till den aktuella åhörarskaran, att den offentliga diskussionen idag till största del sker inom de nationella gränserna. Medierna producerar nyheter och program för nationella läsare och tittare, inte för europeiska. Ja, även Europanyheter tenderar att filtreras genom nationella linser, påpekade hon i talet, och tillade: "No wonder it is hard to get Europeans to agree what Europe is all about!". Mot den bakgrunden lyfte så Wallström fram ett behov av gränsöverskridande dialog mellan Europas medborgare. Men hur, frågade hon samtidigt sina åhörare, kan en sådan "Europe-wide arena" eller "European public space" skapas?<sup>3</sup>

Vare sig Wallströms fråga eller den logik som låg bakom är ny, om man ser till kommissionens retorik över tid,<sup>4</sup> men det är trots det intressant att se hur de olika komponenterna politisk kommunikation, medier, soffliggare och demokrati här fångas i uttrycket – och visionen om – "en Europeisk offentlig rymd".

Men hur står det egentligen till med det offentliga rummet i Europa? Hur stort är behovet av en ny kommunikationsstrategi? Och hur problematiskt är det att europeerna i första hand vänder sig till nationella medier? Det är frågor som sträcker sig bortom Wallströms och kommissionens retorik – till den akademiska debatten om EU:s demokratiska underskott. Ett viktigt tema i denna debatt är att EU:s institutioner inte bara anses brista i for-

melet ansvarsutkrävande utan EU sägs även lida av ett "offentlighetsunderskott" (Gerhards 2000). På europeisk nivå skulle det helt enkelt saknas en offentlig sfär, motsvarande den som antas finnas på nationell nivå, vilket i sin tur anses vara en del av EU:s demokratiproblem (Kielmansegg 1996; Scharpf 1996; Karlsson 2001).

Syftet med den här uppsatsen är att diskutera frågan om en europeisk offentlig sfär, dels mot bakgrund av den empiriska forskning som finns på detta område idag, dels med utgångspunkt i en egen empirisk studie. I det senare fallet har syftet varit att bidra till att komplettera tidigare forskning, vilken fortfarande kan sägas lida av vissa centrala begränsningar, genom att undersöka hur bombdåden i Madrid 2004 kom att begripliggöras, presenteras och diskuteras i massmedier från fyra olika länder dagarna efter händelsen.

I nästa avsnitt ges först några inledande teoretiska utgångspunkter för diskussionen, med fokus på begreppet offentlig sfär (avsnitt 1). Därefter följer en diskussion av tidigare forskning på området, där också några viktiga tillkortakommanden i dessa studier lyfts fram (avsnitt 2). I avsnittet efter (avsnitt 3) presenteras sedan den empiriska studien av mediernas bild av Madriddåden. Där jämförs tre europeiska dagstidningar med en amerikansk med avseende på fyra olika aspekter, i syfte att visa om det fanns en europeisk dimension i rapporteringen. Avslutningsvis (avsnitt 4) lyfts några slutsatser fram, med fokus på vad som kan anses särskilt viktigt i fortsatta studier av en europeisk offentlig sfär.

## 1. Teoretiska reflektioner

Redan på ett teoretiskt plan är begreppet "offentlig sfär" svårdefinierat, omdiskute-

3 Se Wallströms tal (05/246) i samband konferensen "Putting the EU in the picture", Bryssel, 20 april 2005.

4 Se Pettersson (2002, kap 8-9) för en analys av kommissionens tidigare retorik på området. Där visar jag bl a att kommissionen redan 1984 gjorde en tydlig koppling mellan legitimitet, informationstillgång och medier i relation till en europeisk integration.



rat, och politiserat. I Jürgen Habermas (1962/1984) ursprungliga tappning gavs begreppet både en deskriptiv och en normativ innebörd. Dels syftade det på en beskrivning av en existerande social realitet som växte fram i 1700-talets Europa, dels på ett ideal för rationell kommunikation och diskussion medborgare emellan. Båda aspekterna har emellertid kritiserats. Från bland annat feministiskt håll har det betonats att den offentlighet som Habermas idealiserade i realiteten bara omfattade en homogen och starkt begränsad grupp i samhället – män i borgarskapet – och normativt har det bland annat väckts frågetecken kring Habermas rationalitetsideal liksom kring distinktionen mellan offentligt och privat (se Calhoun 1992).

Trots kritiken används begreppet flitigt, med en mer eller mindre preciserad innebörd, och det kan här finnas skäl att lyfta fram vissa centrala aspekter. Å ena sidan kopplas den offentliga sfären i regel samman med medborgarnas deltagande. "The public sphere 'takes place' when citizens, exercising the rights of assembly and association, gather as public bodies to discuss issues of the day, especially those of political concern", skriver t ex Peter Dahlgren (1995: 7). Å andra sidan betraktas den offentliga sfären samtidigt som en rumslig metafor för ett i huvudsak icke-rumsligt fenomen. Den är, påpekar t ex Craig Calhoun (2003), att betrakta som en "kommunikationsrymd" och som sådan överskrider den varje specifik plats, varje specifikt rum, samtidigt som den väver samman samtal från flera olika platser. Och, ju mer kommunikationsmedierna utvecklas, desto mer platslös blir offentligheten – även om förställningen (metaforen) om en offentlig plats lever kvar. På liknande sätt betonar John B Thompson (1995) att den "diskussion" som Dahlgren syftar på ovan inte behöver ske i en dialog

"face-to-face" utan att den med fördel kan medialiseras, dvs äga rum i den "kommunikationsrymd" som medierna skapar. Det offentliga samtalet – öppet för alla, fritt från tvång – som utgör grunden för begreppet mer normativa sida, behöver alltså inte nödvändigtvis ske vid samma tid och plats.

Mot den bakgrunden är det knappast överraskande att massmedierna utgör en central utgångspunkt i de flesta försök att studera en offentlig sfär. Det är dock inte den enda möjligheten. Så gör bl a Erik O Eriksen (2004) en distinktion mellan den diskussion som äger rum i formella politiska institutioner (särskilt parlamenten) – vad Nancy Fraser (1992) har kallat "starka offentligheter" – och den diskussion som inkluderar även civilsamhället, vad Erikson väljer att kalla "generella offentliga sfärer". I diskussionen om EU:s "offentlighetsunderskott" är det alltså en "generell offentlig sfär" som i första hand åsyftas, den som på ett eller annat sätt inkluderar medborgarna och massmedierna.

Med utgångspunkt i att den offentliga sfären dels kan uppfattas som en kommunikationsrymd, dels som en medborgerlig diskussion, ett samtal – där massmedierna i båda fallen spelar en central roll – kan en distinktion mellan offentlighetens *yttre struktur* och dess *inre dynamik* vara fruktbar. Betraktad som en yttre kommunikationsstruktur har den offentliga sfären en viss utsträckning geografiskt, socialt och kulturellt. Frågan om vem som omfattas av – och bär upp – den offentliga sfären, t ex genom att ta del av liknande information, samma argument eller gemensamma massmedier, står då i fokus, liksom frågan om vem som uteslängs från information och möjligheter att verka i kommunikationsrymden. Den yttre gränsen för var kommunikationsstrukturen börjar och slutar är följaktligen inte uppenbar, utan

det blir snarast en fråga om hur omfattande, tät och sammanlänkad kommunikationen är inom en viss rymd relativt en annan.<sup>5</sup> Så har det t ex poängterats att istället för att tala om *den* offentliga sfären, kan det finnas skäl att tala om en "sfär av offentligheter" som är mer eller mindre överlappande (Fraser 1992; i relation till en europeisk offentlighet, se Schlesinger & Kevin 2000; de Steeg 2002). Den yttre strukturen kan följaktligen vara mer eller mindre allomfattande respektive mer eller mindre fragmenterad och segmenterad.

Betraktas istället den offentliga sfärens inre dynamik blir frågor om vilket slags information som sprids och diskuteras i den yttre kommunikationsstrukturen (oavsett hur inkluderande den är), liksom frågor om vad som "kan" eller "bör" sägas, av vem, hur och när centrala – men även vad som *inte* kan/bör tas upp – vad vi kan kalla ett slags diskursiv utestängning. Hur den inre dynamiken fungerar skapar därmed olika förutsättningar för medborgarnas politiska deltagande, deras möjlighet att tillgodogöra sig politisk information och i vad mån de kan komma att känna gemenskap och samhörighet med övriga deltagare i den offentliga sfären.

Gemenskapsaspekten är värd att observera. I den akademiska diskursen har det å ena sidan betonats att "a certain dosage of solidarity" i själva verket är en förutsättning för en offentlig sfär (Eriksen 2004: 15). För att det offentliga samtalet skall kunna äga rum krävs någon form av kollectiv identitet baserad på vissa gemensamma värderingar (Price 1995). Hur "tjock" den gemensamma värdegrunden måste vara är dock omdiskuterat. På euro-

peisk nivå har denna fråga i hög grad kommit att handla om avsaknaden av ett gemensamt språk (se t ex Schlesinger 2003). Å andra sidan har det i omvänd ordning också poängterats att den offentliga sfären i sig bidrar till att *skapa* solidaritet och gemenskap (Schlesinger 2000). Calhoun (2002: 159) skriver:

The public sphere is also a form of social solidarity. It is one of the institutional forms in which the members of a society may be joined together with one another. In this sense, its counterparts are families, communities, bureaucracies, markets, and nations. All of these are arenas of social participation. Exclusion from them is among the most basic definitions of alienation from contemporary societies. Among the various forms of social solidarity, though, the public sphere is distinctive because it is created and reproduced through discourse.

Kopplingen till någon form av gemenskap och solidaritet förutsätter samtidigt att det finns "andra" som inte tillhör, som är exkluderade. Den inre dynamiken kan med andra ord – i likhet med den yttre kommunikationsstrukturen – förutsätta och skapa gränser för den offentliga sfären.

## 2. Empiriska studier av en europeisk offentlig sfär

Vad gäller den empiriskt inriktade forskningen om en europeisk offentlig sfär finns det idag åtminstone tre olika angreppssätt. Alla betonar massmediernas roll men de skiljer sig bl a åt vad gäller betoning på yttre kommunikationsstruktur respektive inre dynamik. Enligt det första står den yttre kommunikationsstrukturen i fokus, och då framförallt förekomsten av paneuropeiska eller transnationella medier. En europeisk offentlig sfär blir utifrån

5 Här kan infogas att det har blivit allt vanligare att diskutera den offentliga sfären i termer av nätverk, se t ex Eriksen 2004, Schlesinger 2003.

detta perspektiv i princip detsamma som förekomsten av massmedier med en europeisk räckvidd, vilka dessutom bör ha tämligen många läsare, tittare eller lyssnare. Med denna utgångspunkt blir resultatet klen. Den europeiska offentligheten omfattar på sin höjd en liten elit bestående av europeiska politiker, byråkrater och näringslivsrepresentanter (Schlesinger 1999; Schlesinger och Kevin 2000). En rad övertygande indikatorer har lyfts fram som stöd för denna slutsats: Dagstidningen *The European* lades ner, likaså franska *l'Europeén*. TV-nyhetskanalen Euronews, som sänds på sju olika språk, är av marginell betydelse och detsamma gäller tidningen *European Voice* som vänder sig till en begränsad grupp experter. De transnationella medier som har lyckats skapa en nisch i medielandskapet har snarare en global än en europeisk profil, t ex CNN, BBC World, International Herald Tribune, Le Monde Diplomatique och Financial Times (se Koopmans och Erbe 2004; Eriksen 2004; Schlesinger 2003).

Ansatsen att studera en europeisk offentlighet utifrån förekomsten av paneuropeiska medier har dock kritiserats för att vara för snäv liksom för att utgå från ett nationellt offentlighetsbegrepp (t ex de Steeg 2002; Koopmans et al 2000). En variant av samma ansats är att istället fokusera på "segmenterade offentligheter" (Eriksen 2004) som är ämnesspecifika eller specifika för en viss grupp med gemensamma intressen – men fortfarande transnationella. Det har t ex påpekats att nätverk av aktivister (t ex antiglobaliseringsrörelsen) är särskilt "täta" i Europa och att dessa, även om de inte har ambitionen att skapa en europeisk diskurs, kan vara en indikator på en framväxande europeisk offentlighet (Calhoun 2003).

Enligt det andra angreppssättet studeras istället i vad mån Europa förekommer

och står i fokus i nationella massmedier. En europeisk offentlighet skulle med denna ansats förutsätta en ökad andel Europarapportering, vägt mot nyhetsrapporteringen om nationella frågor, men även att Europafrågorna presenteras från ett perspektiv som sträcker sig bortom den egna nationens intressen. Enligt Jürgen Gerhards (2001) är det empiriska stödet för en europeisk offentlighet i denna mening också svagt.<sup>6</sup> Gerhards slutsatser har dock kritiserats. Dels, påpekar t ex Ruud Koopmans och Jessica Erbe (2004), baseras de på data som tagits fram i andra syften, dels ställer han orealistiska krav på europeiska perspektiv – krav som en nationell offentlighet knappast lever upp till. Koopmans och Erbe följer dock Gerhards så långt att de vill skilja mellan en överstatlig europeisk offentlig sfär med paneuropeiska medier å ena sidan och en europeisering av existerande nationella offentliga sfärer å den andra. Vad gäller det senare gör de även en distinktion mellan horisontell och vertikal europeisering. Vertikal europeisering syftar på att det finns länkar mellan en nationell och en europeisk nivå, medan horisontell syftar på att det finns länkar mellan olika medlemsstater i EU. Med utgångspunkt i en "political claim analysis" – där de utgår från vem som gör ett politiskt utspel (eller en handling), till vem det riktas, vad det innehåller och vem som berörs av det – har de sedan undersökt i vad mån det finns sådana vertikala och horisontella kopplingar i den tyska mediediskursen. Resultaten visar att den tyska offentligheten är europeiserad vad gäller vissa ämnen (europeisk integration, valu-

6 Se även Groothues (2004), som i en studie av tre europeiska public serviceföretags nyhetssändningar visar att andelen nationella nyheter, liksom icke-europeiska världsnyheter, är betydligt större än andelen europeiska nyheter.

tafrågor) men inte när det gäller andra (pensioner, utbildning). I en studie av Hans-Jörg Trenz, där 11 europeiska kvalitetsstudier (samt amerikanska New York Times) har analyserats, blev också resultatet ett annat än i Gerhards studie. Trenzs studie visar t ex att en tredjedel av nyhetsartiklarna i någon mån refererade till Europa och att i en femtedel stod Europa direkt i fokus. Mot bland annat den bakgrunden finns det enligt Trenz skäl att tala om "a highly Europeanized media subsystem constituted by quality newspaper" (Trenz 2004: 311).

Den tredje ansatsen att studera förekomsten av en europeisk offentlighet ger ett tydligare stöd för att en sådan också existerar. Här har man frågat sig dels hur medierna rapporterar om en viss fråga, som Galna Ko-sjukan, utvidgningen eller Haiderdebatten (Risse 2003; Van de Steeg, M. 2000; Van de Steeg et al 2003; Hellman et al 2001), dels om samma händelser ger upphov till liknande debatter i olika nationella medier, som Joshka Fischers tal i maj 2000 eller demonstrationerna mot Irak 2003 (jfr Eriksen 2004). Resultaten visar bl a att medier från olika europeiska länder tenderar att rama in åtminstone vissa frågor på ett liknande sätt. Men det finns också studier som visar att även om vi kan tala om liknande ramar, i olika nationella offentligheter, så ramar ofta Europafrågor in som ett mellanstatligt och inte ett överstatligt fenomen (Le Torrec & Garcia 2001), vilket inte nödvändigtvis innebär att de liknande ramarna får någon betydelse för EU:s demokratiunderskott. Hans-Jörg Trenz och Klaus Eder driver dock tesen att diskursen om EU:s demokratiunderskott i sig är en del av ett framväxande offentligt kommunikationssystem inom Europa, som har konsekvenser för EU:s demokratiska struktur. Själva aktiviteten att påtala och kritisera EU:s de-

mokratiunderskott kan, menar de, starta en process som i sin tur bidrar till en demokratisering av EU, något som de två författarna kallar "the paradox of democracy in the EU" (Trenz & Eder 2004: 7). Tesen är teoretiskt utmanande i och med att den offentliga sfärens interna dynamik lyfts fram, men i vad mån denna "demokratiunderskottsdiskurs" enbart är ett elitfenomen, eller om den även kan sägas omfatta en merpart av de europeiska medborgarna är en empirisk fråga som Trenz och Eder inte ger oss något svar på.

Det är inte den enda fråga som det idag saknas svar på. Ett övergripande problem med alla dessa angreppssätt och studier är att det i regel saknas tydliga och relevanta jämförelseobjekt. Hur många paneuropeiska medier med ett europeiskt innehåll måste det finnas för att vi skall vara nöjda? Hur stor andel Europafrågor i nationella medier är rimligt? Och hur lika måste nyheterna i olika länder vara för att vara tillräckligt lika? Särskilt när det gäller den sista frågan, som alltså knyter an till den tredje ansatsen ovan, räcker det inte med att jämföra Europarapporteringen i massmedier från olika europeiska länder med varandra. Det ger oss ingen referensram. Beaktas också den gränsdragningsproblematik som diskuteras ovan, både vad gäller den yttre kommunikationsstrukturen och den offentliga sfärens inre dynamik, kan det istället finnas skäl att ställa ett antal europeiska massmedier mot ett eller fler icke-europeiska. Det ger inte några uttömmande svar på frågan om det finns en europeisk offentlig sfär, men det kan säga något väsentligt om förutsättningarna och gränserna för en sådan sfär.

Greppet är inte unikt, utan som redan framgått av diskussionen har även tidigare studier inkluderat amerikanska medier, som ett slags "kontrollfall" (Van de Steeg et al 2003; Trenz 2004). I dessa har dock,

Europa och europeiska frågor stått i fokus – t ex Haidérbatten – vilket innebar att skillnaden mellan europeisk och amerikansk press är mer eller mindre uppenbar. Jämförelserna har därmed inte kunnat ge något centralt bidrag till vad som kan tänkas vara karaktäristiskt för en europeisk offentlighet. I den studie som presenteras i följande avsnitt har ambitionen istället varit att analysera medierapporteringen kring en händelse som inte nödvändigtvis bara är en europeisk angelägenhet och se om det ändå går att se en systematisk skillnad mellan å ena sidan tre europeiska dagstidningar och å den andra en amerikansk. Särskilt genom att Madriddåden handlade om terrorism blir händelsen inte nödvändigtvis bara en fråga av ”europeiskt” intresse, utan likväl av ”amerikanskt”.

### 3. Bilder av bomber i Madrid

Den 11 mars 2004, bara några få dagar före det spanska valet, exploderade alltså tio bomber i Madrid med knappt 200 döda som följd. Bombdåd innebar en chock, inte bara för Spanien och spanjorerna, utan även för stora delar av övriga västvärlden. Händelsen kom på flera håll att liknas vid ett Europas 11:e september, den kom att kopplas samman med Spaniens deltagande i Irakkriget och den blev givetvis en förstasidesnyhet världen runt. Men det betyder inte att den kom att få samma innebörd och inramning överallt. Vem eller vad var det egentligen som blev attackerat av bomberna: Var det oskyldiga människor, Spanien, Världsordningen, Demokratin eller kanske rentutav Europa? Inslaget av terrorism, valkampanj, oskyldiga offer, Al Qaida, ETA och en europeisk huvudstad gör att svärsalternati-

ven och tolkningsmöjligheterna var många.

Syftet med den studie som presenteras här var alltså att se om det fanns ett europeiskt perspektiv i medierapporteringen kring dessa dåd, i kontrast mot ett icke-europeiskt. I studien analyserades nyhetsrapporteringen i tre europeiska dagstidningar – *Dagens Nyheter (DN)*, *The Guardian (GUA)* och *Süddeutsche Zeitung (SDZ)* – och en amerikansk – *New York Times (NYT)* – fr o m dagen efter dåden t o m dagen efter det parlamentsval som hölls på söndagen (12-15 mars 2004). Tanken med att välja tidningar från just Sverige, Storbritannien respektive Tyskland var att skapa ett extra svårt fall, vad gäller förutsättningarna för en europeisk samsyn. Länderna hade t ex intagit olika inställningar i frågan om Irakkriget. Tony Blair gav tidigt Bush sitt stöd, medan Tyskland, med Joschka Fischer i spetsen, blev en av de vassaste kritikerna. Länderna skiljer sig också i synen på EU. Såväl Sverige som Storbritannien är erkänt skeptiska till ett närmare Europasamarbete, medan Tyskland länge har betraktats som en av EU:s pådrivare. Slutligen omfattar de alla olika språkgemenskaper, vilket gör det svårare för en journalist i ett land att rikta sig till läsare även i ett annat. Kunde vi trots dessa olikheter se att de tre europeiska tidningarna hade mer gemensamt med varandra än med *New York Times* – en amerikansk dagstidning som kan förväntas ligga närmare Europa värderingsmässigt än många andra – kunde det indikera att det verkligen existerar något slags europeisk dimension i medierapporteringen.

Analysen baserades på sammanlagt 157 artiklar om bombdåden, vilka bestod av såväl rena nyhetsartiklar som ledare, debattinlägg och analyser. Dessa analyserades utifrån fyra olika angreppssätt. För det första undersöktés *vem* som kom till tals

och här kodades det för landtillhörighet hos alla personer som citerades, liksom vilka länder och internationella organisationer som bara nämndes i artiklarna. Tanken var att få en bild av vilka länders aktörer som erkändes som legitima deltagare i diskursen. För det andra noterades, av liknande skäl, vilka andra tidningar som citerades och refererades (pressgrannar) samt om samma författare förekom i flera tidningar. Dessa indikatorer på *intertextualitet* syftade alltså till att få en bild av hur en viss tidningsdiskurs relateras explicit till andra diskurser (jfr Fairclough 1992; Erbe 2003). Därutöver analyserades två aspekter som syftade till att visa *hur* händelsen ramades in i de olika tidningarnas artiklar (jfr Entman 1993), vilket följaktligen knyter an till den tredje ansatsen i tidigare forskning. Å ena sidan noterades vad som var det centrala budskapet i artikeln – dvs artikelns *fokus* – vilket sedan kategoriserades i sex övergripande kategorier. Å andra sidan valdes alla opinionsbildande artiklar ut för en närläsning, där frågor om skuld, konsekvens, ansvar och åtgärder analyserades.<sup>7</sup>

Vad visade då analysen? Fanns det ett europeiskt perspektiv i nyhetsbevakningen kring bombdåden? Resultaten gav inget entydigt svar på den frågan, utan det varierar beroende på vilka aspekter som analyseras. Sett bara till *antal artiklar* om dåden – vilket kan betraktas som ett grovt mått på uppmärksamhet – fanns det en tydlig skillnad mellan de europeiska tidningarna å ena sidan (53, 41 och 40 st) och *New York Times* å den andra (23 st). De förra skrev var och en nästan dubbelt så många artiklar, eller fler, där bombdåden stod i centrum – detta trots att såväl *Süddeutsche Zeitung* och *The Guardian* bara kom

ut tre av de fyra dagar som analyserades. Att fysiskt avstånd och uppmärksamhet hänger ihop är välkänt, men graden av uppmärksamhet kan också indikera kulturell närhet,<sup>8</sup> vilket samtidigt skulle peka på en viktig förutsättning för en gemensam europeisk offentlighet.

Ser vi istället till *vem*-analysen – vilka länder som förekommer eller var de som citeras kommer ifrån – gick det inte att urskilja ett lika tydligt mönster som pekade ut *New York Times*. Som framgår av tabell 1 visade sig t ex USA, Irak och ”tidningslandet” förekomma flitigast i samtliga tidningar. Det enda märkvärdiga här var att Frankrike nämndes påfallande ofta i *New York Times* – fler än i någon av de övriga tidningarna, trots att *New York Times* hade betydligt färre artiklar om dåden totalt. Frankrikes närhet till Spanien är en rimlig förklaring, spänningar i de fransk-amerikanska relationerna kan vara en annan. Oavsett vilket, är det vanskligt att lyfta fram detta som en avgörande skillnad tidningarna emellan.

När samtliga länder och organisationer som förekom i artiklarna analyserades framträdde dock ett intressantare mönster, där skillnaden mellan *New York Times* å den ena sidan och de tre europeiska tidningarna å den andra var tydlig. Som framgår av tabell 2 visade det sig att europeiska länder förekom betydligt färre gånger i *New York Times* (44) än i de tre europeiska tidningarna (minst 65), vilket gällde även i relation till det totala antalet länder som förekom (41,9 % vs minst 49,2 %). Europas fokusering på Europa var alltså i den meningen högre än *New York Times* fokusering på Europa. Å andra sidan visade en separat analys av hur ofta

7 För en utförligare metod- och materialdiskussion hänvisas till Pettersson (2005).

8 Jämför Galtungs och Ruges (1965) klassiska artikel om nyhetsvärderingsprinciper, där de bl a lyfter fram ”cultural proximity”.

Tabell 1 Rangordning över de länder/organisationer som nämns eller citeras i minst 5 artiklar, i DN, GUA, NYT och SDZ, 12-15 mars 2004, nyhetsartiklar om bombdåden i Madrid. "Tidningslandet" markerat.

Alla tidningar	DN	GUA	NYT	SDZ
USA (70)	USA (16)	<b>UK (17)</b>	<b>USA (17)</b>	USA (23)
Irak (48)	<b>Sverige (15)</b>	USA (14)	Frankrike (11)	<b>Tyskland (18)</b>
UK (38)	Irak (14)	Irak (10)	Irak (10)	Irak (14)
Tyskland (37)	UK (10)	EU (10)	Tyskland (8)	UK (11)
Frankrike (35)	Frankrike (7)	Frankrike (9)	UK (7)	Frankrike (8)
EU (28)	EU (6)	Tyskland (7)	FN (5)	EU (7)
Italien (19)	Marocko (6)	Italien (7)	EU (5)	Turkiet (6)
Marocko (19)	Tyskland (6)	Marocko (5)		
	Italien (5)			

"Europa" som begrepp nämndes en speglvänd bild. I *New York Times* nämndes "Europa" relativt sett oftare (63 % av artiklarna) än i de europeiska tidningarna (GUA 58 %, SDZ 49 % och DN 34 %). Europa tenderade alltså att i högre grad klumpas ihop i *New York Times*, än i de europeiska tidningarna...

Den tvetydiga bild som vem-analysen resulterade i gick igen när inslagen av *intertextualitet* analyserades. Här visade resulta-

ten i själva verket två helt olika bilder. Enligt den ena kunde man se en klar skillnad mellan de tre europeiska tidningarna å ena sidan och *New York Times* å den andra. Det gällde en artikel av Timothy Garton Ash som i översatt format förekom i alla de tre europeiska tidningarna, men inte i *New York Times*. Det fanns alltså åtminstone en "europeisk" debattör. Läsarna av de tre europeiska tidningarna kunde här ta del av exakt samma text och argument,

Tabell 2. Referenser till länder, inklusive citerade personer/organisationer, i DN, GUA, NYT och SDZ, 12-15 mars 2004, nyhetsartiklar om bombdåden i Madrid.

	DN		GUA		NYT		SDZ	
	n	%*	n	%	n	%	n	%
<b>Europa (totalt)</b>	<b>69</b>	<b>50,3</b>	<b>65</b>	<b>49,6</b>	<b>44</b>	<b>41,9</b>	<b>66</b>	<b>49,2</b>
Sverige	15	10,9	0	0	0	0	0	0
Tyskland	6	4,4	7	5,3	8	7,6	18	13,4
UK	10	7,3	17	13,0	7	6,7	11	8,2
EU	6	4,4	10	7,6	5	4,8	7	5,2
<b>USA</b>	<b>16</b>	<b>11,7</b>	<b>14</b>	<b>10,7</b>	<b>17</b>	<b>16,2</b>	<b>23</b>	<b>17,2</b>
IGO:s	3	2,2	5	3,8	7	6,7	3	2,2
<b>Övriga världen</b>	<b>49</b>	<b>35,8</b>	<b>47</b>	<b>35,9</b>	<b>37</b>	<b>35,2</b>	<b>42</b>	<b>31,3</b>
<b>Totalt</b>	<b>137</b>	<b>100</b>	<b>131</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>100</b>

\* Procent av totalt antal nämnda stater/aktörer för respektive tidning

Tabell 3. Fokus i nyhetsartiklar om bombdåden i Madrid, i DN, GUA, NYT och SDZ, 12-15 mars 2004. Flera träffar per artikel möjligt.

	DN*		GUA		NYT		SDZ	
	n	%	n	%	n	%	n	%
<b>Drabbade Madridbor</b>	10	26	7	23	4	21	6	17
<b>Skuldfrågan och en ny form av terrorism</b>	12	32	11	35	9	47	12	34
<b>Valet och spansk inrikespolitik</b>	7	18	5	16	3	16	5	14
<b>Effekter på ekonomin</b>	2	5	2	6	0	-	8	23
<b>Uttalanden och reaktioner från andra länder</b>	10	26	6	19	5	26	7	20
<b>Pressgrannar</b>	2	5	3	10	0	-	2	6

\* DN-artiklar som omfattar extremt korta uttalanden av statsmän (totalt 9 st) har här exkluderats i syfte att göra jämförelsen mer rättvis.

om än med viss tidsförskjutning – en text som dessutom fokuserade direkt på frågan om Europas roll. Det torde ge ett stöd för de flesta sätt att definiera en europeisk offentlig sfär. Å andra sidan visade analysen av ”pressgrannar” en kontrasterande bild. I tidningarnas korta referat av andra dagstidningar (vilket förekom i *The Guardian*, *Süddeutsche Zeitung* och *Dagens Nyheter*, men saknades helt i *New York Times*) gick det inte att se någon överrepresentation av referenser till europeisk press. Bortser man från spanska tidningar (vilka särskilt citerades i *The Guardian*) så var det bara *Süddeutsche Zeitung* som citerade europeiska pressgrannar. Den enda tidning som citerades av alla de tre europeiska tidningarna var istället *New York Times* – samtidigt som ingen av dem citerade någon av de andra tidningarna som ingick i analysen. Det skulle alltså indikera att läsarna fick större gemenskap med *New York Times* läsare än med andra europeiska läsare. Bilden blir onekligen komplex och svårtolkad.

Om gränserna för en europeisk offentlighet blev svåra att identifiera på basis av

vem som förekom eller citerades samt hur en viss tidningsdiskurs relaterades till en annan, blev bilden lite klarare om vi ser till hur händelsen ramades in. Om vi först ser till vad som stod i fokus i de olika tidningsartiklarna fanns det åtminstone ett viktigt mönster där det gick att se en tydlig skillnelse mellan de europeiska tidningarna och *New York Times*. Det gällde fokus på skuldfrågan och terrorismen som var betydligt starkare i *New York Times* än i övriga tidningar. Som framgår av tabell 3 var detta ett centralt tema i nästan hälften av *New York Times* artiklar, till skillnad mot i ca en tredjedel i de tre europeiska tidningarna. Här kan vi alltså notera att det fanns en viss skillnad i hur händelsen skulle begripliggöras. I Europa var också frågan om skuld och terrorism helt central, men i inte i lika hög grad som i *New York Times*.

Att *New York Times* utmärkte sig med ett tydligare fokus på terrorism, indikerades även av att det förekom betydligt fler hänvisningar till 11 september i *New York Times* (i genomsnitt 1,32 gånger per artikel) än i övriga tidningar (*GUA* 0,80, *SDZ* 0,51 och *DN* 0,29). Det kan visserligen



finnas olika skäl att dra en parallell till 11 september, men det är svårt att utesluta någon form av association till terrorism.

Skillnaden mellan de europeiska tidningarna och *New York Times* blev också tydlig i närläsningen av de opinionsbildande artiklarna.<sup>9</sup> Det gällde framförallt hur terrorismen kom att relateras till demokrati i de tre europeiska tidningarna, medan den utgjorde ett separat spår i *New York Times*. I de europeiska artiklarna riskerade åtgärderna mot terrorismen att bli ett hot mot demokratin, samtidigt som demokratin i sig ansågs vara det kanske viktigaste vapnet i kampen mot terrorn. I *New York Times* var demokratitemat frånvarande eller nedtonat – det antyddes främst i några läsarbrey skrivna av spanjorer. I alla europeiska tidningar förekom också en tydlig kritik av USA:s sätt att angripa terrorismen. Bush hade slagit in på fel väg och diskursen handlade här om att formulera ett *alternativ* till den amerikanska politiken. I *New York Times* så var det snarare en fråga om att *komplettera* Bushs politik – i den mån det alls behövdes en ändring. Slutligen kan man även se att det i de tre europeiska tidningarna var Europa som helhet som var drabbat på ett helt annat sätt än i *New York Times*. I den senare var det istället antingen Madridborna eller, särskilt i en ledare, hela (väst) världen som återigen drabbats av den globala terrorismen – vilken alla (även Europa) samtidigt måste hjälpas åt med att bekämpa.

#### 4. Slutsatser

Resultaten av den empiriska studie som redovisas ovan bekräftar på sätt och vis den oklara bild som också tidigare forskning påvisat. Vissa resultat pekar mot att

det kan finnas åtminstone vissa förutsättningar för att tala om en europeisk offentlig sfär, andra pekar i motsatt riktning – eller i ingen riktning alls. Från tidigare studier har vi kunnat se att det som framförallt talar för en europeisk offentlighet är förekomsten av gemensamma eller liknande ramar i mediernas nyhetsrapportering. Men samtidigt har det funnits en oklarhet i *hur* lika ramarna måste vara för att vara *tillräckligt* lika. Det är mot den bakgrunden studien om bombdåden i Madrid är av kanske störst intresse, genom att den visar att det fanns vissa ramar i den europeiska diskursen – särskilt demokratidiskursen – som tydligt skilde sig från de ramar som kom till uttryck i *New York Times*.

Samtidigt är det viktigt att i det här sammanhanget tala om olika *förutsättningar* för – snarare än förekomst av – en europeisk offentlig sfär. Vi riskerar bli att missa en rad viktiga aspekter av den offentliga sfären genom att bara fokusera på hur rapporteringen i europeiska medier skiljer sig från rapporteringen i massmedier från ett eller flera icke-europeiska länder. Det är t ex fullt möjligt att föreställa sig en situation där europeisk press lyckas skapa en välfungerande europeisk offentlighet – enligt det ena eller andra kriteriet på vad en offentlighet bör bidra till – men att den trots det inte skiljer sig nämnvärt från amerikansk press. Om alla fyra tidningarna är lika, är trots allt även de tre europeiska tidningarna lika, vilket skulle innebära att de åtminstone lagt någon form av grund till att EU:s medborgare har tillgång till i princip samma information, samma inramningar och samma argument – vad Wallström efterlyste i sitt tal – och detta oavsett vad *New York Times* läsare har tillgång till. Genom att ställa europeisk press mot amerikansk byggs ett slags gemenskapskriterium in i offentlighetsbegreppet, vilket också förutsätter processer av

<sup>9</sup> Här vill jag återigen hänvisa till Pettersson (2005) för en utförligare presentation av resultaten, inklusive belysande citat.

inklusion/exklusion och likhet/olikhet. Det är ingenting ovanligt, vilket jag redan poängterat i den teoretiska diskussionen ovan, men det är inte heller säkert att dessa processer måste tas med i begreppet om vi föreställer oss offentlighet på transnationell nivå. Kanske kräver transnationell politik också ett transnationellt offentlighetsbegrepp – ett offentlighetsbegrepp som inte utgår från en klassisk nationell offentlig sfär (jfr Van de Steeg 2002).

Ett sådant resonemang har åtminstone två implikationer för frågan om den europeiska offentlighetens status i Europa. Å ena sidan kan vi anta att olika teoretiska utgångspunkter kommer att ge oss olika svar på frågan om det kan finnas en offentlig sfär i Europa. Beroende på vilken demokratisyn man utgår ifrån är det t ex oklart vem som i första hand bör delta i det offentliga samtalet, vad det bör innehålla, på vilket sätt det bör utformas och vad det bör resultera i (Ferree et al 2002). Och utgår vi från massmedierna brukar de också tillskrivas olika roller i en demokrati – t ex som informationskälla, som diskussionsforum eller som kulturbärare – i olika sammanhang (Pettersson 2002). Med olika teoretiska utgångspunkter följer olika metoder och kanske olika resultat. Här finns det alltså en teoretisk utmaning, när vi skall tänka offentlighet transnationellt. Å andra sidan finns det fortfarande skäl att betona vikten av relevanta jämförelseobjekt i empiriska studier. Att jämföra med icke-europeiska medier – vilket alltså har varit utgångspunkten i Madrid-studien – är en strategi. Den belyser offentlighetens gränser, men andra aspekter riskerar samtidigt att komma i skymundan. Ett alternativ skulle kunna vara att istället jämföra en europeisk offentlighet med en nationell. Det är trots allt den som i regel antas vara demokratisk – till skill-

nad mot EU:s – i den akademiska debatten. Det kräver dock en ingående diskussion om vad olika beslutsnivåer och val av politiskt system kan betyda. Är det t ex mer rättvist att jämföra en europeisk offentlighet med en offentlighet i en federal statsbildning (som den tyska) än med en centraliserad (som den svenska)?

I en diskussion av kompletterande eller alternativa ansatser till att studera en europeisk offentlig sfär, kan det också finnas skäl att problematisera forskningens tendens att fokusera på specifika frågor eller händelser. I min studie var det alltså bombdåden i Madrid som analyserades. Det var en på många sätt unik och extrem händelse, vilken kan ha gett upphov till en unik och kanske också extrem rapportering i medierna. Forskning om mediernas rapportering i samband med kriser och oväntade händelser har dock visat att den vanliga medielogiken i regel följs, med vissa undantag. Rapporteringen tycks innehålla fler felaktigheter och spekulationer blir vanligare. Likaså tenderar medierna i högre grad att förlita sig på elitkällor eller anonyma källor än vad som är fallet i vanlig nyhetsrapportering (Jarlbro 1994:63). Vardagsrapporteringen kan alltså visa sig se annorlunda ut. I andra studier har man, som redan framgått, ofta valt att titta på vissa europafrågor, som utvidgningen eller Haiderdebatten. Inte heller det ger nödvändigtvis en bra bild av vardagsnyheterna. Samtidigt måste vi fråga oss om det inte är just till vardags som den offentliga sfären skall fylla en funktion i demokratin. Allt detta pekar mot att det kan finnas goda skäl att i större utsträckning ställa vardagsrapporteringen i centrum när en europeisk offentlighet studeras. Problemet här är urvalet. Redan i min begränsade studie av fyra tidningar under fyra dagar blev resultatet 157 artiklar om bombdåden. För att få en rättvis bild av var-

dagsrapporteringen krävs antagligen ett mycket större material, vilket blir svårhanterligt att analysera med kvalitativa metoder – något som antagligen är nödvändigt om vi skall kunna komma åt den offentliga sfärens inre dynamik, vilket bl a Madrid-studien har visat.

Slutligen finns det ytterligare en aspekt på problemet som bör lyftas fram. Det gäller det ofta outtalat antagandet om läsnas, tittarnas och lyssnarnas nationella homogenitet. Flertalet studier, inklusive min egen, utgår från vad vi kan kalla ett slags "elitpress", som blir mer eller mindre representativ för en hel befolknings medieutbud. Samtidigt vet vi att elitpress har en tämligen liten läsekrets, jämfört med TV eller tabloidpress. Möjligheterna att beakta betydelsen av offentlighetens yttre struktur blir följaktligen begränsad. I termer av inklusion/exklusion – både om vi ser till den yttre strukturen och den inre dynamiken – finns det mycket som talar för att TV och/eller tabloidpress har en betydligt större täckning (yttre struktur) och, som regel, ett mer lättillgängligt "språk" (inre dynamik) än elitpressen. De riktar sig helt enkelt inte till riktigt samma publik som elitpressen (jfr McNair 2000). Det kan också få konsekvenser för hur vi bör se på en europeisk offentlig sfär. Om resultaten av en elitpressjämförelse endast visar på en eventuell förekomst av en offentlig sfär på elitnivå, kvarstår frågan hur det ser ut när också populärare medier analyseras. Kanske är det just där den offentliga sfären bör höra hemma, om den skall fylla en demokratisk funktion.

## Referenser

- Calhoun, C. (ed) 1994. *Habermas and the Public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press
- Calhoun, C. 2002. "Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere", *Public Culture* 14 (1), s 147-171.
- Calhoun, C. 2003. "The Democratic Integration of Europe: Interests, Identity, and the Public Sphere" in M. Berezin and M. Schain, eds, *Europe without Borders: Re-Mapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dahlgren, P. 1995. *Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy and the Media*. London: SAGE.
- Entman, R. M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", *Journal of Communication*, vol 43, nr 4, s 51-58.
- Erbe, J. 2005. "What do the papers say? How press-reviews link national media arenas in Europe". *The Public* Vol. 12, nr 2, s 75-92.
- Eriksen, E. O. 2004. "Conceptualizing European Public Spheres: General, Segmented and Strong Publics", ARENA working paper 3/04.
- Fairclough, N. 1992. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J. och Rucht, D. 2002. "Four models of the public sphere in modern democracies" *Theory and Society*, Nr 31, s 289-324.
- Fraser, N. 1992. "Rethinking the Public Sphere: A contribution to the Critique of Actually existing Democracy". i Calhoun, C. (red) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT press.
- Galtung, J & Ruge, M. H. 1965. "The Structure of Foreign News: The presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in 4 Norwegian newspapers. *Journal of Peace Research*, Vol 2, s 64-91
- Gerhards, J. 2000. "Der Öffentlichkeitsdefizit der EU: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde" i Baerns, B. & Raub, J. (Ed) *Information und Kommunikation/Transnational Communication in Europe*. Berlin: Vistas.
- Gerhards, J. 2001. "Missing a European public sphere" i Kohli, M. & Novak, M. (Ed) *Will Europe work? Integration, employment and the social order*. London.
- Groothues, F. 2004. "Television news and the European public sphere: A preliminary investigation.", European political Communication Working paper Series 6/04, Centre for European Political Communication.

- Habermas, J. 1984. [1962]. *Borgerlig offentlighet. Kategorierna "privat" och "offentligt" i det moderna samhället*, Lund: Arkiv.
- Hellman, M., Pettersson, L. & Robertson, A. 2001 "Sweden's Turn. The EU presidency in Screen", uppsats presenterad vid 1st General Conference, European Consortium for Political Research (ECPR), Canterbury 6-10 September 2001.
- Jarlbrö, G. 2004. *Krisjournalistik eller journalistik i kris? En forskningsöversikt om medier, risker och kriser*. KBM:s Temaserie 2004:1. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten
- Karlsson, C. 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen.
- Kielmansegg, P. G. 1996. "Integration und Demokratie" i Jachtenfuchs, M. och Kohler-Koch, B. (Ed) *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Koopmans, R. & Erbe, J. 2004. "Towards a European Public Sphere?", *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, Vol 17, Nr 2, s 98-118.
- Koopmans, R., Neiderhardt, F. & Pfetsch, B. 2000. "Conditions for the Constitution of a European Public Sphere", Paper presented at the Euroconference 'Democracy Beyond the Nation-State', Athens, 5-7 October 2000.
- Le Torrec, V. & Garcia, G. 2001. "Frame-setting, frame sharing: impact of tv news on public perceptions of the European Union. A comparative perspective". Paper presented at the Political Studies Association Annual Conference, 5-7 April, Aberdeen.
- McNair, B. 2000. *Journalism and Democracy. An evaluation of the political public sphere*. London: Routledge.
- Pettersson, L. (2005) "Bilder av bomber i Europas offentliga sfär(er)", *Studies in Security 2, Forum for Security Studies*. Stockholm Försvarshögskolan.
- Pettersson, L. 2002. *Information och identitet. Synen på televisionens politiska roll i Sverige och EU* Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Price, M. E. 1995. *Television, the Public Sphere, and National Identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T. 2003. "An Emerging European Public Sphere: Theoretical Clarifications and Empirical Indicators", Paper presented at the Annual Meeting of EUSA, Nashville TN, March 27-30.
- Scharpf, F. W. 1996 "Positive and Negative Integration" i Marks, G et al *Governance in the European Union*. London: SAGE.
- Schlesinger, P & Kevin. D. 2000. "Can the European Union become a sphere of publics?" i Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (Ed). *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Schlesinger, P. 1999. "Changing Spaces of political Communication: The Case of the European Union", *Political Communication*, Nr 16, s 263-279.
- Schlesinger, P. 2000. "The Nation and Communication Space." in H. Tumber (ed), *Media Power, Professionals and Politics*. London & NY: Routledge.
- Schlesinger, P. 2003. "The Babel of Europe? An Essay on Networks and Communicative Spaces", ARENA Working paper 22/03.
- Thompson, J. B. 1995. *The Media and Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Trenz, H.-J. & Eder, K. 2004. "The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism", *European Journal of Social Theory*, 7 (1): s 5-25.
- Trenz, H.-J. 2004. "Media Coverage on European Governance: Exploring the European Public Sphere in national Quality Newspapers". *European Journal of Communication*. Vol 19 (3): 291-319.
- Van de Steeg, et al. 2003. "The EU as a Political Community: A Media Analysis of the 'Haider Debate' in the European Union". Paper presented at the Annual Meeting of the European Studies Association (EUSA), Nashville TN, March 27-30.
- Van de Steeg, M. 2000. "An Analysis of the Dutch and Spanish Newspaper Debates on EU Enlargement with Central and Eastern European Countries: Suggestions for a transnational Public Sphere", i Baerns, B. & Raupp, J. (red) *Information und Kommunikation in Europa/ Transnational Communication in Europe*. Berlin:

# Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA WOCKELBERG

## Farväl till forskarutbildningen?

Flitiga läsare av riksdagstrycket har kunnat notera att forskarutbildningens omfattning under våren stått på riksdagens dagordning. Fråga 2004/05:1070 av Cecilia Wigström (fp) till utbildningsminister Leif Pagrotsky handlar om att forskarutbildningen i samhällsvetenskapliga ämnen minskat volymmässigt under senare år och att "fakulteternas egna resurser till doktorandtjänster dräneras". Situationen vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg används för att exemplifiera trenden: Istället för att anta fem eller sex doktorander varje år kan institutionen nu bereda plats för ett mindre antal nyantagna doktorander vartannat år.

Hur ser då situationen ut på landets övriga statsvetenskapliga institutioner? Det är inte bara kollegorna i Göteborg som nu tvingas fundera på hur en jämn och önskvärd hög volym av nyantagning ska upprätthållas. En enkät till studierektorerna (motsvarande) för forskarutbildningen runt om i landet<sup>1</sup> visar att perioder av "nollintåg" nu är att vänta vid flera av de institutioner som till för bara några år sedan kunnat anta grupper av doktorander varje år.

Som orsaker till finansieringskrisen nämner studierektorerna överintag tidigare år samt extern finansiering som inte riktigt "räckt till". Fortsatt tillskott av externa medel nämns som en möjlig - men osäker - lösning på problemen. Den ekonomiska basen för forskarutbildningen bör enligt flera studierektorer vara fakultetsanslag. Flera studierektorer är också öppna för att en ökad samordning institutionerna emellan kan minska kostnaderna för utbildningen.

Studierektorernas svar vittnar vidare om att villkoren för de doktorander som blivit antagna skiftar kraftigt mellan institutioner och inom samma institutioner över tid. Det första året (i vissa fall de första åren) försörjer sig doktorander ofta genom utbildningsbidrag, på stipendier eller genom olika typer av institutionstjänstgöring. I något fall nämns det kryptiska "egen finansiering" som en möjlig inledande lösning på finansieringsproblemen. Doktorandtjänstens fördelar - tid att faktiskt vara doktorand och tillgång till den relativa trygghet en tjänst erbjuder - blir

1. Förbundsredaktören bad via e-mail (2005-03-14) studierektorerna/motsvarande vid institutionerna i Lund, Göteborg, Växjö, Stockholm, Uppsala, Örebro, Karlstad och Umeå att kommentera möjligheterna att anta doktorander 2005. Frågor ställdes också om hur trenden sett ut och hur framtida möjligheter bedöms. Samtliga svarade.

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post [Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se](mailto:Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se) eller telefon 018-4713448.

för många verklighet först år två eller tre. Detta problem har nyligen uppmärksammats av statsvetardoktoranderna, senast i samband med förbundets årsmöte i Stockholm 2004. Där formulerade doktoranderna kravet på en "minsta nationell standard" där "alternativ finansiering" av forskarutbildningen inte får vara studiemedel och inte pågå längre än ett år. Att institutionerna i dagsläget skulle kunna gå doktoranderna till mötes ter sig utifrån studierektorernas "lägesrapport" inte särskilt troligt. Vi verkar befinna oss i rörelse bort från de trygga anställningsförhållanden doktoranderna - och säkert forskarsamhället i stort - efterlyser. I det ekonomiskt trängda läget lockar nog möjligheten till flexibilitet mer än en "nationell standard".

Vad hade då utbildningsminister Pagrotsky att säga om att forskarutbildningen som vi känner den är i knipa? Ministern påminde i sitt svar om att antagningen till forskarutbildning sedan 1998 är kopplad till ett krav om "säkerställd finansiering" och att doktorander med anställning ökat sedan dess. Utbildningsministern var för övrigt "övertygad om att högskolestyrelserna och fakultetsnämnderna vid lärosätena är bäst lämpade att göra de interna prioriteringar mellan ämnesområdena som de anser nödvändiga". (Svar på fråga 2004/05:1070 om halvering av doktorandtjänster i statsvetenskap i Göteborg, Utbildnings- och kulturminister Leif Pagrotsky) Bollen sparkades således tillbaka till vår egen, lätt luggslitna, planhalva.

HELENA WOCKELBERG

---



---

## Hur kan vi bli bättre?

---



---

Måndag morgon den sista februari 2005 var det säkert en och annan DN-läsande statsvetare som satte frukosten i vrångstrupen: en ekonomiprofessor som säger att vi statsvetare inte är tillräckligt bra!

Karl Gunnar Persson utgick från data i en artikel i *European Political Science* (2004) av Simon Hix, från London School of Economics. Årminstone på institutionen här i Uppsala väckte DN-artikeln en del diskussion samt en nyhet i *Uppsala Nya Tidning*. Flera av reaktionerna i den diskussionen var avvärande. "Såna här index säger väldigt lite", var en typisk försvarslinje.

Tvärtom anser jag att Hix index säger en hel del om svensk statskunskap. När jag påstår det utgår jag från något som är - eller bör vara - ett axiom för oss som forskare: Vetenskapen är internationell, den känner inga nationella gränser. Detta innebär bland annat att det är den internationella forskargemenskapen som är den slutgiltiga domaren om det vi gör är av något värde. Det är naturligtvis lättare att säga detta och hålla med om det i princip än att leva upp till det (och "mät" det på ett rimligt sätt, vilket jag återkommer till). Men jag tror ändå det är viktigt att uttala detta axiom. Internationell publicering är väsentligt mer än internationalisering av svensk statskunskap; det är vetenskapens kärna. Därför bör vi ta Simon Hix data på allvar.

För den läsare av *Statsvetenskaplig Tidskrift* som (till äventyrs) inte läst Hix artikel så räknar han ut fem rankningsmått för de 100 främsta statsvetenskapliga institutionerna i Europa baserade på publicering i 63 olika tidskrifter under åren 1993-2002. Dessa mått är: kvantitet, bety-

Tabell 1.

Euro-rank	Institution	Kvantitet	Betydelse	Kvantitet/institutionsstorlek	Betydelse/institutionsstorlek	Geomsnitt	Global rank
14	Oslo	42	46	86	77	63	52
20	Aarhus	27	51	114	147	85	78
42	Helsingfors	123	144	111	146	131	123
55	Uppsala	92	99	217	231	160	148
57	Köpenhamn	86	112	207	257	166	155
69	Göteborg	167	176	191	223	190	176
72	Lund	119	137	253	287	199	181
83	Bergen	186	207	206	235	209	195
87	Tartu	264	278	155	175	218	203
93	PRIO, Oslo	178	160	317	294	237	221

delse (impact), kvantitet/institutionsstorlek, betydelse/institutionsstorlek samt geomsnittet av dessa fyra. I tabellen 1 har jag plockat ut siffrorna för 'Global Rank' för dessa mått för de institutioner i Skandinavien och Baltikum som finns med i undersökningen.

Det finns tre uppenbara invändningar man kan ha mot Hix index. Den första, som har relevans för några av hans mått, är hur man räknar storleken på en institution (vilka personer ska inkluderas?). Den andra invändningen är att detta index bara tar hänsyn till tidskriftsartiklar, inte till böcker. För det tredje – språket. Institutioner med engelska som modersmål gynnas av internationella jämförelser.<sup>2</sup>

Tyngden i det första argumentet har jag svårt att bedöma utifrån Hix artikel och de invändningar han fått. Men eftersom de

två första måtten ovan inte beror på antalet medarbetare på en institution kan vi ändå ha en uppfattning om hur väl vi ligger till internationellt. Att detta index inte tar hänsyn till monografier och artiklar i antologier är en brist, som Hix själv framhåller, och någon borde göra den undersökningen. Men samtidigt kan man fråga sig om det är någon som tror att vi skulle hamna högre om *peer review*-granskade böcker togs med i rankningen? Argumentet bortser från att Hix undersökning jämför hur vi ligger till *inom disciplinen*. Den tredje invändningen, modersmålets betydelse, går naturligtvis inte att bortse från. Men i grunden har vi bara att bita i det sura äpplet: vi måste bli bättre att skriva på engelska. Realistiskt sett finns det inget annat språk som skulle kunna bli den internationella forskningens *lingua franca* och då har vi bara en väg att gå. En väg som för övrigt många svenska naturvetare och medicinare framgångsrikt redan beträtt. Urvalet av institutioner i tabellen ovan är

2. Dessa argument diskuteras av Markus Haverland, Martin Bull och Roberto Espindola i med svar av Hix i *European Political Science* nr 4, 2005.

också gjord med syftet att jäva språkargumentet: ingen kan väl på allvar hävda att osloborna har mycket lättare för engelska än vi i Uppsala eller Göteborg?

Ett allmänare argument mot alla såna här index är att det skulle vara ett "mekaniskt" sätt att bedöma forskningskvalitet. Visst behövs fler bedömningsgrunder än dessa. Men detta argument bortser från att en artikel som publiceras av någon av dessa tidskrifter normalt passerat en noggrann granskning av sakkunniga. Jag har ingen illusion av att dessa granskningar är uttryck för en gudomlig rättvisa. Men det är mitt bestämda intryck, byggt på egen och andras erfarenheter, att granskningar av artiklar ofta görs mycket eftertänksamt och noggrant. Kort sagt är dessa index ljusår från inställningen att "kvalité i det jag skriver, det bedömer jag bäst själv". Det senare är ju faktiskt det vi ger uttryck för när vi skriver i institutionens egen "skriftserie" eller ger ut på förlag som inte har *peer review*.

Hur kan vi då bli bättre och – om uttrycket tillåts – avancera i Hix tabell? Jag vill avsluta med tre ganska operativa förslag. Vi bör fråga oss själva och varandra:

- Varför skriver du inte på engelska?
- Varför siktar du inte på en internationell tidskrift eller ett internationellt förlag?
- Varför deltar du inte mer på internationella konferenser och vistas mer vid utländska universitet?

HANS BLOMKVIST<sup>3</sup>

3. Docent Hans Blomkvist är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. E-post: [hans.blomkvist@statsvet.uu.se](mailto:hans.blomkvist@statsvet.uu.se)

## Finansierare och forskare "brain stormade" i Budapest

Vilka möjligheter har samhällsvetare och humanister att få del av EU:s forskningspengar? Vilka behov finns det? Dessa och liknande frågor stod på dagordningen då bland andra Riksbankens Jubileumsfond, The Nuffield Foundation och Volkswagen Stiftung tog initiativ till en workshop med rubriken *The Role of Humanities and Social Sciences in the Future European Research Council*. Mötet som hölls i Budapest i februari i år syftade till "brain storming" om framtida finansieringsstrategier. Bland de svenska forskare som deltog fanns de båda statsvetarna Shirin Ahlbäck-Öberg och Björn Wittrock. På plats i Budapest var också Andrew Sors och Erika

## Sparrisgulasch!

På tal om statsvetarens roll, några skytteåner extraknacker i höst som skådespelare i pjäsen Sparrisgulasch på Upsala stadsteater. Leif Lewin, Shirin Ahlbäck Öberg, Katarina Barrling Hermansson, Stefan Olsson och Karl-Oskar Lindgren turas om att agera "statsvetaren" i pjäsen som handlar om makt och demokrati, samarbete, ljumma majoriteter, ansvarsutkrävande och andra centrala statsvetenskapliga frågeställningar. Men, frågar sig vän av ordning, var kommer då sparrisen in, och gulaschen? Handlingen utspelar sig i restaurangmiljö och den centrala frågan är om gästernas beställning avspeglar deras sanna preferenser. Sparrisgulasch spelas som soppteater från urpremiären 15/10 och in i december.



## ■ Litteraturgranskningar

**Jan Andersson: Yttrandefrihetens dilemman. Debatten om hetspropaganda, mediekoncentration samt personlig integritet mellan 1940- och 2000-tal. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, 2004 (Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 162).**

---

CURT RÄFTEGÅRD<sup>1</sup>

---

I Yttrandefrihetsutredningens betänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70 sid. 78) kan man läsa att det är "...vanligt med fylliga motiveringar för yttrandefrihet, som om det vore nödvändigt att bevisa att den har sina förtjänster". Utredningskommittén varnar därpå för risken att "detaljerade motiveringar för yttrandefrihet kan skrivas om till lika detaljerade förbehåll för den". Denna inställning kan i en snäll tolkning förstås som ett alexanderhugg med syfte att låta kommittén raskt komma in på sitt huvudärende (yttrandefriheten i de nya medierna). Men inställningen är också antiintellektuell och farligt slapp. Utan att på allvar fundera över, och just fylligt försöka beskriva yttrandefrihetens motiv och gränser riskerar den att liksom andra "sanningar" bli en död dogm, en företeelse så given att den blir svår att klargörande försvara när det så småningom behövs.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Docent Curt Räftegård är verksam vid avdelningen för Statsvetenskap vid Karlstads universitet. E-post: curt.raftegard@kau.se

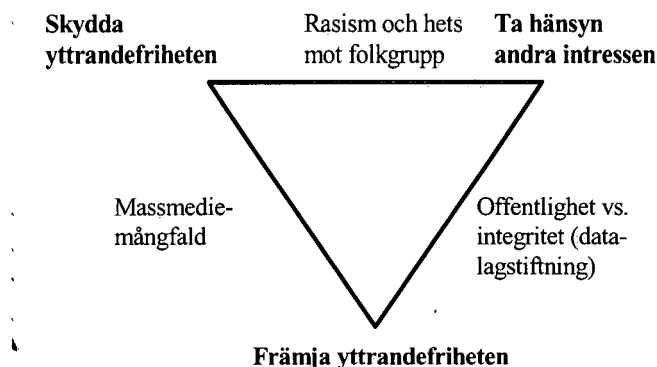
Att det de facto blivit just så är ett resultat som kan föresväva läsaren av Jan Anderssons avhandling om den i lagstiftningen engagerade svenska politiska elitens argumentationer kring yttrandefrihet. Avhandlingen handlar om yttrandefrihetens motiv, så som de diskuterats i tre lagstiftningsdebatter (1940 – 2000) och i vilka yttrandefrihetens värden kommit i konflikt med andra viktiga värden. *Dilemman* kallar Andersson dessa värdekonflikter. Hans konkreta syfte är att "analysera de värdekonflikter som är förknippade med yttrandefrihetens praktiska förverkligande i svensk politik" (sid. 10).

Figur 1 (i grundversion på sid. 28 i avhandlingen) illustrerar de dilemman Andersson fokuserar, där värdet hos yttrandefrihet ställs mot andra värden. Skyddandet av yttrandefrihet kan för det första komma i konflikt med andra värdefulla intressen. Argument för att skydda yttrandefrihet kan för det andra också komma i konflikt med argument för att främja densamma. Och för det tredje kan främjandet i sin tur även kollidera med andra viktiga hänsynstaganden. Utöver dessa tre konfliktdimensioner anges i figuren dessutom de på lagstiftning inriktade debatter som (på goda men här utelämnade grunder) valts av Andersson för empirisk analys.

Anderssons analysapparat (kapitel 1) är i allt väsentligt hämtad från och inspirerad av den politiska filosofin. Utgångspunkten är att yttrandefrihet kan förstås som en rättighet.

---

<sup>2</sup> Värdet hos den levande sanningen i motsats till den döda dogmen var ett av John Stuart Mills argument för just yttrandefrihet; i uppsatsen *Om friheten* ([1859] 1991).



Figur 1. Yttrandefrihetens dilemman och val av debatter.

Analysapparaten består av:

1. En uppsättning *rättighetstyper*. Här hänvisas till Stig Kangers bearbetning av den amerikanske rättsfilosofen Wesley Hohfelds klassiska distinktion mellan kravrättighet, frihetsrättighet, befogenhetsrättighet och immunitetsrättighet.<sup>1</sup>
2. En uppsättning principiella *konfliktlösningsordningar* för de tillfällen rättigheter står mot varandra. I förgrunden för Anderssons analys står här dels alternativet lexikalisk prioriteringsordning innebärande att en rättighet tillfredsställs fullt ut innan utrymme för en konfliktande rättighet kan komma i fråga, dels alternativet balanserande prioriteringsordning<sup>3</sup>, innebärande att konfliktande rättigheter sammanvägs och sammanjämkas.

3. En uppsättning *intressen* av yttrandefrihet. Med Thomas Scanlon identifieras meddelarens intresse, publikens intresse och den utanförståendes intresse.
4. En uppsättning *"typargument"* för yttrandefrihet, nämligen demokrati, sanning och autonomi (med inspiration från bl. a. Frederick Schauer respektive J S Mill respektive Ronald Dworkin och Thomas Scanlon)

De två sista delarna i apparaten kombineras och sammanfattar Andersson i en matris där cellerna uttrycker de positioner – *värden* – som ståndpunkter i debatten antas kunna inta (tabell 1, i avhandlingen på sid. 27)

Jan Andersson uttrycker sin undersökningsmetod som en "innehållslig idéanalys", och han beskriver den som "idécentral" i motsats till en "aktörscentral". Det innebär att de idébärande aktörerna inte väljs ut. "[De] låter sig snarare framträda ur det material som kan anses lämpligast att använda." (sid. 30) Och det materialet består i sin tur av offentligt tryck som SOU, utskottsbetänkanden, riksdagsmotioner och propositioner (med remissyttranden), och tidningsartiklar (främst ledare) och några internetartiklar.

3 Uttrycket är mitt. Andersson namnger inte ordningen men omtalar den något tankeförledande i termer av en "kvantitativ" vägning av rättigheter eller intressen – i motsats till den från Rawls (1972, sid. 42ff) hämtade lexikaliska ordningen som Andersson betecknar som "kvalitativ". Andersson använder dock flera gånger ordet balans när han talar om den förra.

Tabell 1. Värden som skyddas av yttrandefrihet

	Meddelarintressen	Publikintressen	Utanförstående intressen
Sanningsargument		rationell åsiktsbildning	"samhällsnytta"
Demokratiargument	jämlikhetsaspekten	informationsaspekten kontrollaspekten	indirekt skydd av andra demokratiska rättigheter
Autonomiargument	meddelarautonomi	publikautonomi	

De empiriska analyserna genomförs i tre separata kapitel. Kapitel 2 ägnas åt 60 års argumentation om å ena sidan skyddet för yttrandefrihet, inklusive rätten att med ord kränka andra, och å andra sidan hänsyn till intresset eller rättigheten att på grund av ras- eller grupptillhörighet inte behöva utsättas för sådan kränkning. Det sistnämnda syftar alltså på det som i Brottsbalken kommit att kallas "hets mot folkgrupp".

Kapitel 3 analyserar den mediapolitiska debatten från mitten av 1960-talet. Debatterna om presstöd och åtgärder mot mediakoncentration förstås av Andersson som en motsättning mellan skyddet för yttrandefrihet som en negativ frihet (inkluderande non-interventionsprincip och etableringsfrihet som en immunitetsrättighet) och främjandet av yttrandefrihet som en positiv frihet (inkluderande idén om värdet av mångfald).

I kapitel 4 ställs den sorts främjande av yttrandefrihet som offentlighetsprincipen är uttryck för mot intresset att skydda människors personliga integritet. Dilemmat mellan dessa värden har sedan 1970-talet fått stor uppmärksamhet i anslutning till datorisering av personuppgifter och framväxten av Internet. I synnerhet står debatten kring Personuppgiftslagen från 1998 i centrum för Anderssons analys.

### Huvudresultat

Som avhandlingens empiriska huvudresultat måste bruket av yttrandefrihetens typargument räknas. Andersson konstaterar först att demokratiargumentet förekommer i alla tre debatterna vilket knappast är ämnat att förvåna. Mer tänkvårt är det att demokratiargument i alla tre debatterna används såväl för som emot ett visst förhållningssätt. Ännu mer tänkvårt eller "uppseendeväckande" med Anderssons eget ordval (sid. 163) är antagligen att demokratiargument i rasism- och hetsdebatten endast av ett fåtal aktörer användes för att försvara yttrandefriheten. I stället är det för att inskränka den som "demokrati" framförallt återopas. Eller åkallas skulle man vilja säga. Det är åter som om termen 'demokrati', så positivt laddad, begreppsliiggörs av debattörer på ett sådant sätt att den diffust och vagt – men övertalande – kan träda i tjänst för allehanda ståndpunkter. Hållningen känns igen från t.ex. EU-debatten (Jacobsson, 1997).

Vad gäller bruket av de övriga typargumenten är de mindre frekventa. Sanningsargumentet förekommer endast i rasism- och hetsdebatten, och det utpräglat individrelaterade autonomiargumentet knappast alls. Vad det sista anbelangar tillåter sig Andersson en perspektivfylld spekulation. Det lågfrekventa bruket av autonomiargument säger något om skillnaden mellan svensk och amerikansk yttrandefrihetsdebatt, menar han. För i den amerikanska har "det individualistiska perspek-

tivet på yttrandefriheten ... en betydligt mer markerad ställning” (sid. 170).

Till de övergripande empiriska resultaten hör också den utvidgning av syftet bakom yttrandefriheten som Andersson konstaterar. Hos ”1944 års tryckfrihets-sakkunniga” framhölls som särskilt skyddsvärda yttranden som har ”politisk betydelse”. I mer sentida utredningar och diskussioner lyfts som skyddsvärd fram även t.ex. religiösa, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (sid. 160). Men parallellt med denna utvidgning tycks också yttrandefriheten i annan mening ha ”avsmalnats”. Andersson noterar särskilt dels hur utrymmet för ”den hätska debatten” tycks ha minskat, dels hur personuppgiftslagen minskat möjligheten att utnyttja offentlighetsprincipen. Det blir som om större räckvidd hos yttrandefriheten åtföljs av mindre kraft, för att använda Anderssons ord.

Av särskilt intresse är därtill att konstatera att av konfliktlösningens ordningarna – de som används när värden står emot varandra – så dominerar föga förvånande den balanserande i debatten (och i faktisk lagstiftning). Motsättningar jämkas samman. Andersson menar sig bara finna ett fall av den alternativa lexikaliska prioriteringen, där alltså den ena rättigheten eller det ena intresset prioriteras upp och tillgodoses fullt ut innan den andra över huvud taget kan komma i fråga.<sup>4</sup> Och det fallet gäller Personuppgiftslagens prioritering av människors integritet framför datas offentlighet. Intresset av yttrandefrihet (offentlighetsprincipen) tillgodoses först sedan intresset av integritetsskydd helt tillgodosetts. Det framgår tydligt av Anderssons debattanalys hur detta är ett resultat av EG:s dataskyddsdirektiv och hur, med Anderssons ord, en ”kollision” uppstår mellan en kontinental rättstradition och en svensk.

#### Metod- och teorikommentarer

Avhandlingens styrka ligger definitivt inte på det metodmässiga planet. För det första är stora delar av analysapparaten i stort sett oargumenterade och omotiverade. Vi får t.ex. inte veta varför just demokrati-, sannings- och autonomiargumenten valts för att undersöka svensk debatt. Man kan förledas att tro att endast dessa argument kan existera som motiv för yttrandefrihet, men så är det förstås inte – även om de intuitivt *kan* förefalla vara de mest centrala.<sup>5</sup> Inte heller är valet av dilemman (fig. 1 ovan) motiverat. Figuren kan se bestickande logisk ut men verkligheten kan också tillhandahålla andra värden och nya dilemman. Diskussionen om Sverige som ”lagstat” snarare än ”rättsstat” hör dit (t.ex. Petersson m.fl. 1999). Faktuellt intressant är att det i alla tre analyserade dilemmadebatter går att spåra även just den sortens värdekonflikt. ”Kollisionen” mellan den kontinentala och den svenska rättstraditionen (ovan) är ett tydligt exempel. Att benämna värdekonflikten i debatten om massmediemångfald som en kon-

4 Anderssons påstående om endast ett sådant fall måste ifrågasättas. I rasism- och hetsdebatten (kap. 2) redogör han själv för den av Lagrådet 1970 lanserade distinktionen mellan yttranden om en folkgrupps ”konstitutive egenskaper” och yttranden om en folkgrupps ”åsikter”. Det är en distinktion som slagit rot, om inte i vardagsspråket så i varje fall i juridiken. Det är den först nämnda som omfattas av uttrycket ”hets mot folkgrupp”. Och just rätten att inte bli diskriminerad på den grunden är lexikaliskt prioriterad, det vill säga ”tillgodosedd fullt ut” innan den därmed underordnade yttrandefriheten kan få komma ifråga.

5 Lee Bollinger (1986) föreslår t.ex. tolerans som motiv, Thomas J. Emerson (1970), bland annat samhällets behov av löpande anpassning och Edwin Baker (1979) människors självförverkligande. Petäjä 2003, sid. 20ff ger en översikt.

flikt mellan värdena skydd för och främjande av massmediemångfald synes därtill något "skruvat". Att t.ex. förstatidningskungen Gustaf Ander talar om sig som "diskriminerad" med hänvisning till stödet till andratidningarna syftar näppeligen på att hans yttrandefrihet skulle vara diskriminerad. Den påverkas inte. Den värdekonflikt som står i förgrunden här är antagligen och i stället den som handlar om borgerliga och socialistiska frihetsbegrepp, och läst på det sättet är Anderssons analys ändå klart intressant.

För det andra är Anderssons mer precisa tillvägagångssätt mycket torftigt beskrivet. Metoden uttrycks som "en typ av innehållslig idéanalys" (sid. 27). Och därmed sätter författaren punkt. Så vad för typ får vi inte veta. Inte heller får vi veta något om kännetecken hos en idéanalys, dess begränsningar, alternativa utförandesätt, alternativa tolkningsstrategier eller t.ex. dess fallgropar. Anderssons oredovisade arbetssätt går starkt ut över den nödvändiga transparensen och därmed det vetenskapliga kravet på intersubjektiv kontrollerbarhet. Det Andersson analyserar är språkliga texter. Men ingen som helst medvetenhet om språks *varierande* funktionssätt redovisas. Ordet 'operationalisering' förekommer över huvud taget inte i avhandlingen. Hur ett argument känns igen som ett demokratiargument eller sanningsargument eller autonomiargument blir för läsaren förborgat. När Fri- och rättighetsutredningen exempelvis uttrycker att ett visst förhållande har med "statsskicket" att göra blir det för Andersson ett demokratiargument. Det är måhända en rimlig slutsats. Men ordet 'statsskick' bär väl också på andra idéer än demokratins, som likaväl kunde syftats på? Rättssäkerhet och legalitet t.ex. Eller effektivitet eller kompetens. Eller ingår allt detta i Anderssons "demokrati"? Gräns-

dragningen mellan de två prioriteringsordningarna är inte heller särskilt klarlagd. Frågan man genomgående kan ställa sig är vad de centrala begreppen i avhandlingen mer preciserat omfattar.

Samtidigt ska framhållas att Anderssons *göranden* i den faktiska analysen inte framstår som särskilt gåtfulla eller udda, och endast undantagsvis som tvivelaktiga i förhållande till – vad kan man kalla det? – ett statsvetenskapligt vardagligt arbetspråk. En intuitivt genomförd idéanalys utifrån en politologiskt vardagspråklig uppfattning om innehållet i begrepp som demokrati, sanning och autonomi; så kan antagligen arbetet etiketteras.

Avhandlingens styrka ligger inte heller på det teoretiska planet. Någon teoriutveckling är det inte fråga om och exempelvis är ett försök från Andersson att tillbakavisa idén om möjligheten till en enhetsteori för yttrandefrihet inte alls hållbar. Hans argumentation på just den punkten uttrycker essentialism och han gör den sortens felslut vi brukar omtala som det naturalistiska.<sup>6</sup> Sammanblandningen av begreppsvärld och faktisk värld verkar också gå igen i en avslutande spekulation om den deliberativa demokratin som "lösning" på yttrandefrihetens dilemman. Det är i den avdelningen oklart om Andersson syftar på begreppsliga dilemman eller om han syftar på verklighetens dilemman eller om han samtidigt syftar på båda två.

Däremot innehåller avhandlingen en omfattande uppsättning begreppsliga kategoriseringar och utredningar till vardera av de tre analyserade dilemmana. De em-

6 Med "enhetsteori" syftas på idén att söka rättfärdiga yttrandefrihet utifrån ett (1) värde och inte t.ex. de tre – demokrati, sanning och autonomi – som Andersson utgår från. Ulf Petäjä (ovan) har gjort ett intresseväckande enhetsteoretiskt försök.

piriska kapitlen inleds alla med en begreppsutredande diskussion där värdekonflikter och principiella argumentationslinjer preciseras. Här nyttiggörs också cellvärdena i matrisen, tabell 1 ovan. Hur, för att exemplifiera, ser de principiella rättfärdigandena ut för att begränsa möjligheter till rasistisk propaganda? Och hur lyder de principiella demokrati-, sanning- och autonomiargumenten för rätten till rasistisk propaganda? Dessa kapitelinledande och utredande texter, oaktat en del vagheter, är upplysande och måste gottskrivs avhandlingen som viktiga och nyttiga delar av dess resultat.

I vardera av de tre empiriska kapitlen görs förstås också den omfattande genomgång av de argumentationer i värdekonflikterna som producerats av vad jag ovan kallat ”den i lagstiftningen engagerade svenska politiska eliten”. Argumentationen analyseras i de termer det just nämnda begreppsutredande arbetet resulterade i. Detta ordnande blottläggande är avhandlingens starkaste sida, och det är genom detta arbete de empiriska resultaten framträder. Andersson har förvisso en märkvärdig urvalsformulering för sitt material (se inledningen ovan). I förbigående talar han om det i termer av ”...det material som kan anses lämpligast att använda.” (sid. 30). Förborgat det med alltså. Men då bör dock betänkas att hans empiriska analyser, givet de tre valda debatterna, närmar sig totalundersökningens urval, åtminstone vad gäller det offentliga trycket. Inte mindre än 71 stycken propositioner, utskottsbetänkanden, utredningar, motioner etc. ingår i de tre debattanalyserna.

### Avhandlingens bidrag

I sammanfattning kan begreppsapparaten med de successiva klargörandena sägas vara avhandlingens svaga sida: vag precision, outvecklat förhållningssätt till språk och icke explicitgjord metod. Men begreppsapparaten med dess successiva klargöranden med relevans för den lagstiftningsengagerade elitens yttrandefrihetsdebatt utgör också – inte minst tillsammans med det mycket omfattande empiriskt blottläggande arbetet av den faktiska argumentationen avhandlingens starka sida. Jan Andersson bidrar på så sätt med ett begreppsligt och empiriskt grundarbete som det vore mycket oklokt av kommande forskare om svensk yttrandefrihet att gå förbi.

### Referenser

- Baker, C E (1989) *Human liberty and freedom of speech*, New York: Oxford University Press
- Bollinger, L C (1986) *The Tolerant Society*, New York: Oxford University Press
- Emerson, T I (1970) *The System of Freedom of Expression* New York: The Random House
- Jacobsson, K (1997) *Så gott som demokrati*, Umeå: Boréa
- Mill, J S (1991) ”On Liberty” i *On Liberty and Other Essays*, Oxford: Oxford University Press.
- Petersson, O m.fl. (1999) *Demokrati på svenskt vis*, Demokratirådets rapport 1999, Stockholm: SNS
- Petäjä, U (2003) *Varför yttrandefrihet?* Växjö: Växjö universitet, Politologi
- Rawls J (1972) *A Theory of Justice*, Oxford: Clarendon
- SOU 1983:70 *Värna yttrandefriheten*. Förslag av yttrandefrihetsutredningen.

**Skogmar, Gunnar, *The United States and the Nuclear Dimension of European Integration*. Palgrave Macmillan, Basingstoke och New York 2004)**

---

**MATS BERGQUIST<sup>1</sup>**

---

USA:s förhållande till den europeiska integrationsprocessen har ända sedan den inleddes på 1950-talets början varit en smula kluven. Å ena sidan var det särskilt under det kalla kriget ett starkt amerikanskt intresse att påskynda processen för att därigenom stärka Västeuropas ryggrad mot den sovjetiska pressen. Å andra sidan ville Washington inte se någon rival etableras, som skulle kunna göra USA rangen stridig som den ledande västmakten. Man ville ha ett visst mått av kontroll över processen. Den skulle vara framgångsrik, men inte alltför lyckosam. Vad det inte minst gällde var att reintegrera Västtyskland i Europa, också militärt.

Denna något ambivalenta inställning har fortsatt efter det kalla krigets slut. Understundom har den bidragit till kriser i det transatlantiska samarbetet, kriser som genererats av ensidiga amerikanska åtgärder och europeiska reaktioner härpå. Ibland har amerikanerna reagerat på europeiska utspel.

Gunnar Skogmar behandlar i sin nyutkomna bok ”The United States and the Nuclear Dimension of European Integration” (Palgrave Macmillan, 2004) en central aspekt av den europeiska integrationsprocessen, nämligen diskussionen om det europeiska försvaret, den europeiska kärnvapenoptionen och kärnenergin un-

der 1950-talets första hälft, fram till etableringen av EEC och EURATOM 1957. Det är, trots dess begränsade omfång (250 s.), en faktaspäckad och i förstone inte alldeles lättläst volym. Men den vinner vid en omläsning. Man inser snart att perioden 1952-1957 således kan illustrera åtskilligt av vad som hänt i det transatlantiska samarbetet under efterkrigstiden, och att amerikanska och europeiska attityder haft klara drag av permanens över sig. I själva verket är Skogmars bok på många sätt en framställning av hela integrationsprocessen under 1950-talets förra hälft och således inte bara om den nukleära dimensionen.

Diskussionen om ett gemensamt europeiskt försvar, kärnvapenoptionen och kärnenergin fördes i tre faser, först inom ramen för förhandlingarna om upprättandet av en europeisk försvarsgemenskap, EDC, som inleddes 1952 och strandade 1954 när den franska nationalförsamlingen vägrade att ratificera det fördrag som Kol- och stålunionens övriga fem medlemsstater redan accepterat. Den fortsatte sedan om upprättandet av en västeuropeisk union, WEU, inkluderande de sex plus Storbritannien som tillkom redan 1955. Och processen avslutades i och med förhandlingarna om EURATOM och EEC som kunde undertecknas 1957 i Rom.

Som ett slags koda till denna process kan man se upprättandet av IAEA, FN:s atomenergiorgan, som tillkom 1959. Därmed hade man fått till stånd ett internationellt regelverk för handhavandet av den fredliga kärnenergin, vilket under hela efterkrigstiden varit ett amerikanskt mål. Sambandet mellan användandet av fredlig kärnenergi och kärnvapenoptionen, som USA redan 1946 försökt tackla med den s.k. Baruchplanen, ett misslyckat försök att internationalisera kärnenergifrågan, stod tidigt klart för alla parter. Den fick

<sup>1</sup> Mats Bergquist är docent i Statsvetenskap och tidigare svensk ambassadör i London.

också en särskild aktualitet genom Eisenhowers och Dulles övertygelse om att man måste "normalisera" kärnvapnen och acceptera att de skulle kunna användas, som andra vapen.

USA – och Storbritannien – hade redan kring 1950 en stark önskan att integrera den 1949 upprättade (väst)tyska förbundsrepubliken i försvaret av den europeiska kontinenten. George Kennan skrev 1948, när han var chef för State Departments nyupprättade planeringsavdelning, att man ifråga om Europa hade tre optioner, nämligen en tyskdominerad, en sovjetdominerad eller en federal. Följde man denna logik fanns det ju egentligen bara en möjlighet, den federala modellen, vilken blev rättesnöret för Trumans sista år och Eisenhowers första period.

Washington kunde, sade Eisenhower under amerikansk-brittiska samtal 1954, ha råd att förlora Frankrike men inte Västtyskland. Ett i Europa väl integrerat Västtyskland skulle bli ett avgörande bidrag till försvaret av västvärlden. Men en villkorslös västtysk upprustning kunde fransmännen svårligen godta, framför allt inte när det gällde ABC-vapen. Amerikanerna, och antar jag igen britterna, ville helst se Västtyskland i NATO. Men detta var för fransmännen, i alla fall i början av 1950-talet, så snart efter kriget, inte möjligt. Hur skulle man då gå tillväga? Washington var angeläget om relativt snabba resultat som skulle kunna säkra Adenauers maktinnehav. Skulle en lösning dröja för länge kunde socialdemokraterna komma till makten i Bonn och de neutralistiska tendenserna i förbundsrepubliken, uppmuntrade av Moskva med lockrop om återförening, ta över.

När fransmännen, i form av dåvarande försvarsministern René Pleven, 1951 framlade den s.k. Plevenplanen om upprättandet av en europeisk försvarsgemenskap,

en gemensam europeisk armé och en överstatligt reglerad krigsmaterielindustri a la Kol- och stålunionen, passade detta de amerikanska ritningarna väl. Härigenom skulle man både ta hand om det tyska bidraget till västs försvar och eliminera risken för nationella, dvs främst franska och tyska kärnvapenoptioner, som amerikanerna av begripliga skäl inte ville alls skulle föreligga. Valet borde stå mellan överföringen av amerikansk kärnvapen- och kärnenergiteknik och en europeisk överstatlig option.

Problemet var emellertid att en stor del av den franska nationalförsamlingen, bl.a. förutom det rätt starka kommunistpartiet, en hel del socialister och gaullisterna, var mycket avvaktande inför tanken. Många fransmän ville inte ge upp tanken på ett självständigt kärnvapen eller var av andra skäl – sannolikt inte minst misstänksamhet mot Tyskland – skeptiska till EDC. Man försökte på olika sätt att göra en kvadrat av cirkeln genom att förhandla fram tilläggsprotokoll till fördraget, som genom franska tolkningar skulle möjliggöra en ratificering. Bl.a. prövade man att införa geografiska begränsningar så att integrationen av de väpnade styrkorna skulle gälla endast i strategiskt känsliga områden som det hette, dvs. i praktiken Tyskland, medan medlemsstaterna i övrigt skulle ha fria händer. Man ville också i Paris tolka en artikel i fördraget så att endast förbundsrepubliken skulle beröras av förbudet att inneha mera än 500 gram anrikat kärnbränsle; gränsen var satt så därför att man ansåg att mindre mängder inte kunde brukas för kärnvapenframställning. Frankrikes översjöiska territorier kunde vidare undantas, vilket ju senare skulle möjliggöra kärnvapenprov där. Att detta inte bara var vilna tjänstemannaprodukter framkom ju senare då Frankrike anställde kärnvapenprov i Algeriet.



Uppfinningsrikedomen när det gällde att hitta på lösningar som skulle säkra en accept av den franska nationalförsamlingen var stor. Men samtidigt vägrade tyskarna att godta att förbundsrepubliken på något sätt skulle diskrimineras: om tyskarna skulle avstå från kärnvapenoptionen kunde inte fransmännen behålla den, var Konrad Adenauers grundinställning till EDC. Här hade han stöd från Washington.

Till sist var inte möjligheten att styra in det västtyska bidraget till västvärldens försvar under en europeisk hatt, en överstatlig kontroll av krigsmaterielproduktionen, och försörjningen samt kontroll över kärnenergiproduktionen så lockande att den radikale socialistiske franske premiärministern Mendes-France kunde få igenom fördraget i nationalförsamlingen, trots att erfarenheterna från Indokinakriget borde ha spelat in här. Fransmännen hade fällt sitt eget förslag, vilket erinrar om den franska inställningen till EU:s nya konstitution som varit aktuell i dessa dagar.

Gunnar Skogmar spekulerar kring den roll som önskemålet att bibehålla en fransk kärnvapenoption kan ha spelat för nationalförsamlingens nej. Han är osäker på denna roll, vilket man är benägen hålla med honom om. Andra faktorer som misstänksamhet mot Tyskland och EDC-tankens mycket radikala uppläggning, som ju i princip innebar att man skulle ställa sina väpnade styrkor under ett gemensamt befäl och organisera en gemensam krigsmaterieförsörjning, kan ha spelat en än större roll.

Då måste man söka nya vägar. Man dammade av ett förslag som lanserats redan av franska motståndare till EDC innan förslaget fälldes, det s.k. lilla NATO som då också skulle omfatta Storbritannien. Eftersom man visste med sig att det-

ta land saknade all entusiasm över de överstatliga element som amerikanerna, särskilt president Eisenhower själv, starkt stödde, tedde sig detta som en möjligare option. Men eftersom WEU, som skulle bygga på Brysselpakten från år 1948, skulle innebära en betydande urvattning av tanken på ett gemensamt europeiskt försvar, blev fransmännen i stället mer eller mindre tvungna att godta att Västtyskland kom med i NATO, något de bara några år tidigare inte kunnat godta. Intressant nog gick WEU-fördraget – nu förpassat till historien – på en punkt längre än NATO. Man stadgade nämligen en absolut plikt att bistå varandra vid attack, medan NATO faktiskt endast i första steget innebär en konsultationsplikt.

Motprestationen från tysk sida blev en ensidig förklaring att Bonn avstod från möjligheten att tillverka ABC-vapen. Britterna å sin sida åtog sig att inte reducera in militära närvaro på kontinenten. Ett sådant åtagande ville fransmännen också ha ut av amerikanerna. Men dessa insisterade på att först måste fransmännen ratificera WEU-fördraget, sedan kunde man diskutera en garanti. Paris ville givetvis, visa av nederlaget i nationalförsamlingen om EDC året innan, ha garantierna först, för att underlätta passagen genom den fjärde republikens notoriskt besvärliga parlament.

WEU-fördraget gick faktiskt igenom i december 1954, även om det skedde med knapp majoritet; i mars 1955 tog senaten samma beslut. Därmed hade man, som en följd av Adenauers åtagande att inte tillverka ABC-vapen på tysk mark och landets integrering i NATO, kommit till en lösning. Fransmännen behöll sin kärnvapenoption, Tyskland kom således med i den västliga försvarsalliansen 1955 och någon europeisk armé eller krigsmaterielpool kom inte till stånd. USA, som således

i synnerhet under Eisenhowers första period satsat på överstatliga europeiska lösningar, blev i fortsättningen, även om man ofta underströk vikten av överstatliga lösningar i integrationsprocessen, klart mera återhållsamt på denna punkt. Man insåg i Washington att man måste satsa mera på mellanstatliga processer om man ville komma någon vart med sina båda mål: att stödja integrationen men samtidigt hindra spridningen av kärnvapnen.

Intressant nog figurerar Sverige i detta sammanhang. I en dagboksanteckning från år 1951 skriver den dåvarande NATO-befälhavaren (Eisenhower) att han inte kunde se någon annan lösning på Europas säkerhetspolitiska problem än ett Europas Förenta Stater, bestående av de dåvarande NATO-staterna plus Västtyskland, Spanien, Sverige och Jugoslavien, möjligen också Grekland (det är f.ö. enda gången Sverige omnämns i boken). En föga sannolik svensk option, får man väl säga!

Återstod då hanteringen av den fredliga kärnenergin, kontrollen över den s.k. bränslecykeln, så att inte låganrikat uran förvandlades till höganrikat, som, om man hade tillräckliga mängder, kunde användas för tillverkning av kärnvapen. Även om tyskarna avsåg sig möjligheten tillverka ABC-vapen på tysk mark, kunde ju förbundsrepubliken tillföras sådan teknologi på annat sätt. En kontroll över produktionsledet var inte tillräcklig. Ett revanschistiskt Tyskland med kärnvapen var en fransk – och inte bara fransk – mar-dröm.

Britterna gick sin egen väg. Men man visste ju i Washington, och stödde med den s.k. ”Atoms for Peace”-politiken detta, att de stora länderna på kontinenten, dvs Frankrike, Västtyskland och Italien, var angelägna att utveckla den civila kärnenergin. Belgien hade vidare stora över-

sjöiska urantillgångar i Kongo, som i mycket försörjde USA och Storbritannien med uran. Den amerikanska atomenergi-industrin var också mycket intresserad av att exportera reaktorteknologi till Europa.

Hur skulle man kunna kontrollera att kärnbränsle inte upparbetades så att det kunde användas i produktionen av kärnvapen? Det enklaste vore att all upparbetning skedde i amerikanska anläggningar, att man således använde sig av transferoptionen. Men detta var ju knappast ett idealtillstånd för européerna, som också vände sig till London för att diskutera eventuellt bistånd. Britterna ville ha egen kapacitet, möjligen tillsammans med andra samväldesländer (Canada), att processa kärnbränsle. Då kom, menar Skogmar, en amerikansk tjänsteman upp med tanken på att skapa en Kol- och stålunion för atomenergiområdet samtidigt som man gick vidare i integrationsprocessen på det ekonomiska fältet.

Författaren beskriver utförligt de omständliga förhandlingar som efter två år ledde till att man i Rom i mars 1957 kunde underteckna både och samtidigt EURATOM- och EEC-fördraget, vilka båda kan sägas ha varit EDC-misslyckandets barn. Adenauer och hans regering drev envist fransmännen framför sig: Paris ville av samma skäl som man först lagt fram EDC-förslaget ha kontroll över a n d r a staters, särskilt förstås Västtysklands, befattning med kärnenergin. Då fick man också acceptera vissa inskränkningar i den egna suveräniteten på området o c h godta att den gemensamma ekonomiska marknaden kom till, något som fransmännen föreföll mera tveksamma till än de övriga fem. Men tyskarna insisterade på vad man kallade ett ”junktum”. De fick på denna punkt sin vilja igenom.

EURATOM var således närmast en amerikansk idé, menar Skogmar. Man

hade också om man så velat, kunnat fälla hela planen, varvid det är osäkert om man kunnat gå vidare med den gemensamma marknaden. På denna enda punkt kanske jag inte håller med honom. Hela diskussionen i Europa under mitten av 1950-talet pekade i riktning mot utökat ekonomiskt samarbete. Huruvida detta skulle ske i den form briterna och de yttre sju, vari Sverige ingick, tänkte sig, eller i form av en tullunion som den gemensamma marknaden, var ett slag en öppen fråga. Men misslyckandet med EDC brände och integrationsprocessens andlige fader Jean Monnet och hans anhängare bland politiker, inte minst den belgiske utrikesministern Spaak, pressade på. Även om USA för säkerhets skull stödde båda spåren, tror jag nog ändå att EEC kommit till stånd även utan EURATOM.

Den europeiska integrationsprocessen rör sig fram två steg framåt och ett tillbaka. Tanken på ett gemensamt europeiskt försvar var uppenbart för tidigt väckt. Olika mindre ambitiösa försök har under åren gjorts att väcka denna option till liv, senast under Irakkrisen då motsättningarna mellan USA och många av dess västeuropeiska allierade var markanta, men också som en följd av den strategiska utveck-

lingen, USA har hela tiden sedan EDC:s hädanfärd och WEU:s begränsade räckvidd velat att NATO skulle handha det territoriella försvaret.

Tanken på ett europeiskt försvar väntar fortfarande på sin fullkomning (vilket ju vi i Sverige inte har något emot), också om den femtio år senare faktiskt med beslutet om upprättandet av tolv s.k. battle groups tagit, avsedda att sättas in i krissammanhang, innebär att man inom unionen tagit ett klart steg framåt.

Men EDC:s misslyckande ledde å andra sidan till att man sökte andra vägar att vandra som var något lättare. Denna process, inte minst vägen från EDC till WEU, har Gunnar Skogmar skildrat i sin bok, som alla som är intresserade av ämnet bör ta del av. Som bakgrund till den amerikanska inställningen till Europa är den också av aktuellt intresse, särskilt som, författaren visar på den mycket aktiva roll som Washington under den aktuella perioden intog i fråga om den europeiska integrationen. Att boken ibland kanske blir litet väl detaljrik får inte skymma dess överordnade förtjänster. Det tycks också det ansedda förlaget Palgrave Macmillan ha tyckt.

**Carl Rova: *Flipping the Pyramid: Lessons from Converting Top-down Management of Bleak-roe Fishing*. Luleå 2004: Luleå University of Technology, Department of Business Administration and Social Sciences, Division of Political Science, 2004:50.**

---

**SVEIN JENTOFT<sup>1</sup>**

---

Carl Rova har skrevet en meget god og interessant doktoravhandling som det har vært en glede å arbeide med.<sup>2</sup> Jeg skal her gjøre rede for hva avhandlingen inneholder av perspektiver, empiriske funn og konklusjoner, samt sammenfatte noen av mine spørsmål og kritiske innvendinger som ble gjenstand for diskusjon under selve disputasen. Hva handler denne avhandlingen om? Hva er det doktoranden har studert, hva har han funnet ut, og hva er hans argument? Jeg skal først gi et kort og dernest et noe lengre svar.

### Kort resymé

Rova ønsker å besvare hvordan man mest fornuftig og effektivt fra samfunnets side kan forholde seg til et allment problem som består i at våre felles fornybare naturressurser, det være seg fisk, vann, skog, luft, eller felles beiteland, har en tendens

til å bli forringet, i verste fall ruinert, som følge av uhemmet bruk. Problemet beskrives ofte som "allmenningens tragedie", eller "The Tragedy of the Commons" etter Garrett Hardins berømte artikkel fra 1969 i tidsskriftet *Nature*. For å forhindre en slik tragisk utvikling er vi fra samfunnets side tvunget til å gripe inn på en eller annen måte, ved å styre atferden til de som høster ressursene slik at deres evne til fornyelse ikke blir underminert. Naturressursene må med andre ord forvaltes på en bærekraftig måte, dvs. på en måte som sikrer at de kan fortsette å gi avkastning på kort og på lang sikt. Carl Rovas doktoravhandling omhandler således en av de helt sentrale miljøutfordringer i vår tid.

Rovas empiriske undersøkelse dreier seg om et lite fiskeri i Bottenviken, men problemstillingen, og de lærdommer en kan trekke av hans studie, er allmenne. Hans casestudie er således et eksempel på hvordan overforbruket av våre biologiske fellesressurser kan arte seg i virkeligheten, og hvordan en fra samfunnets side kan gjøre noe med det. Dette gjelder ikke bare i sikfiskeriet i Bottenviken, men i andre sammenhenger der tilsvarende naturressurser utnyttes. Empirisk omhandler hans studie noe "lite", men tematisk om noe stort. Gjennom en mikrofortelling formidler han et makrobudskap. Dette er også casestudiens metodologiske kjennetegn og ambisjon.

Carl Rovas spørsmål er ikke først og fremst Lenins: "Hva må gjøres?" Han er med andre ord ikke opptatt av hvilke konkrete reguleringstiltak som må settes inn fra samfunnets side for å unngå overbeskatning av sikresursen. En kan alltid diskutere detaljene for hvilke inngrep som trengs for å sikre en bærekraftig ressursforvaltning. Skal en for eksempel regulere fiskeriet med kvoter, med begrensninger

1 Svein Jentoft är sociolog och professor i organisationsvetenskap vid Norges Fiskerihøgskole, Universitet i Tromsø. E-post: svein.jentoft@nfh.uit.no

2 Carl Rova disputerte til doktorgraden ved Universitetet i Luleå den 10. desember 2004, med undertegnede som opponert. Denne anmeldelsen av hans avhandling er et resymé av mitt opposisjonsforedrag.

på hvilke redskaper som kan benyttes, hvor lang tid, fangstsesongen skal vare, hvem som skal få lov til å delta i fiskeriet, hvilke områder som skal åpnes og stenges for fiske osv.. Dette er selvsagt viktige spørsmål som et hvert fiskeriforvaltningssystem må ta stilling til. Dette er imidlertid ikke Carl Rovas hovedanliggende. Hans spørsmål er heller hvem det er som må gjøre det som må gjøres. Hvem er best egnet til å fatte slike beslutninger, hvem bør ha ansvar for å forvalte en fellesressurs som sik? Bør dette utelukkende være en statlig oppgave? Kan det være mer hensiktsmessig å trekke inn regionale myndigheter? Eller bør de som selv lever av å høste ressursen, altså fiskerne, spille en aktiv rolle i forvaltningen? Mer generelt: Kan det tenkes at forvaltningssystemets evne til å nå sitt mål, dvs. sikre bærekraft, er avhengig av på hvilket nivå i styringskjeden fra stat til lokal bruker, reguleringsansvaret ligger? Kan det hende at forvaltningsoppgaven ivaretas mer effektivt om staten delegerer ansvar nedover i styringskjeden, kanskje helt ned til det lokale nivå?

Carl Rova mener å kunne påvise, med basis i den studien han har gjennomført, at det faktisk er så: Delegasjon til lavere nivå i styringskjeden er en farbar vei å gå. I stedet for å styre alt fra toppen av pyramiden, bør staten involvere ressursbrukerne i et partnerskap, der brukerne, i dette tilfelle sikfiskerne, ikke kun er passive mottakere av regler og forordninger, men får anledning til selv å bestemme hvordan reguleringsystemet skal innføres, utformes, og praktiseres. Han gjør seg med andre ord til talsmann for det som i faglitteraturen kalles "co-management" – eller "medforvaltning" på norsk (Jfr. Wilson et al. 2003).

## Sårbarhet og tåleevne

Tittelen på avhandlingen henspiller på en konkret reform der staten i utgangspunktet suverent styrte sikfiskeriet, til en modell der reguleringene utformes gjennom en "nedenfra-og-opp" prosess. Vi får siden vite at pyramiden likevel ikke helt er snudd på hodet: Reformen er ikke så omfattende som tittelen på avhandlingen kan tyde på. Pyramiden er egentlig bare ristet litt. Effekten av en relativt marginal systemendring viser seg imidlertid å være ganske bemerkelsesverdig. En nærmest symbolsk endring viser seg altså å kunne ha stor praktisk betydning. Det er nok å vise litt god vilje, så begynner ting å skje.

Avhandlingen, som har i alt 13 kapitler, starter med å skissere den globale utfordringen, der overkapasitet i fiskeflåten og overfiske går hånd i hånd. Ikke bare trues verdens fiskebestander, det er også snakk om økonomisk ressursløsning av gigantisk omfang. Han konstaterer at problemet fundamentalt sett er av institusjonell art; de forvaltningsregimer som eksisterer fungerer ikke godt nok. Vi trenger derfor i stedet å utvikle forvaltningssystemer som klarer å forholde seg til det faktum at ressursgrunnlaget, og de næringer som bygger på det, preges av stor dynamikk, diversitet og kompleksitet.

Dette er selvsagt ingen liten utfordring: Hvordan ser slike forvaltningsinstitusjoner ut? Hvilke prosesser må iverksettes? Hvilke hensyn må vektlegges? Hvilke incentiver trengs? Hvilke aktører må med? Allerede innledningsvis konstaterer Rova at staten alene neppe er i stand til å løse oppgaven. I stedet for "government" kreves det "governance", sier han, dvs. at flere enn staten må involveres. Også det sivile samfunn og markedet må mobiliseres. Løsningen er heller ikke kun av teknisk/vitenskapelig karakter, men også av sosial

og politisk art. Det siste gjør ressursforvaltning til et spørsmål om evne så vel som vilje. Skal en få til en bærekraftig ressursforvaltning må en ikke bare ville målene, men også midlene.

”Resilience” er et sentralt analytisk begrep, som drøftes i den teoretiske delen i avhandlingen. Det lar seg oversette med toleranse, motstandsdyktighet, utholdenhet. Begrepet sikter til hvor stort press, endring eller sjokk et økologisk og et sosialt system kan utsettes for uten å bryte sammen. Et system som er ”resilient” klarer å leve med variasjon, i hvert fall innenfor visse grenser. Systemet må da kunne tilpasse seg endringer internt og i omgivelsene. Det vil være en viktig forvaltningsoppgave både å hindre at tålegrensene overskrides og at systemet evner, om ikke helt å kontrollere, så i hvert fall leve med variasjon.

Sosial *resilience*, sier Rova, krever at en lærer av erfaring. Det krever også følsomhet overfor signaler om at endringer er på gang slik at en kan handle i tide. Det vil i neste omgang tilsi evne til reorganisering, transformasjon av etablerte ordninger og rutiner slik at nye utfordringer alltid avstedkommer adekvat respons. Forvaltningsinstitusjoner må derfor kunne oppvise fleksibilitet, og da må strukturene ikke være for stive, men heller ikke for ustabile. Da skaper de frustrasjon og usikkerhet blant ressursbrukerne, noe som vil gå ut over legitimiteten.

Dette er de sentrale utfordringene for ethvert institusjonelt design i ressursforvaltningen av biologiske fellesressurser, så som fisk. Carl Rova mener også at der er her hunden må ligge begravd når man på tross av de beste forutsetninger i det svenske forvaltningssystemet likevel opplevde en ressurskrise på slutten av 90-tallet. Her ligger også hans forskningsspørsmål: Hva kan det komme av at staten tross et slikt

utgangspunkt ikke klarte å forhindre krisen i sikfiskeriet?

Ressurskrisen førte da også til en endring i forvaltningsregimet, der ansvar ble flyttet nedover i styringskjeden. Hvorvidt en skal oppfatte dette som en styrke eller svakhet ved det gjeldende forvaltningssystemet, kan kanskje diskuteres. Men fiskerne ble i alle fall trukket inn, og en form for co-management ble introdusert. Dette innledet også – om kanskje ikke helt forårsaket – en utvikling der sikbestanden begynte å ta seg opp igjen. Det er således en suksesshistorie vi får oss presentert, og slik er det ikke så mange av i forskningslitteraturen. Co-management virker i sikfiskeriet! Som det også skal i følge teorien.

I denne teorien er det et sentral tese at co-management vil styrke reguleringsbeslutningenes legitimitet, og dermed fiskernes vilje til å slutte opp om reguleringene ved lojalt å følge dem i praksis. Om det er dette eller en naturlig økologisk endring som har brakt sikbestanden opp igjen, kan nok være vanskelig å bestemme helt eksakt, og Rova er heller ikke kategorisk på dette punkt. Men uansett er det et positivt resultat at fiskernes oppslutning om reguleringsystemet øker, og at de derfor er villig til å akseptere strengere reguleringer enn det myndighetene vil klare å få til. En kunne jo fryktet det motsatte, nemlig at når fiskerne selv fikk kontroll, så ville de benytte sjansen til å lempe på regelverket, og opptre som reven i hønsegården. I stedet viste sikfiskerne seg altså å innfri co-management forventningene om at når fiskere får mer funksjonelt ansvar, så blir de også mer lovlidige i sin opptreden. Et slikt funn må jo enhver bli oppstemt av. Det er også Carl Rova. Hvorvidt svenske fiskerimyndigheter ser det på samme måten, går imidlertid ikke klart fram av avhandlingen.

Teoretisk er Rova særlig inspirert av den skoleretning som har dannet seg rundt den amerikanske statsviteren Elinor Ostrom, som har levert helt sentrale bidrag til hvordan biologiske fellesressurser kan forvaltes uten sentral statsstyring. Metodologisk står ideen om rasjonelle valg, spillteori og teorien om kollektiv handling sentralt. Garrett Hardins "The Tragedy of the Commons" er her grunnmodellen, som kort fortalt beskriver ressurskrise som en unngåelig følge av brukernes individuelle bestrebelse på å øke sitt utbytte, der det som er rasjonelt for den enkelte gir et resultat som alle taper på i det lange løp. Dette skjer riktignok under bestemte institusjonelle forutsetninger, hvorav åpen adgang – fri aksess – til ressursen er en av dem. En annen forutsetning er at vi har å gjøre med individuelle profitt- eller nyttemaksimerende aktører, og som vurderer egen privat vinning og tap høyest av alt. Hvorvidt det siste er en forutsetning av utelukkende analytisk karakter eller også et reelt trekk ved aktørene mentale konstitusjon, går ikke alltid så klart fram. Rova sier selv at ressursbrukerne ikke bare påvirker de institusjoner de inngår i, men også selv blir påvirket av disse institusjonene. Dermed rokkes ideen om profittmaks som en naturlig, iboende egenkap ved brukerne.

Ostrom viser imidlertid at under en rekke institusjonelle betingelser, så som klare systemgrenser, eksistensen av en arena for kollektiv beslutningsfatting, et sanksjonsapparat som kan settes inn mot gratispassasjerer, mekanismer for konfliktløsning, organisasjonsfrihet, et begrenset antall deltakere som helst ikke bør være så forskjellig fra hverandre rent sosio-økonomisk, så vil ressursbrukere kunne klare å forvalte en ressurs på egen hånd og i samarbeid, uten inngripen fra en sentral autoritet som staten. Carl Rova påpeker at de

færreste av disse betingelsene var oppfylt i sikfiskeriet. Følgelig var det ikke særlig "resilient." Da krisen kom, viste det seg alt for sårbart.

### Forvaltningssystemet

Rova framstiller det svenske fiskeriforvaltningssystemet som topptunget og sentralisert. Ressursforvaltning er stort sett et statlig anliggende, særlig etter at en ny fiskerilov ble introdusert midt på 1990-tallet. Loven førte til at forvaltningsansvaret ble løftet ut av länsadministrasjonen og inn i det statlige Fiskeriverket, som har sitt hovedkontor i Göteborg, altså så langt fra Norrbotten som en kan komme i Sverige. Rova forteller også hvordan utviklingen i trålfisket endte opp i en ressurskrise, der biomassen av sik ble brakt ned på et lavmål, som både truet bestanden og fiskeriet ved at mange fiskere ble tvunget til å gi opp. Som ofte ellers er det også her strid om årsakene, om krisen skyldtes for hard beskatning eller naturlige svingninger. Uansett førte krisen til at fiskerne begynte å stille kritiske spørsmål både til egen atferd og til myndighetens forvaltning. Mangel på tillitt til myndighetene var ett problem, høy forekomst av regelbrudd et annet. Men alt dette er først og fremst symptomer og ikke årsaker. Den dypere liggende årsak, hevder Rova, var det institusjonelle arrangementet, som ikke egnet seg til å fremme sosial eller økologisk "resilience". Det var ikke i stand til å tilpasse seg endringene, det evnet ikke å iversette nødvendige tiltak mot den krise som var i emning.

Så skjedde det altså noe med den institusjonelle utforming av forvaltningsregimet. Et tilnærmet co-management system ble innført etter av fiskernes egen interesseorganisasjon engasjerte seg. Når jeg sier "tilnærmet" er det for å markere at myn-

dighetene ikke gikk særlig langt i å delegerer makt og ansvar. Den forvaltningsgruppe som ble dannet bestående av bla. siktrålfiskerne, fikk ikke særlig stor myndighet, annet enn til å fatte beslutninger innenfor etablerte rammer, dvs. i praksis å skjerpe på forhånd eksternt fastsatte reguleringer. Likevel, nærmest ved et mirakel, snudde trenden. Sikbestanden begynte å vise tegn til bedring. Fisket tok seg opp igjen, fiskerne begynte å tjene penger igjen, og med ett så framtiden lysere ut. Den positive utviklingen førte til at det nye co-management systemet fikk vind i seilene. Uansett hvor spuriøs sammenhengen måtte være: Systemets legitimitet økte, fiskerne fikk en mer positiv holdning til reguleringene og hva de selv kunne få til. Når Rova undersøker fiskernes erfaringer, gir de uttrykk for at det nye forvaltningssystemet fungerer bedre enn det gamle, selv om de uttrykker skuffelse over at myndighetene ikke synes ville gi slipp på kontrollen, at de ikke er villige til å ta steget fullt ut.

Et særlig interessant funn er at fiskerne mener at de som gruppe har kommet styrket ut, samholdet mellom dem har økt. Om co-management for lykkes forutsetter slik gruppefølelse, gjensidig tillit og solidaritet – såkalt sosial kapital, så viser altså Carl Rova at co-management selv kan bidra til å generere slike kvaliteter ved sosiale relasjoner. Dermed bidrar forvaltningssystemet til å skape større etterlevelse, fordi det å bryte regler gruppen har vedtatt vil oppfattes som en usolidarisk handling, som et svik mot fellesskapet. Fiskerne viser derfor større villighet til å følge egne regler enn om de samme reglene hadde blitt presentert dem av myndighetene som et diktat.

Det er all grunn til å se positivt på dette eksperimentet, mener Carl Rova. Dette fordi det har bidratt til økt "resilience", i

det minste i sosial forstand. Det er i alle fall en forutsetning for å oppnå økologisk "resilience". Han mener også at det er gode grunner til at det bør bygges ut både i bredden og dybden. Fiskerne bør få ansvar ikke bare for iverksettingen av de operasjonelle reglene, men også for de konstitusjonelle, dvs. de grunnleggende reglene for hvordan systemet skal virke, herunder hvem som skal ha adgang til å fiske sik. Fiskerne forventer egentlig at den prosess gjennom hvilke reguleringsoppgaver delegeres vil fortsette, at de tiltak som hittil er iverksatt bare er begynnelsen. Carl Rova antyder at om ikke dette skjer, så er faren stor for at den sosiale kapital og goodwill som nå er bygget opp, vil gå tapt. Legitimiteten vil bli redusert, med den åpenbare risiko at fiskerne igjen vil begynne å bryte regelverket. Skal co-management virke, må altså myndighetene, i følge Rova og de fiskerne han har intervjuet, være villig til å dele ikke bare på ansvaret og pliktene, men også på makten. Hvordan Rova mener sjansen er for at dette vil skje, går ikke klart fram av avhandlingen, fordi det først og fremst er fiskernes syn på det nye forvaltningssystemet som presenteres, og ikke så mye hvordan myndighetene vurderer eksperimentet.

## Diskusjonstemaer

Ideen om co-management i fiske har floret en stund nå, men det finnes ikke så mange gode casestudier som viser hvordan denne forvaltningsformen virker i praksis, og om hypotesene holder. Sannsett er Carl Rovas studie et viktig bidrag til denne diskursen, og til ressursforvaltningslitteraturen rent generelt. Jeg vil også tro at han her har levert et viktig innspill i den svenske debatten, og at hans avhandling vil være til stor nytte for de den angår



aller mest, dvs. de fiskerne som først og fremst vil lide, om ressursen ødelegges.

På tross av de mange gode kvaliteter ved avhandlingen, er det likevel ting ved den som kan diskuteres, og som også ble temaer for vår samtale under disputasen. Mine hovedmomenter kan oppsummeres i fire punkter:

1. Det første spørsmålet har med overføringsverdien av studien å gjøre. Det er for meg uproblematisk at det her kun dreier seg om en casestudie av et enkelt fiskeri og at han bare har intervjuet vel tretti fiskere. Det er uansett generell lærdom å hente. Vi lærer ikke bare om sikfiskeriet i Bottenviken, men også noe om ressursforvaltning generelt og om co-management spesielt. Hvis en ikke tror at dette er mulig, kan jeg bare anbefale Carls avhandling. Les den og se selv. Selv savner jeg nok en grundigere redegjørelse for hvordan det nye forvaltningssystemet kom i stand, dvs. historien bak eksperimentet. Forholdene er også ganske spesielle i Bottenviken og sikfiskeriet. Det dreier seg om et nokså lite og geografisk avgrenset fiskeri. Det er ikke så veldig mange fiskere som deltar, og de er ganske like i teknisk utrustning og sosio-kulturell bakgrunn. Konfliktene mellom dem er ikke så store. Heller ikke virker forholdet mellom yrkes- og fritidsfiskere å være særlig problematisk, og det er unntak mer enn regel i hvert fall i de land jeg kjenner til, inkludert Norge. En kan derfor som leser få seg til å mene at co-management, bare kan virke i liten skala, under de aller enkleste betingelser, og således at denne måten å forvalte på bare vil kunne fungere i unntakstilfeller. Hvorvidt dette er en rimelig antakelse, kunne vært verd en drøfting i avhandlingen.

2. Et annet poeng i samme gate gjelder selve initieringen av co-management. Rovas undersøkelse tyder på at det antakelig-

er viktig at utgangsbetingelsene er særdeles gunstige for at co-management skal virke. Rova legger for eksempel vekt på at timingen er viktig. Ikke bare var sikfiskeriet inne i en krisesituasjon som førte til at legitimiteten ved den etablerte forvaltningsordning var svak, og at folk derfor så behovet for en reform. Men ressursen viste også tegn på oppgang da initiativet ble tatt, slik at en allerede fra første stund opplevde at situasjonen ble bedre. Co-management-systemet kunne her ri på en bølge den selv ikke hadde forårsaket. Spørsmålet en kan stille er hvor avhengig en er av tidspunktet. Dersom timingen er så viktig som en kan få inntrykk av fra Rovas undersøkelse, så er kanskje co-management også av denne grunn dømt til å bli et unntakstilfelle. Dersom det både må være krise og merkbar forbedring på samme tid, så har co-management neppe særlig sjanse for å vinne fram som en allmenn modell for ressursforvaltning. For om vi ser oss rundt i verdens fiskerier, er det krise over alt med få tegn på oppgang. Hva ville for eksempel skjedd med dette eksperiment om situasjonen i sikfiskeriet hadde blitt verre og ikke bedre? Hva måtte man da ha foretatt seg, gitt at legitimiteten er så viktig? Mer generelt; hvordan sikrer man at legitimiteten blir "resilient"?

3. Rova adopterer et institusjonsbegrep fra institusjonell økonomi og fra Ostromskolen som reduserer institusjoner til for det meste å handle om regler og transaksjonskostnader. Mange sosiologer og statsvitere vil si at institusjoner også handler om makt og interesser, og at institusjonelle reformer som regel skaper vinnere så vel som tapere, og at det derfor er sannsynlig at slike reformer vil møte motstand og skape konflikt. I avhandlingen er Rova inne på at co-management handler om fordeling av makt, og at sentrale myndigheter synes å motsette seg en omfordeling

av makt som en utbygging av co-management vil innebære. Hvorvidt dette bør gjøre oss skeptiske til om hvorvidt denne forvaltningsmåten vil få større utbredelse i svenske fiskerier i framtiden eller om det bare blir med det ene tilfellet i Bottenviken, kunne også fortjent reflekser. Det kunne jo hende at staten har gode og relevante grunner for å ville beholde et sentralisert forvaltningssystem, der makt er middel og ikke kun et mål.

4. Det følgende er en kritisk innvending: La meg sitere fra side 176:

”Co-management can be a useful strategy to shape and implement public policy, but it is not an end in itself, and should be judged after its institutional performance; whether particular arrangements lower transaction costs and raise resilience and effectiveness in the resource system.”

Her henviser riktignok Röva til Imperial and Hennessey (2000), men siden han synes å slutte seg til det de sier, synes jeg det er grunn til å spørre: Hvorfor ikke? Hvorfor kan ikke co-management være et mål i seg selv? Hvorfor må vi kun legge en nyttevurdering – før ikke å si en lønnsomhetsbetraktning – til grunn nå vi vurderer denne forvaltningsformens fortrinn? Selv

vil jeg mene at co-management må kunne bedømmes tilsvarende som vi vurderer demokratiet. Vi er generelt ikke tilhengere av demokrati fordi det er nyttig og lønnsomt, men fordi det har verdi i seg selv. Co-management er da også en måte å sikre demokrati og ”empowerment” i ressursforvaltningen, som selvsagt kan ha gunstig innvirkning på forvaltningens primære måloppnåelse, dvs. økologisk bærekraft, men som slett ikke behøver å ha det. Om co-management skulle vise seg å øke transaksjonskostnadene (som slett ikke er sikkert), så er det nokså underordnet. Kanskje er det til og med grunn til å innføre co-management selv om en ikke kan påvise noen merkbar forbedring i fiskebestanden og i fiskernes økonomi som følge av det.

## Litteratur

- Hardin, G. 1968. “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162, pp. 1243-1248.
- Imperial, M.T – Hennessey, T. 2000. *Environmental Governance in Watersheds. The Role of Collaboration*. IASCP. <<http://www.indiana.edu/~iascp>>.
- Wilson, D.C., J – Nielsen, J. Raakjær – Degnbol, P. (eds). 2003. *The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges, and Prospects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

**Magdalena Bexell: *Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection*. Lund Political Studies 135. Lund 2005: Department of Political Science<sup>1</sup>**

---

ULRIKA MÖRTH<sup>2</sup>

---

### Inledning

Magdalena Bexells avhandling handlar om ett angeläget forskningsområde för det statsvetenskapliga ämnet, nämligen ansvarsfrågan mellan offentliga och privata aktörer när det gäller skydd av mänskliga rättigheter i en globaliserad värld. Många forskare talar om behovet av att analysera politik bortom det statscentriska perspektivet men väldigt få svenska statsvetare intresserar sig för relationen mellan offentliga aktörer och det privata näringslivet, åtminstone utifrån ett globaliseringsperspektiv. I Bexells avhandling får vi empiriskt följa skeenden vi knappt känt till eller kanske i bästa fall känt till men som vi uppfattat som mindre relevanta för studiet av statsvetenskap. Vi ställs också inför teoretiska utmaningar när gränsen mellan det privata och offentliga ifrågasätts och utsätts för nya tolkningar. Om näringslivet verkar i det offentliga rummet, vilket ansvar har det då för brott mot mänskliga rättigheter i länder där transnationella företag verkar? Hur kan vi utkräva ansvar av aktörer i en global värld med transnatio-

nella företag men där demokratin i huvudsak är nationellt organiserad och i enlighet med den representativa demokratis principer?

### Sammanfattning

I avhandlingen – *Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection* – studeras gränsdragningsprocesser avseende fördelningen av ansvar för skydd av mänskliga rättigheter. Utgångspunkten i avhandlingen är att det finns ett ökat internationellt tryck på icke-statliga aktörer när det gäller att ta ett ansvar för skydd av mänskliga rättigheter. Författaren vill därför studera de dilemman som finns i frågan om fördelningen av ansvar för skydd av mänskliga rättigheter i en bredare teoretisk kontext, nämligen uppdelningen mellan offentligt och privat och särskilt då hur denna uppdelning institutionaliserats internationellt. På senare år har det vuxit fram en litteratur som lyfter fram något av en anomali, nämligen internationell privat auktoritet, dvs legitim maktutövning av privata aktörer, något som traditionellt endast varit förbehållet offentliga aktörer. Föreställningen att endast offentliga, och då särskilt statliga aktörer kan utöva legitim makt, utmanas alltså i denna litteratur. Den globala ordningen karaktäriseras av en pluralism av auktoritetsrelationer och en spridning av överlappande nätverk av auktoriteter på olika nivåer. Det växer fram en global offentlig domän där privata som offentliga aktörer interagerar. Regleringen inom denna domän karaktäriseras snarare av soft law, dvs mjuk normgivning och olika standards, än av tvingande lagstiftning. Bexell pekar på att ett problem med detta är att de privata aktörerna och det icke-hierarkiska auktoritetssystemet inte lyder under den demokratiska makt- och ansvarskedjan och att de därför

1 Texten baseras på min fakultetsopposition i Lund den 4 maj 2005.

2 Ulrika Mörth är docent vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm och forskningsledare vid SCORE (Stockholm Center for Organizational Research). E-post: [ulrika.morth@statsvet.su.se](mailto:ulrika.morth@statsvet.su.se)

inte kan ställas till ansvar genom de politiska institutionerna. Till detta kommer förstås det faktum att aktörerna är transnationella (= ingen global demokratisk ordning). Vi har att göra med relationen mellan två styr- och regleringssystem, nämligen "governance" och "government". Med privat auktoritet och framväxten av en global offentlig domän följer också krav på ansvar och andra viktiga värden i moderna demokratier. Denna utveckling innebär också att nya typer av aktörer får ökad makt, särskilt olika icke-statliga organisationer som kan använda sig av en moralisk auktoritet. I avsaknad av en global demokratisk ordning där man saknar formella mekanismer för ansvarsutkrävande spelar därför NGOs en viktig kontrollerande roll (samtidigt som även deras eget ansvar, legitimitet och representativitet kan diskuteras).

I avhandlingen hävdas att uppdelningen mellan privat och offentligt är en historiskt viktig samhällsorganiseringsprincip, och den är central inom området mänskliga rättigheter, både politiskt och juridiskt. Bexell visar att den är viktig inom statsvetenskapen och studiet av internationella relationer samt inom rättsvetenskapen. Gränsdragningen mellan privat och offentlig är dock inte given utan tolkas på olika sätt under olika perioder, detta gäller inte minst vad som menas med privat respektive offentligt. Bexell använder inte distinktionen som en dikotomi. Istället menar Bexell att privat-offentligt måste definieras och uppfattas som beroende av varandra. Meningen hos den ena kan bara ges i relation till den andra i en historiskt specifik kontext (sidan 43). Den pågående akademiska och allmänna debatten om företagets sociala ansvar reser enligt Magdalena Bexell fundamentala frågor om moral, juridik och politik. Det handlar också om maktfrågor,

Själva distinktionen mellan privat och offentligt ger uttryck för maktrelationer. Bexell hävdar att distinktionen formar vår föreställning av makt och social ordning snarare än att distinktionen speglar någon objektiv given värld. Distinktionen är en social konstruktion som kan användas i olika legitimerande syften. Det är därför viktigt att analysera hur uppdelningen görs och vem som definierar var gränsen går mellan det privata-offentliga samt vad som menas med privat respektive offentligt.

I Magdalena Bexells avhandling studeras därför, i ljuset av diskussionen av företagets social ansvar (CSR – "Corporate Social Responsibility") och utifrån en socialkonstruktivistisk ansats, hur gränsdragningen mellan privat och offentligt debatteras under sent 1990-talet och tidigt 2000-tal avseende ansvarsfördelningen mellan å ena sidan staters ansvar för mänskliga rättigheter och privata aktörers, och särskilt då transnationella företags, ansvar för mänskliga rättigheter.

Den övergripande forskningsfrågan är hur den privat-offentliga uppdelningen manifesterats i kontroversen angående transnationella företags ansvar i områden där det förekommer brott mot mänskliga rättigheter (sidan 7). Denna fråga undersöks både genom en teoretisk analys av begreppet "corporate social responsibility" (CSR) och genom en närmare granskning av ett särskilt fall av just frågan om företags ansvar.

Den empiriska analysen om debatten om det transnationella oljeföretaget Talisman Energys (med högkvarter i Kanada) lokalisering i Sudan 1998–2002 – organiseras med hjälp av analytisk och teoretisk ram där framför allt ansvarsbegreppet står i centrum. Bexell skiljer mellan "prospective responsibility" och "retrospective responsibility", där det förre betecknas som

”responsibility”, dvs ansvarstagande, och det senare för ”accountability”, dvs ansvarsutkrävande. I analysen av debatten, som bygger på ett omfattande officiellt textmaterial, undersöks hur frågan om ansvarstagande och ansvarsutkrävande diskuterats av olika aktörer, inte minst icke-statliga organisationer och hur man därmed diskuterat gränsen mellan den privata och offentliga sfären. Textanalysen beskrivs som en form av idéanalys där det gäller att studera idéer och argument i en debatt där aktörerna är viktiga men där också den sociala och politiska kontexten är betydelsefull för att förstå debatten.

Fallstudien är avgränsad i tid eftersom företaget lämnar Sudan 2003. Valet av fall motiveras också av företaget verkar inom en synnerligen strategisk och viktig sektor vilket gör att frågan om företags ansvar för skydd av mänskliga rättigheter blir extra intressant att studera. I slutet av avhandlingen jämförs fallet med Talisman Energy med ett antal olika referensfall för att visa på viktiga likheter och skillnader mellan fallen.

I den empiriska analysen av frågan om hur den privat-offentliga uppdelningen manifesteras i frågan om Talismans ansvarstagande för mänskliga rättigheter (kapitel 5) hittar författaren fyra debattanter:

■ *Problematiken mellan ekonomisk vinning och skyddet av mänskliga rättigheter.* Till en början ses denna relation som problematisk av företaget men problematiseras senare av Talisman Energy. Detta mönster finns också i andra fall avseende oljeföretag i regioner där det pågår brott mot mänskliga rättigheter. En annan slutsats som dras i denna del av debattanalysen är att Bexell ser en framväxande global offentlig domän där olika icke-statliga aktörer, särskilt icke-statliga organisationer, är viktiga

aktörer för att påverka agendan och att de också medverkar till genom sina standards att påverka gränsdragningen mellan det privata och offentliga.

■ *Företagets ansvar för hur den sudanesiske regimen använder sina oljeintäkter från Talisman Energy.* Denna ansvarsfråga betecknar Bexell som ett indirekt ansvarstagande, ett moraliskt ansvar, som flera NGOs anser att företaget har, dvs ett ansvar för hur den sudanesiske regimen använder oljeintäkterna. Regimen är emot alla former av inblanding i deras inre angelägenheter och menar att den inkräktar på statssoveräniteten.

■ *Företagets ansvar för sina affärspartner.* Bexells analys är att vi återigen kan se i debatten att företaget antas ha ett indirekt moraliskt ansvar för agerandet hos aktörer som på något sätt kan kopplas till företaget.

■ *Företagets övergripande ansvar för inbördeskriget i Sudan genom sin oljeutvinning i landet.* Debatten handlade om företaget skulle lämna landet eller vara kvar. Företaget fick kritik, inte minst från ”Christian Aid”, men menade att det var bättre att vara kvar i landet och påverka regimen politik än att lämna Sudan. I oktober 2002 ändrades dock företagets policy och man deklarerade att man skulle sälja sina tillgångar i Sudan till ett indiskt företag (sidan 117). Denna affär avslutades i mars 2003.

I kapitel 6 fortsätter den empiriska analysen och nu står frågan om ansvarsutkrävande i centrum, dvs ”accountability”. Bexell menar att det finns ett ansvarsgap när det gäller transnationella företag. Tävlingen om att få rörligt internationellt investeringskapital försvårar relationen vad gäller ansvar mellan transnationella företag och regeringar eftersom företagen ges möjlig-

heter att undvika ett ansvarsutkrävande (sidan 123). Den politiska och rättsliga sfären är ju statscentrerad och ansvarsfrågan är knuten till det politiska systemet och den traditionella demokratiska makt- och ansvarskedjan. Till detta ska läggas att denna form av statscentriskt och demokratiskt ansvarsutkrävande inte fungerar i länder som saknar en fungerande demokrati. Här blir andra former av ansvarsutkrävandemekanismer viktiga, och detta gäller inte minst aktiviteter från NGOs.

Bexell diskuterar i kapitlet andra former av ansvarsutkrävandemekanismer som sedan empiriskt undersöks i fallet med Talisman Energy (genom nationella rättssystem, "naming and shaming", "peer review", finansiellt och ekonomiskt ansvarsutkrävande). Dessa ansvarsutkrävandemekanismer är inte nödvändigtvis territoriellt bundna eller enbart knutna till offentliga aktörer.

I debatten om Talisman Energy ställs krav på ansvarsutkrävande av NGOs, aktieägare, investerare, hemlandet Kanada, från det amerikanska rättsväsendet samt från olika media. Bexell menar att trycket från NGOs och media var mycket stort på företaget. I denna del av den empiriska studien visas på ansvarsmekanismer utanför den offentliga sfären. Det är istället investerare och stora aktieägare som agerar. Bexell visar också att offentliga aktörer också agerar. I Kanada, vars regering visserligen inte beslutar om sanktioner mot företaget, utlöser frågan en inrikespolitisk debatt. I kapitel 6 visas också hur ansvarsfrågan blir aktuell i USA och detta framför allt på grund av en särskild amerikansk lagstiftning "The US Alien Tort Claims Act" (ATCA) (sidan 152).

I det avslutande kapitlet menar Bexell att fallet med Talisman Energy visar att den privat-offentliga distinktionen är viktig inom området mänskliga rättigheter

även om det finns tendenser till en uppluckring av hur juridiken och politiken uppfattar ansvarsfrågor när det gäller privata aktörer. Bexell beskriver förändringsprocessen inom internationell rätt i termer av ökad komplexitet (sidan 176). Framväxten av CSR, dvs att företag tar ett samhällsansvar förändrar inte bara ansvarsfrågan för företag utan också gränsen mellan den offentliga och privata sfären. Nya konstituerande spelregler växer fram – de institutionaliseras. Denna förändring handlar om makt och auktoritet. Privata aktörer skapar en privat auktoritet som därmed uppfattas som legitim, något som traditionellt endast varit förbehållet den offentliga sfären och dess aktörer som traditionellt uppfattas liktydigt med stater. Därmed läggs också grunden för frågan om vilket ansvar transnationella företag har för skydd av mänskliga rättigheter.

Debatten om ansvarsfrågan för det transnationella företaget Talisman Energy är komplex och handlar om politiska, rättsliga, ekonomiska, etiska och moraliska faktorer. I debatten ser vi prov på olika typer av privat auktoritet – huvudsakligen marknadsauktoritet och moralisk auktoritet. Många olika typer av aktörer agerar: aktieägare, investerare, privatpersoner och olika typer av icke-statliga aktörer. De icke-statliga aktörerna ges i den framväxande offentliga domänen en viktig kontrollerande och demokratisk roll och funktion. Gränsdragningen mellan politik och icke-politik görs på ett inkonsekvent sätt vilket visar på gränsproblematiken mellan det privata och offentliga och hur den framväxande transnationalismen och dess fokusering på global styrning inom mänskliga rättighetsområdet/regimen finns parallellt med den traditionella statscentriska och westfaliska ordningen. Det finns en konflikt både mellan den privata och offentliga sfären om ansvaret för

transnationella företag men också inom den privata sfären, dvs mellan företag och olika icke-statliga organisationer. Denna gränsproblematik är dock inte given utan varierar över tid, dvs var gränsen går mellan det privata och offentliga och kanske framför allt vad som menas med privat respektive offentligt. I debatten om CSR visar Bexell att relationen mellan ekonomisk vinning och skydd av mänskliga rättigheter är komplex. Bexell visar också i den empiriska analysen att transnationella företags lokalisering i olika delar av världen slår tillbaka på stater. Detta är tydligt efter 11 september. Vilket ansvar har stater, och särskilt då hemmastaten, för det transnationella företaget lokalisering?

Magdalena menar att hennes studie visar på framväxten av en ny offentlig domän där både privata och offentliga aktörer verkar. Hon beskriver denna domän i termer av icke-territoriellt grundad, förankrad i normer, förväntningar och institutionella nätverk inom, över och bortom stater. Staterna blir invävda i en bredare global social kontext. Detta innebär att företagen är viktiga politiska aktörer på den globala arenan genom sina investeringar och andra aktiviteter. Framväxten av en global offentlig domän innebär därmed en spridning av makt, ansvar och auktoritet. I denna domän handlar det ofta om icke-tvingande regler, dvs mjuk normgivning som institutionaliseras.

Avslutningsvis relaterar Bexell studien till andra fallstudier om transnationella oljeföretags lokalisering i områden där det förekommer brott mot mänskliga rättigheter. Hon menar att fallet med Shell i Nigeria visar hur företaget, precis som Talisman, gradvis insåg att frågor om mänskliga rättigheter och andra viktiga frågor kräver seriös behandling. Fallet med the Royal Dutch/Shell Group visar hur man, som i Talismanfallet, initialt försöker från före-

tagets sida framställa att etik och vinstintressen går att förena med varandra. Företaget problematiserar senare denna relation och blir mer aktivt i frågor om en hållbar utveckling. Här finns också en annan likhet med fallet med Talisman och det är hur företaget betonar att dess makt är begränsad och att företaget inte sysslar med politik. Gradvis kan man dock se i likartade fall att företagens samhällsansvar blir mer omfattande och att företagen tar på sig en alltmer kvasioffentlig roll. I dessa fall är det också tydligt, som i Talisman, att företagets ökade samhällsansvar och olika former av självreglering kräver kontroll och uppföljning att man verkligen lever upp till olika internationella standards. En viktig roll i den kontrollen har olika icke-statliga organisationer men frågan handlar också om hur den offentliga sfären kan omorganiseras och anpassa sina makt- och ansvarssystem till en mer global regleringsprocess.

### Metod, teori och begrepp

Bexell skriver på sedan 5 att "The approach of this study is in line with general social constructivist ideas in the social sciences regarding the examinations of how distinction, dichotomies and categories are constructed, how they operate and are manifested in social practice, and how they are sustained and challenged". Det är dock svårt att se på vilket sätt en socialkonstruktivistisk ansats fått något genomslag i avhandlingens empiriska analys. I debattanalysen görs inga försök att analysera konstruktioner av det privata och det offentliga. Här får vi istället ta del av resultatet av denna konstruktionsprocess, dvs manifesta och konkreta debattinlägg för vad som uppfattas som privat respektive offentligt.

Jag skulle ha önskat att Magdalena ägnat sig mer åt vardagliga metodfrågor, t ex om fallet Talisman Energy kan sägas utgöra ett kritiskt fall när det gäller frågan om ansvar för brott mot mänskliga rättigheter. Oljesektorn är sannolikt en viktig strategisk sektor för att utveckla "codes of conducts" för företags etiska och moraliska agerande. Andra metodfrågor som inte heller får ett stort utrymme gäller vem som definierar privat respektive offentligt. I avhandlingen finns en glidning mellan en traditionell positivistisk definition och en där aktörerna själva definierar vad som är privat respektive offentligt. Det kan tyckas onödigt fyrkantigt att efterlysa någon klar metodologisk uppdelning mellan en objektiv och subjektiv definition. Det finns inga tydliga dikotomier i den praktiska forskningen. Trots detta fortsätter vi envist att reproducera dem som om de ändå vore möjliga att studera. Bexells position är därför lovvärd när hon skriver att det privata och offentliga konstituerar varandra och att det inte rör sig om någon enkel dikotomi. Det är sannerligen en rimlig position men samtidigt normativt problematisk eftersom detta kan ge intryck av att det råder en slags harmoni mellan det privata och offentliga. Det paradoxala är att Bexells ambition att blottlägga maktstrukturer genom att studera transnationella företag samtidigt försvårar en analys av en mer grundläggande konflikt mellan stat och marknad. Å andra sidan kan man hävda att hennes studie visar på en tredje organiseringsform – det civila samhället och dess betydelse för demokratiskt ansvarskrävande – som går bortom den statscentriska representativa demokratin.

I Bexells avhandling finns en mängd begrepp utöver privat och offentligt. Här kan nämnas begreppen institution och norm. Institutionsbegreppet är komplext

och man kan fråga sig om det egentligen är möjligt att studera institution. Överhuvudtaget i den sociologiska meningen att en institution handlar om något som tas för givet. Bexells problematik – frågan om ansvarsuppdelningen mellan det privata och offentliga – är ju ständigt utsatt för debatt och omtolkningar. Jag undrar om inte institutionaliseringsprocesser är ett mer relevant begrepp. Normbegreppet är viktigt i avhandlingen men problematiskt att hantera eftersom rätts- och samhällsvetenskapen använder begreppet på väldigt olika sätt. Det är förstås inget skäl till att undvika mångfasetterade begrepp utan uppmanar snarare doktorander och andra forskare att våga ta steget ut i den spännande mångvetenskapliga forskningen.

## Demokrati och ansvar

Uppdelningen mellan ansvarstagande och ansvarskrävande är intressant och betydelsefull men empiriskt svår att göra. Jag tror ändå att den är viktig att göra eftersom olika typer av ansvar är kopplade till olika demokratiideal. I Bexells avhandling analyseras demokrati och ansvarskrävande men inte relationen mellan demokrati och ansvarstagande. Detta tror jag hänger samman med att demokrati i avhandlingen står för den traditionella konkurrens- och valdemokratin. Samtidigt skriver Bexell om en globaliserad värld där en ny offentlig domän växer fram som inte passar in i den traditionella demokratimodellen. Steget är därför inte långt till att utveckla analysen till att istället för att betona hierarki, konkurrensdemokrati och ansvarskrävande, lyfta fram begreppen nätverk, deltagardemokrati och ansvarstagande. Bexell visar ju på att det finns en diskrepans mellan den traditionella demokratiteorin och framväxten av global offentlig domän som inte längre



skiljer mellan vad som är privat respektive offentligt. Det finns ju här en livaktig akademisk debatt om "Governance" och demokrati, såväl inom internationella relationer som i politisk teori (jag tänker t ex på Paul Hirst) som man kan ansluta sig till. Bexells slutsats att vi får en pluralism av ansvarsutkrävandemekanismer ökar sannolikt gapet mellan demokrati och ansvar, och detta utifrån den traditionella demokrati-förståelsen. Mellan raderna kan man läsa att den framväxande offentliga domänen utmanar den traditionella politiska, demokratiska och juridiska regelverket och att den sedan länge fundamentala distinktionen mellan privat och offentligt inte längre håller vare sig empiriskt eller utifrån ett normativt teoretiskt perspektiv. Här krävs andra sätt att demokratisera den globala ordningen än genom reformer som betonar den representativa demokratin, vare sig det är på nationell, europeisk eller global nivå.

### Tidigare studier

Bexells ingång i studiet av ett företags ansvar för mänskliga rättigheter görs från ett IR-perspektiv i vilket hon på ett förtjänstfullt sätt för in två andra litteraturtraditioner – internationell rätt och från litteraturen om företagens sociala ansvar (CSR). IR är ju traditionellt fokuserat på stater och har i mindre grad brytt sig om andra typer av aktörer. Studiet av CSR har på senare vuxit sig stark men har inte fått särskilt stor uppmärksamhet av statsvetenskapen vilket kan tyckas märkligt eftersom frågan om ansvar och särskilt då ansvar för att skydda mänskliga rättigheter utmanar den traditionella synen på IR.

<sup>11</sup> Det finns ju också en ganska omfattande litteratur inom studiet av internationella relationer. I avhandlingen nämns den senaste konstruktivistiska vägen inom IR

där icke-statliga aktörer spelar en viktig roll, bland annat som normspredare och normskapare. Jag undrar emellertid varför inte Bexell tagit med tidigare studier om hur andra än stater påverkar internationell politik, t ex den banbrytande forskningen av Joseph Nye och Robert Keohane i början av 1970-talet? Det är synd att Bexell inte bygger vidare på den traditionen utan startar i 1990-talets akademiska debatt om privata företags roll i världspolitiken. Jag tänker också på litteraturen om "Governance without government" och på hela regimengen inom IR. Det är i huvudsak en statscentrisk forskningstradition men det finns också fokus på t ex experters roll och betydelsen av vetenskaplig kunskap. En annan litteraturkoppling som i ännu mindre grad finns med i avhandlingen är kopplingen till internationell politisk ekonomi. Gilpin skrev väl redan i mitten av 1970-talet om företagens politiska roll. Det intressanta är ju inte att man uppmärksammar företagens etiska och moraliska ansvar när det gäller mänskliga rättigheter utan varför vi har denna debatt just nu. Det är ofta "processes of attention" som är mest intressanta att studera än själva grundfrågan som många gånger har en lång historia. En möjlig tolkning av varför företagens samhällsansvar blivit så aktuell handlar mindre om företagens utveckling utan mer om vad som händer inom staten. Kan det helt enkelt handla om att CSR går ut på att stater friskriver sig från ansvar man tidigare haft men som numera blivit föremål för en "outsourcing-process"? Företagens samhällsansvar skulle därmed vara ett exempel på den marknadsisering som vi på senare år har sett i den offentliga sektorn.

En viktig och intressant slutsats man kan dra av den empiriska analysen är om det finns några transnationella och därmed statslösa företag. Det framstår som

en viktig faktor bakom den ibland hätska debatten om Talisman Energy att företaget hade sitt huvudkontor i just Kanada. Bexell visar att transnationella företags agerande slår tillbaka mot "hemlandet" och att det ställs krav på att hemlandets regering agerar när "deras" företag betar sig illa. Talet om den westfaliska ordningens sammanbrott ter sig därför inte helt övertygande. Bexell visar att det istället handlar om komplexa beroenden och relationer mellan den statscentriska och den mer "statslösa" världen. Den statscentriska världsordningen framstår dessutom som alltmer stark efter 9/11 och det ställs allt högre krav på länders regeringar att hålla ordning på de globala företagen.

### **Sammanfattande omdöme**

Det här en viktig och intressant avhandling som fyller en lucka i statsvetenskapen. Den reser fundamentala frågor om grän-

sen mellan det offentliga-privata, om makt, auktoritet, ansvar, legitimitet och demokrati. Magdalena har därtill arbetat inom ett mångvetenskapligt fält och det tror jag är en framgångsrik forskningsstrategi, och kanske också den enda, när det gäller många forskningsfrågor som statsvetare forskar om. En sådan forskningsansats ställer krav på en lyhördhet och på en dialog med andra vetenskapliga discipliner samtidigt som det gäller att behålla förankringen i det egna ämnet. Det handlar om en ganska svår balansgång mellan kontinuitet och förnyelse. Jag tycker att Magdalena har klarat denna balansgång väldigt bra. Det är en gedigen avhandling – och bitvis också innovativ – där teori och empiri vävs samman på ett elegant sätt. Det är också en välskriven och sammanhållande bok. Jag är övertygad om att ytterligare forskning som skisseras i slutet av avhandlingen blir lika spännande och välskriven.

**Paula Rodrigo Blomqvist: Närvarons politik och det mångkulturella Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborg 2005: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, Akademisk avhandling.**

---

**INGEGERD MUNICIO-LARSSON<sup>1</sup>**

---

Hur bör vårt tänkande kring demokrati förändras om vi i våra studier vill spegla den politiska maktfördelningen i det mångkulturella samhället? Det är den inledande frågan i Paula Rodrigo Blomqvists avhandling, en fråga som hon menar måste ställas när vi nu utifrån samtida forskning vet att det i svensk politik råder ett asymmetriskt maktförhållande utifrån etniska dimensioner. Svaret ges i det teoretiska kapitel som skriver samman de empiriska undersökningar om invandras politiska deltagande som hon redovisar.

Den första av dessa undersökningar bygger på en enkät till utlandsfödda kandidater i fyra kommuner. Den handlar om rekrytering till partier och hur dessa kandidater ser på sin representationsroll. I den andra intervjuas utlandsfödda kandidater i tre kommuner om deras syn på representation och på deras roll i partiet. Den tredje redogör för finska invandras kamp för finskspråkig skolundervisning i tre kommuner. Den bygger på kommunala beslutsdokument som kompletteras med intervjuer. I undersökningarna söker författaren svar på frågan om invandrar är representerade politiskt och hur den process genom vilken de rekryteras till po-

litisk representation ser ut. Dessutom vill hon visa på den betydelsen som invandras närvaro har i den politiska processen.

### Från åsiktsrepresentation till grupprepresentation

De empiriska undersökningarna sammanfogas teoretiskt i avhandlingens inledande kapitel. Författaren tar avstamp i det synsätt om representation som hon menar varit dominerande i svensk statsvetenskap, nämligen åsiktsrepresentation. Hon refererar en rad förgrundsfigurer i svensk statsvetenskap som endast i förbigående gett det synsätt som hon själv vill företräda, nämligen grupprepresentation, någon betydelse. Men menar hon, argumenten för grupprepresentation har på senare tid vuxit sig starkare, både i vetenskap och i allmän debatt. Det har då framför allt handlat om kön, men numera också om etnisk bakgrund.

I den empiriska representationsforskningen är etnicitet och politisk representation däremot nästan outforskad. Här pekar hon på Bäck och Soininen som pionjärer i ett arbete från år 1996, och även på den allra senaste forskningen om representation på etnisk grund i policyprocesser, partier och val. Därmed, menar hon, finns det en lucka i statsvetenskaplig forskning, både teoretiskt och empiriskt, en lucka som hon vill fylla med sin avhandling.

De teoretiska redskap som Paula Rodrigo Blomqvist utvecklar i detta syfte är tre till antalet. I det första av dessa redskap förs argument för grupprepresentation fram under det samlande begreppet "närvarons politik". Det andra handlar om maktens vid det här läget väl etablerade tre dimensioner. Närvarons politik kopplas här samman med maktens andra dimension, den där vissa frågor och aktörer

<sup>1</sup> Docent Ingegerd Municio-Larsson är verksam vid Södertörns högskola. E-post: inge-gerd.municio@sh.se

helt utestängs. Det tredje redskap som utvecklas i avhandlingen är etniska hierarkier. Med detta kan den etniskt baserade maktordningen i politiken för det första uppmärksammas, för det andra analyseras.

Avhandlingens centrala teori, den som vidareutvecklas och prövas, är den om grupprepresentation eller närvarons politik. De två andra teoretiska ansatserna, om maktens dimensioner och om etniska hierarkier, tillförs för att skapa en djupare förståelse för representationsproblematiken. Just denna ambition, att skapa en djupare förståelse, genomsyrar avhandlingen också på ett annat plan.

Således innehåller den två helt olika metodologiska ansatser. Dels är den upplagd efter en traditionell hypotetisk-deduktiv modell, där syftet är att sluta sig till kausala relationer genom att hitta samband mellan variabler. Dels vill den fördjupa analysen genom att tolka innebörden i olika skeenden. Vad t.ex. i synen på invandrarrepresentanter normaliserar det att invandrare lättare nomineras vid val än får inflytelse-rika poster i politiken?

Denna dubbelhet i analysen speglar också en utveckling i tid. I början av sin forskning litar Paula Rodrigo Blomqvist mer till en traditionell ansats, medan hon längre fram i sin forskningsprocess vill gå vidare och djupare genom att granska sin empiri inom en tolkande ansats. Det är också här som en del av mina kommentarer till avhandlingen finns. Jag menar att hon kunde ha gått längre i de tolkande analyserna och därmed också ökat vår förståelse av hur invandrare konstrueras som just 'invandrare' i politiken. Likaså skulle en diskussion i ett tolkande perspektiv ha kunnat hjälpa oss att fundera över hur de olika empiriska undersökningarna hör samman, eller möjligen ger helt olika illustrationer till invandrades närvaro i politi-

ken. Vilka skillnader kan finnas med avseende på 'tid', t.ex. från 60-tal och 90-tal, med tanke på förändringar dels i nationell politik inom området, dels i ursprungsländer? Vilka skillnader kan finnas med avseende på 'rum', t.ex. mellan olika kommuner, med tanke på att endast några av de kommuner som studeras i de tre empiriska undersökningarna sammanfaller. Samtidigt uttrycks i den inledande teoretiska genomgången "en öppenhet för att invandrades intressen kan variera över tid, plats och rum" (s. 34), en ambition som jag menar inte tillräckligt följs upp i senare kapitel av avhandlingen.

### Om närvarons politik

Ett av de viktigare begrepp som utreds i avhandlingens inledande kapitel och som ger en teoretisk grund för grupprepresentation är just "intressen" (s. 29f.). Den teoretiska ram som Paula Rodrigo Blomqvist utvecklar bygger på Phillips (2000) teori om "närvarons politik" (*The Politics of Presence*). Enligt denna har minoriteter specifika intressen jämfört med majoriteten och dessa intressen står i motsatsställning till varandra. Då etniska grupper är underordnade krävs deras närvaro i politiken för att få deras intressen på dagordningen. Vid sidan av rättviseargumentet, att det är en demokratisk rättighet att vara representerad, och resursargumentet, att invandrades erfarenheter bör tas tillvara, är det invandrades specifika intressen som blir det viktigaste argumentet för deras representation i politiken.

Det blindskär som Paula Rodrigo Blomqvist och andra teoretiker har att väja för är ett gruppessentialistiskt tänkande, dvs. att minoriteter eller som i detta fall invandrare skulle ha genom födseln gruppspecifika intressen. Det gäller både de som argumenterar för en erkännandet

politik och de som talar för grupprättigheter. Rodrigo Blomqvist menar att man kan använda både resurs- och intresseargumenten utan en statisk syn på identiteter. De gemensamma intressena ses därmed som grundade i den situation som man delar som medlemmar av en underordnad grupp. Att inte ha möjlighet att delta skapar gemensamma intressen och behov. Utgångspunkten i avhandlingen blir därmed att invandrare har ett objektiva intresse av att delta i politiken, att vara representerade, medan innehållet i eventuella gemensamma intressen måste bestämmas subjektivt och därmed hanteras empiriskt. Avhandlingens empiriska kapitel följer upp frågan om innehållet, dels genom att fråga nominerade och valda representanter för invandrare, dels genom att följa finska invandrargruppers agerande i skolfrågan i fyra kommuner.

Vidare bygger intresseargumentet på en särskild strukturell ordning. Det som är teoretiskt relevant i detta sammanhang är etniskt baserade maktordningar som gäller inte bara i politiken, utan också i områden som bostad, arbete och utbildning. I denna ordning särskiljs svenskar från invandrare som en första kategorisering. I avhandlingen använder Paula Rodrigo Blomqvist dessutom en tredelad kategorisering av invandrare för att granska hypotesen att graden av underordning till majoriteten skiljer sig mellan olika etniska minoriteter. Dessutom använder hon postkolonial teori efter bl.a. Molina och de los Reyes (2002) för att visa hur "(d)et nutida svenska samhället präglas av ett menings- skapande kring de Andra där, förutom kön och klass, en hierarkisk över- och underordning mellan personer med olika etnisk bakgrund utstakas" (s. 24).

Just i denna del illustreras avhandlingens ambition att både använda en traditionell ansats till studiet av invandras re-

presentation och fördjupa denna genom en tolkande ansats. Medan kategorierna ur ett tolkningsperspektiv är tämligen opblematiserade, kan frågan om hur underordning skapas besvaras endast genom att just meningsskapande processer studeras. Vilken betydelse ges "de Andra" för att denna ordning framstår som den normala?

När en etniskt baserad maktordning får plats på den politiska agendan, blir det relevant att analysera grupprepresentation med hjälp av maktens andra dimension. Här bygger Paula Rodrigo Blomqvist vidare på Bachrach och Baratz (1972). Enligt deras teori om icke-beslut blir vissa frågor och aktörer helt utestängda från den politiska arenan, där "förhärskande värderingar" och "institutionella procedurer systematiskt och konsekvent verkar till förmån för vissa aktörer på andras bekostnad" (s. 22). I avhandlingen studeras sådana värderingar och procedurer i samband med rekrytering av invandrare till politiska partier, med avseende på invandrarrepresentanters möjligheter att artikulera intressen som de själva ser som invandrar-specifika samt invandrargruppers möjligheter att driva en specifik fråga i policyprocesser på kommunal nivå.

### Empiriska kapitel

I det första av dessa studeras rekryteringen av utlandsfödda kandidater till de politiska partierna. Data har samlats in med två enkäter, år 1998 och 2002, till alla nominerade utlandsfödda i Stockholm, Göteborg, Malmö och Botkyrka. Ett antal oberoende variabler relateras dels till rekrytering till vallistor, dels till rekrytering till nämnduppdrag. Av dessa är det främst den etniska hierarkivariabeln som ger utslag. Den är operationaliserad efter födelseland i tre kategorier. Den första är Nor-

den och övriga Västeuropa, den andra Östeuropa, Sydeuropa och Latinamerika, och den tredje Asien med Mellanöstern och Afrika. Den hypotes som granskas härvidlag är att ju längre ned i den etniska hierarkin en person befinner sig desto svårare är det att få ett kommunalpolitiskt förtroendeuppdrag.

Resultaten visar att variabeln ger utslag när det gäller nämnduppdrag, men inte i samma riktning när det gäller förtroendeposter. Antalet uppdrag och uppdragens status är högre i gruppen högst upp i den etniska hierarkin och lägre i gruppen längst ned. Den slutsats som dras av dessa resultat är att partierna tillhandahåller vallistor som är socialt representativa med hänsyn till väljarnas preferenser, medan de prioriterar dem högst upp i den etniska hierarkin, när de tillsätter poster indirekt. När partierna uppfattar en person som mer 'invandrare', och därmed inordnar honom/henne längre ned i den etniska hierarkin, är det lättare att få förtroendeuppdrag, men svårare att få inflytelserika poster i kommunalpolitiken.

Kandidaterna har också fått svara på om det finns speciella områden som är av särskilt intresse för politiker med invandrarbakgrund att bevaka. I den mån de svarat ja har de i första hand nämnt integrationspolitik, därefter utbildning och arbete, och i mycket mindre utsträckning jämställdhet och demokrati, samt vård och omsorg. Slutsatsen är dock att de flesta ser sig som allmänpolitiker.

I detta kapitel menar jag att de resultat som redovisas skulle ha kunnat diskuteras utifrån ett tolkande perspektiv genom att relateras till dubbelheten i det svenska samhället med avseende på jämlikhet, men också jämställdhet. Formellt och i öppna sammanhang är samhället jämlikt medan underordning sker varje dag i en ständigt pågående normaliseringsprocess.

Det att invandrarkandidater upplever att det är "konjunktur för invandrare i politiken" i de öppna processerna, medan diskriminering pågår i vardagens politiska arbete, kan tolkas som uttryck för mer allmänt förekommande handlingsmönster i samhället (s. 92).

I den andra empiriska undersökningen intervjuas kandidater som antingen är förtroendevalda eller som är placerade på vallistor vid 1994 eller 1998 års val i någon av kommunerna Göteborg, Borås och Trollhättan. I intervjuer tillfrågas de om sin syn på representation och roll i partiet. Syftet är att visa på förekomsten av olika sätt att tänka och resonera kring invandras politiska representation. Men i intervjuerna ställs också frågor om kandidaternas erfarenheter av det partipolitiska arbetet. De intervjuade är strategiskt utvalda för att uppnå en stor bredd i materialet.

I intervjuerna framgår att de intervjuades motiv för att kandidera till förtroendeuppdrag är de vanliga också bland svenskfödda kandidater, dvs. vilja att påverka och ideologisk övertygelse. Men dessa kandidater tvingas, oavsett hur de definierar sig själva, att också förhålla sig till sitt invandrarskap, därför att de av partierna tillskrivs rollen som invandrarrepresentant. I intervjuerna framkommer tre gemensamma intressegrunder. Den första är formaspekten på representation, dvs. att invandrare är med i politiken, något som också är en fråga om rättvisa. Den andra syftar på det sakpolitiska innehållet, att genom att delta motverka etnisk diskriminering generellt. Det tredje intresse som förenar kandidaterna är omsorgen om nästa generations levnadsvillkor, där förutom diskriminering arbetsmarknadsfrågor och skolfrågor är av särskilt intresse för invandrare.

Det framgår att det överlag ges ett begränsat utrymme för dessa kandidater att

arbete med andra än integrationspolitiska frågor, trots att de i allmänhet definierar sig som allmänpolitiker. Samtidigt upplever de att de kan betraktas som "provoce- rande" och "besvärliga" om de för upp invandrades bristande representation och etnisk diskriminering på den politiska agendan (s. 95).

Detta kapitel får representera en metodtriangulering i och med att de statistiska analyserna i föregående empiriska kapitel följs upp av intervjuer som tolkas kvalitativt för att få mer uttömmande svar på de frågor som är gemensamma för båda dessa kapitel. Det finns också en parallellitet i resultaten i och med att det i intervjuerna också framgår att det är lätt att komma in på vallistor, men svårt att få reell makt i partierna. Frågan är dock i vilken utsträckning detta faktiskt är en triangulering, då varken 'tid' eller 'rum' helt sammanfaller. Detta problematiseras inte tillräckligt i avhandlingen, menar jag. Samma fråga måste också ställas i relation till det empiriska kapitel som följer. Detta behandlar ju finska invandrades kamp för finskspråkig undervisning medan inga kandidater födda i Norden ingår bland de intervjuade.

I analysen av intervjumaterialet uppstår också frågan om inte tolkningen kunde ha drivits längre. Är t.ex. den innebörd som svenskfödda partikamrater ger invandrarskap densamma oberoende av invandrarkandidatens ursprung? Rasifiering är ett viktigt teoretiskt begrepp i avhandlingen, men frågan om den rasifiering som ordnar relationerna mellan svenskfödda och utlandsfödda sker på samma sätt, oberoende av kontext, ställs inte i detta kapitel.

I avhandlingen fjärde t.o.m. sjunde kapitel undersöker Paula Rodrigo Blomqvist den kamp för finskspråkig skolundervisning som pågick i fyra decennier fram till tusenårsskiftet i flera kommuner. Fyra av

dem, Borås, Eskilstuna, Fagersta och Gnosjö, granskas för att visa "hur det var möjligt för den gruppen att framgångsrikt driva det som definierades som gruppens intresse". Hur mobiliserades "en tystlåten och politiskt passiv grupp till en medveten och aktiv minoritet" (s. 102). Den övergripande teoretiska fråga som här söker sitt svar är om närvaron har betydelse för politikens innehåll.

Offentliga dokument, föreningsdokument och dagspress studeras för att kartlägga olika händelser över tid i vart och ett av kommunerna. Detta kompletteras med intervjuer med nyckelpersoner. Händelseförloppen i de olika kommunerna inordnas i en "hinderbana" enligt Bachrach och Baratzs modell av den politiska processen (s. 105f.). Slutsatsen är att kampen i Borås var "en framgångsrik process", i Eskilstuna en framgångsrik process som så småningom ledde till "separation", dvs. en fristående skola. I Fagersta misslyckades kampen, medan den knappast formulerades i Gnosjö.

Den viktigaste slutsatsen utifrån dessa kapitel, den slutsats som också betonas i avhandlingen avslutande kapitel, är att närvaro krävs på flera arenor för att den skall få betydelse för politikens innehåll. Fallstudierna i kommunerna visar att andra arenor än den politiska är viktiga för just politikens innehåll, där tjänstemannarenan framstår som särskilt betydelsefull.

Analysen av fallstudierna skulle ha berikats om resultaten diskuterats i relation till den nationella kontexten med avseende på t.ex. kommunaliseringen av skolan och förändringar i de finansiella villkoren för att bedriva undervisning. Ytterligare en viktig aspekt är ju att alla till slut förlorade, även de grupper som här framställs som vinnare. Den finskspråkiga eller rättare sagt tvåspråkiga undervisning som de kämpade för är nedmonterad i alla kom-

muner och inte bara för de finska invandrarna. Även här skulle analysen ha vunnit på en fördjupad diskussion också om förändring över tid. Under de 40 år som "kampen" pågår förändras grupperna troligen i flera relevanta avseenden, något som inte diskuteras i avhandlingen. Klargörande skulle också ha varit att något behandla de intressen som representanter för majoritetssamhället ställde emot de finska gruppernas krav på tvåspråkig undervisning.

### Avslutande synpunkter

Min uppgift som opponent är att komma med kritiska synpunkter som i detta fall varken varit många eller pekat på några allvarliga brister. Främst vill jag betona avhandlingens många värden. Den redovisar flera viktiga och noggrant genomförda empiriska undersökningar, där Paula Rodrigo Blomqvist visar att hon behärskar ett omfattande metodregister. Hon visar dessutom att hon teoretiskt är väl inläst på relevant litteratur och hon formulerar en teoretisk ram till sina empiriska undersökningar, en ram som väl sammanfogar de olika delarna och som är värdefull för framtida forskare om politisk representation. Hon för dessutom fram en viktig samhällsfråga på den politiska och den statsvetenskapliga arenan. Att avhandlingen dessutom är välskriven och ett nöje att läsa bidrar till det positiva helhetsintrycket.

### Referenser

- Bachrach, Peter och Baratz, Morton S., 1972: *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: Teoribildning och praktiskt tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Bäck, Henry och Soiminen, Maritta, 1996: *Invandrarna, demokratin och samhället*. Förvaltningshögskolans rapporter nr 2. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

- Molina, Irene och de los Reyes, Paulina, 2002: "Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/ethnicitet i det postkoloniala Sverige?" i de los Reyes, Paulina – Molina, Irene – Mulinari, Diana (red.) *Maktens olika förklådnader. Kön, klass, & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Phillips, Anne, 2000: *Närvarons politik – den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.

**Welat Songur: Välfärdsstaten, sociala rättigheter och invandras maktresurser. En jämförande studie om äldre invandrare från Mellanöstern i Stockholm, London och Berlin. Stockholm 2002: Stockholms Studies in Politics 85.**

### INGEGERD MUNICIO-LARSSON<sup>1</sup>

Songurs avhandling är en viktig vidareutveckling av traditionella studier av välfärdsstater. Liksom många andra välfärdsforskare tar han avstamp i Esping-Andersens redan klassiska studie av tre välfärdsstater, där han kategoriserar dem i tre modeller, den socialdemokratiska, den liberala och den konservativa/korporativa (Esping-Andersen 1990). Hans modeller har kritiserats och kompletterats tidigare av forskare som påpekat att dessa inte tar hänsyn till kvinnors villkor i sådana välfärdsstater (Sainsbury 1996). Songurs ambition är att ytterligare komplettera dessa modeller genom att studera invandras villkor.

För att uppnå sin ambition har Songur samlat in empiri om invandrare från Mellanöstern i tre välfärdsstater som var och

1 Docent Ingegerd Municio-Larsson är verksam vid Södertörns högskola. E-post: inge-gerd.municio@sh.se



en representerar en av Esping-Andersens modeller. Medan hans kategoriseringar bygger på rättigheter som förvärfvas genom förvärvsarbete, leder Songurs intresse för invandrades välfärd till att han i sina kategoriseringar inkluderar också hälsovård, äldreomsorg samt inkomstprövade bidrag och socialbidrag. En annan skillnad mellan Esping-Andersen och Songur är de historiska kontexterna. Hos Esping-Andersen utgörs dessa av arbetarklassens mobilisering i olika välfärdsstater och sådana klasskoalitioner som lett till en institutionalisering av arbetarklassens krav. Hos Songur däremot utgörs den av välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik, samt särskilt deras historiska traditioner, med avseende på nationalstaten samt på invandrades möjligheter att få medborgarskap.

Songurs komplettering omfattar ytterligare två steg. Det första är att han inte nöjer sig med att studera formella rättigheter, utan också studerar det han kallar för *substantiella rättigheter*. Det räcker inte, menar han, att beskriva sociala rättigheter som de formuleras inom olika policyområden. Det är viktigt att beskriva vilka dessa rättigheter är, när mottagarna faktiskt får ta del av dem. Det andra steget är att han kompletterar Esping-Andersens kategoriseringar av välfärdsprogram på makronivå genom att använda en stor repertoar av metoder. Genom enkäter och intervjuer, inte bara till äldre invandrare utan också till kommunpolitiker och andra aktörer, får hans studie ett kvalitativt inslag. Songurs ambition är således att komma närmare de berörda och deras livssituation genom att beskriva äldre invandrades erfarenheter av välfärd, samt även närma sig den kontext som uttolkare av statlig och kommunal politik utgör.

En viktig slutsats i Songurs avhandling är att Esping-Andersens rangordning från

hög till låg välfärdsnivå modifieras, när invandrades välfärd tas i beaktande. I stället för en ordning som går från Sverige via Tyskland till USA, där också Storbritannien antas ingå, kommer Tyskland sist i den ordning som Songurs data visar på. I den socialdemokratiska välfärdsstaten, representerad av Sverige, liksom i den liberala som representeras av Storbritannien, är kvalificeringsvillkoren låga för tjänstepension samt för folkpension i Sverige och grundpension i Storbritannien. Socialbidrag, äldreomsorg och sjukvård fördelas efter behov där sjukvården är gratis i Storbritannien. Ersättningsnivåerna kan dock vara högre i Sverige. I den konservativa välfärdsstaten Tyskland är kvalificeringsvillkoren höga för arbetsrelaterade sociala rättigheter. I princip finns ingen fördelning av välfärd efter behov. Ansvaret för de äldre ligger i stället i första hand på familjen. Dock kan sjukvård vara nästan gratis och oberoende av arbetsmeriter.

Här menar jag att Songurs ambition att komplettera en makroanalys med en kvalitativ analys av olika välfärdsprogram inte till fullo genomförs. Han hade kunnat konkretisera skillnader mellan länderna genom att konstruera typfall där han i "kronor och ören" illustrerade vad olika program innebär för äldre invandrare. Sådana beräkningar skulle ha gett en stadigare grund för slutsatser.

En liknande brist menar jag finns i Songurs redovisning av invandrades resurser och deras faktiska åtnjutande av sociala rättigheter. Liksom Esping-Andersen har Songur det han kallar *maktresursansatsen* som utgångspunkt. Men medan Esping-Andersen förlägger sin undersökning av maktresurser på makronivå, gör Songur en noggrann kartläggning av de äldres egna resurser. Han studerar deras kunskaper, yrkesbakgrund samt sociala och politiska resurser. Hans slutsats är att "de inte

(är) försedda med tillräckliga resurser för att kunna ställa krav i syfte att tillgodogöra sig sociala rättigheter” (s. 201). Denna slutsats borde ha underbyggts med en redovisning av hur faktiska resurser på individnivå samvarierar med *substantiella rättigheter*.

I stället för en sådan redovisning redogör Songur för konkreta fall där invandrare inte fått tillgång, t.ex. till tandvård eller till en viss nivå av socialbidrag. Det är svårt för läsaren att bedöma om dessa fall är anekdoter, undantagsfall i en offentlig verksamhet som för svenskar och för de flesta invandrare fungerar enligt regelsystemet. Här efterlyser jag en kontextuell analys som söker svar på frågan hur socialbidrag generellt fungerar. En jämförelse med andra studier av socialbidrag (t.ex. Gunnarsson 1993) hade gett bättre grund för att bedöma om just Songurs invandrare behandlas snålare än andra bidragstagare.

En kontextuell analys efterlyser jag också, när det gäller Songurs redovisning av enkäter och intervjuer med politiker och i viss mån tjänstemän. De citat med mycket varierande innehåll som återges borde ha analyserats, både i relation till varandra och till de tids- och rumsmässiga kontexter i vilka de yttrades. Är det samma personer som talar om invandrades rätt till lika behandling som om risker för att invandrare utnyttjar den svenska välfärden? Vad händer i kommunerna när svaren gavs? Vilka frågor var aktuella och vilka frågor låg på dessa personers beslutsbord? Bristen på analys gör det också svårare att dra slutsatser om den betydelse som olika kommunala kontexter får för genomförandet av de tre välfärdsstaternas invandrarpolitik.

Vidare gör Songur en historisk analys för att konstruera en oberoende variabel

till förklaringar av invandrades ställning i de tre länderna. Liksom Esping-Andersens analys av samhällsklasser som aktörer i ett historiskt skeende ligger denna Songurs analys på makronivå. Den bygger på noggranna studier av nationsbyggandet i vart och ett av länderna samt hur detta påverkat synen på medborgarskap. De kategoriseringar som Songur här gör kan ifrågasättas. I ambitionen att förenkla samhällsfenomen och dra slutsatser om kausalitet försvinner ofta nyanseringar som är nödvändiga för att förstå komplexa sammanhang. Därmed vacklar också de slutsatser om samband som redovisas.

Som opponenter är det min uppgift att framföra kritiska synpunkter på en avhandling. Trots de kritiska synpunkter som jag redovisar här menar jag att Songurs avhandling otvetydigt ger ett viktigt bidrag till analysen av välfärdsstater. Den bygger på ett stort empiriskt material, ett material som struktureras med hjälp av en väl genomförd bearbetning av traditionell teori om välfärdsstater. Därmed ställer den framtida studier inom detta område inför två nya utmaningar, dels att inkludera invandrare, dels att fördjupa makroanalyser genom att använda en större mångfald av empiriskt material.

## Referenser

- Esping-Andersen, G., 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gunnarsson, Evy, 1993: *I välfärdsstatens utmarker. Om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Rapport i socialt arbete nr 64, Stockholms Universitet, Socialhögskolan.
- Sainsbury, Diane, 1996: *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.



□ ÅRGÅNG 107 2005 NR 2