

Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 115 · 2013 / 1

Ny följd, årg 92. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet.

REDAKTIONSSEKRETERARE *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE *Björn Badersten*

LITTERATURREDAKTÖR *Rickard Andersson*

FÖRBUNDSREDAKTÖR *Magnus Erlandsson*

REDAKTIONSRÅD *Karin Borevi*, Uppsala universitet, *Niklas Eklund*, Umeå universitet, *Mikael Gilljam*, Göteborgs universitet, *Mats Lindberg*, Örebro universitet, *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet, *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet, *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet, *Rickard Andersson*, Lunds universitet, litteraturredaktör, *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare, *Magnus Erlandsson*, förbundsredaktör

TEKNISK REDAKTÖR *Bengt Lundell*

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

PRENUMERATIONSPRIS 2013 410 kr, enstaka nummer 110 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition. Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes.

ADRESS Statsvetenskaplig tidskrift, Box 52, SE-221 00 Lund, Sverige

TELEFON 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 10 71 (Lundell)

TELEFAX 046-222 40 06

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

HEMSIDA www.statsvetenskaplig.tidskrift.se

TRYCK Mediatryck, Lund 2013

ISSN 0039-0747

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: www.statsvetenskapligtidskrift.se
Där finns bl. a.:**

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig tidskrift.

Uppsatser

- KARIN LEIJON & CHRISTER KARLSSON** Nationella domstolar som politiska aktörer – främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen? 5
- ANDERS IVARSSON WESTERBERG** Styrning utan riktning – institutionaliseringen av svensk jämställdhetspolitik..... 35
- JOAKIM JOHANSSON & DENNIS NYSTRÖM** Den nye mannen i svensk politik. En diskursanalys av Dagens Nyheters representation av Fredrik Reinfeldt, Thomas Bodström och Jimmie Åkesson 57

Översikter och meddelanden

- Nya anslag från VR, RJ och FAS 79
- ANDREAS DUIT & THOMAS SOMMERER** Miljö och politik i Anthropocen: orsaker och effekter av miljöpolicy i ett komparativt och longitudinellt perspektiv 79
- KARL GUSTAFSSON** Ursäkter i internationell politik: Fallet Japan-Kina-relationer 80
- LISA HULTMAN** Skydd av civilbefolkningen: FN:s strategier i fredsbevarande operationer 80
- VICKI JOHANSSON, LENA LINDGREN & STIG MONTIN** Har roller och värdemönster bland kommunala tjänstemän förändrats under de senaste trettio åren? 81
- BJÖRN JOHNSON** Den svenska narkotikapolitiken: Problemdefiniering och policyutveckling 1968-2010 82
- STAFFAN I. LINDBERG & JAN TEORELL** Varieties of Democracy ("Varianter på demokrati") 83
- KARL-OSKAR LINDGREN & SVEN OSKARSSON** Leder utbildning till politiskt deltagande? Ett nytt angreppssätt på en klassisk fråga 83
- JOAKIM PALME, INGRID ESSER, TOMMY FERRARINI, KARL-OSKAR LINDGREN, KENNETH NELSON, SVEN OSKARSSON, OLA SJÖBERG & KÅRE VERNBY** Global ekonomisk kris, institutionell förändring och ojämlikhet i komparativt perspektiv: förändrade välfärdsstater och arbetsmarknader i västvärlden sedan den globala finanskrisen 2008 84

KATARINA ROOS Ett delat Sverige: regionala röstningsmönster och väljares partival.....	85
JOHAN TRALAU Den politiska filosofins ursprung i antikens Grekland.....	86
PETER WALLENSTEEN Kartläggning av väpnade konflikter i Asien, 1989 – 2012. Att främja forskning genom geokodade data om organiserat våld i Asien .	86

Statsvetenskapliga förbundet

Statsvetare – den fjärde statsmakten	87
JENNY MADESTAM Behövs statsvetare i samhällsdebatten?	87
ULF BJERELD Statsvetaren och det offentliga samtalet	88
Jonas Hinnfors Statsvetares indirekta makt	90

Litteraturgranskningar

Lindgren, Patric, 2012. Svensk linje i brytningstid. Säkerhetspolitisk orientering efter första världskriget. Anmälan av Hans Löden.....	93
Olofsdotter Stensöta, Helena, 2009. Sjukskrivningarna och välfärdens infriare – En studie av svensk sjukvårdsbyråkrati. Anmälan av Björn Johnson.	98
Anmälan av Axel Hadenius (2012/4). Replik av Erik Moberg.	102

Nationella domstolar som politiska aktörer

– *främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen?*

Karin Leijon & Christer Karlsson

National courts as political actors - Promoters of legal integration or defenders of the national interest?

It has been widely recognised that national courts play a significant role in the process of European integration. By asking the European Court of Justice for preliminary rulings, national courts have contributed in promoting legal integration. Although previous research has recognised the importance of national courts, we still have only limited empirical knowledge on how they act. This article examines whether national courts act as promoters of legal integration or defenders of the national interest. It does so by providing a systematic investigation of: 1, what type of cases they refer to the ECJ, and 2, what type of opinions they attach with preliminary references. The article utilises data from all 67 cases referred to the ECJ during the period 1995-2009. The results indicate that Swedish courts act strategically to balance the claims of providing the ECJ with preliminary references and the demands for taking national considerations into account.

1. Inledning

Juridiken utsträcker successivt sina domäner och samhällsvetare världen över vittnar om en tilltagande juridifiering av politiken (Vallinder 1994; Tate & Vallinder 1995; Hirschl 2008). Domstolar blir allt mer betydelsefulla som *politiska* aktörer, och i många viktiga frågor är det inte längre regeringens beslut eller parlamentets omröstning som avgör politikens inriktning – det är domstolens utlåtande.

Att domstolar är viktiga politiska aktörer är nu inte någon ny insikt. Tvärtom. Det är till exempel mer än femtio år sedan Robert Dahl publicerade sitt banbrytande arbete om Högsta domstolens starka inflytande över amerikansk lagstiftning (Dahl 1957). Diskussionen om den högsta domstolens ställning i amerikansk demokrati är naturligtvis långt äldre. Redan Tocqueville

Karin Leijon och Christer Karlsson är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

E-post: karin.leijon@statsvet.uu.se; christer.karlsson@statsvet.uu.se

konstaterade att de flesta politiska frågor i amerikansk demokrati förr eller senare omvandlas till juridiska spörsmål (jämför Hall 2005: IX). I USA finns fortsatt en omfattande forskning och debatt om vilken roll domstolar har och bör ha i det politiska systemet.

I Sverige tycks insikten om domstolar som viktiga politiska aktörer haft svårare att få fast genomslag i samhällsdebatten. Visst förs ibland en principiell diskussion om juridikens ökade betydelse och den roll domstolar spelar i svenskt politiskt liv (Wiklund 2006), och såväl Demokratiutredningen (dir. 1997:101) 1998-2000 som Grundlagsutredningen (dir. 2004: 96) 2004-08 diskuterade frågan om lagprövning. I ett historiskt perspektiv och i jämförelse med andra författningsfrågor rörande till exempel rösträtten, valsystemets utformning eller det kommunala självstyret, så är det ändå tydligt att frågan om domstolar som politiska aktörer aldrig varit föremål för någon het samhällsdebatt i Sverige. Att så aldrig varit fallet är också fullt naturligt. I frånvaron av en författningsdomstol har gränsdragningen mellan politik och juridik sällan ställts på sin spets i svensk demokrati. Med sitt svaga mandat har lagrådet varit dömt att för evigt föra en anonym tillvaro och inslaget av lagprövning i svensk demokrati har varit mycket begränsat. Folksuveränitet har varit den vägledande principen för organiseringen av vårt styrelseskick och diskussionen om spänningsfältet mellan domstolar och demokrati (jämför Holmström 1998) har därför inte haft något stort utrymme i svensk samhällsdebatt.

Sedan 1 januari 1995 är Sverige medlem av den Europeiska unionen. Som en konsekvens av unionsmedlemskapet har politikens juridifiering blivit fullt märkbar även här. EU-rätten har som bekant företrädare framför nationell rätt och det är EU-domstolen som ytterst har makten att avgöra om det föreligger en rättslig konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätten. Via sina domslut påverkar EU-domstolen därmed gränserna för politikens domäner och den nationella politikens innehåll. Det så kallade Laval-målet visar att denna juridifiering även kommit att röra helt centrala politiska frågor som den svenska arbetsrättsliga modellen (Bergvall 2007).

Som en följd av EU-inträdet har svenska domstolars roll förändrats i grunden. Nationella domstolar har en nyckelroll att spela i den rättsliga integrationen genom möjligheten, och i vissa fall skyldigheten, att till EU-domstolen hänskjuta rättsfall där det råder en osäkerhet om den nationella lagstiftningens förenlighet med EU-rätten. Att de nationella domstolarna såväl begär som följer sådana förhandsavgöranden har varit en helt avgörande förutsättning för den rättsliga integrationens utveckling och EU-domstolens inflytande. De svenska domstolarna har genom förhandsavgörandeinstitutet utan tvekan fått en ökad betydelse som politiska aktörer och juridiken har även i Sverige flyttat fram sina positioner i förhållande till den politiska makten.

Trots att de nationella domstolarna innehar en nyckelroll i den rättsliga integration som utgör själva grunden för EU-samarbetet så vet vi påfallande lite

om deras agerande. Som bland andra Alec Stone Sweet påpekat så saknas systematiska studier av nationella domstolars preferenser och agerande i förhållande till EU-rätten (Stone Sweet 1998: 326). Den roll som tilldelats nationella domstolar ger dessa ett handlingsutrymme som öppnar för olika slags strategiska överväganden då man ställs inför rättsfall där det föreligger en potentiell konflikt mellan EU-rätt och nationell lagstiftning.

Det första ställningstagande en nationell domstol ställs inför är om man överhuvudtaget skall begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande. Den nationella domstolen har här i praktiken ett avsevärt handlingsutrymme, vilket visar sig i det faktum att det finns en stor variation mellan medlemsländer i antalet begärda förhandsbesked (Stone Sweet & Brunell 1998; Tridimas & Tridimas 2004; Alter 2009; Wind et al. 2009). Generellt så har de överstatliga institutionerna ett intresse av att så många rättsfall som möjligt hänskjuts till EU-domstolen då detta stärker den rättsliga integrationen och ökar harmoniseringen av rättsläget över hela unionen. Sverige har också fått kritik av kommissionen för att man hänskjuter för få rättsfall till domstolen (Bernitz 2010). Medlemsstaterna kan å andra sidan ha ett intresse av att undvika att allt för många, och framförallt politiska känsliga, fall hänskjuts till EU-domstolen då detta begränsar politikens handlingsutrymme på nationell nivå. Lite förenklat kan vi säga att nationella domstolar har att välja mellan att gå den överstatliga rättsordningen till mötes genom att begära så många förhandsbesked som möjligt, eller snarare vara restriktiv i detta hänseende och motverka att politikens handlingsutrymme inskränks på nationell nivå.

Det andra ställningstagandet gäller hur en begäran om förhandsbesked skall utformas. Devisen ”som man frågar får man svar” är i högsta grad relevant även vad gäller EU-domstolens förhandsavgöranden. De tolkningsfrågor som domstolen ställs inför har sällan några givna svar, och hur en nationell domstol formulerar sin begäran kan därför ha stor betydelse; det blir ett sätt att skicka viktiga politiska signaler. EU-domstolen verkar i en politisk kontext och kommer att ta intryck av en lång rad faktorer då man levererar sina utlåtanden och fäller sina domar – däribland vilket uttalat stöd som finns för den nationella lagstiftningen (Kilroy 1999; Conant 2007). Om vi återigen tillåter oss att förenkla en smula så kan vi säga att den nationella domstolen i sin begäran antingen kan ge uttryck för en ståndpunkt som stödjer den överstatliga rättsordningen, eller snarare ställer frågor och bifogar åsikter som värnar inhemsk lagstiftning och det nationella handlingsutrymmet.

Denna studie syftar ytterst till att öka vår kunskap om nationella domstolar som politiska aktörer. Hur använder våra svenska domstolar det handlingsutrymme man har då man ställs inför ett rättsfall som aktualiserar behovet av ett förhandsavgörande? Agerar man till stöd för den överstatliga rättsordningen eller söker man snarare bidra till att slå vakt om det nationella handlingsutrymmet?

Vi menar att denna studie lämnar ett viktigt bidrag till vår förståelse av nationella domstolar som politiska aktörer då den är den första studien i sitt slag som systematiskt studerar båda de typer av strategiskt agerande som nationella domstolar har möjlighet att ägna sig åt. Genom att undersöka, dels vilka slags rättsfall svenska domstolar hänskjuter till EU-domstolen, dels vilken typ av åsikter man bifogar, så får vi möjlighet att ge en mer teoretiskt nyanserad bild av nationella domstolar som strategiska aktörer. Inte minst får vi möjlighet att undersöka om det finns något samband mellan dessa båda typer av strategiskt agerande.

Även om det empiriska materialet är begränsat till en studie av svenska domstolar så menar vi likväl att resultaten har betydelse för den teoretiska diskussionen om nationella domstolar och europeisk integration. Vi finner här två teoretiska ansatser för att förklara de nationella domstolarnas agerande i förhållande till EU-rätten. Den första förklaringsansatsen, "judicial empowerment", utpekar EU-domstolen och de nationella domstolarna som aktörer som, åtminstone delvis, agerar utifrån ett egenintresse. De nationella domstolarna lierar sig med EU-domstolen för att öka sitt inflytande över den inhemska politiken och stärka sin ställning gentemot parlament och regering (Weiler 1994; Hix & Høyland 2010: 98-99). Enligt det andra synsättet styrs domstolarnas agerande av medlemsstaternas intressen. De nationella domstolarna är strategiska aktörer som känner av var gränserna går för vad parlament och regering accepterar. De kommer därför inte utmana den inhemska politiska makten, utan förväntas i huvudsak agera i linje med medlemsstaternas långsiktiga ekonomiska och politiska intressen (Golub 1996; Hix & Høyland 2010: 98-99).

Att studera det svenska fallet kan bidra till att belysa vilken av dessa båda hypoteser som bäst förklarar nationella domstolarnas agerande. I det svenska politiska systemet – liksom i övriga nordiska länder (Wind et al. 2010: 1045-47) – är, historiskt sett, den typ av lagprövning som EU-domstolen ägnar sig åt ett främmande inslag. Vi menar att den starka betoningen av folksuveränitetsprincipen, frånvaron av en författningsdomstol och den svaga traditionen av lagprövning, gör Sverige till ett kritiskt fall där den politiska kontexten är ogynnsam för de teoretiska föreställningarna om "judicial empowerment". Vi förväntar kort sagt att de svenska domstolarna i första hand agerar som förvarare av det nationella intresset. I den utsträckning våra empiriska resultat visar på *det motsatta*, talar detta för att teorin om nationella domstolar som främjare av rättslig integration har en generell giltighet.

Denna studie innefattar samtliga de 67 fall där EU-domstolen sedan Sveriges inträde i EU fram till och med 2009, meddelat förhandsavgöranden på begäran av svenska domstolar. Materialet är hämtat från de faktiska domar som avkunnats av EU-domstolen samt generaladvokaternas förslag till avgörande,

båda hämtade från EU-domstolens rättsdatabas.¹ Dessa dokument består av en uppräkningslista av målets parter, de aktörer som inkommit med skriftliga yttranden till domstolen samt hänvisning till den aktuella lagstiftningen. Det som varit mest relevant för denna studie återfinns i avsnittet "Tvisten vid den nationella domstolen", där EU-domstolen och generaladvokaten redogör för målets bakgrund, de aktuella tolkningsfrågorna samt överväganden vid de nationella rättsinstanserna. Detta betyder att man får information om såväl rättstvistsens natur som *vilka åsikter* som den nationella domstolen bifogat. Därefter följer EU-domstolens rättsliga analys och avslutningsvis avkunnas domen.

Artikeln är disponerad enligt följande: I avsnitt två placeras den här aktuella undersökningen in i den pågående forskningen kring europeisk integration och domstolar som politiska aktörer. I avsnitt tre utvecklar vi vårt analysverktyg och operationaliserar de centrala begreppen. I avsnitt fyra analyserar vi de svenska domstolarnas strategiska agerande. I avsnitt fem, slutligen, presenterar vi våra empiriska och teoretiska slutsatser.

2. Europeisk integration och domstolar som politiska aktörer

I följande avsnitt ger vi läsaren en kortfattad genomgång av forskningen kring domstolarnas roll och betydelse som politiska aktörer i den europeiska integrationsprocessen. Syfte är att tydliggöra vårt bidrag genom att placera in denna undersökning i den växande forskningen om domstolar och europeisk integration (se Conant 2007 för en mer utförlig forskningsöversikt).

EU-DOMSTOLENS JURIDISKA AKTIVISM

Forskningen kring europeisk integration och domstolar har föga förvånande dominerats av studier som fokuserat EU-domstolens roll och agerande. EU-domstolen har utan tvekan varit mycket betydelsefull för den europeiska integrationens utveckling. Genom att lägga fast principerna om EU-rättens direkta effekt och principiella företräde framför nationell rätt, har man bidragit till en rättslig integration som varit en grundförutsättning för integrationsprojektets utveckling.

Det råder inte några delade meningar om EU-domstolens betydelse, men däremot har det sedan tidigt 1990-tal funnits motstridiga uppfattningar om hur man ska förstå domstolens agerande och vad som ofta benämns dess "juridiska aktivism" (Rasmussen 1988: 26-27; Stone Sweet & Brunell 1998a: 67-68; Alter 2009: 94-95). Genom att tala om domstolens juridiska aktivism riktar man

1 EU-domstolens hemsida http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2_juris.htm. Dock är inte originaldossiern tillgänglig för allmänheten, därför har vi även jämfört EU-domstolens material med de svenska domstolarnas beslut om att begära förhandsavgörande, dvs. det skriftliga underlag som EU-domstolen får sig tillsänt. Detta material finns att tillgå via svenska rättsdatabaser.

uppmärksamhet mot det faktum att domstolen tolkat fördragen på ett integrationsvänligt sätt som i praktiken bidragit till att utöka EU-institutionernas makt och begränsa medlemsstaternas handlingsutrymme.

Forskarvärlden är delad i sin syn på hur man ska förstå EU-domstolens juridiska aktivism. Å ena sidan finns ett läger som menar att påståendet om domstolens juridiska aktivism är överdrivet. Medlemsstaterna har i själva verket haft intresse av en stark och aktiv domstol och har därför varit beredda att låta domstolen hållas. I allt väsentligt har domstolen varit ett verktyg för de stora medlemsstaternas intresse och de "kontroversiella" domslut som levererats har egentligen inte varit så omstridda, utan tvärtom skett med, åtminstone de stora, medlemsländernas goda minne (Keohane & Hoffmann 1991; Moravcsik 1993; Garrett 1995).

Å andra sidan finns de som menar att domstolen bidragit till att driva integrationsprojektet betydligt längre än vad medlemsländerna avsett eller vad dess mandat medger (Burley & Mattli 1993; Stone Sweet & Sandholtz 1997; Stone Sweet & Brunell 1998a). Dessa forskare ser domstolen som en självständig aktör som åtminstone delvis agerar utifrån en egen agenda och utan tvekan bidragit till en juridifiering av politiken. Som Alec Stone Sweet och Wayne Sandholtz påpekat bör vi inte se EU-domstolen som en "agent" som agerar på medlemsländernas uppdrag i syfte att värna ett effektivt EU-samarbete. Domstolen är istället att betrakta som en "trustee", en aktör med ett avsevärt handlingsutrymme vars maktställning är nästintill omöjlig att begränsa då detta förutsätter en fördragsändring som kräver enhällighet bland medlemsstaterna. Att domstolen inte bör förstås som ett verktyg för att främja medlemstaternas intresse visar sig, menar dessa forskare, genom det faktum att vissa domslut har varit starkt kontroversiella och kritiserats hårt från ett flertal medlemsländer (Stone Sweet & Sandholtz 2010: s 13).

De studier som empiriskt har granskat EU-domstolens agerande har kommit till olika resultat vad gäller om domstolen kan sägas driva en överstatlig agenda eller snarare agerar i linje med medlemsstaternas intresse (Conant 2007: 218-19). Oavsett vilken av dessa uppfattningar om EU-domstolen som har mer fog för sig, så är det ändå uppenbart att EU-domstolen har ett avsevärt inflytande till följd av att det finns ett behov av en auktoritativ tolkning av EU-rätten och dess innebörd för inhemsk lagstiftning. Då det sällan finns någon självklar lösning på tolkningsfrågorna så skapas ett utrymme för EU-domstolen att få ett avsevärt inflytande över politikens utformning. Det är viktigt att förstå att domstolens beslut inte är grundade på en enda möjlig juridisk sanning, utan snarare är resultatet av en medvetet vald tolkning (Slepcevic 2009: s 382). EU-domstolens agerande är därför en illustration av det faktum att inte bara politik utan också juridik är att vilja (Wiklund 1998).

EU-DOMSTOLEN, NATIONELLA DOMSTOLAR OCH FÖRHANDSAVGÖRANDEPROCEDUREN

EU-domstolen är nu inte den enda juridiska aktören av betydelse för den rättsliga integrationen inom EU. Nationella domstolar har i själva verket spelat en central roll för att ge EU-domstolen möjlighet att bli en viktig politisk aktör i den europeiska integrationsprocessen. EU-domstolen kan nämligen inte själv ta sig an rättsfall och utfärda domslut som får konsekvenser för politikens villkor nationellt; den är istället beroende av att bli "aktiverad" av medlemsstaternas domstolar genom *förhandsavgörandeprocéduren* som numera finns reglerad i Funktionsfördragets artikel 267.

Detta institutionaliserade samspel innebär rent konkret att en nationell domstol frågar EU-domstolen om hur EU-rätten ska tolkas och tillämpas i ett specifikt rättsfall. EU-domstolen lämnar sedan ett tolkningsbesked som är bindande vad gäller hur EU-rätten ska tolkas, men som därför inte per automatik avgör den nationella tvisten. Sedan EU-domstolen lämnat sitt tolkningsbesked är det upp till den nationella domstolen att bedöma vilken inverkan dessa besked skall få för det aktuella rättsfallet (Bernitz 2010: s 18-19). Endera parten i ett rättsfall kan åberopa att EU-domstolen hörs, men det är helt och hållet upp till den nationella domstolen att besluta om en begäran om förhandsbesked. De nationella domstolarna har rollen som grindvakter (Tridimas & Tridimas 2004: 132) och därmed stort inflytande över EU-domstolens möjligheter att driva den rättsliga integrationen framåt.

De nationella domstolarnas benägenhet att faktiskt begära förhandsbesked har alltså varit en avgörande förutsättning för EU-domstolens betydelse som politisk aktör. Denna medverkan kan dock inte ses som någon självklarhet. Det visar sig också att de nationella domstolarnas villighet att vända sig till EU-domstolen varierar kraftigt mellan unionens medlemsländer (Alter 2009: s 196). Den relativt omfattande forskningen om vad som förklarar denna variation (jämför Alter 2009: s 195-97) kan sägas ha två huvudinriktningar. En grupp studier har fokuserat på förklaringar kopplade till ekonomisk aktivitet (se t.ex. Stone Sweet & Brunell 1998), medan andra visat att variation gällande det politiska systemets utformning spelar roll för medlemsländernas benägenhet att begära förhandsbesked (se t.ex. Wind et al. 2009).

Att vi finner en variation i antal begärda förhandsavgöranden mellan EU:s medlemsländer visar att de nationella domstolarna har ett handlingsutrymme som öppnar för inslag av strategiskt agerande. Domstolarnas handlingsutrymme begränsas här av *interna* och *externa* krav på legitimitet (Bergvall 2007: s 76). Å ena sidan förväntas domstolarna vara trogna den juridiska metoden och de krav som läggs fast av EU:s fördrag. Å andra sidan kan inte domstolen fatta beslut som på ett uppenbart sätt strider mot det nationella intresset och den allmänna opinionens uppfattning. EU-rättens komplexitet skapar många oklara rättsfall ("close cases") där det i princip går att presentera juridiskt

godtagbara argument för två diametralt olika domslut. Utifrån formella regler är de nationella domstolarna vid ett oklart rättsläge i princip skyldiga att begära ett förhandsavgörande, men i den nationella kontext som domstolarna är en del av kan det finnas en utbredd skepsis mot att EU-domstolen ska få avgöra frågor som uppfattas som politiskt känsliga och som utmanar nationella särdrag (Mattli & Slaughter 1998: s 268). Frågan är hur nationella domstolar i praktiken hanterat de motstridiga kraven på intern och extern legitimitet.

3. Nationella domstolar och strategiskt agerande

De nationella domstolarna har ömsom beskrivits som EU-domstolens allierade och främjare av den rättsliga integrationen; ömsom som medlemsstaternas förtrogna och försvarare av nationella intressen. Vi vill pröva dessa hypotesers bärkraft genom att studera de svenska domstolarnas agerande.

Forskningen kring nationella domstolars agerande har i stor utsträckning varit inriktad på att förklara medlemsländernas varierande benägenhet att begära förhandsbesked av EU-domstolen. Denna forskning har utan tvekan bidragit med relevant kunskap om hur vi ska förstå nationella domstolar som politiska aktörer. Vi har ovan konstaterat att begäran om förhandsbesked är en förutsättning för den rättsliga integrationen och EU-domstolens starka ställning. Det kan därför tyckas som en rimlig slutsats att ju fler förhandsbesked nationella domstolar begär, desto mer bidrar de till att stärka den överstatliga rättsordningens intressen. Vi menar emellertid att antalet begärda förhandsbesked är ett alldeles för trubbigt instrument för att pröva de motstridiga uppfattningar som finns om nationella domstolars agerande.

Vi menar att det är nödvändigt att gå ett steg längre i studiet av nationella domstolar som politiska aktörer. Vår utgångspunkt är att nationella domstolars strategiska agerande kommer att visa sig dels genom vilka typer av fall som de väljer att hänskjuta till EU-domstolen, dels genom vilka åsikter de ger uttryck för kring hur EU-domstolen bör avgöra fallet.

STRATEGISKT AGERANDE GENOM VAL AV RÄTTSFALL

De fall där en förfrågan om förhandsbesked aktualiseras är till sin karaktär väldigt olika. Å ena sidan finns frågor som är av teknisk natur och sällan eller aldrig blir föremål för någon offentlig uppmärksamhet eller politiskt intresse. Å andra sidan finns frågor som är politiska känsliga och där domstolens agerande hamnar i fokus för den offentliga debatten.

Helt naturligt är det dessa högprofilerade fall som vi ofta förknippar med nationella domstolar och EU-domstolens inblandning i det politiska livet. I Sverige har Franzénmålet och Lavalfallet båda bidragit till att utmana vår nationellt beslutade politik inom känsliga policyområden som alkohol- respektive arbetsmarknadspolitik. I Storbritannien har domstolar likaså hänskjutit

politiskt känsliga rättsfall rörande till exempel könsdiskriminering i arbetslivet. Med ledning av EU-domstolens domslut har sedan de diskriminerade parterna tilldömts en högre ersättning än vad den nationella lagen föreskrev (Alter 2009: 166).

Det finns emellertid forskning som visar att domstolarna främst hänskjuter tekniska fall som har en begränsad effekt på den nationella lagstiftningen då dessa inte aktualiserar någon tvist mellan nationell lag och EU-rätt. I Danmark så har till exempel ytterst få politiskt känsliga fall förts vidare till EU-domstolen (Wind 2010), och även studier av Frankrikes högsta administrativa domstol (Conseil d'Etat) och Tysklands federala skattedomstol (Bundesfinanzhof) tyder på att dessa främst hänskjuter rättsfall rörande avgränsade tekniska frågor. På så sätt undanhåller nationella domstolar principiella rättsfall från EU-domstolens tolkningsmakt och bidrar därmed till att bevara den nationella politikens handlingsutrymme (Alter 2009: s 99).

STRATEGISKT AGERANDE GENOM TYP AV ÅSIKT

En andra möjlighet att agera strategiskt för att antingen främja den rättsliga integrationen eller försvara det nationella intresset, öppnar sig då nationella domstolar ska formulera sin begäran om förhandsbesked. Hur en begäran om förhandsbesked utformas kan tveklöst ha betydelse för vilket svar man får. Genom sitt sätt att formulera frågor eller bifoga åsikter har nationella domstolarna en viktig möjlighet att påverka EU-domstolens beslut. Det finns inget i de skriftliga riktlinjerna från EU-domstolen som varken påbjuder eller förbjuder nationella domstolar att bifoga åsikter i sin skriftliga sammanställning av rättsfallet (Nyikos 2006: s 529). Tidigare forskning visar att det är relativt vanligt att nationella domstolar faktiskt uttrycker en åsikt om hur det aktuella rättsfallet skall avgöras (Nyikos 2006: s 527-28).

Stacey Nyikos har genom sin forskning tydligt visat att nationella domstolar utnyttjar den möjlighet till strategiskt agerande som formulerandet av en begäran om förhandsbesked presenterar. Däremot har Nyikos inte på ett systematiskt sätt undersökt vilka slags åsikter som nationella domstolar bifogar. Vi får därför inte veta vilka policypreferenser de nationella domstolarna uttalar i de många gånger politiskt känsliga frågor som EU-domstolen har till uppgift att avgöra. Tenderar de nationella domstolarna vid rättstvister att uttala åsikter som ger stöd för den nationella lagstiftningen, eller är de mer benägna att uttala stöd för den överstatliga bestämmelsen?

Utifrån teorin om "judicial empowerment" förväntar vi att de nationella domstolarna bifogar åsikter till stöd för utvidgad EU-rättslig integration då detta ger domarna större inflytande och stärker dess position gentemot regering och parlament (Alter 1998: s 239-39). Enligt mothypotesen borde vi snarare se åsikter som uttrycker stöd för den nationella lagstiftningen. De nationella domstolarna vet att politikerna har möjlighet att begränsa deras inflytande och

det är därför viktigare för dem att hålla sig väl med den inhemska politiska makten, än att söka liera sig med den överstatliga rättsordningen (Alter 1998).

NATIONELLA DOMSTOLAR OCH STRATEGISKT AGERANDE – FYRA PRINCIPFALL

Förhandsavgörandesystemet ger nationella domstolar möjlighet att agera strategiskt, dels genom vilken typ av rättsfall man väljer att hänskjuta till EU-domstolen, dels genom vilka åsikter man bifogar rörande hur ett specifikt ärende bör avgöras. Den empiriska forskningen om hur nationella domstolar faktiskt agerar är bristfällig och framförallt saknar vi helt och hållet systematiska studier som undersöker hur dessa båda typer av agerande förhåller sig till varandra. Om vi kombinerar, och samtidigt tillåter oss att renodla, dessa valsituationer, så kan vi härleda fyra tänkbara principutfall för nationella domstolars agerande.

Med utgångspunkt i den teoretiska diskursen om domstolars roll i den europeiska integrationen så finns det två ”rena” utfall. De som ser domstolar som redskap för medlemsstaternas intressen skulle förvänta att nationella domstolar i allt väsentligt kommer att hänskjuta tekniska, opolitiska rättsfall och dessutom uttrycka åsikter till stöd för den nationella lagstiftningen i den mån det uppstår en rättstvist mellan de båda rättsordningarna (fall 1). De som istället ser domstolar som aktörer vilka agerar utifrån ett egenintresse och söker stärka sitt inflytande över den nationella politiken, skulle istället förvänta att nationella domstolar agerar i enlighet med principfall 4. Här utmanar nationella domstolar det nationella politiska systemet genom att begära förhandsavgöranden rörande politiskt känsliga rättsfall och dessutom uttrycka åsikter till stöd för EU-rätten.

I praktiken kan vi också tänka oss att de båda ”orena” utfallen förekommer. Som beskrevs ovan befinner sig nationella domstolar i ett korstryck mellan de krav som följer av EU-fördragen och behovet av att ta nationella hänsyn. För att balansera kraven på intern och extern legitimitet kan det därför vara fullt rationellt för nationella domstolar att värna det nationella lagstiftningsrummet genom att avstå från att hänskjuta nationellt känsliga rättsfall, samtidigt som man uttrycker stöd för den överstatliga rättsordningen i de tekniska fall som trots allt hänskjuts till EU-domstolen (fall 3). Behovet av att balansera intern och extern legitimitet skulle också kunna leda till att nationella domstolar istället väljer att faktiskt hänskjuta politiskt känsliga frågor men samtidigt bifogar åsikter till stöd för den nationella lagstiftningen (fall 2). I båda dessa ”orena” utfall erbjuder de nationella domstolarna något till såväl överstaten som den inhemska politiken. På detta sätt balanserar man de motstridiga krav man utsätts för.

Dessa fyra principfall utgör självfallet en renodlad och förenklad bild av verkligheten och kan ses som ett slags idealtyper vilka tjänar ett syfte genom att

Figur 1. Nationella domstolars strategiska agerande – fyra principfall.

	Tekniska, opolitiska rättsfall	Politiskt känsliga rättsfall
Åsikter till stöd för nationell lagstiftning	1	2
Åsikter till stöd för överstatlig rättsordning	3	4

de kan hjälpa oss förstå i vilken utsträckning nationella domstolars strategiska agerande närmar sig de rena eller orena principfallen. Kan nationella domstolar bäst förstås som främjare av rättslig integration eller som försvarare av det nationella intresset? Detta analysverktyg gör det dessutom tydligt att nationella domstolars agerande inte kan reduceras till en fråga om *antingen* vilka slags rättsfall man hänskjuter till EU-domstolen, *eller* vilka slags åsikter man bifogar en begäran om förhandsbesked. Endast genom att systematiskt analysera båda dessa dimensioner kan vi få en fullgod bild av nationella domstolar som politiska aktörer.

OPERATIONALISERING AV TYP AV RÄTTSFALL

Innan vi går över till att analysera det empiriska materialet så måste de båda nyckelbegreppen *typ av rättsfall* och *typ av åsikt* operationaliseras. För att kunna ge en rättvisande bild av vilken typ av ärenden som våra svenska domstolar hänskjutit till EU-domstolen måste vi lämna den stiliserade och förenklade bilden av rättsfall som antingen tekniska eller politiskt känsliga. Till skillnad från tidigare forskning där man arbetat med just dikotomier (Wind 2010), så har vi utarbetat en skala där rättsfallens politiska känslighet mäts på en skala med fyra värden, från rent tekniska, opolitiska frågor till rättsfall som får anses vara mycket politiskt känsliga.

I likhet med tidigare studier antar vi att ett rättsfall är politiskt känsligt när det aktualiserar en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt. Då EU-rätten har företräde framför medlemsstaternas lagstiftning så innebär en sådan konflikt per definition att det då föreligger en risk för att den nationella lagen kan behöva ändras för att harmoniera med EU-rätten. Det kommer i sin tur att medföra såväl ekonomiska omställningskostnader som en inskränkning av det nationella lagstiftningsutrymmet och statens möjligheter att styra den nationella politiken (Nyikos: 2006 s.535; Wind 2010: s 1052).

Men om vi bara ser till förekomsten av en sådan konflikt riskerar vi missa den variation som ryms inom gruppen av politiskt känsliga fall. Förutsatt att det föreligger en konflikt så kan denna beröra väldigt skilda politikområden, och de tänkbara konsekvenserna, ekonomiska såväl som policymässiga, kan variera stort. Ett rättsfall om huruvida namnet "Bostongurka" är att anse som

ett varumärke eller som en beskrivning av inlagd hackad gurka², aktualiserar en potentiell konflikt mellan den svenska varumärkeslagstiftningen och gällande EU-direktiv. Även om ett rättsfall likt detta därför kan komma att medföra krav på förändrad svensk lagstiftning, så är det naturligtvis inte lika politiskt känsligt som när hela den svenska kollektivavtalsmodellen utmanas, som i anslutning till Lavalmålets³ behandling i EU-domstolen.

Bland gruppen rättsfall som aktualiserar en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt kommer vi att göra en distinktion mellan de som är *politiskt känsliga* i det att de endast utmanar avgränsade nationella särdrag, och de fall som är att betrakta som *mycket politiskt känsliga* då de utmanar nationella kärnvärden (Bergvall 2007: s 70). Till den förra gruppen kan vi till exempel föra rättsfall som berör begränsade ändringar i skattelagstiftningen och som därför varken får några större ekonomiska konsekvenser eller genererar några större politiska motsättningar.

Exempel på fall som är att betrakta som mycket politiskt känsliga är till exempel sådana som rör tvister kring rätten till välfärdsförmåner. Sverige och övriga nordiska länder har skattefinansierade, generella välfärdsmodeller där rätten till ersättning är kopplat till det nationella medborgarskapet. Detta system harmonierar dåligt med andra EU-länders välfärdsmodeller och det föreligger därför en potentiell konflikt där välfärdsförmåner knutna till medborgarskap kan ses som diskriminerande (Martinsen 2005: s 1030-33). Ett domslut som leder till krav på att även icke-svenska medborgare ska omfattas av välfärdsförmåner kan medföra ekonomiska kostnader, som på sikt leder till att den nationella lagstiftningen behöver ändras (Wind 2010: s 1052-1053). Rättsfall som behandlar välfärdsförmåner är därför att betrakta som mycket politiskt känsliga.

Sammantaget gör vi en bedömning av graden av politisk känslighet som utgår från om det föreligger en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt. Det handlar dock inte om någon mekanisk klassificering som endast fokuserar om det föreligger en konflikt; vi har också beaktat vilket lagstiftningsområde saken gäller och hur omfattande tvistefrågan är. Varje rättsfall har utifrån detta tilldelats ett värde (1-4) enligt följande:

(1) Den första kategorin rymmer fall som är att betrakta som tekniska då de helt *saknar politisk känslighet* eftersom de inte rör en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt. Det kan till exempel handla om ett fall som aktualiserar en preciserad tolkning av ett EU-direktiv, utan att för den skull utmana nationell lagstiftning.

(2) Den andra kategorin rymmer rättsfall som aktualiserar en konflikt

2 Björnekulla fruktindustrier AB mot Procordia Food, Mål C-371/02, dom 2004, REG 2004 s I-5791.

3 Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetarförbundet, Mål C-341/05, dom 2007, REG 2007 s I-11767.

mellan nationell lagstiftning och EU-rätt. Dessa rättsfall har *viss politisk känslighet*, men är ändå av begränsad ekonomisk och politisk betydelse, som i fallet med hur Bostongurka skall klassificeras.

(3) I den tredje kategorin finner vi fall som är att betrakta som *politiskt känsliga* då dessa rör en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt som utmanar avgränsade nationella särdrag, och riskerar leda till kännbara ekonomiska och politiska kostnader. Begränsade förändringar av skattelagstiftningen kan tjäna som exempel på rättsfall av denna typ.

(4) Slutligen har vi rättsfall som är att *mycket politiskt känsliga*. Dessa rör en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt som utmanar nationella kärnvärden – som till exempel vår välfärdsmodell eller arbetsmarknadens reglering – och som därmed kan medföra såväl stora ekonomiska kostnader som ett högt politiskt pris.

OPERATIONALISERING AV TYP AV ÅSIKT

Att nationella domstolar ger uttryck för någon bestämd uppfattning rörande de rättsfall som man hänskjuter till EU-domstolen är inte någon självklarhet. Det finns inte något i det formella regelverket som varken förbjuder eller påbjuder nationella domstolar att föra fram åsikter kring de ärenden man för fram till EU-domstolen. Tidigare forskning har visat att nationella domstolar faktiskt utnyttjar denna möjlighet till strategiskt agerande genom att bifoga åsikter (Nyikos 2006). Även om det saknas studier som undersöker det sakliga innehållet i de åsikter som de nationella domstolarna bifogar till EU-domstolen, så kan vi ta hjälp av tidigare forskning för att ringa in den grundläggande frågan om vad som ska räknas som en åsikt.

I likhet med Stacey Nyikos kommer vi dels att beakta de explicit formulerade ställningstaganden som en nationell domstol ger uttryck för, men även mer implicit formulerade åsikter som ofta framförs i form av frågor riktade till EU-domstolen (Nyikos 2006: s. 539). Den nationella domstolens explicita åsikter är relativt enkelt identifierbara då dessa vanligen markeras med uttryck som "enligt den nationella domstolen...", eller "ur den nationella domstolens synvinkel...". Åsikter som framkommer genom frågor kan vara svårare att identifiera, men det avgörande här är det sätt på vilket frågorna formuleras. Det sätt på vilket nationella domstolar ställer frågor har i själva verket stor betydelse eftersom detta starkt bidrar till att begränsa eller utvidga EU-domstolens tolkningsutrymme och dess potentiella inflytande i det aktuella fallet. Rådande praxis brukar sammanfattas som en "don't ask and the ECJ can't tell"-policy (Alter 2009: s 99). EU-domstolen kan alltså endast uttala sig om det man blivit tillfrågad om. De nationella domstolarna är naturligtvis medvetna om att själva möjligheten att ställa frågor, och hur man formulerar dessa är en viktig teknik för att föra fram en åsikt om än i förklädd form. Därmed inte sagt att man alltid får det svar som man önskar eller förutser.

Vår analys går alltså ut på att först se om den nationella domstolen i anslutning till varje rättsfall ger uttryck för en åsikt – i explicit eller implicit form. Nästa steg har varit att söka identifiera om denna åsikt innebär ett ställningstagande till stöd för den nationella lagstiftningen eller EU-rätten. Vårt analys-schema för att klassificera de nationella domstolarnas åsikter innehåller fyra kategorier:

(1) I den första kategorin – *ingen åsikt* – infogas de rättsfall där den nationella domstolen inte har givit uttryck för någon åsikt. Rent teoretiskt kan man tänka sig att nationella domstolar inte alltid känner något behov av att uttrycka en åsikt eller att man helt enkelt inte har någon bestämd uppfattning i den aktuella sakfrågan.

(2) I den andra kategorin placerar vi fall där den nationella domstolen uttrycker en åsikt till *stöd för den nationella lagstiftningen*. Detta kan innebära att den nationella domstolen uttryckligen uttalar sitt stöd för den nationella lagstiftningen vid en given rättstvist. En sådan åsikt kan också ta sig formen av att domstolen för fram argument som uttrycker förståelse för den nationella lagstiftningens utformning, eller genom att den ställer frågor som pekar ut möjliga undantag från den övergripande EU-rättsliga principen i fråga.

(3) I den tredje kategorin finner vi fall där den nationella domstolen istället uttrycker en åsikt till *stöd för den överstatliga regleringen*. Detta kan till exempel ta sig uttryck i att den nationella domstolen påpekar att man ser den nationella lagstiftningen som oförenlig med den överstatliga rättsordningen. En annan mer subtil teknik för att uttrycka sitt stöd för den överstatliga regleringen, är att ställa öppna frågor som på så sätt ger EU-domstolen bredast möjliga tolkningsutrymme, alternativt att ställa frågor som aktualiserar principiella ställningstaganden kring EU-rättens företräde och direkta effekt (jämför Wind 2010: s 1052).

(4) I den fjärde kategorin inordnar vi de rättsfall där det föreligger en *oklar åsikt* i den meningen att den nationella domstolen visserligen uttrycker en uppfattning, men utan att denna på ett tydligt sätt kan sägas stödja antingen den nationella lagstiftningen eller den överstatliga regleringen.

Vi har nu presenterat vårt analysredskap för att undersöka svenska domstolars agerande då man ställs inför ett rättsfall som aktualiserar behovet av ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Låt oss nu övergå till att undersöka hur svenska domstolar faktiskt har agerat i de 67 fall där man sedan EU-inträdet 1995 valt att hänskjuta rättsfall till EU-domstolen.

4. Svenska domstolars strategiska agerande

Det är nu dags att presentera den empiriska analysen av svenska domstolars agerande inom ramen för systemet med förhandsavgöranden. I syfte att ge en bättre bild av hur vi klassificerat materialet presenterar vi fortlöpande exempel

på rättsfall inom varje kategori. Som källhänvisning anges rättsfallets nummer samt de sifferpunkter i förslagen till avgörande (A) respektive domslut (D) som analysen baseras på.

VILKEN TYP AV RÄTTSFALL HÄNSKJUTER SVENSKA DOMSTOLAR?

I den första kategorin där vi finner tekniska fall som helt saknar politisk känslighet hamnar 18 av de svenska rättsfallen vilket motsvarar en dryg fjärdedel (26,9 procent). Det grundläggande kriteriet för att ett fall skulle anses höra hemma i denna grupp var att det inte förelåg någon konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt. I huvudsak handlar dessa ärenden om hur ett direktiv eller en förordning ska tolkas i ett enskilt rättsfall. Exempel på sådana fall är *brottmål mot Jan Nilsson*⁴ där tvisten rörde förvärvandet av uppstoppade djur och hur olika EU-förordningar ska tolkas i detta sammanhang. Mer specifikt gällde frågan vad som ska avgöra om ett djur ska anses ha blivit bearbetat enligt förordning nr 338/97.⁵

I den andra kategorin – fall som har viss politisk känslighet – återfinns vi 15 av de 67 (22,4 procent) fall där svenska domstolar begärt förhandsbesked av EU-domstolen. I dessa fall föreligger en uttalad konflikt mellan nationell och överstatlig lagstiftning. Den nationella lagstiftningen på centrala policyområden utmanas emellertid inte och dessa fall har en begränsad ekonomisk och politisk betydelse.

Ett exempel på ett fall som hör hemma i denna kategori är *Kjell Karlsson m.fl.*⁶ som handlade om att Jordbruksverket beslutat att reducera den mjölkkvot som tre mjölkproducenter tilldelats.⁷ Sverige hade vid inträdet i EU tillämpat nationella regler för att reglera den initiala tilldelningen av mjölkkvoter och frågan gällde om dessa stämde överens med EU:s princip om likabehandling och rådets förordning 3950/92 om tilläggsavgifter för mjölk.⁸ Detta fall handlar ytterst om den svenska lagstiftningens förenlighet med EU-rätten. Det rörde sig dock om en konflikt som endast var aktuell under en begränsad tidsperiod (i samband med anslutningen), och därmed skulle detta rättsfall oavsett EU-domstolens bedömning endast kunna få en begränsad negativ ekonomisk effekt för den svenska staten.

I målet *Margareta Bouanich mot Skatteverket*⁹ gällde att Skatteverket beslutade att inte återbetala hela den skatt som påförts Bouanich när aktier hon ägt i ett svenskt bolag hade lösts in. Skälet för detta agerande var att hon var

4 Mål C-154/02, dom 2003, REG 2003 s I-12733.

5 Fråga nr 2 under D 25.

6 Mål C-292/97, dom 2000, REG 2000 s I-2737.

7 D 2.

8 D 25.

9 Mål C-265/04, dom 2006, REG 2006 s I-923.

fransk och inte svensk medborgare.¹⁰ Bouanich hänvisade till EU:s princip om likabehandling och att den svenska lagen stred mot denna. I detta fall förelåg en uppenbar konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-rätt, men samtidigt var inte denna konflikt av ett sådant slag att den utmanade nationella särdrag som man av ekonomiska eller politiska skäl hade anledning att slå vakt om. Den svenska regeringen erkände tvärtom öppet att den svenska lagstiftningen i fråga (kupongskattelagen) stred mot gemenskapsrättens bestämmelser om lika-behandling och att man hade för avsikt att ändra den.¹¹

I 25 (37,3 procent) av de undersökta rättsfallen förelåg en konflikt som riskerade att utmana nationella särdrag och medföra kännbara ekonomiska och/eller politiska kostnader. Dessa fall är därför att klassificera som politiskt känsliga.

Ett exempel på ett sådant fall är *Brottmål mot Percy Mickelsson och Joakim Roos*¹², där åklagaren väckte åtal mot två personer för att de kört vattenskoter i ett område där detta inte var tillåtet. De åtalade erkände de faktiska omständigheterna, men menade samtidigt att den svenska vattenskoterförordningen stred mot EU-rätten.¹³ De åberopade artikel 28 EG som lade fast att inga kvantitativa handelshinder eller andra åtgärder med motsvarande effekt ska få förekomma mellan medlemsländerna. Man hävdade att en nationell begränsning för var man får använda vattenskotrar skulle kunna få en negativ effekt på konsumenternas vilja att köpa vattenskotrar. Därmed skulle också den svenska lagen kunna sägas utgöra ett handelshinder.¹⁴ Förutom att det förelåg en potentiell rättskonflikt, så får detta rättsfall betraktas som politiskt känsligt då det utmanade gällande svensk rätt på ett sätt som riskerade att begränsa Sveriges möjlighet att utforma miljöföreskrifter. Den svenska regeringen betonade också att vattenskotrerförordningen var motiverad av miljöhänsyn.

Ett annat politiskt känsligt fall var *Försäkringsskattebolaget Skandia*¹⁵ som gällde den så kallade femprocentsregeln, enligt vilken ett försäkringsbolag måste ha Finansinspektionens medgivande för att ha rätt till ett aktieinnehav som överstiger fem procent av röstetalet för samtliga aktier i ett bolag.¹⁶ Man hävdade att denna regel utgjorde en kvantitativ begränsning av försäkringsföretagets placering av de fria medlen och därför var att anse som oförenlig med de försäkringsrättsliga direktiven (direktiv 73/239 och direktiv 79/267).¹⁷ Konflikten i rättsfallet kan betraktas som politiskt känslig då en nationell lag-

10 D 2.

11 D 24-25.

12 Mål C-142/05, 2009.

13 D 14.

14 D 26.

15 Mål C-241/97, dom 1999, REG 1999 s I-1879.

16 D 17.

17 D 29.

regel med relativt omfattande betydelse utmanades. Den svenska regeringen försvarade också den svenska lagstiftningen med att man ville förhindra att ett försäkringsbolag får ett allt för stort inflytande i företag utanför försäkringssektorn, och dessutom ville man skydda försäkringstagarna mot de ekonomiska risker som kan uppstå då ett försäkringsbolag investerar i annan verksamhet.¹⁸

Den fjärde kategorin samlar nio rättsfall (13,4 procent) som enligt vår mening är att betrakta som mycket politiskt känsliga. Gemensamt för dessa fall är att den aktuella konflikten mellan nationell lagstiftning och EU-rätt utmanar viktiga institutioner, som till exempel den svenska kollektivavtalsmodellen, alternativt att de utgör hot mot nationella kärnvärden knutna till exempelvis omsorgen om folkhälsan. Paradexemplet på det senare gäller den restriktiva alkoholpolitiken vars tydligaste uttryck alltid varit det statliga försäljningsmonopolet. Men även andra statliga monopol har försvarats med liknande argument.

Ett första belysande exempel vad gäller rättsfallen i denna kategori rör den riksberömda ICA-handlaren Harry Franzén som i målet *Åklagaren mot Harry Franzén*¹⁹ stod åtalad för att ha sålt vin utan tillstånd. Sverige hade precis blivit medlem i EU och detta var första gången som Systembolagets monopol på försäljning av alkoholhaltiga drycker prövades i relation till EU-rätten. Franzén hävdade att det svenska monopolet innebar en kvantitativ importrestriktion samt att statliga handelsmonopol gradvis ska anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkoren föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.²⁰ Här förelåg helt uppenbart en konflikt mellan svensk lagstiftning och EU-rätt som hotade radera den restriktiva svenska alkoholpolitiken, men som på sikt riskerade att utmana även övriga statliga monopol.

Ett ärende som inte rönt lika stor uppmärksamhet som många av de övriga rättsfallen i denna kategori är *Jessica Safir mot Skattemyndigheten i Dalarnas län*.²¹ Konflikten i detta fall gällde att Safir tecknat en kapitalförsäkring i ett brittiskt bolag och enligt svensk lagstiftning inte hade rätt till nedsättning av skatten på de inbetalda premierna – vilket hon dock hade haft om försäkringen tecknats i ett svenskt bolag.²² Safir ansåg att den svenska lagstiftningen stred mot den fria rörligheten för tjänster och därmed utmanade detta fall den svenska lagstiftningen som syftade till att förhindra skatteflykt och kompensera för skattebortfall.²³ Detta rättsfall är att betrakta som mycket politiskt känsligt

18 Mål C-241/97, dom 1999, REG 1999 s I-1879, D 33.

19 Mål C-189/95, dom 1997, REG 1997 s I-5909.

20 D 28-29.

21 Mål C-118/96, dom 1998, REG 1998 s I-1897.

22 Mål C-118/96, dom 1998, REG 1998 s I-1897, D 13-14.

23 D 24.

Tabell 1. Rättsfallens grad av politisk känslighet.

	N	%
Ej politiskt känsliga	18	26,9
Något politiskt känsliga	15	22,4
Politiskt känsliga	25	37,3
Mycket politiskt känsliga	9	13,4
	67	100

eftersom det som stod på spel för svenska statens del var rätten och möjligheten att kunna använda effektiva metoder för att kontrollera skatteunderlaget. Fallet riskerade därmed att få betydande ekonomiska och politiska konsekvenser.

Det under senare år mest uppmärksammade fallet som svenska domstolar hänskjutit till EU-domstolen är utan tvekan *Laval un Partneri mot Svenska byggnadsarbetarförbundet*.²⁴ Tvisten i sig handlade om huruvida de stridsåtgärder som använts mot företaget Lavals arbetsplatser var olovliga eller ej. Men vad som ytterst stod på spel var frågan om det var möjligt att behålla den svenska modellen för kollektivavtal. Det fanns en överhängande risk att denna modell skulle dömas ut som varande oförenlig med EU:s utstationeringsdirektiv. Utgången av detta rättsfall kunde därmed komma att få mycket stora politiska konsekvenser för en grundbult i den svenska arbetsmarknadspolitiken, och är utan tvekan att betrakta som mycket politiskt känsligt.²⁵

Resultaten av vår analys avseende graden av politisk känslighet hos de 67 rättsfall som svenska domstolar hänskjutit till EU-domstolen återfinns i tabell 1.

Den övergripande slutsatsen som vi kan dra från denna analys är att det finns en stor spridning avseende vilken typ av rättsfall som svenska domstolar hänskjuter till EU-domstolen. Det teoretiska argument som ovan gjorde gällande att vi borde förvänta att svenska domstolar i huvudsak hänskjuter fall som saknar politisk känslighet, visade sig inte alls få stöd av våra resultat. Drygt 13 procent av de 67 fallen är enligt vår analys att betrakta som mycket politiskt känsliga, och den enskilt vanligast förekommande typen av fall (37, 3 procent) är dem som vi betecknat som politiskt känsliga. Endast en dryg fjärdedel av de undersökta fallen ryms inom kategorin tekniska rättsfall som saknar politisk känslighet.

24 Mål C-341/05, dom 2007, REG 2007 s I-11767.

25 Övriga sex fall som bedömts som mycket politiskt känsliga är *Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket*, Mål C-346/97, dom 1999, REG 1999 s I-3419, *Riksskatteverket mot Soghra Gharehveran*, Mål C-441/99, dom 2001, REG 2001 s I-7687, *Brottmål mot Krister Hanner*, Mål C-438/02, dom 2005, REG 2005 s I-4551, *Unibet mot Justitiekanslern*, Mål C-432/05, dom 2007, REG 2007 s I-2271, *Klas Rosengren m fl mot Riksåklagaren*, Mål C-170/04, dom 2007, REG 2007 s I-4071, samt *Svenska staten mot Stockholm Lindöpark AB och v.v.*, Mål C-150/99, dom 2001, REG 2001 s I-493.

Jämfört med tidigare forskning om de danska domstolarnas agerande så visar våra resultat på förvånansvärt stora skillnader mellan svenska och danska domstolars agerande. Med tanke på att både Sverige och Danmark har politiska system som på många sätt påminner om varandra – i båda fallen finns en stark betoning av folksuveränitetsprincipen och en svag tradition av lagprövning och domstolsmakt – hade vi förväntat att svenska domstolar i likhet med de danska i allt väsentligt skulle hänskjuta tekniska fall till EU-domstolen. Så var nu inte fallet.

Enligt Wind (2010: s. 1052) så är tekniska fall överrepresenterade bland de ärenden som danska domstolar hänvisar till EU-domstolen. Men exakt vad detta betyder och vad som mer precist definierar ett tekniskt fall får vi inte veta. Det är därför vanskligt att göra direkta jämförelser mellan vår undersökning och studier av det danska fallet. De skillnader vi finner skulle möjligen kunna förklaras med olika sätt att definiera vad som är tekniska respektive politiskt känsliga fall. Kanske har detta mer fingradiga sätt att mäta politisk känslighet gjort att våra resultat tenderar att överdriva de faktiska skillnaderna med det danska fallet. Men även om vi för samman kategorierna ”ej politiskt känsligt” och ”något politiskt känsligt” och betecknar båda dessa som tekniska fall, så visar våra resultat ändå att ungefär hälften av de svenska rättsfall som hänsköts till EU-domstolen under perioden 1995-2009 var att betrakta som politiskt känsliga (50,7 procent). Även detta visar på en bild som är svår att förena med resultaten från Danmark där tekniska fall visat sig vara överrepresenterade. Vi återkommer till frågan hur vi ska förstå de skillnader som trots allt tycks finnas mellan svenska och danska domstolars agerande, när vi i avsnitt 5 diskuterar vilka övergripande slutsatser vi bör dra från vår analys. Innan vi övergår till detta ska vi först analysera hur svenska domstolar agerat vad gäller vilken typ av åsikter man bifogat sin begäran om förhandsbesked.

VILKEN TYP AV ÅSIKTER BIFOGAR SVENSKA DOMSTOLAR?

Vi kommer här, liksom i föregående avsnitt, att genom exempel visa hur vi kategoriserat konkreta rättsfall. Som källhänvisning anges liksom tidigare rättsfallets nummer samt de sifferpunkterna i förslagen till avgörande (A) och domslut från domstolen (D) som analysen baseras på.

I 30 av de 67 rättsfallen (44,8 procent) kunde ingen åsikt identifieras från den nationella domstolen med avseende på hur rättsfallets skulle bedömas. Ett exempel på ett sådant fall är *Gävle Kraftvärme AB mot Länsstyrelsen*²⁶ som gällde hur man skulle klassificera de förbränningspannor som det kommunalt ägda Gävle Kraftvärme ville utöka sin anläggning med.²⁷ Skulle dessa vara att förstås som samförbränningsanläggningar eller avfallsförbränningsanläggning

26 Mål C-251/07, dom 2008, REG 2008 s I-7047.

27 D 13-14.

ar?²⁸ Högsta domstolen ansåg att det var nödvändigt för målets avgörande att få utrett hur gemenskapsrätten skulle tolkas och ställde därför två frågor om hur direktiv 2000/76 skulle förstås i det aktuella fallet.²⁹ Däremot uttrycktes ingen åsikt om *hur* Högsta domstolen ansåg att direktiven skulle tolkas och därmed klassificeras rättsfallet som ett där ingen åsikt bifogades.

I 14 av de 67 rättsfallen (20,9 procent) identifierades en åsikt till stöd för den nationella lagstiftningen. Detta innebär att den svenska domstolen i fråga lyfte fram argument som talade till förmån för den nationella lagstiftningens utformning och att de frågor som ställdes pekade ut möjliga undantag från den övergripande EU-rättsliga principen.

Ett av de mer uppmärksammade rättsfall som hänskjutits till EU-domstolen är det ovan nämnda *Laval un Partneri mot Svenska byggnadsarbetarförbundet*.³⁰ Själva tvisten gällde huruvida de fackliga stridsåtgärder som Byggnadsarbetarförbundet och Elektrikerförbundet tillgripit mot företaget Lavals arbetsplatser var olovliga.³¹ Konflikten rörde ytterst frågan om den svenska modellen för kollektivavtal var förenlig med EU:s utstationeringsdirektiv. I generaladvokatens genomgång av fallet återfinns vi följande sammanfattning av Arbetsdomstolens position: ”Trots att Arbetsdomstolen inte är särskilt explicit i beslutet om hänskjutande har den bland de målsättningar som utgjorde bakgrunden till de aktuella stridsåtgärderna nämnt skyddet för arbetstagare och motarbetandet av social dumpning”.³²

Arbetsdomstolens refererade ståndpunkt återfinns i det avsnitt som berör den svenska lagstiftningens förenlighet med 49 EG (förbudet mot begränsningar att bedriva service) och vilka undantag som kan godtas³³. Till legitima undantag rymms till exempel skyddet för arbetstagare och motarbetandet av social dumping.³⁴ Att Arbetsdomstolen explicit för fram dessa två motiveringar i sin beskrivning av fackföreningarnas agerande bör därför ses som ett implicit stöd för den nationella lagstiftningen.

Ett annat liknande fall är *X och Y mot Riksskatteverket*³⁵ som gällde om den svenska skattelagstiftningen var förenlig med EU-rättens bestämmelser om den fria rörligheten för kapital (56 EG) och etableringsfriheten (43 EG).³⁶ Mer specifikt innebar den svenska lagstiftningen att uppskov med beskattningen av övervärdet av aktier inte beviljades när överlåtelsen skedde till ett utländskt bolag, i

28 D 17.

29 D 20:1, 20:2.

30 Mål C-341/05, dom 2007, REG 2007 s I-11767

31 D 2.

32 Citat A 246.

33 Mål C-341/05, dom 2007, REG 2007 s I-11767, A 229.

34 A 249.

35 Mål C-436/00, dom 2002, REG 2002 s I-10829.

36 D 16.

vilken överlåtaren direkt eller indirekt ägde en andel.³⁷ Den åsikt som uttrycks av den domstol, Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen), som begärde förhandsavgörande var följande:

Den hänskjutande domstolen har vidare noterat att skillnaden i beskattningshänseende [...] motiverades med de risker som förelåg för att skatteunderlag undandrog svensk beskattning. Detta kunde ske till exempel genom att en ägare till ett aktiebolag inför en förestående flyttning utomlands till underpris överlät sina aktier i bolaget till ett utländskt företag som han också äger.³⁸

De acceptabla undantagen vad gäller den fria rörligheten för kapital som återfinns under artikel 58³⁹ innefattar att medlemsstater har rätt att använda sig av alla nödvändiga medel för att undvika överträdelser mot sin skattelagstiftning. Att Regeringsrätten, trots att man inte har någon skyldighet att göra så, explicit påpekar att den svenska lagstiftningen syftar till att undvika att skatteunderlag undandras beskattning måste därför ses som en åsikt till stöd för den svenska lagstiftningen.

I 17 av de 67 rättsfallen (25,4 procent) finner vi att de nationella domstolarna uttrycker stöd för den överstatliga rättsordningen. Detta innebär att den svenska domstolen till exempel betonar oförenligheten mellan nationell lag och EU-rätt, eller ställer frågor på ett sätt som ger EU-domstolen ett brett tolkningsutrymme.

Ett tydligt exempel på en åsikt som ligger i linje med EU-rätten kan hämtas från rättsfallet *Ulla-Brith Andersson och Susanne Wåkerås-Andersson mot Svenska staten*⁴⁰ som hänsköts av Stockholms tingsrätt. Omständigheterna i målet var sådana att Anderson och Wåkerås-Anderson hade varit anställda på ett företag som gick i konkurs och de begärde därför ersättning från den statliga lönegarantin. Men enligt konkursförvaltaren, som hänvisade till den svenska lagstiftningen, hade de inte rätt till denna då de var närstående till ägaren i egenskap av mor respektive maka. Tingsrätten i Stockholm gav i sin begäran om förhandsavgörande uttryck för följande åsikt:

”Den nationella domstolen har i begäran om förhandsavgörande anmärkt att om de svenska reglerna om lönegaranti hade stått i överensstämmelse med direktiv 80/987 och punkt 24 i bilaga XVIII till EES-avtalet, hade kärandena

37 D 2, för utförligare beskrivning av den svenska lagen och tvisten se: D 5.

38 Citat D 6.

39 ”The provisions of Article 56 shall be without prejudice to the right of Member States: to take all requisite measures to prevent infringements of national law and regulations, in particular in the field of taxation and the prudential supervision of financial institutions, or to lay down procedures for the declaration of capital movements for purposes of administrative or statistical information, or to take measures which are justified on grounds of public policy or public security”.

40 Mål C-321/97, dom 1999, REG 1999 s I-3551.

Tabell 2. Typ av åsikt som domstolen bifogat.

	N	%
Ingen åsikt	32	47,8
Nationell åsikt	14	20,9
Överstatlig åsikt	17	25,4
Oklar åsikt	4	5,9
	67	100

tillerkänts ersättning ur lönegarantin, eftersom de inte tillhör den kategori arbetstagare som har undantagits från direktivets tillämpningsområde.”⁴¹

Det framgår här tydligt att tingsrätten anser att Sverige inte införlivat EU-direktivet på ett korrekt sätt och detta kommer även till uttryck i de frågor som tingsrätten refererar: ”Skall artikel 6 i EES-avtalet tolkas så, att lönegarantidirektivet samt de rättsprinciper som EG-domstolen har slagit fast [...]har företrädare framför nationell rätt om staten inte på ett korrekt sätt har införlivat det nämnda direktivet?”⁴²

Här ger tingsrätten EU-domstolen möjlighet att slå fast principen om direkt effekt för det direktiv som man anser att Sverige inte korrekt införlivat i svensk lagstiftning. Den nationella domstolen ger på detta sätt uttryck för en åsikt till stöd för EU-rätten.

Ytterligare ett exempel där den nationella domstolen stödjer den överstatliga rättsordningen är *X AB och Y AB mot Skatteverket*⁴³. Detta fall berörde bolagens rätt att få skattelättnader för koncernbidrag oavsett var deras dotterbolag har sitt säte, något som gav upphov till en konflikt mellan svensk lagstiftning rörande inkomstskatt och EU:s regler om etableringsfrihet. I generaladvokatens förslag till avgörande framkommer följande:

Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen måste tillämpa lagstiftning som förmodligen strider mot gemenskapsrättsliga bestämmelser och ber om domstolens tolkning av de aktuella bestämmelserna för att kunna avgöra vilken ordning som skall tillämpas på de aktuella koncernbidragen.⁴⁴

Av citatet framgår att Regeringsrätten i sin begäran om förhandsbesked gjort klart att man anser att den svenska lagstiftningen med stor sannolikhet strider mot EU-rätten. Detta måste rimligen betraktas som en åsikt till stöd för den överstatliga lagstiftningen i det aktuella fallet.

I fyra rättsfall (5,9 procent) gav den nationella domstolen uttryck för oklara

41 Citat D 21, se även Generaladvokatens förslag till avgörande (A 4).

42 Citat av fråga, D 22.

43 Mål C-200/98, dom 1999, REG 1999 s I-8261.

44 Citat A 15.

åsikter som inte kunde klassificeras som vare sig stöd för den nationella lagstiftningen eller den överstatliga rättsordningen.

I tabell 2 ser vi hur de 67 fall där svenska domstolar begärt förhandsavgörande fördelar sig över de fyra kategorierna för typ av åsikt. I tabellen ser vi att svenska domstolar uttrycker någon typ av åsikt i drygt hälften (52,2 procent) av de rättsfall som man hänskjuter till EU-domstolen. Vi kan därmed konstatera att det är relativt vanligt att svenska domstolar använder denna möjlighet att söka påverka EU-domstolen. Detta resultat ligger i linje med tidigare forskning – Nyikos fann att nationella domstolar bifogade åsikter i 41,3 procent av de undersökta fallen (Nyikos 2006: s 527-28). Det faktum att Sverige i jämförelse med andra medlemsländer begär relativt få förhandsbesked från EU-domstolen, hindrar alltså inte svenska domstolar från att vara lika, eller till och med mer, aktiva när det gäller att ge uttryck för åsikter.

Undersökningens analytiska fokus har varit riktat mot den i huvudsak outforskade frågan om innehållet i de åsikter som nationella domstolar bifogar. Resultaten från vår analys visar att svenska domstolars agerande varken ger stöd för hypotesen att nationella domstolar främjar den rättsliga integrationen och är EU-domstolens allierade, eller bekräftar mothypotesen om nationella domstolar som försvarare av nationell lagstiftning och medlemsländernas intresse. I själva verket är det nästan lika vanligt att svenska domstolar bifogar en åsikt till stöd för EU-rätten (25,4 procent) som att man istället uttrycker stöd för den nationella lagstiftningen (20,9 procent). Innan vi landar i slutsatsen att svenska domstolars agerande inte ger något bestämt stöd för vare sig den ena eller den andra av våra huvudhypoteser, så bör vi emellertid ställa de två typerna av strategiskt agerande i relation till varandra. Finns det något samband mellan graden av politisk känslighet och den typ av åsikter som svenska domstolar bifogar till EU-domstolen?

I sambandsanalysen i figur 2 har vi uteslutit de fyra rättsfall där typen av åsikt var oklar vilket lämnat 63 rättsfall. Av figuren framgår att det i själva verket finns ett starkt samband mellan de två typerna av agerande som stått i förgrunden i denna undersökning.

Figur 2. Samband mellan typ av rättsfall och typ av åsikt.

		Typ av rättsfall		
		Tekniska, opolitiska	Politiskt känsliga	
Typ av åsikt	Till stöd för EU-rätten	22% (7)	31% (10)	-9
	Till stöd för nationell rätt	0% (0)	44% (14)	-44
	Ingen åsikt	78% (24)	25% (8)	53
		100% (31)	100% (32)	N=63

En första slutsats att dra från figur 2 är att svenska domstolar är mer benägna att leverera åsikter i de rättsfall som är politiskt känsliga. Att man inte bifogar någon åsikt i merparten (78 procent) av de tekniska rättsfallen är kanske inte helt överraskande. Då dessa fall vanligtvis inte aktualiserar någon konflikt mellan EU-rätt och nationell lagstiftning – åtminstone inte någon konflikt som riskerar att få betydande ekonomiska eller politiska konsekvenser – så förefaller det fullt rimligt att domstolarna vanligtvis inte lägger resurser på att bifoga åsikter avsedda att påverka EU-domstolen.

Den andra och mest intressanta slutsats vi kan dra från vår sambandsanalys är att det råder ett starkt samband mellan typ av rättsfall och vilken typ av åsikt svenska domstolar bifogar. Det är något vanligare att vi bland de politiskt känsliga fallen finner åsikter till stöd för nationell lagstiftning, men framförallt ser vi att de politiskt känsliga fallen genererar en stor andel åsikter till stöd för nationell rätt (44 procent), medan vi bland de tekniska fallen inte hittar några fall överhuvudtaget där svenska domstolar bifogar åsikter till stöd för nationell lagstiftning.

Ett annat sätt att uttrycka det samband som vi återfinner i figur 2 är att då svenska domstolar ställs inför ett tekniskt, opolitiskt rättsfall och väljer att faktiskt bifoga en åsikt så är denna alltid till stöd för EU-rätten, men då man ställs inför politiskt känsliga fall är det vanligaste agerandet att man bifogar en åsikt som uttrycker stöd för den nationella lagstiftningen. Hur ska vi tolka detta samband mellan typ av rättsfall och typ av bifogade åsikter? Vad säger detta om svenska domstolars strategiska agerande?

5. Att hålla sig väl med två herrar samtidigt

Den övergripande frågeställning som väglett denna studie gäller om nationella domstolar agerar som främjare av rättslig integration eller försvarare av det nationella intresset. Analysen har fokuserat två typer av ställningstaganden som svenska domstolar ställs inför: vilka slags rättsfall ska man hänskjuta till EU-domstolen, och vilka åsikter ska man bifoga sin begäran om förhandsbesked? Vår analys av svenska domstolars agerande visar att dessa inte kan inordnas i någon av de ”rena” utfallskategorier som vi konstruerade i figur 1 ovan. När det gäller vilka rättsfall som hänskjuts till EU-domstolen så visar vår undersökning – tvärtemot våra teoretiskt och empiriskt grundade förväntningar – att svenska domstolar inte drar sig för att begära förhandsavgöranden avseende politiskt känsliga fall. Ganska precis hälften av samtliga rättsfall som man hänskjutit till EU-domstolen är att betrakta som politiskt känsliga eller till och med mycket politiskt känsliga. Endast en dryg fjärdedel av fallen är renodlat tekniska fall som saknar politisk känslighet. När det gäller den första typen av strategiskt agerande så uppträder svenska domstolar snarare som främjare av rättslig integration än försvarare av det nationella intresset.

Då vi riktar uppmärksamheten mot vilka slags åsikter som svenska domstolar bifogar blir emellertid bilden en annan. I ett första steg visar vår analys att det är ungefär lika vanligt att svenska domstolar bifogar åsikter till stöd för EU-rätten (25,4 procent) som att man ger uttryck för en uppfattning som försvaret nationell lagstiftning (20,9 procent). Då vi undersöker sambandet mellan typ av rättsfall och typ av åsikt visar det sig emellertid att det bland de politiskt känsliga fallen är vanligare att svenska domstolar bifogar en åsikt som stöder svensk lagstiftning (44 procent) snarare än EU-rätten (31 procent), medan det omvända gäller bland de tekniska rättsfallen. Lite tillspetsat kan vi säga att svenska domstolar uppvisar ett agerande som motsvarar utfall 2 i figur 1, det vill säga att man väljer att hänskjuta politiskt känsliga rättsfall till EU-domstolen, samtidigt som man bifogar åsikter till stöd för nationell lagstiftning.

Svenska domstolar kan med andra ord varken ses som främjare av rättslig integration eller förvarare av det nationella intresset. Man uppvisar istället ett skiftande beteende som ytligt betraktat kan förefalla inkonsekvent. När det gäller den ena typen av agerande uppträder man i skepnad av främjare av rättslig integration, bara för att i nästa stund agera försvarare av nationell lagstiftning. Vi menar emellertid att svenska domstolars agerande blir begripligt och fullt rationellt om man tar i beaktande det korstryck av interna och externa krav på legitimitet som man befinner sig i. Genom sitt agerande balanserar svenska domstolar i själva verket mellan å ena sidan de krav som riktas från den överstatliga rättsordningen och de åtaganden som följer av EU-fördragen, och å andra sidan behovet av att inte för långt utmana det nationella politiska systemet och den folkliga opinionen. Genom att hänskjuta inte bara tekniska utan också politiskt känsliga rättsfall så går man kommissionen och EU-domstolen till mötes. Men genom att i politiskt känsliga fall bifoga åsikter som uttrycker stöd för nationell lagstiftning slår man samtidigt vakt om relationerna till den inhemska politiska makten.

I motsats till våra teoretiskt grundade förväntningar visar alltså vår studie att svenska domstolar hänskjuter, inte bara tekniska utan även politiskt känsliga rättsfall till EU-domstolen. Med tanke på att Sverige var att betrakta som ett "least likely"-fall, så tyder detta på ett visst stöd för teorin om "judicial empowerment". Vi säger "ett visst stöd" då denna möjlighet till generalisering endast tycks gälla vilka slags rättsfall svenska domstolar hänskjuter. Vad gäller den andra typen av strategiskt agerande uppträder svenska domstolar snarare som försvarare av det nationella intresset. Här ser vi tydligt poängen med att studera båda typerna av strategiskt agerande. Endast om vi på detta sätt breddar vår analys, kan vi få en teoretiskt rättvisande bild av hur nationella domstolar uppträder som politiska aktörer.

Våra resultat går inte i linje med tidigare forskning som undersökt hur danska domstolar agerar. Trots att Sveriges och Danmarks politiska system uppvisar många likheter, är svenska domstolar mycket mer benägna än sina

danska motsvarigheter att hänskjuta politiskt känsliga fall till EU-domstolen. Hur kan vi förstå denna skillnad? Utan att göra anspråk på att fullt ut kunna förklara de skilda resultaten så ser vi att det, många likheter till trots, finns en viktig skillnad mellan Sverige och Danmark.

I vilken utsträckning riksdag och regering har något inflytande över de svenska domstolarnas agerande under förhandsavgörandeprocessen är en fråga som inte är möjlig att besvara inom ramen för denna undersökning. Vad vi däremot kan konstatera är att det i Sverige saknas formella mekanismer för riksdag och regering att utöva inflytande över vilka rättsfall de nationella domstolarna skall hänskjuta till EU-domstolen.

I Danmark är saken annorlunda. Här finns den så kallade juridiska kommittén vilken har till uppgift att rekommendera vilka rättsfall som de danska domstolarna ska hänskjuta till EU-domstolen. Kommittén är sammansatt av höga tjänstemän från departementen med justitieministern som ordförande och dess arbetsuppgifter inkluderar även författandet av yttranden till EU-domstolen för den danska statens räkning (Wind et al. 2009: s 75-76). Denna konstruktion innebär att den politiska makten har en institutionaliserad möjlighet att påverka vilka rättsfall som hänskjuts till EU-domstolen. Vill den politiska makten inte få den nationella lagstiftningen prövad mot EU-rätten kommer den självfallet inte att rekommendera att fallet ska hänskjutas till EU-domstolen. Även om kommittén endast utfärdar rekommendationer så får deras utlåtande stor verkan. Nästan 70 procent av medlemmarna i domarkåren i Danmark angav att anledningen till varför de väljer att inte begära förhandsavgörande var på grund av den juridiska kommitténs åsikt (Wind et al. 2009: s 75-76).

Så vitt vi vet är detta den första studien som systematiskt studerat båda de möjligheter för strategiskt agerande som nationella domstolar ställs inför då man möter ett rättsfall där frågan om att begära ett förhandsavgörande aktualiseras. Våra resultat visar att det i det svenska fallet finns ett starkt samband mellan den typ av rättsfall som hänskjuts till EU-domstolen och vilken slags åsikt som domstolarna bifogar. Vi förstår detta agerande som de nationella domstolarnas sätt att hantera det korstryck mellan kraven på intern och extern legitimitet som man utsätts för. Om vår tolkning är korrekt får framtida forskning utvisa. Vi saknar nämligen en viktig pusselbit då denna studie inte kan uttala sig om domstolarnas *motiv* för det agerande som de uppvisar. De resultat vi finner skulle teoretiskt sett kunna vara en följd av att våra domstolar väljer att hänskjuta rättsfall till EU-domstolen enbart på grund av vilken grad av osäkerhet man faktiskt känner inför den aktuella tolkningsfrågan, samt att man bifogar åsikter som uteslutande avspeglar domstolens egna uppfattningar i sakfrågan. De aktörer som befolkar våra domstolar är den svarta lådan som återstår att öppna för att vi fullt ut ska kunna förstå och bedöma nationella domstolars strategiska agerande.

En viktig framtida uppgift för forskningen kring domstolar som politiska

aktörer blir att undersöka om det samband vi ser i det svenska fallet är något som generellt präglar nationella domstolars agerande, eller om det här finns en variation bland unionens medlemsländer. Vår kunskap om nationella domstolar som politiska aktörer är fortsatt bristfällig och det finns på detta område ett stort behov av jämförande forskning – inte minst av strukturerade, jämförande fallstudier. Sådana undersökningar bör dels jämföra medlemsländer där inslaget av lagprövning historiskt sett varierat, men resultatet av denna studie antyder att det också är viktigt att fånga en variation vad gäller de kontaktytor – formella och informella – som föreligger mellan de nationella domstolarnas företrädare och den politiska sfärens aktörer.

Våra resultat talar starkt för att svenska domstolar agerar strategiskt och tar politiska hänsyn – dels i förhållande till den överstatliga rättsordningens företrädare genom att hänskjuta även politiskt känsliga fall till EU-domstolen, dels i förhållande till regering, riksdag och inhemsk opinion genom att bifoga åsikter till stöd för den nationella lagstiftningen i politiskt känsliga frågor. Vi har tolkat detta agerande som ett tecken på att man medvetet balanserar motstridiga krav och söker undvika att på allvar utmana vare sig den överstatliga rättsordningen eller den nationella lagstiftningen. Svenska domstolar agerar därmed varken som konsekventa främjare av den rättsliga integrationen eller entydiga försvarare av det nationella intresset. Snarare agerar man på ett sätt som visar att man är angelägen om att hålla sig väl med två herrar samtidigt.

Referenser

- Alter, Karen J., 1998. "Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration" i Slaughter, Anne-Marie, Stone Sweet, Alec & Weiler, Joseph (red.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*. Oxford: Hart.
- Alter, Karen J., 2001. *Establishing the Supremacy of European Law – the Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Alter, Karen J., 2009. *The European Court's Political Power – selected essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergvall, Daniel, 2007. "Politik eller juridik – regeringens agerande i Laval-målet." *Sieps*, 2007:3u.
- Bernitz, Ulf, 2010. "Förhandsavgöranden av EU-domstolen – svenska domstolars hållning och praxis", *Sieps* 2010:2.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter, 1993. "Europe before the Court: a political theory of legal integration", *International Organization* 47, s 41-76.
- Conant, Lisa, 2007. "Judicial Politics", s 213-30 i Jørgensen, Knud Erik, Pollack, Mark A. & Rosamund Ben (red.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Dahl, Robert A., 1957. "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker", *Journal of Public Law* 6, 279-95.
- Garrett, Geoffrey, 1995. "The politics of legal integration in the European Union", *International Organization* 49, s 171-81.
- Golub, Jonathan, 1996. "The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction between National Courts and the European Court of Justice", *West European Politics* 19(2), s 360-85.
- Hall, Kermit L. (red.), 2005. *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. New York: Oxford University Press.
- Hirschl, Ron, 2008. "The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts", *Annual Review of Political Science* 11(2), s 93-118.
- Hix, Simon & Høyland, Bjørn, 2011. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holmström, Barry, 1998. *Domstolar och demokrati – den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Keohane, Robert O. & Hoffmann, Stanley, 1991. "Institutional Change in Europe", s 1-39 i Keohane, Robert O. & Hoffmann, Stanley (red.), *The New European Community. Decision-making and institutional change*. Boulder: Westview Press.
- Kilroy, Bernadette, 1999. *Integration through the law*. Los Angeles: University of California.
- Martinsen, Dorte, 2005. "The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security", *Journal of Common Market Studies* 43(5), s 1027-54.
- Mattli, Walter & Slaughter, Anne-Marie, 1998. "The Role of National Courts in the Process of European Integration: Accounting for Judicial Preferences and Constraints" i Slaughter, Anne-Marie, Stone Sweet, Alec & Weiler, Joseph (red.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*. Oxford: Hart.
- Moravcsik, Andrew, 1993. "A Liberal Intergovernmentalist Approach to the EC", *Journal of Common Market Studies* 31(4), s 473-524.
- Nyikos, Stacey, 2006. "Strategic interaction among courts within the preliminary reference process – Stage 1: National court preemptive opinions", *European Journal of Political Research* 45, s 527-550.
- Rasmusen, Hjalte, 1988. *The European Court of Justice*. Copenhagen: GadJura.
- Sandholtz, Wayne & Stone Sweet, Alec, 2010. "Neo-functionalism and Supranational Governance", i Jones, Erik, Menon, Anand & Stephen Weatherill (red.), *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Slepcevic, Reinhard, 2009. "The Judicial Enforcement of EU Law Through National Courts: Possibilities and Limitations", *Journal of European Public Policy* 16(3), s 378-394.
- Stone Sweet, Alec, 1998. "Constitutional Dialogues in the European Community", i Slaughter, Anne-Marie, Stone Sweet, Alec & Weiler, Joseph (red.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*. Oxford: Hart.
- Stone Sweet, Alec & Sandholtz, Wayne, 1997. "European integration and supranational governance", *Journal of European Public Policy* 4(3), s 297-317.
- Stone Sweet, Alec & Thomas L. Brunell, 1998a. "The European Court and the national courts: a statistical analysis of preliminary references, 1961-95", *Journal of European Public Policy* 5(1), s 66-97.
- Stone Sweet, Alec & Thomas L. Brunell, 1998b. "Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community", *American Political Science Review* 92(1), s 63-81.
- Tridimas, George & Tridimas, Takis, 2004. "National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary reference procedure", *International Review of Law and Economics* 24, s 125-145.
- Tate, Neil C. & Valinder, Torbjörn, 1995. "The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics", i Tate, Neil C. & Valinder, Torbjörn (red.), *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- Vallinder, Torbjörn, 1994. "The Judicialization of Politics. A World-Wide Phenomenon: Introduction", *International Political Science Review* 14(2), s 91-99.
- Weiler, Joseph, 1994. "A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors", *Comparative Political Studies* 26, s 510-34.
- Wiklund, Ola, 1998. "Juridik är att vilja", i Bernitz, Ulf, Gustavsson, Sverker & Oxelheim, Lars (red.), *Europaperspektiv: årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap 1998*. Stockholm: Santérus förlag.
- Wiklund, Ola. 2006. "Europeiseringen av svensk rätt – sammansmältning av juridik och politik", *Advokaten* 72(6), s 47.
- Wind, Marlene, Sindbjerg Martinsen, Dorte & Pons Rotger Gabriel, 2009. "The Uneven Legal Push for Europe – Questioning variation when National Courts go to Europe", *European Union Politics* 10(1), s 63-88.
- Wind, Marlene, 2010. "The Nordics, the EU and the Reluctance Towards Supranational Judicial Review", *Journal of Common Market Studies* 48(4), s. 1039-1063.

OMNÄMNDA RÄTTSFALL (I DEN ORDNING DE FÖREKOMMER I TEXTEN)

- Björnekulla fruktindustrier AB mot Procordia Food*, Mål C-371/02, dom 2004, REG 2004 s I-5791.
- Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetarförbundet*, Mål C-341/05, dom 2007, REG 2007 s I-11767.
- Brottmål mot Jan Nilsson*, Mål C-154/02, dom 2003, REG 2003 s I-12733.
- Kjell Karlsson m fl*, Mål C-292/97, dom 2000, REG 2000 s I-2737.
- Margaretha Bouanich mot Skatteverket*, Mål C-265/04, dom 2006, REG 2006 s I-923.
- Brottmål mot Percy Mickelsson och Joakim Roos*, Mål C-142/05, 2009.
- Försäkringsaktiebolaget Skandia (publ)*, Mål C-241/97, dom 1999, REG 1999 s I-1879.
- Åklagaren mot Harry Franzén*, Mål C-189/95, dom 1997, REG 1997 s I-5909.
- Jessica Safir mot Skattemyndigheten i Dalarnas län*, Mål C-118/96, dom 1998, REG 1998 s I-1897.
- Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket*, Mål C-346/97, dom 1999, REG 1999 s I-3419.
- Riksskatteverket mot Soghra Gharehveran*, Mål C-441/99, dom 2001, REG 2001 s I-7687.
- Brottmål mot Krister Hanner*, Mål C-438/02, dom 2005, REG 2005 s I-4551.

Unibet mot Justitiekanslern, Mål C-432/05, dom 2007, REG 2007 s I-2271.

Klas Rosengren m fl mot Riksåklagaren, Mål C-170/04, dom 2007, REG 2007 s I-4071.

Svenska staten mot Stockholm Lindöpark AB och u.v., Mål C-150/99, dom 2001, REG 2001 s I-493.

Gävle Kraftvärme AB mot Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Mål C-251/07, dom 2008, REG 2008 s I-7047.

X och Y mot Riksskatteverket, Mål C-436/00, dom 2002, REG 2002 s I-10829.

Ulla-Brith Andersson och Susanne Wåkerås-Andersson mot Svenska Staten, Mål C-321/97, dom 1999, REG 1999 s I-3551.

X AB och Y AB mot Riksskatteverket, Mål C-200/98, dom 1999, REG 1999 s I-8261.

EU-domstolens förteckning över samtliga rättsfall från 1989 återfinns på http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2_juris.htm.

EU-domstolens officiella verksamhetsstatistik 2009, s. 20-21, tillgänglig via http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_sv.pdf.

Styrning utan riktning

– *institutionaliseringen av svensk jämställdhetspolitik*

Anders Ivarsson Westerberg

Governing without direction – the institutionalization of Swedish gender equality policy

This article discusses the institutionalization of gender equality policy in Sweden. The questions are: In what way has the policy been institutionalized? In what way have initiatives and governance processes at the central political level led to institutionalization? Empirically the article gives an account for an ongoing study of the governing and organization of the gender equality politics 1972-2011. The study shows that the policy area has to a large extent been ad-hoc governed and also has been treated as a symbolic issue in order to create legitimacy for other political questions. The main conclusions are that the policy has been semi-institutionalized, and that we can see a de-institutionalization in recent years. It has been institutionalized in a legal/formal sense, but not in a cognitive sense following the theory of sociological institutionalism.

Inledning

Jämställdhetspolitiken har institutionaliserats. Åtminstone är det så som många resonerar, både när man i allmänhet diskuterar jämställdhetspolitik och inom forskningen. Med institutionalisering menas då oftast att politiken fått en konkret form i organisering eller regelverk (Lindvert 2004, Bergqvist mfl 2008). Det antas också att sådan institutionalisering får effekter på det område som är föremål för politiken, och att när man väl organiserat och reglerat så ordnar det sig. Det finns, åtminstone i teorin, en föreställning om en direkt koppling mellan åtgärder och resultat.

Utifrån ett sådant synsätt skedde institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken 1973 då Delegationen för jämställdhet mellan kvinnor och män inrättades. Sedan dess har institutionaliseringen ytterligare befästs med jämställdhetslagens tillkomst, Jämo och i mitten av 1990-talet i form av experter på länsstyrelserna. Som kronan på verket står jämställdhetsintegreringen (mainstreaming)

Docent Anders Ivarsson Westerberg är verksam vid Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.
E-post: anders.ivarsson.westerberg@sh.se

som genomsyrar samtliga politikområden, en strategi som man arbetat med sedan i mitten av 1990-talet, och den politiska upphöjelsen att få ett helt departement 2006.

Men samtidigt kan man konstatera att det finns ett betydande glapp mellan åtgärder, den politiska styrningen, och resultat i jämställdhetspolitiken. Det kommer ständigt olika rapporter om jämställdhetspolitikens misslyckande med oskäligen löneskillnader, att kvinnor tar ut den största delen av föräldraförsäkringen och att det sitter få kvinnor i börsföretagens styrelser för att ta några konkreta exempel. I den senaste regeringsförklaringen uttrycks detta som att:

I Sverige har jämställdheten mellan kvinnor och män kommit längre än i många andra länder. Det finns samtidigt mycket kvar att göra för att kvinnor och män ska ha samma möjligheter (Regeringsförklaring 5 okt 2010)

Detta gör att man på goda grunder kan ifrågasätta i vilken grad jämställdhetspolitiken är institutionaliserad, och vad institutionalisering är? I den här artikeln ska jag utifrån sociologisk institutionell teori analysera institutionaliseringen av den svenska jämställdhetspolitiken med grund i en pågående studie.¹ Huvudfrågorna är: Hur förhåller sig politisk styrning och institutionalisering till varandra? I vilken utsträckning är det möjligt att styra ett politikområde som jämställdhetspolitik med traditionella styrmedel? Är jämställdhetspolitiken särskilt svårstyrd?

Vad är institutionalisering?

Det finns förstås inget enda svar på frågan om vad institutionalisering är. Det beror till att börja med på hur man väljer att definiera begreppet institution. Liksom många andra samhällsvetenskapliga begrepp finns det många tolkningar och betydelser som beror på vetenskapligt synsätt och teoritradition. Inom det statsvetenskapliga fältet delas ofta synen på institutioner i olika riktningar – olika institutionalismer. Vissa delar in dem i sju olika varianter, andra i tre: Rational-choice, historisk eller sociologisk institutionalism (Hall och Taylor 1996).

Inom Rational-choice teorin ses institutioner som något handfast och observerbart, och kan t.ex. vara regler, organisationer och explicita handlingsystem. Synsättet är här att politiska institutioner medvetet kan designas och skapas. En rational-choice teori med inslag av nationalekonomi hävdar dessutom att dessa politiska institutioner kan skapas på ett bästa, pareto-optimalt, sätt (North 1990). Inom den historiska institutionalismen ser man istället institutioner som kontinuiteter, det vill säga strukturer som vuxit fram över tiden och

1 Projektet är en del av forskningsprogrammet "Jämställdhetspolitikens institutionalisering", som finansieras av VR och leds av Yvonne Hirdman.

har en bevarande kraft. Institutioner kan inom detta synsätt verka på flera olika nivåer, från regelverk till procedurer och mer ideologiska politiska program. En tredje typ av institutionalism, är den så kallade sociologiska institutionalismen eller nyinstitutionella organisationsteorin, där institutioner istället ses som normer och kulturella företeelser. Man menar där att politiska normer och historia blir invävda i institutionerna, och därmed betraktas de som exogena, en del av själva institutionen. Organisationer är inbäddade i en *institutionell* omvärld som genomsyrar dem. Sådana institutioner kan inte medvetet designas eller skapas.

Annorlunda uttryckt utgörs institutioner av legala, sociala och mentala strukturer (Furusten 2007), vilket motsvarar Richard Scotts ursprungliga uppdelning i tre olika typer: regulativa, normativa och kognitiva (Scott 2005). Regulativa institutioner utgörs av formella lagar och regler som organisationer måste förhålla sig till, och normativa institutioner är de moraliska "regler" och de föreställningar som finns om lämpligt beteende. Kognitiva institutioner är de kulturella för-givet-tagna föreställningar som är inpräntade i oss, de grundläggande idéer och uppfattningar vi har om världen. Organisationer (liksom organisationsledning och alla medarbetare) är inbäddade i dessa legala, sociala och mentala strukturer, vilka utgör en stark press på hur man ska se ut och bete sig.

Ett grundantagande inom den nyinstitutionella teorin är att organisationer svarar mot sina omgivningar genom att inkorporera institutionella element i den formella strukturen (Meyer och Rowan 1977). Organisationer är således inte enbart utformade utifrån en strävan att samordna och kontrollera aktiviteter så tekniskt effektivt som möjligt, utan också för att vara legitima i omvärldens ögon. Genom detta ökar organisationerna möjligheten att belönas för sin följsamhet med omgivningen, och därmed bidra till effektiviteten. Genom den strukturella anpassningen kan det uppkomma konflikter mellan tekniska och institutionella krav (Ibid). Organisationen kan då svara med att särkoppla presentationer och praktik från varandra, det vill säga visa upp en sak utåt och göra något annat i praktiken.

Ett helt institutionaliserat tillstånd existerar förstås inte i praktiken, liksom det inte finns situationer där aktörer är totalt fria att handla som de önskar, utan det är en fråga om gradskillnader. Inom den statsvetenskapliga forskningen råder det konsensus om att "institutions matter" (Przeworski 2004), men vad de är och hur de påverkar och vilket handlingsutrymme som finns är svårare att säga. I denna artikel utgår jag från den nyinstitutionella organisationsteorin (Johansson 2002), där aktörer ses som om de är begränsat rationella och handlar inom ett system av idéer, regler och organisationer (March och Simon 1958).

Institutionaliseringsprocessen

Institutionalisering är den process varigenom institutioner etableras. Institutionalisering i rational-choiceperspektivet handlar om att skapa och sätta strukturer på plats. Då kan man tala om institutionalisering om en ny organisation eller ett nytt regelverk inrättats, vilket gör det till en antingen-eller-fråga. I den nyinstitutionella organisationsteorin är institutionalisering en mer komplicerad process. Institutionalisering handlar då istället om hur till en början kontroversiella idéer successivt blir accepterade, för givet tagna och ansedda som lämpliga. Idéerna anses vara legitima inom vissa socialt konstruerade system som består av normer, värden och definitioner. Enligt Berger och Luckmann är institutionalisering en process där man skapar aktörers sociala verklighet genom externalisering, objektivering och internalisering (Berger och Luckmann 1967). Individer agerar (externaliserar), andra individer observerar och tolkar handlingen utöver vad den själv representerar, vilket innebär att objektivering inträffar. Över tiden internaliseras dessa handlingar och ses som för givet tagna. Institutionalisering sker när ”det finns en ömsesidig typifiering av vanemässiga handlingar som utförs av typer av aktörer” (Ibid, s 72).

Nya organisationsformer uppstår när aktörer har tillräckliga resurser och ser ett tillfälle att realisera sina intressen som de värderar högt, men först måste de legitimera den underliggande teorin och värderingarna (DiMaggio 1988). Detta innebär att institutionella projekt kan uppstå från organiserad politik eller sociala rörelser. Den organiserade politiken kan fånga upp sociala rörelser för att skapa legitimitet kring idéer. Institutionalisering handlar alltså om att aktörer försöker etablera en ny idé och materialisera idén. Enligt Czarniawska är två sätt att objektivera idéer att omvandla dem till lingvistiska artefakter, och att omvandla idéerna till design, det vill säga omsätta dem i praktisk handling som till exempel organisering (Czarniawska och Sevön 1996).

Tolbert och Zucker har inom detta perspektiv utvecklat en teoretisk modell för institutionaliseringsprocesser (Tolbert och Zucker 1996). De menar att det finns tre stadier av institutionalisering som successivt gör den mer institutionaliserad – för-institutionellt, semi-institutionellt och helt institutionaliserat. Dessa tre faser kallar de habituation, objektivering och sedimentering. Habituation innebär införandet av nya strukturer och procedurer i en organisation, objektivering innebär att det har formats en viss konsensus om den nya organisationen och den har spridits till andra ställen, har förespråkare och identifierar vem som har problemet, dels ha lösningen i form av arrangemang (betraktas som moden eller trender). I sedimenteringsfasen tas företeelsen för given. Imitation sker av självklarhet och inte av strategiska skäl. För att nå denna fas krävs en historisk kontinuitet, långsiktiga förespråkare och frånvaron av motstånd vid sidan av att man uppnått resultat. För att avinstitutionalisering ska ske när det väl sedimenterats behövs enligt Tolbert och Zucker förmodligen att stora förändringar i omgivningen sker (Johansson 2002).

Forskningsläge/tidigare studier

När det gäller institutionalisering av jämställdhetspolitiska reformer finns det flera intressanta resonemang och studier med ett genusteoretiskt perspektiv att förhålla sig till, men inte så många som använder sig av ett sociologiskt institutionellt perspektiv (Mackay mfl 2009). Detta trots att det bedrivs kritisk forskning om politiska arrangemang och jämställdhetspolitiska reformer (se t.ex. Magnusson, Rönnblom och Silius 2008). Frågor har ställts om hur olika åtgärder som syftar till ökad jämställdhet har implementerats och vilka effekter de fått. I Ingrid Pincus studie av implementering av jämställdhetspolitik på kommunal nivå visade hon att det fanns motstånd som ledde till ickeimplementering (Pincus 2002). Främst var det män på ledande positioner inom politik och förvaltning som obstruerade processen genom passivitet och ickeengagemang för frågorna (s. 180). De som försökte förändra hade oftast mindre makt och inflytande, och var mer perifera.

Vanligt är att man också jämför olika länder med varandra och söker förklaringar till olikheterna i statstraditioner, kulturer etc (Outshoorn och Kantola 2007). Delvis överlappande begrepp och forskningsfält är "state feminism", "gender policy" och "national machinery for gender equality". Ett framväxande forskningsfält är också "feminist institutionalism" (se t.ex. *Politics & Gender*, vol. 5, issue 2 samt vol. 6, issue 4).

Här kan nämnas Mackay, Mouro och Waylen (2009) som förespråkar en kombination av sociologisk institutionalism (SI) och feministisk politisk vetenskap, och att SI erbjuder fruktbara verktyg och perspektiv som går bortom den konventionella statsvetenskapen. Men däremot menar de att den sociologiska institutionalismen måste kompletteras eftersom den är otillräcklig när det gäller kärnfrågor som makt och förändring. Motstånd mot förändring har ofta förbisetts inom den nyinstitutionella organisationsteorin. Maud Eduards talar om motstånd som det som den rådande ordningen uppvisar, eller med andra ord etablissemangets reproduktion av normer och regler (Eduards 2002, s 13). Detta innebär att man med ett genusteoretiskt perspektiv i högre grad uppmärksammar dynamiken mellan de olika institutionella pelarna eller nivåerna, och det motstånd mot förändring som finns inbyggt i den rådande politiska maktordningen.

Eva Wittbom kombinerar till exempel ett institutionellt och ett genusperspektiv i sin avhandling om styrningen av Vägverket (Wittbom 2009). Hon menar att den nyinstitutionella organisationsteorin med sin avsaknad av ett maktperspektiv riskerar att skymma genusproblematiken. Genom att se spelet mellan genus och institutioners tre pelare, finns det möjlighet att nå en högre genusmedvetenhet (s 33). Dynamiken mellan de olika institutionella nivåerna i institutionaliseringsprocesserna måste emellertid studeras empiriskt. Curtin och Teghtsoonian (2010) har analyserat den institutionella kontinuiteten i jämställdhetspolitikens organisering i Nya Zeeland. De pekar på tre

nyckelfaktorer för politikens framgång och begränsningar: den politiska kontexten, den politiska och byråkratiska ledningen samt den organisatoriska utformningen och arbetsrutinerna. När det gäller den politiska kontexten spelar det roll vilken sammansättning regeringen har, och hur jämställdhetsfrågorna prioriteras bland regeringspartierna. Något som författarna menar kan hämma jämställdhetsfrågorna är orienteringen mot New Public Management som riktar uppmärksamheten mot styrning per se istället för själva sakpolitiken. Ett exempel är att möten med företrädare för kvinnorörelsen definieras i NPM-termer som "konsultation med intressegrupper (stakeholders)", eller att politiken förpackas enligt de rationalistiska styrmodellerna som exempelvis mål- och resultatstyrning.

Den politiska och byråkratiska ledningen har också en betydelse. Något som särskilt lyfts fram är ministerns centralitet i regeringen, och ifall denne har ansvar för fler frågor än jämställdhet. En minister med fler frågor anses kunna påverka och driva jämställdhetsfrågorna mer effektivt, även om frågor ibland kan komma att "krocka" med varandra. En tredje nyckelfaktor är organiseringen. Curits och Teghtsoonoan hävdar att organiseringen i Nya Zeeland med en fristående myndighet som drivit jämställdhetsfrågor kontinuerligt över tiden har medfört att frågorna varit synliga och gett resultat.

Den här artikeln handlar om institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken utifrån ett regeringssperspektiv. Det innebär att jag ska studera och analysera på vilket sätt jämställdhetspolitiken har organiserats och styrts på central nivå. Försöken att institutionalisera jämställdhetspolitiken tar sig uttryck i den politiska styrningen, det vill säga hur man från regeringens sida använt sig av olika styrmedel och tagit olika initiativ för att främja jämställdhetspolitiken. Enligt standardlitteraturen på området är följande politiska styrmedel viktigast: Finansiell styrning, Målstyrning, Uppdragsstyrning, Utnämningar, Informella kontakter, Regelstyrning och Organisering (Pettersson och Söderlind 1993, Larsson 1994). Till dessa hör mer allmän opinionsbildning och ideologisk styrning som används i ett längre perspektiv och med betydande osäkerhet.² Styrmedlen är inte isolerade från varandra, utan används samtidigt i en styrmix när regeringen försöker styra politikens inriktning på något område. Den politiska styrningen är således en kombination av direkta, indirekta, specifika och generella styrmedel. Dessa styrmedel utgör således ett slags empiriskt sorteringsverktyg för studien.

Teoretiskt tar jag ställning för en sociologisk variant av institutionell teori, vilket ger ett mer nyanserat sätt att se på institutionalisering än vad rational-choice-teorin säger.

2 Ibland används benämningen styrformer och man räknar då upp procedurstyrning, processtyrning, organisationsstyrning, personalstyrning och målstyrning som de vanligaste formerna. Se Olof Pettersson, *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*, SNS förlag, 2003.

Genom att studera den traditionella politiska styrningen som använts för att etablera jämställdhetspolitiken och åstadkomma förändring, och analysera den med hjälp av ett sociologiskt institutionellt perspektiv med genusteoretiska inslag, bidrar denna studie till att uppmärksamma dynamiken mellan de olika institutionella pelarna eller nivåerna, och det motstånd mot förändring som finns inbyggt i den rådande politiska maktordningen. Ytterst är det en fråga om hur långt den politiska styrningen kan nå, och om det överhuvudtaget går att institutionalisera jämställdhetspolitiken.

Den långa vägen till en jämställdhetspolitik

Början till institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken kan sökas drygt hundra år tillbaka. Ofta beskrivs den historiska utvecklingen som en kronologisk berättelse där kvinnors rättigheter successivt utvidgas i form av enskilda reformer och regeländringar på olika områden. Liksom när det gäller många andra politiska processer går det att konstruera en berättelse om jämställdhetspolitikens framväxt där det på vägen fattats många delbeslut på olika samhällseliga arenor där en mängd olika aktörer är inblandade under olika tidsperioder. Fenomenet liknar andra politiska komplexa beslutsprocesser i samhället (Blomquist och Jacobsson 2000). Därför är det också svårt att entydigt fastslå vilka händelser eller personer som varit avgörande i denna framväxt. En allmän uppfattning är emellertid att samhällets modernisering i allmän mening bidragit till att förändra synen på mäns och kvinnors olika villkor, och bryta de gamla patriarkala traditionerna och strukturerna. Viktiga årtal och händelser som framhålls är kvinnors rösträtt 1919, samma rättighet till statliga tjänster 1925, lika folkpension 1935 och rätt till prästvigning 1958 för att ta några exempel. Viktigt är också den successivt allmänt ökade kvinnorepresentationen i olika politiska organ där Ingvar Carlssons regering 1994 med hälften kvinnor är ett exempel. Flera av dessa brytpunkter eller viktiga händelser har studerats ingående, liksom dem som varit inblandade i processerna (se t.ex. Waldemarson 2000, Rönnbäck 2004, Karlsson 1996, Freidenvall 2006).

Någon gång under 1960-talet börjar jämställdhetsfrågorna att politiseras och komma in i samhällsdebatten. Man brukar peka ut Eva Mobergs artikel "Kvinnans villkorliga frigivning" från 1961 som en viktig punkt i denna politisering (Moberg 2003). När det gäller politiska initiativ som syftade till jämställdhet bestod dessa i att man under slutet av sextio- och början på sjuttio-talen tillsatte flera statliga utredningar och genomförde politiska beslut, men utan att för den skull föra in dessa under någon sammanhållen organisering. Utbyggnaden av barnomsorgen (Barnstugeutredningen tillsattes 1968) och särbeskattning 1971 är sådana politiska initiativ. Opinionen, tidsandan och moderniseringen med utbyggnaden av välfärdsstaten ledde enligt en sådan

kronologisk berättelse till att regeringen inrättade en delegation för jämställdhet 1973, vilket blev den första politiska organiseringen på central nivå.

Ett alternativ till den evolutionära kronologiska berättelsen om jämställdhet är att se utvecklingen som en periodiserad berättelse där olika faser avlöser varandra. Oftast är det så forskare gör när de teoretiskt försöker förstå jämställdhetspolitikens framväxt. En ofta refererad och intressant studie är Christina Florin och Bengt Nilssons "Något som liknar en oblodig revolution" som handlar om jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen (Florin och Nilsson 2000). De beskriver jämställdhetspolitiken som att en första våg kom på sextioalet och handlade om könsroller (kvinnosaken, kvinnans jämlikhet), en andra våg kom med den radikala kvinnorrörelsen i slutet av 1960- och början av 70-talet då också jämställdhet som begrepp introducerades. De menar att sjuttioalet innebar en institutionalisering av jämställdhetspolitiken, vilket senare kom att kallas statsfeminismen. Statsfeminismen definieras som ett "politiskt fenomen som betecknar att staten etablerar särskilda strukturer som ska höja kvinnors status" (Ibid s 10). De konstaterar att jämställdhet som princip var en icke partiskiljande fråga sedan mitten av sjuttioalet. Ideologin är jämställd, men verkligheten är könsuppdelad, det vill säga att jämställdhet är institutionaliserad som idé men inte som praktik. När det gäller frågan om institutionalisering tycks deras perspektiv vara att institutionalisering handlar om organisering kring frågan, och då närmast synonymt med statsfeminismen. För att denna institutionalisering ska komma till stånd måste "några aktörer, eller policyentreprenörer, med närhet till statsmakten formulera problemen och det måste öppnas ett policyfönster" (Ibid s 32-33).

Ett annat exempel på forskning om jämställdhetspolitikens historia är statsvetaren Jessica Lindverts avhandling "Feminism som politik" (2002). Lindvert menar att i och med att Palme inrättade en delegation för jämställdhet innebar det också att ett nytt politikområde var inrättat. Hennes övergripande fråga handlar om de institutionella förutsättningarna, det vill säga hur de politiska institutionerna inverkar på politikens utformning. Hon har också ambitionen att förklara om och i så fall hur institutionaliserade normer påverkar olika områden inom genuspolitiken. Lindvert använder institutionsbegreppet, men är väldigt otydlig när det gäller dess definition. Hon pratar om "institutionella mekanismer" och institutionalisering, men det framgår inte när institutionalisering sker eller på vilket sätt det skulle ske en sådan. Här kan Wittboms resonemang om dynamik mellan de olika institutionella nivåerna bidra till en nyansering av institutionaliseringsprocessen, vilket innebär att den inte behöver ses som ett antingen-eller fenomen.

Det finns alltså en ganska klar idé i den tidigare forskningen om att jämställdhetspolitiken som politikområde successivt vuxit fram från början av 1960-talet. Flera av de som har studerat jämställdhetspolitiken menar också att området har *institutionaliserats* i meningen att politiken har blivit etablerat.

Men det finns få idéer eller förslag om vad institutionalisering faktiskt är eller hur den skett i jämställdhetspolitiken. Institutionalisering tycks vara ett mer allmänt begrepp som betecknar att något successivt tagit sig en fastare form. Det som saknas i de tidigare studierna om jämställdhetspolitiken är en mer djupgående diskussion om vad institutionalisering innebär, och hur man med hjälp av detta begrepp kan förstå utvecklingen av ett politikområde. I det följande ska jag redogöra för hur man försökt institutionalisera jämställdhetspolitiken genom den politiska styrningen. Framställningen blir med nödvändighet skissartad då den täcker en fyrtioårsperiod, men den syftar i första hand till att ge en övergripande bild och en bedömning av den politiska styrningen.

Den politiska styrningen av jämställdhetspolitiken

Ett av de viktigaste styrmedlen regeringen har till sitt förfogande är organisering av politik (Jacobsson 1984). Organiseringen av jämställdhetspolitiken från centralt politiskt håll påbörjades i och med jämställdhetsdelegationens inrättande 1973. Det speciella med delegationen är att den lades som en liten policygrupp direkt under statsministern, med statssekreteraren Thage G Petersson som ordförande. Denna organisering gjorde det möjligt att komma direkt in i det politiska arbetet, på propositionsstadiet. Till gruppen knöts också hela organisationsverige i form av "den stora delegationen" och en referensgrupp med representanter för mer vardagsnära grupper.

Delegationen arbetade med en mängd olika politiska medel, från ambulerande utställningar om könsroller, till deltagande i internationella konferenser och krav på att statliga kommittéer och styrelser skulle vara jämställda. Organisationsformen bidrog till att jämställdhetspolitiken fick en rivstart, och en beskrivning på gruppens arbete var att de kunde ses som en "gerilla" i Regeringskansliet. Det var också ett medvetet val av Olof Palme att lägga gruppen i Statsrådsberedningen för att skapa legitimitet för jämställdhetsfrågorna.

Delegationen omorganiserades till en parlamentarisk kommitté 1976. Ofta antas detta vara ett resultat av maktskiftet, men i själva verket beslutades detta redan på våren samma år. Bakgrunden var att de borgerliga ansåg att socialdemokraterna hade "kapat" jämställdhetspolitiken och gjort det till en fråga för den socialdemokratiska regeringspolitiken. De borgerliga hade vid upprepade tillfällen motionerat i inrikesutskottet om att jämställdhetsfrågan borde läggas under en parlamentarisk kommitté, men inte fått gehör för detta (InU 1974:25). Eftersom detta skedde under den så kallade lotteririksdagen avgjordes frågan med lottning. Kommittén inrättades officiellt i augusti före valet och var en tid parallell med delegationen, som avgick efter valet. Delvis knöts samma personer till kommittén, till exempel Anna-Greta Leijon som varit ordförande i delegationen efter Thage G Petersson.

Följden av att lägga frågan i en kommitté gjorde att man tappade

direktkontakten med själva beredningsarbetet i Regeringskansliet. Det intensiva policyskapande arbetet som skett i delegationen förbyttes i en kommittélunk med mindre frekventa möten och partipolitik, även om det fanns en samsyn om frågans vikt. De frågor som kommittén arbetade med var mestadels en fortsättning på de frågor som delegationen redan hade initierat. Det stora resultatet av kommitténs arbete som brukar lyftas fram är genomdrivandet av en jämställdhetslag 1980. I samband med lagen inrättades också en tillsynsmyndighet, Jämställdhetsombudsmannen (Jämo).

1982 avvecklades jämställdhetskommittén. Istället lades frågan i en särskild beredning som blev ett sekretariat och sedan permanentades som en enhet inom Arbetsmarknadsdepartementet. I och med att jämställdhetspolitiken inordnades i Regeringskansliet fick den status av en "vanlig" fråga. Detta innebar också att ett avsteg gjordes från det "normala" sättet att organisera politiska frågor. Vanligen hanteras politiska frågor utan fast organisation i Regeringskansliet eller i utredningsväsendet för att senare om det behövs placeras i en befintlig eller nybildad myndighet (Statskontoret 1996).

Jämställdhetsenheten har sedan dess fungerat som nav för jämställdhetspolitiken. Även om enheten har flyttat runt mellan olika departement så finns det en stor kontinuitet i dess arbete och de personer som varit anställda där. Att frågan har flyttat runt beror på dess tvärpolitiska och sektorövergripande karaktär, och beror mer på organisationspusslet i Regeringskansliet och hur frågan vid olika tidpunkter har definierats än något strategiskt politiskt övervägande. På många vis har enheten fungerat som den myndighet jämställdhetspolitiken aldrig fick, även om detta faktiskt föreslagits vid flera tillfällen och beslutats av riksdagen. Enheten har haft en försiktig expansion från 4 anställda i mitten av 1980-talet till 15 anställda 2005 (Statskalendern 1982-2006). Expansionen av organiseringen skedde också på länsnivå då man tillsatte särskilda experter 1995 som skulle ha en samordnande funktion för jämställdhetsarbetet på Länsstyrelserna.

Trots att regeringen lade en proposition om att bilda en jämställdhetsmyndighet och riksdagen beslutade detta i maj 2006, gjordes aldrig detta. De borgerliga partierna var emot förslaget, vilket gjorde att regeringsskiftet samma år helt skrinlade planerna. Istället fördes jämställdhetsfrågorna över till det nybildade integrations- och jämställdhetsdepartementet. Departementet hade ansvar för så vitt skilda frågor som jämställdhet, integration, nationella minoriteter, ungdomsfrågor, demokratifrågor, konsumentfrågor och storstadspolitik. Vid regeringsskiftet avskaffades "slacktrattsdepartementet", som kritiken löd från bland annat Feministiskt initiativ (2007), och jämställdhetsfrågorna fördes över till Utbildningsdepartementet med motiveringen att utbildningsfrågor är centrala för jämställdheten. Samtidigt halverades budgeten.

En annan styrform som kommit att bli dominerande i den politiska styrningen är den finansiella. Finansiell styrning har traditionellt handlat om

budget som resursallokering, men under de senaste tjugo åren har den förändrats till ett avancerat styrinstrument. Införandet av mål- och resultatstyrning i den statliga budgetprocessen har bidragit till en ökad inriktning på mätning, utvärdering, rationalitet och produktivitet (Mattsson 1998).

Jämställdhetspolitiken har aldrig varit ett prioriterat område ur finansiell synpunkt. I en genomgång av budgetpropositioner som Anita Nyberg gjort på uppdrag av Jämi konstaterar hon att området fått mindre pengar än till exempel högskoleutbildning på Gotland och Statens institut för kommunikationsanalys, men något mer än för området livsmedelsstatistik (Nyberg 2010). Hon konstaterar att det varit ”mycket snack och liten verkstad” i budgetpropositionerna. Anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder är till exempel på ungefär samma nivå 2011 som när det infördes 1986/87.

Den statliga budgetprocessen har förändrats i olika steg under de senaste tjugo åren (Sundström 2003). En av förändringarna är införandet av den så kallade mål- och resultatstyrningen, som innebär att man för varje politikområde och myndighet ställer upp mål för det kommande verksamhetsåret som sedan återrapporteras främst i årsredovisningar. Idén är att regeringen baserat på måluppfyllelsen ska omformulera målen inför nästkommande budgetår. Modellen infördes successivt i statsförvaltningen från början av 1990-talet. De nu gällande målen för jämställdhetspolitiken fastställdes 1994 genom propositionen ”Delad makt delat ansvar” (Prop 1993/94:147).

Därefter har regeringen vart tredje år överlämnat skrivelser om jämställdhetspolitiken till riksdagen. I 2003 års skrivelse preciserades fem så kallade fokusområden för mandatperioden: representation, lika lön för lika och likvärdigt arbete, mäns våld mot kvinnor, män och jämställdhet och sexualiseringen av det offentliga rummet. Målen reviderades i samband med propositionen ”Makt att forma samhället och sitt eget liv”, och formulerades på följande vis:

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (Prop 2005/06:155).

Arbetet med mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen har på senare tid fått kritik, både från forskarhåll och i statliga utredningar. Kritiken har bestått i att kvantitativa mål passar dåligt för komplex offentlig verksamhet, att fokus

sätts på det mätbara medan andra saker kommer i skymundan, att systemet genererar onödig administration och att det bygger på en rationalistisk orealistisk idealmodell om hur politik går till (Jacobsson och Sundström 2001).

På jämställdhetsområdet har snarare kritiken varit den omvända. Både arbetsmarknadsutskottet, regeringens stabsmyndigheter och utredningen om jämställdhetsintegration (Jämstöd) har menat att målen är alltför otydliga, att det behövs mer och starkare målstyrning och bättre möjlighet att mäta resultat. I en utredning från ESV menar man till exempel att bristen på tydliga uppföljningsbara mål leder till att myndigheternas jämställdhetsarbete som följd av detta präglas av "ad-hoc-betonat, särordnat och inte förankrat i den ordinarie verksamheten" (Ekonomistyrningsverket 2003). Arbetsmarknadsutskottet menade vid behandlingen av propositionen "Makt att forma samhället och sitt eget liv" att uppföljningen och utvärderingen av jämställdhetspolitiken måste systematiseras, fördjupas och förbättras (2005/06: AU11).

Regelstyrning är av tradition den styrform som staten använt för att styra politiken.

Statskontoret konstaterar i en rapport att regleringen av jämställdhetsområdet är relativt omfattande (Statskontoret 2005). Den viktigaste regleringen har skett via Jämställdhetslagen som infördes 1980, och som sedan 2009 har ersatts av den mer generella diskrimineringslagen.

Jämställdhetslagen drevs igenom av Jämställdhetskommittén under Karin Anderssons tid som jämställdhetsminister. Men det var ett arbete som inleddes i den föregående socialdemokratiska jämställdhetsdelegationen. Den hade företagit en kartläggning av de befintliga motsvarande lagarna i andra länder, och hade diskuterat frågan. Den socialdemokratiska synen var emellertid att jämställdheten skulle lösas inom ramen för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, inte som en separat lagstiftning. När den borgerliga propositionen om jämställdhetslag var uppe röstades den först ned i riksdagen. Den föll på att två manliga centerpartister röstade mot. Först efter en revidering och en ny omröstning några månader senare antogs lagen (Andersson 2001). Den innehöll två delar, en del som handlade om förbud mot diskriminering på grund av kön, och en del som handlade om arbetsgivarnas skyldigheter att genomföra jämställdhetsåtgärder. Lagen har under åren reviderats flera gånger, bland annat som resultat av EU-medlemskapet och anpassning till olika EU-direktiv (Nyberg 2010).

Förutom jämställdhetslagen har jämställdhetspolitiken reglerats via andra förordningar, instruktioner och i andra särskilda lagar. I Verksförordningen, den generella förordningen för statliga myndigheter fanns det tidigare en skrivning om att det var myndighetschefens ansvar att beakta jämställdheten mellan kvinnor och män, men i den nya Myndighetsförordningen som ersatte Verksförordningen är denna borttagen. Istället finns där allmänna formuleringar om att ledningen ska se till att "de anställda är väl förtrogna med

målen för verksamheten”, och att ledningen ska ”skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet” (SFS 2007:515).

När det gäller myndighetsinstruktioner räknade Statskontoret att det fanns 42 myndigheter 2005 där det fanns uttryckliga krav på arbete mot jämställdhet (Statskontoret 2005). Övriga särskilda lagar och förordningar finns desutom inom områdena utbildning, forskning, rättsväsendet, försvaret, arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringsadministrationen.

Från mitten av 1990-talet har jämställdhetsintegreringen (gender mainstreaming) fungerat som övergripande strategi för jämställdhetspolitiken. Denna strategi är också en del av EU-politiken och inskriven i EU-fördraget. Idén är att jämställdhetsarbetet går på tvärs över alla politikområden, att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i alla led av beslutsprocessen och att de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen har ansvar för att så sker. Varje departement och politikområde har därmed ansvar för jämställdhet inom sitt ansvarsområde. Det fanns en diskussion i början av 2000-talet om att skapa en särskild förordning om jämställdhetsintegrering, men denna har istället formulerats som planer och metoder. En utredning, Jämstöd, efterfrågade starkare styrning från regeringens sida, och att denna styrning skulle ta sig uttryck i myndigheternas regleringsbrev som tydligare och mer specifika mål (SOU 2007:15).

Politisk styrning sker också i form av utnämningar. Genom att tillsätta rätt personer ökar man möjligheten att genomföra politiken. Det personliga inslaget i styrningen tar sig även uttryck i informella kontakter mellan politiken, tjänstemän och andra intressenter. Jämställdhetspolitiken har på många sätt präglats av starka personligheter som drivit frågan med stort eget engagemang. Några av dessa är Thage G Petersson, Anna-Greta Leijon, Karin Andersson, Karin Ahrland, Anita Gradin, Bengt Westerberg, Mona Sahlin och Margaretha Winberg. Även dem som arbetat på jämställdhetsenheten har varit en del av det policynätverk av engagerade aktivister som präglat området. Mona Danielsson var till exempel jämställdhetsenhetens chef i närmare tjugo år.

Politikområdet har haft karaktären av vad som i forskningslitteraturen kallas policynätverk, issue networks eller epistemic communities (Haas 1992, Rhodes 1997). Det innebär att de som driver politiken har en nära kontakt med intressegrupper och personer kring den specifika frågan, och där det utvecklas gemensamma idéer, språk och uppfattningar. Det har också över tiden funnits en stark koppling till den framväxande genusforskningen som grundlades då man tillsatte delegationen för jämställdhetsforskning (Jämfo). Kopplingen till forskningen inleddes redan på 1970-talet då sociologen Rita Liljeström anlätades för att skriva en rapport om könsroller.

Under 1980-talet växte genusforskningen fram som ett eget fält, inte minst som resultat av att en professur för kvinnohistoria inrättades vid Göteborgs

universitet 1984. I de flesta utredningar som företagits inom jämställdhetsområdet har genusforskare deltagit antingen som experter eller bidragit med forskarrapporter, vilket inneburit att genusteori kommit in i statliga utredningar och politiska texter, till exempel i form av begrepp som genussystem och könsmaktsordning.

Sammanfattning av styrningen

Hur ska man då karaktärisera den politiska styrningen av jämställdhetspolitiken? Sammanfattas de olika styrmedlen kan man konstatera att den finansiella styrningen i form av tilldelade budgetmedel har varit svag med små fasta resurser, och låg prioritet. Det som präglar politiken är istället särskilda projekt och satsningar som knyts till andra politikområden, det vill säga uppdragsstyrningen har varit starkare. Styrningen i form av mål tillkom 1994, och har sedan dess reviderats eller förändrats marginellt. Målstyrningen har också fått kritik från de förvaltningspolitiska stabsmyndigheterna för att vara otydlig och alltför övergripande.

Regleringen på jämställdhetspolitikens område har varit relativt omfattande med Jämställdhetslagen (som införlivats i den nya Diskrimineringslagen), men också i form av paragrafer och texter i myndighetsförordningar och liknande. Jämställdhetspolitiken har också präglats av att det finns en kontinuitet av personer och ett nätverk av "engagerade aktivister" (Premfors och Sundström 2007). När det gäller organiseringen har den medvetna politiska styrningen skiftat över tiden. Den första delegationen är exempel på en högst medveten satsning på att få en rivstart för politiken, medan senare organiseringsinitiativ mer handlat om att använda jämställdhetspolitikens namn som symbol, som i Integrations- och jämställdhetsdepartementet som inrättades och avskaffades av den borgerliga regeringen. Jämställdhetsfrågan har flyttats runt mellan olika departement och har haft olika koppling till statsministerns kansli, Statsrådsberedningen. Att placera den ansvarige ministern centralt i Regeringskansliet har varit ett sätt att signalera frågans betydelse, vilket visar att jämställdhetspolitiken har handlat mycket om symbolpolitik (Edelman 1985). En samlad bedömning av den politiska styrningen är att den präglats av kortsiktiga lösningar, små resurser, behandlats som en "restfråga" och använts för att driva symbolpolitik.

Institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken

Som tidigare sades finns det olika teoretiska synsätt på institutionaliseringsprocesser. Utifrån ett rationellt eller modernistiskt perspektiv, är något institutionaliserat då det skapats institutioner i meningen fasta organisatoriska eller andra arrangemang (Rövik 2008). Sådana institutioner kan vara till exempel

regelverk, procedurer eller just organisatoriska enheter. Enligt detta synsätt skulle jämställdhetspolitiken ses som institutionaliserad så snart det etablerades en formell organisering för politikområdet. Enligt en sådan syn kan man ganska entydigt fastställa att detta skedde den 1 januari 1973 då den första Jämställdhetsdelegationen tillsattes. Men om man istället ser det som en idé med en viss spridning eller en viss grad av för-givet-tagenhet blir det knepigare. Då kan man till exempel peka på den kvinnliga rösträtten i början av 1900-talet eller det genomslag kvinnosaksfrågorna fick på 1960-talet. Men talar vi här om två olika saker? Jämställdhetspolitiken som idé tycks ha en längre historia och när den tar sig uttryck i organiserad politik blir det närmast en bekräftelse på att idén är institutionaliserad. Samtidigt måste det också påpekas att vi här talar om ett genomslag på den centrala politiska nivån. I praktiken kan man inte förvänta sig samma genomslag.

Utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv måste arrangemangen också åtföljas av en kognitiv institutionalisering, det vill säga människor måste ha internaliserat normer så att de ses som för givet tagna. I detta perspektiv är ett organisatoriskt arrangemang endast ett första steg på vägen mot något som senare kan bli institutionaliserat, eller i Tolbert och Zuckers termer befinner det sig i det för-institutionella stadiet. Skillnaden från tidigare studier är att den första organiseringen, jämställdhetsdelegationen, inte ses som en definitiv institutionalisering av jämställdhetspolitiken, en slutpunkt, utan som en inledning av institutionaliseringsprocessen och blir då istället en startpunkt.

Att se samspelet mellan organisering, regelverk och normer där olika slags normer kolliderar ger en ökad möjlighet att förstå svårigheterna med att implementera och institutionalisera jämställdhetspolitik. Detta ökar medvetenheten om relevansen av ett genusteoretiskt perspektiv som uppmärksammar makt och motstånd, där den rådande maktordningen utmanas (Wittbom 2009). När det gäller jämställdhetspolitiken är det tydligt att idén låg i tiden när jämställdhetsdelegationen inrättades, alltså fanns redan idén tillräckligt förankrad för att organiseringen skulle komma till stånd. Andra uttryck för detta är att "tiden var mogen" eller att det då öppnades ett "möjlighetsfönster" som gjorde att jämställdhetspolitiken kunde börja organiseras (Florin och Nilsson 2000). Men det är också tydligt att det också fanns motstridiga institutionaliserade idéer om jämställdhet mellan kvinnor och män som man var tvungen att kämpa emot, det fanns motstånd.

Utän tvekan var Jämställdhetsdelegationen ett genidrag om man ville få fart på jämställdhetspolitiken. Det är svårt att bedöma denna organisering som annat än lyckad för att få genomslag för politiken. Förutom att tiden var mogen för jämställdhetspolitik, låg man i framkant och formulerade nya idéer och åtgärder för att driva politiken.

Den organisatoriska hemvisten ska heller inte underskattas, utan gav delegationen och jämställdhetsfrågorna den nödvändiga legitimiteten. Olof

Palme visade också att delegationens förslag var att ta på allvar. Ett exempel är att Palme själv författade ett brev som skickades ut till samtliga pågående statliga kommittéer och utredningar om att fler kvinnor skulle in som följd av en skrivelse från delegationen. I delegationens protokoll konstateras att det "redan under våren givit resultat". Organiseringen som innebar att man fångade in hela organisationssverige och företrädare för "vanliga kvinnor" underlättade förmodligen också förankringen och bidrog till genomslaget för jämställdhetsfrågorna.

En andra fas, enligt Tolbert och Zucker, är att det har formats en viss konsensus om den nya organisationen och att den har spridits till andra ställen, har förespråkare och identifierar vem som har problemet, och att lösningen finns i form av arrangemang.

I den tredje fasen i institutionaliseringsmodellen tas företeelsen för given och man har samsyn om vilka åtgärder som vidtas. Utgår man från Tolbert och Zuckers modell befinner sig politikområdet fortfarande i det semi-institutionaliserade stadiet. När den första Jämställdhetsdelegationen bildades fanns det ett visst motstånd från de andra riksdagspartierna som upplevde att de blev "snuvade" på frågan. Detta ledde också till ombildningen av delegationen till en parlamentarisk kommitté 1976. Motståndet fanns på flera håll i samhället: från fackföreningarna, näringslivet och inte minst inom Regeringskansliet. Thage G Petersson berättar också om hur vissa kolleger och journalister kom med nedlåtande frågor och kommentarer om hans engagemang i jämställdhetsfrågan (Petersson 1999).

Organiseringen har expanderat sedan 1970-talet, även om det skett mer blygsamt på den centrala politiska nivån. Jämställdhetsenheten har relativt få anställda, området har liten budget som dessutom inte ökat särskilt mycket över tiden och regleringen som specifikt rör jämställdheten har snarare minskat. Det finns dessutom politisk oenighet om hur frågorna ska organiseras. Förslag om att inrätta en egen myndighet har lagts fram och till och med beslutats, men inte genomförts främst genom de borgerligas motstånd. Dessutom finns det oenighet om på vilken grund politiken ska föras. Moderaterna är motståndare mot begreppet könsmaktsordning, som de menar är frukten av ett vänsterperspektiv.

I institutionaliseringsmodellen antas också en förutsättning vara att frågan ska ha historisk kontinuitet. För jämställdhetspolitiken har det snarare varit det omvända, att frågan drivits "ad-hoc"-mässigt och behandlats som en restfråga. Ett uttryck för att frågan inte har institutionaliserats i djupare mening är att den använts som en etikett för att visa att man betar sig "politisk korrekt". Kombinerat med den svaga politiska styrningen i allmänhet har området präglats av tillfälliga projekt och uppdrag. Intrycket är att jämställdhetsfrågan kopplats till andra områden där det funnits pengar, eller behov av legitimitet.

Det har funnits ett stort mått av symbolpolitik i styrningen av

jämställdhetspolitiken. Detta kan förklaras i att man anpassas sig till sin institutionella omvärld, det vill säga de normer som finns om jämställdhetspolitiken. På så vis kan man få legitimitet för politiken, till exempel genom att kalla hushållsnära tjänster för en jämställdhetspolitisk reform (Regeringens informationsmaterial).

Frågan är snarare om institutionaliseringen har försvagats under de senaste åren? Det finns mycket som talar för detta. Strategin med jämställdhetsintegrering som ska genomsyra alla politikområden riskerar att tappa fokus och ta udden av frågan, och ses av myndigheter och tjänstemän som ett av alla de krav som ska genomsyra förslag och verksamhet vid sidan av hållbar utveckling, tillväxt, mångfald eller vad det månde vara. Den nya Diskrimineringslagen och omorganiseringen av Jämo och de andra ombudsmännen till en myndighet är också ett exempel på att jämställdhetspolitiken införlivas som en fråga bland andra, och ibland konkurrerar med dessa. Forskning visar att det är jämställdhetsfrågor som får ge vika om två frågor står mot varandra (Lombardo och Verloo 2009).

Trots att den politiska styrningen funnits sedan i början av sjuttioalet, haft egna ansvariga ministrar, och till och med haft ett departement (åtminstone till namnet) råder det ett stort glapp mellan politik och resultat. Det är således fruktbart att skilja mellan institutionalisering som idé och som praktik, och att det råder särkoppling däremellan. Idén om att det ska finnas en jämställdhetspolitik kan ingen vara emot, men hur den ska organiseras, styras och genomföras är man inte ense om.

Varför har inte jämställdhetspolitiken institutionaliserats?

Jämställdhetspolitiken är enligt den modell som användes i analysen ett semi-institutionaliserat politikområde. Det finns också tecken på att trenden går mot en lägre grad av institutionalisering, åtminstone om man ser till de centrala legala strukturerna. Ett problem med modellen är att det knappast går att tänka sig ett helt institutionaliserat tillstånd, utan all form av politik hamnar i den andra fasen. Det är istället en fråga om på vilken institutionell nivå politiken tar sig fastare form.

Institutioner definierades som legala, sociala och kognitiva strukturer som begränsar och möjliggör handling, vilket innebär att de är fasta strukturer på olika nivåer som är svåra att förändra. En alternativ institutionaliseringsmodell skulle kunna diskutera i vilken grad politiken är legal/strukturellt, normativt och kognitivt institutionaliserad. Överfört till jämställdhetspolitiken kan vi se att den legala/strukturella institutionaliseringen finns i form av regelverk och viss organisering även om den kan bedömas som relativt liten, och har snarare minskat än ökat under senare år.

Något som ofta bidrar till en förändrad praktik är när särskilda yrkesgrupper utifrån sakkunskap inom området driver sina frågor. Sådana professioner har traditionellt haft viktiga roller inom offentlig sektor, till exempel lärare och läkare. Dessa bidrar till en normativ institutionalisering inom sina respektive områden, det vill säga "så här bör vi göra här". Inom jämställdhetspolitiken finns ingen tydlig profession som kan driva sådana frågor. Möjligen kan genusforskarna sägas vara en sådan, men dessa har varit ganska lite intresserade av jämställdhetspolitik. Icke desto mindre finns det exempel på att de haft stort inflytande på hur politiken ska definieras. Begreppen genusystem och könsmaktsordning har institutionaliserats till den grad att de förekommer i de politiska texterna. Ett tecken på den normativa institutionaliseringen är att det finns en bred enighet om behovet av jämställdhetspolitik, och det symbolvärde som ligger i att prata om jämställdhet eller beteckna något som jämställdhetspolitik.

Det är svårare att bedöma i vilken grad jämställdhetspolitiken är kognitivt institutionaliserad. Ett förslag som ges här är att den stora särkopplingen mellan å ena sidan de politiska idéerna och målen och å andra sidan praktiken och resultaten, beror på att jämställdhetspolitiken är och har varit på kollisionskurs med etablerade och traditionella föreställningar, normer och institutioner. Den konkurrerar med idéer om den manlige försörjaren, kvinnan som hemmafru (som fått en renässans), etablerade könsroller och manligt definierade samhällseliga strukturer. Andra skulle kalla det könsmaktsordning, men i detta fall föreslår jag att det handlar om de kognitiva institutionerna som är svårföränderliga. Inom all politik föreligger givetvis ett glapp mellan vision och praktik. I frågan om jämställdhet mellan könen finns förmodligen ett större glapp än inom andra politikområden eftersom den kolliderar med starka kognitiva institutioner.

Svaret på om jämställdhetspolitiken är institutionaliserad skulle utifrån detta resonemang vara att den är institutionaliserad i legal/strukturell och normativ bemärkelse, men inte kognitivt. Konsekvensen av detta resonemang för den politiska styrningen är att den måste rikta sig till alla delar av de institutionella strukturerna för att få genomslag. Det räcker således inte att förändra de legala strukturerna. Det krävs ett långsiktigt, enhetligt och kontinuerligt arbete för att förändra och påverka normer och värderingar. Ett sådant arbete skulle ha kunnat ske inom ramen för en myndighet som aktivt drivit jämställdhetsfrågorna, vilket har varit ett vedertaget sätt att organisera politik inom andra områden.

En spekulering är att en sådan möjlighet fanns då den första jämställdhetsdelegationen skulle omorganiseras. Hade det då bildats en central myndighet 1976 istället för en parlamentarisk kommitté skulle förmodligen utvecklingen och institutionaliseringen sett annorlunda ut. I fallet med Nya Zeeland hävdar

Curtin och Teghtsoonian (2010) att inrättandet av en fristående myndighet varit en av nyckelfaktorerna för att driva jämställdhetsfrågorna och göra dem synliga.

En fråga som man avslutningsvis kan ställa sig är om det överhuvudtaget går att styra politik, och i så fall vilka begränsningar som finns? Egentligen är frågan om politisk styrning och dess konsekvenser för institutionalisering felställd. Politisk styrning bygger på en rationalistisk/instrumentell föreställning om att det går att förändra på ett medvetet sätt, och att det finns en kausal koppling mellan åtgärder och resultat. Ett utvecklat resonemang om institutionalisering bygger på det motsatta: att det handlar om processer som ligger utanför rationella aktörers kontroll. Istället är det andra saker som styr, inte minst sådant som påverkar människors föreställningar och normer. Där kan till exempel media, internationalisering eller forskning vara viktiga. Den politiska styrningen måste då utformas så att man fångar upp sådana förändringar. Institutionaliseringsen av jämställdhetspolitiken kan bara ske genom ett långsiktigt arbete för att förändra såväl de legala/strukturella som de normativa och kognitiva strukturerna. Detta kan inte åstadkommas med en styrning som bygger på rationalistiska ideal och efterfrågan på tydligare mål, mer uppföljning eller mätning av effekter, eller som symbolpolitik för att plocka kortsiktiga politiska poänger. När politiken förpackas i sådana NPM-inspirerade former riskerar man att den faktiska politiken också hamnar i samma logik (Curtin och Teghtsoonian 2010). Frågan är om jämställdhetspolitiken överhuvudtaget kan institutionaliseras. När jämställdhetspolitiken inordnas i den ordinarie politiken blir den samtidigt inordnad i de etablerade maktstrukturerna. Och om dessa utgår från den rådande normen, det vill säga i sig inrymmer en könsblindhet eller könsmaktsordning, kommer jämställdhetspolitiken också att anta samma perspektiv.

Referenser

- Andersson, Karin, 2001. "Med invandring och jämställdhet som ansvarsområde", i Nils G. Åsling (red.), *Maktskifte*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Arbetsmarknadsutskottet 2005/06: AU11.
- Berger, Peter och Luckmann, Thomas, 1966. *The social construction of reality*. Boston: Penguin.
- Bergqvist, Christina, Adman, Per & Jungar, Ann-Cathrine, 2008. *Kön och politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Curtin, Jennifer & Teghtsoonian, Katherine, 2010. "Analyzing Institutional Persistence: The Case of the Ministry of Women's Affairs in Aotearoa/New Zealand", *Politics & Gender*, 6, s. 545-572.
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje, 1996. *Translating Organizational Change*. New York: Walter DeGruyter.
- Ekonomistyrningsverket: *Att styra med generella krav i staten: ett regeringsuppdrag*, 2003:30.
- Feministiskt initiativ, 2007. *Regeringen, kvinnorna och jobben. En feministisk granskning av alliansregeringens första år*.
- Florin, Christina & Nilsson, Bengt, 2000. "Något som liknar en oblodig revolution-": *jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Stockholm: Jämställdhetskommittén.
- Freidenvall, Lenita, 2006. *Vägen till varannan damernas*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Furusten, Staffan, 2007. *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- Haas, Peter, 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46:1, s. 1-35.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary, 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 1996:44, s. 936-957.
- Inrikesutskottet, 1974:25. InU.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran, 2001. *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score 2001:15.
- Johansson, Roine, 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsteorin*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Gunnel, 1996. *Från broderskap till systemskap: det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv.
- Larsson, Torbjörn, 1994. *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, Jessica, 2002. *Feminism som politik*. Umeå: Boréa.
- Lombardo, Emanuela & Verloo, Mieke, 2009. "Institutionalizing Intersectionality in the European Union?", *International feminist Journal of Politics*, 11:4, s. 478-495.
- Mackay, Fiona, Monro, Surya & Waylen, Georgina, 2009. "The Feminist Potential of Sociological Institutionalism", *Politics & Gender* 5 (2), s. 253-262.
- Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet, 2008. *Critical Studies of Gender Equalities. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Halmstad: Makadam.
- Mattsson, Ingvar, 1998. *Den statliga budgetprocessen*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James & Simon, Herbert, 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Meyer, John W & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 1977:83, s. 340-363.
- Moberg, Eva, 2003. *Kvinnans villkorliga frigivning*. Prima materia: texter i urval. Stockholm: Ordfront.
- North, Douglass, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nyberg, Anita, 2010. *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980-2012*. Jämi rapport 2010:1.
- Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna, 2007. *Changing State Feminism*. Houndmills: Palgrave.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, 2003. *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Thage G., 1999. *Resan mot mars*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Pincus, Ingrid, 2002. *The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*. Örebro Studies in Political Science. Örebro: Örebro universitet.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*.
- Prop. 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
- Przeworski, Adam, 2004. "Institutions matter?", *Government and opposition*, 39, s. 527-540.
- Regeringsförklaring, 5 okt 2010.
- Regeringens informationsmaterial: *För ett jämställt Sverige – regeringens politik 2007-2010*.
- Rhodes, Roderick A. W., 1997. *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rönnbäck, Josefin, 2004. *Politikens genusgränser: den kvinnliga rösträttsrörelsen och kampen för kvinnors politiska medborgarskap 1902-1921*. Stockholm: Atlas.
- Rövik, Kjell-Arne, 2008. *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Scott, Richard W, 2005. *Institutions and organizations*. Sage.
- SFS 2007:515.
- SOU 2007:15, *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*.
- Statskalendern 1982-2006.
- Statskontoret, 1996. *Staten i omvandling*. 1996:15.
- Statskontoret, 2005. *En effektivare jämställdhetspolitik*. 2005:1.
- Strömberg, Maggie, 2010. "Politik på tillbakagång. Knappt styrfart på jämställdheten", *Sydsvenskan*, 2010-10-16.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar*. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Tolbert, Pamela & Zucker, Lynne, 1996. "The institutionalization och institutionaltheory", i Steward Clegg, Cynthia Hardy & Walter Nord (red.), *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Waldemarson, Ylva, 2000. *Kvinnor och klass – en paradoxal skapelseberättelse: LOs kvinnorråd och makten att benämna 1898-1967*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Wittbom, Eva, 2009. *Att spränga normer. Om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Företagekonomiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.

Den nye mannen i svensk politik

En diskursanalys av Dagens Nyheters representation av Fredrik Reinfeldt, Thomas Bodström och Jimmie Åkesson

Joakim Johansson & Dennis Nyström

The 'New Man' in Swedish Politics. A Discourse Analysis of the Representation of Fredrik Reinfeldt, Thomas Bodström and Jimmie Åkesson in Dagens Nyheter

The purpose of this article is to examine and compare the construction of a supposed new masculinity ideal, "the new man", in relation to political leadership, and to interpret how the gender norms there within affect the credibility as a politician. The study extends to the reporting from 2010 in the daily newspaper Dagens Nyheter about three Swedish male elite politicians with various party affiliation and ideologies. Our findings shows that flexibility is a prominent new-man-marker, that the relationship between flexibility and credibility as a male politician is complex and that in a Swedish/Nordic context the new man is constructed as gender equal. One conclusion is that some male politicians benefit more than others – who may be pushing the boundaries (too far) for what may be considered as masculine – from being positioned within the discourse of the new man.

Inledning

Under senare tid har vad som kallats för politikens personifiering, "The personalization of politics", varit ett centralt diskussionsämne i forskningen om politiskt beteende (MacAllister 2007; Karvonen 2007; Blondel & Thiebault 2009). Utgångspunkten för föreliggande text är att teoretiska perspektiv från det tvärvetenskapliga genusforskningsfältet "kritiska studier i män (och maskuliniteter)" (CSM) om framväxten av nya mansideal, i litteraturen refererade till i termer av "den nye mannen", har något att bidra med i ett sådant sammanhang.¹ Den tilltagande personifieringen av politiken kan nämligen förstås som

1 I litteraturen förekommer flera olika benämningar på forskningsfältet: mansforskning, kritisk mansforskning, maskulinitetsstudier, studier i män och maskuliniteter, kritiska studier i män och maskuliniteter. Prefixet "kritisk" används av flera forskare för att markera en (pro)feministisk ansats till mans/maskulinitetsstudier.

Joakim Johansson är forskare och Dennis Nyström fil. kand. vid Mälardalens högskola
E-post: joakim.johansson@mdh.se, dennis.nystrom@bredband.net

någonting som gör det allt mer angeläget för politiker att framstå som trovärdiga, normala personer, och en aspekt av detta handlar då om anpassning till genusnormer. Detta kan också ses som en aspekt av vad som kan behövas för att nå legitimitet som politiker (jfr Möller 2009).² Genusnormer bör dock inte förstås som statistiska eller helt enhetliga. CSM lär oss i stället att (och hur!) genusförväntningar på män varierar avsevärt beroende på historisk, kulturell och annan kontext.

Endast ett fåtal bidrag inom CSM (Messner 2007; Whitehead 2008; Kimmel 2006) diskuterar emellertid "den nye mannen" i relation till politiskt ledarskap. Dessa bidrag fokuserar dessutom på anglo-amerikansk(a) snarare än nordisk(a) kontext(er); det senare ger delvis särskilda förutsättningar genom det starka symbolvärde som h/där tillskrivs jämställdhet mellan män och kvinnor (jfr Egeberg Holmgren & Hearn 2009). Mot denna bakgrund är syftet med vår uppsats att undersöka och jämföra konstruktionen av den nye mannen i svensk medierapportering om tre svenska elitpolitiker med olika partitillhörigheter och ideologiska övertygelser. Syftet är även att presentera några tolkningar av hur de genusnormer som ligger i sådana konstruktioner kan påverka trovärdigheten som politiker.³ För att uppnå syftet använder vi insikter från CSM, ett forskningsfält som statsvetenskaplig forskning relativt sällan brukar anknyta till.⁴

I Sverige har den moderate statsministern Fredrik Reinfeldt, den tidigare justitieministern och socialdemokraten Thomas Bodström och sverigedemokraternas partiledare Jimmie Åkesson ofta refererats till som unga framgångsrika politiker, vilka då antas representera någonting nytt i svensk politik inte bara som partipolitiker utan också som enskilda individer. Vad, om något, som är nytt med dessa politiker är dock oklart och något som borde kunna ses som öppet för undersökning. I vilken utsträckning som media gestaltar Reinfeldt, Bodström och Åkesson som representanter för en ny snarare än traditionell manlighet, och medias värdering av vad som representeras, är även de öppna frågor, och en del av vad vi avser att undersöka. Den studie vi presenterar i denna uppsats omfattar medierapportering i Dagens Nyheter (DN) under tiden

2 Hellre än att delta i skärmytslingar vad gäller kvaliteten på de empiriska belägg som anses stödja "the personalization of politics"-tesen (se exempelvis Karvonen 2007) vill vi här placera vår artikels hemvist i närheten av studier i bio-makt och governmentality – forskningsprogram som initialt lanserades av Foucault (2003, 2002) men som senare förts vidare av andra (i statsvetenskap exempelvis av Brown 2006; Cruishank 1999; Digeser 1992) – med andra forskningsintressen. Dessa inkluderar en mer skeptisk syn på möjligheten att på ett meningsfullt sätt upprätthålla den individ/kollektiv-dikotomi som egentligen hela den statsvetenskapliga "the personalization of politics"-debatten förutsätter.

3 Den empiriska undersökning av DN-rapportering som presenteras i föreliggande uppsats bygger på Nyström 2011.

4 Se dock exempelvis Carver 2004; Hutchings 2008; Conway 2007; Norocel 2010a, 2010b, och i svensk statsvetenskap Bjarnegård 2010, Johansson 2008, 2011. Jfr Eduards 2007; Hedlund 2006.

2010-01-01 till 2010-11-15. DN är den mest lästa dagstidningen i Sverige och är allmänt betraktad som en balanserad (oberoende liberal) kvalitetstidning. Med fokus på idén om multipla maskuliniteter redogör vi i nästa avsnitt för några teoretiska utgångspunkter och insikter inom CSM. Därefter redogör vi för forskningsläget inom CSM vad gäller "den nye mannen", först mer generellt och därefter specifikt i relation till politiskt ledarskap. En metoddeklaration följer sedan, och därefter en presentation och diskussion av våra empiriska resultat där vi använt en disposition som följer fyra teman som svarar mot attribut som i CSM ansetts karakteristiska för den nye mannen: flexibilitet; jämställdhetsorientering; lyhördhet; empati. Sist i uppsatsen sammanfattar vi våra resultat och diskuterar dess implikationer i relation till tidigare forskning.

Kritiska studier i män (och maskuliniteter)

Om någon enskild person skall tillskrivas äran av att ha grundat CSM så är det den australiensiske sociologen Raewyn Connell.⁵ Under andra delen av 1980-talet positionerade sig Connell i föreläsningar, artiklar⁶ och böcker i opposition mot det könsteoretiska paradigmet, det sätt att förstå män och maskulinitet som uttrycktes i teori om den manliga könsrollen (MSRM-theory), som i årtionden hade haft en grundmurad position i sociologi och psykologi.

[F]our basic considerations oblige us to abandon sex role theory as a framework for the social analysis of gender: its voluntarism and inability to theorize power and social interest; its dependence on biological dichotomy and its consequently non-social conception of structure; its dependence on a normative standard case and systematic misrepresentation of resistance; and the absence of a way of theorizing the historicity of gender (Connell 1987: 53-54).

Mot teorin om den manliga könsrollen ställer Connell så den ansats som han menar måste utgöra ledstjärnan för en ny mansforskning: en socialkonstruktivistisk ansats, med fokus på hur maskulinitet konstrueras i historiska och sociala processer. Att anlägga ett socialkonstruktivistiskt perspektiv på frågor kring genus var då inte i sig ett nytt grepp. Det var redan centralt i feministisk teori. I själva verket är CSM starkt influerad av den feministiska forskningen och delar många av dess förhållningssätt till kön/genus. Samtidigt är utgångspunkten inom CSM att många för genusordningen kritiska frågor förblir obesvarade inom (andra) feministiska studier. Det blir trots allt något som saknas eller blir missvisande i genusanalyser som explicit eller (oftare) implicit utgår från att maskulinitet är ett enhetligt, entydigt och stabilt fenomen som inte behöver kvalificeras eller förklaras.

5 Connell använder dock inte själv denna benämning på forskningsfältet (jfr ovan fotnot nr. 1). den kan i stället i högre grad tillskrivas Hearn (se exempelvis Hearn 2004).

6 En ofta refererad programförklaring är Carrigan, Connell & Lee 1985.

Mot den bakgrunden lanserade Connell idén om ”multipla maskuliniteter” (”multiple masculinities”), vilket anger ett fokus för CSM och också en innovation av genusforskningen i förhållande till den som redan bedrevs av (andra) feministiska genusforskare och MSRM-teoretiker. Begreppet sätter fingret på att normerande maskulinitet varierar i tid och rum, och också i skärningspunkterna med faktorer som exempelvis klass, etnicitet, sexuell läggning och ålder. Det antyder dessutom möjligheten av att det också i varje enskild kontext pågår en kamp mellan olika, ofta oförenliga, maskulinitetskonstruktioner om att upphöjas till dominerande, normerande maskulinitet. Idéerna har senare sammanfattats och utvecklats av Connell (1995) i en teoretisk modell vars hörnspelare är de tre begreppen ”hegemonisk maskulinitet”, ”förhandlad/delaktig maskulinitet” och ”underordnad maskulinitet”.

Connells teoretiska ramverk har diskuterats och också kritiserats/problematiserats inom CSM från en mängd olika perspektiv (t.ex. Hearn 2004. Connell & Messerschmidt 2005 är ett svar till kritikerna). För syftet med föreliggande uppsats är det tillräckligt att peka på risken att ett perspektiv som teoretiserar den sociala konstruktionen av män huvudsakligen i relation till feminitet (motpolen till maskulinitet) kommer att ignorera och inte riktigt fånga in den roll som ”hybridisering” kan spela för att säkerställa fortsatt hegemoni för (vissa) män. Hybridisering innebär att egenskaper som traditionellt förstås som feminina inkorporeras i maskulinitetsdefinitionerna för att i dessa samexistera med egenskaper som traditionellt setts som maskulina. Sådana hybridmaskuliniteter, eller hybridmanligheter för att använda den term som vi föredrar, konstrueras då i relation till omanlighet snarare än feminitet. Just hybridisering kan också sägas vara centralt för att förstå de förändrade normerna för manlighet som i CSM-litteraturen diskuteras i termer av ”den nye mannen”.

Den “nye mannen” i CSM

Nordberg (2005: 68) menar att traditionellt och modernt ofta är upprättade som hierarkiska motsatspar som utesluter varandra. Genom att existera i motsatspar så tilldelar de varandra mening som både kan vara positiv och negativ.

I en nordisk kontext har “den nye mannen” inom CSM ansetts orienterad mot *jämställdhet* mellan man och kvinna. Utifrån den starka jämställdhetsdiskursen förväntas en “modern” svensk man och en kvinna leva tillsammans i en jämställd relation snarare än i hierarkiska och patriarkala könsroller. Följaktligen konstrueras den nye mannen här som jämställd i relation till motsatsen, den traditionelle mannen (Ibid: 89). Andra iakttagare understryker förekomsten av en stark “jämställdhetskultur” i Sverige som gör det nästan omöjligt att inte relatera till jämställdhet (Klinth & Johansson 2010: 164; Egeberg Holmgren & Hearn 2009). I den nordiska kontexten är alltså jämställdhetsorientering en omistlig del i konstruktionen av den nye mannen.

Vidare har förkroppsligandet av de traditionellt kvinnligt kodade egenskaperna *lyhördhet* och *empati* samt det näraliggande orientering mot vård och *omsorg* av/om andra människor inklusive *barn* lyfts fram som typiskt för den nye mannen (Messner 2007; jfr Stensöta 2006). Detsamma gäller *flexibilitet* i mening av att inte vara bunden till vissa bestämda positioner och av att kunna växla mellan olika roller i olika situationer (Whitehead 2008). Den nye mannen har också ofta tillskrivits förmågan att *visa och kommunicera känslor* (Hill 2007). Det har därtill föreslagits att den nye mannens maskulinitet, till skillnad mot den traditionelle mannens maskulinitet, är någonting som *kan konsumeras* (McKay, Mikosza & Hutchins 2005: 281-282).

Var tyngdpunkten, av de ovan angivna egenskaperna, närmare bestämt ligger i diskussionerna om och beskrivningarna av den nye mannen skiljer sig delvis åt mellan olika författare. Det bör dessutom framhållas att diskussionerna om nya mansideal i praktiken ofta utgått från den vite, heterosexuelle, medelklassmannens delvis specifika erfarenheter, och att de nya mansidealens allmängiltighet därmed (bland annat av det skälet) kan problematiseras.⁷

Vad gäller nya-mannen-idealens feministiska potential – deras möjligheter att också göra något för kvinnor – får denna nog sägas vara något svårbedömd, och bör enligt vår uppfattning i alla händelser inte överdrivas. Å ena sidan möjliggör de nya idealen mäns förkroppsligande av egenskaper/värden som traditionellt förts till den privata sfären, något som torde främja omfördelning mellan kvinnor och män av aktiviteter inom respektive utanför familjen. Det kan ses som feministiskt värdefullt. Å andra sidan finns det inte mycket som talar för att nya-mannen-konstruktionerna generellt skulle bidra till ett minskat särhållande mellan könen; när vissa slags gränser utmanas tenderar nämligen andra att samtidigt förstärkas. I synnerhet kan förutsättningen för mäns görande av vad som traditionellt ansetts omanligt begripas som det samtidiga utlösandet av ett slags kompensatorisk maskulinitet: en intensifiering av vad som traditionellt ansetts manligt. Vad som då är vunnet kan i så fall diskuteras. Diskuteras kan också vad det egentligen säger om synen på kvinnor att traditionellt kvinnligt kodade attribut först måste förkroppsligas av män för att kunna tillskrivas ett (högre) samhälleligt värde. Detta vill vi begripa som en aspekt av den "hegemony of men" som den brittiske mansforskaren Jeff Hearn (2004) teoretiserat och som nya-mannen-idealerna enligt vår uppfattning inte gör så mycket åt.

7 Det senare görs i hög grad i den idag pågående forskningen inom män och maskuliniteter, vilken utmärks av en betydande mångfald av ansatser och perspektiv. Här märks bland annat forskning om queera maskuliniteter (t.ex. McCormack 2012; Pezzote and Angelo 2008; jfr Johansson 2011), svarta maskuliniteter (t.ex. Neal 2005; Richardson 2007), icke-västerländska maskuliniteter (t.ex. Gutmann 2003; Gutmann 2006; Inhorn 2012; Welland & Ribner 2008; jfr Johansson 2011), vita maskuliniteter (t.ex. Carroll 2011), män i sport och utbildning (t.ex. Harper & Harris 2010), medikaliserade maskuliniteter (t.ex. Rosenfeld and Faircloth 2006); män i litteratur (t.ex. Wahlström 2010), män och natur (Allister 2004), män i populärkultur och media (t.ex. Kord & Krimmer 2011; Watson & Shaw 2011).

Vad har då CSM-forskningen att säga om "den nye mannen" i relation till *politiskt ledarskap*? Ja, den amerikanske sociologen Michael A. Messner menar i sin essä "The Masculinity of the Governor: Muscle and Compassion in American Politics" (2007) att Kalifornien-guvernören Arnold Schwarzeneggers politiska framgångssaga kan tolkas i termer av en "hybrid masculinity". I denna manlighetskonstruktion kombineras då muskler som ett attribut med associationer till traditionell maskulinitet med egenskapen att vara medkännande ("compassionate") som traditionellt förknippats med feminitet. Symboliskt kommer detta enligt Messner till uttryck i omvandlingen i Schwarzeneggers filmstjärnekarriär från Terminator till Kindergarten Cop. Enligt Messner är relationen mellan de egenskaper som för tankarna till traditionell maskulinitet och till de egenskaper som i stället för tankarna till traditionell feminitet dock assymetrisk, där de förra tenderar att i slutändan ändå alltid ges företräde.

Den brittiske sociologen Stephen Whitehead skriver för sin del i artikeln "Meterosexuality!" (2008) om hur media gestaltat olika kandidaters maskulinitet i samband med det brittiska parlamentsvalet 2007. David Cameron sägs då ha framställts som en heterosexuell man med flera av de egenskaper som vi känner igen som utmärkande för "den nye mannen", och detta skall också ha varit till fördel för honom i mötet med väljarna. Whitehead menar att den meterosexuelle mannen är "comfortable with different sexualities and cultural identities [...] he is sensitive and expressive. He has emotional intelligence" (Whitehead 2008: 237-238).

En annan sociolog, amerikanen Michael Kimmel, menar (2006: 250-251) att frågan om manlighet fick en betydande plats i samband med presidentvalet i USA 2004; ett val som till slut kom att stå mellan George W. Bush och John Kerry. Valkampanjen framställde då det hela som ett val mellan den traditionella mannen (Bush), som gestaltades som en hårdförd säker man som vet vad han vill, och den moderna meterosexuella mannen (Kerry), som framställdes som en feminin, "flipp-flopp"-bärande, Chardonnay-drickande (icke-)man. Kerry blev på så sätt i media knuten till traditionellt feminina egenskaper och attribut vilket enligt Kimmel kom att påverka väljarna negativt.

Detta visar också på någonting viktigt vad gäller konstruktionen av den nye mannen, och som flera bedömare (exempelvis Klinth & Johansson 2010; Hill 2007) har lyft fram, nämligen att gränsdragningar mellan den nye mannen – ett senmodernt koncept för framgång – och den feminiserade mannen, icke-mannen, ofta kan vara hårfina. Det kan också uttryckas som att den nye mannen som ett hegemoniskt mansideal konstrueras både i relation till den traditionelle mannen och i förhållande till den "alltför nye", feminiserade (icke-)mannen.

Metoddeklaration

Utgångspunkten för vår studie är socialkonstruktivistisk. Knäckfrågan för forskningsdesignen handlar därför inte om att göra urval som maximerar möjligheterna att också kunna göra generaliseringar om den verklighet vi vill uttala oss om. Den socialkonstruktivistiska premissen är ju att det varken är möjligt eller relevant att tala om en verklighet som skulle kunna vara oberoende av den förståelse och de kategoriseringar vi utgår från. Metodproblemet gäller i stället kontext och sammanhang för analysen: Vem/hur avgör/s det tolkningsmässiga sammanhanget? Vilka konsekvenser får detta för vad för slags resultat som diskursanalysen kan generera? (jfr Börjesson & Palmblad 2007).

Som framgår av uppsatsens underrubrik är det en diskursanalytisk texttolkningsansats som vi använder på det empiriska materialet. Vår diskursanalytiska metod ligger härvidlag närmare Laclaus & Mouffes diskursteoretiska ansats än den gör diskurspsykologiskt/konversationsanalytiskt/etnometodologiskt influerade ansatser. Det innebär att tolkningarna av materialet i hög grad görs utifrån en forskarbestämd (av uppsatsens teoriram given) tolkningskontext snarare än utifrån andra, mer lokala kontexter där andra, som exempelvis artikelförfattarna eller DN:s läsare, fått bestämma sammanhanget för texttolkningen. Argumentet för att i vår studie hantera metodproblemet på detta sätt är den extrema knappheten på empiriska studier i politiskt ledarskap där man ens försökt att överhuvudtaget tillämpa en teoriram genererad från CSM.

Den studie vi presenterar i denna uppsats omfattar medierapportering i Dagens Nyheter (DN) under tiden 2010-01-01 till 2010-11-15. Samtliga artiklar som analyserats har varit placerade i de delar av tidningen som benämns som "Nyheter" och "Valet 2010". Sådana artiklar förväntas, till skillnad från vad som är fallet med exempelvis ledare och debattartiklar, allmänt beskriva politik och politiker på ett neutralt och objektvt sätt. Sammanlagt insamlades 381 stycken artiklar över den nämnda tidsperioden med fördelningen Reinfeldt 280 st, Bodström 53 st samt Åkesson 48 st. Dessa bedömdes efter sitt innehåll, varefter artiklar där personernas namn återfanns men saknar relevans för studien sorterades bort; exempelvis "Sebastian Carlsson, pressekreterare hos Reinfeldt" eller "framhåller 37-åringens försvarare advokat Thomas Bodström". Efter denna första grovsortering återstod sammanlagt 101 artiklar, som därefter förts till någon av den empiriska undersökningens fyra nya-mannen-markörer, för att sedan analyseras var för sig inom sin kategori(markör). Av de 101 artiklarna svarade Reinfeldt för en övervägande del.

När vi nu förflyttar oss till uppsatsens resultatredovisning vill vi också passa på att tydliggöra att de fyra nya mannen-markörer som fått styra dispositionen i denna del av uppsatsen – flexibilitet, jämställdhetsorientering, lyhördhet och empati – är teoretiskt genererade markörer som vi efter att ha samlat in materialet har uppfattat har bäring på detta. Vårt val av markörer skall dock inte på

något sätt tas för ett principiellt ställningstagande till hur den nye mannen bör definieras teoretiskt eller för empiriska undersökningar.

Dagens Nyheters representation av Fredrik Reinfeldt, Jimmie Åkesson och Thomas Bodström

FLEXIBILITET

Flexibilitet är den nye mannen-markör som är mest frekvent förekommande i det material som vi har studerat. Så beskrivs exempelvis *Fredrik Reinfeldt* i DN som en flexibel person, inte blott ideologiskt utan även genom rollbytet när han växlar mellan rollen som EU-ordförande och rollen som valarbetare:

Men de borgerliga småpartierna riskerar att bli förlorare. Fredrik Reinfeldt har snabbt kastat av sig EU-ordförandemanteln och iklätt sig valarbetarkostymen (Dagens Nyheter 2010a).

Att vara flexibel beskrivs här som ett framgångsrecept, som dock inte alla partier kan ta del av. Genom att vara flexibel sägs Reinfeldt kunna appellera till väljare på vänstersidan, vilket de övriga borgerliga partierna inte anses kunna och därför riskerar ”att bli förlorare”. Att kunna vara flexibel har då gett Reinfeldt(s parti) fördelar framför de andra borgerliga partierna som blir förlorare. Vidare framgår Reinfeldts flexibilitet då han byter roll från EU-ordförande till valarbetare; han kastar av sig sin ordförandemantel för att sedan sätta på sig sin valarbetarkostym. Således uttrycks Reinfeldts uppfattade flexibilitet på flera sätt: både ideologiskt och rollmässigt. Denna flexibilitet beskrivs då också som någonting i grunden positivt.

Reinfeldts flexibilitet kommer även till uttryck då han på ett ”överskande” sätt inleder Almedalsveckan.

Fredrik Reinfeldt bytte överskande kostym på sitt parti än en gång när han inledde Almedalsveckan. Moderaterna knycker till och med S-valaffischer när Reinfeldt ska inta rollen som landsfader med sikte på socialdemokratiska kärnväljare (Dagens Nyheter 2010f).

Här kommer flexibilitet till uttryck då Reinfeldt byter roll för att tilltala socialdemokratiska väljare, han sluter sig inte till en position utan kan röra sig över ”blockgränserna”. Det beskrivs då inte heller som någonting negativt när Reinfeldt byter roll: exempelvis används i DN ordet ”knycker” för att beskriva hans övergång, istället för starkare synonymer som till exempel att stjäla eller att sno. Vidare beskrivs Reinfeldt som ”landsfader”, vilket även det kan tolkas som att Reinfeldt kan vara flexibel i vilka roller han intar: å ena sidan en roll som appellerar till socialdemokratiska kärnväljare, å andra sidan en roll som appellerar till moderatväljare.

Det är viktigt att lyfta fram att bilden i DN av Reinfeldt som flexibel inte verkar kunna stå för sig själv. Till denna bild måste tydligen också genomgående

fogas egenskaper och metaforer med tydliga konnotationer till traditionell manlighet: han är snabb, kan kasta, klär sig i mantel eller kostym, kan vara (lands)fader och "kan ta sikte" på de byten som uppenbarar sig. I beskrivningen av Reinfeldt som flexibel uppenbarar sig därmed just sådan hybridmanlighet som är så kännetecknande för den nye mannen – åtminstone när det manlighetsideal som den nye mannen förkroppsligar också anses vara någonting för män att sträva efter.

Även *Thomas Bodström* beskrivs i flera DN-artiklar som flexibel. Under rubriken "En man med många järn i elden" framställs exempelvis Bodström på följande sätt:

Fyrabarnspappan Thomas Bodström, 48, är en man med många olika sidor: 1. Mittback i fotbollsallsvenskan med AIK 1987-1989. [...] 2. Biträdande jurist och sedan advokat på byrån Sju advokater 1990-96. Startade och var en av delägarna i Stockholms advokatbyrå 1996-2000 [...] 8. Förlorade förra veckan sin plats som ordförande i justitietskottet på grund av USA-vistelsen med sin fru och deras fyra barn som är mellan 7 och 19 år (Dagens Nyheter 2010n).

Här framträder en bild av Bodström som en verklig mångsysslare, och flexibiliteten kommer också till uttryck i texten genom uppräddandet av Bodströms olika sysselsättningar, beskrivningen av "en man med många olika sidor" och beskrivningen av "[e]n man med många järn i elden". Denna flexibilitet framställs, som framgår av formuleringarna, också som eftersträvansvärd.

Lika litet som Reinfeldts förmodade flexibilitet kan få stå för sig själv i DN:s artiklar verkar dock Bodströms kunna göra det. Den samexisterar där som vi ser med referenser till en mer traditionell manlighet som exempelvis potential till faderskap och färdigheter som idrottsutövare – men framför allt tycks det viktigt att påtala att man kan ha "många olika sidor", eller "många järn i elden" och ändå vara "en man": "En man [fast] med många olika sidor; "en man [fast] med många järn i elden." Man kan se det som att det är just uppdateringen av och räddandet av manligheten som dessa något överlastade formuleringar skall möjliggöra och att det är lanserandet av en ny (men ändå/därför riktig) slags man(lighet) som är vad det egentligen är tänkt att handla om och att detta därför måste skrivas fram på alla sätt för läsaren.

Men det är också som om det inte riktigt går att lita på att hybriditeten fungerar som manlighetskonstruktion i just detta fall; som om det här med att ha potential till faderskap och att vara en hugad fotbollsspelare o.s.v. inte riktigt skulle förmå att balansera allt det där andra, det som verkar kunna feminisera och hota återskapandet av en fungerande, modern manlighet alltför mycket. Så öppnar exempelvis berättelsen i övrigt upp för tolkningen att Bodströms främsta sysselsättning inte är de han kan utöva som fotbollsspelare, politiker, jurist eller som före detta justitieminister. Genom att beskriva Bodström som en fyrabarnspappa med många sysslor kan det tolkas som om han först och främst är orienterad mot att fullgöra sina uppgifter i den privata sfären, i familjen, i

papparollen – något som utmanar många föreställningar om manlighet. Vad gäller de övriga sysselsättningarna som omnämns i artikeln så är dessa uppgraderade i kronologisk ordning från 1987 fram tills idag (2010), där sysselsättningarna sker i olika etapper, således kan artikelrubriken anses som något missvisande då den indikerar att Bodström skulle göra många saker samtidigt.

Jimmie Åkesson tillskrivs en politisk flexibilitet då han beskrivs som öppen för förslag från de övriga partierna.

Inte heller Sverigedemokraternas ledare Jimmie Åkesson vill binda sig i frågan [...] Men Jimmie Åkesson håller ändå öppet för att partiet kan stödja en fortsatt militär närvaro, åtminstone en viss tid (Dagens Nyheter 2010).

Flexibilitet kommer här till uttryck då Åkesson inte vill binda sig vid en viss politisk position, utan i stället vill hålla möjligheterna öppna för att möjliggöra olika val.⁸ Denna flexibilitet beskrivs dock i negativa termer:

Jokern i den politiska leken är Sverigedemokraterna som tillsammans med Vänsterpartiet varit mest kritiska till den svenska truppnärvaron i Afghanistan. Hur Sverigedemokraterna ställer sig är en öppen fråga sedan partiledaren Jimmie Åkesson i helgen uttalat att partiet kan komma att stödja en fortsatt militär närvaro i landet (Dagens Nyheter 2010).

Åkesson beskrivs här inte som flexibel eller som öppen för olika förslag, istället framställs han som en ”joker” i politiken, vilket används för att beskriva någon som anses uppträda på ett oförutsägbart sätt. Det sker således en förskjutning i positioneringen av Åkesson, ifrån att betraktas som flexibel och öppen i beslutsfrågor till att i stället framställas i DN som velig och oförutsägbart genom att inte klart ta ställning till de beslut som ligger framför honom. När detta dessutom sker i sammanhang där beskrivningarna av Åkesson genomgående är tomma på referenser till egenskaper förknippade med traditionell manlighet – någon hybridmanlighet låter sig därmed svårligen konstrueras – kan vi förstå det som att DN:s representation här innebär ett omanlighetsgörande av Åkesson. Med frånvaron av hänvisningar till traditionellt manliga attribut kan detta omanlighetsgörande till och med begripas som feminisering i DN-representationen av Åkesson.

Flexibilitet är som sagt den nya-mannen-markör som är mest framträdande i det material som vi har studerat. I likhet med som hos Messner (2007: 478) som menar att flexibilitet kommer till uttryck via Schwarzeneggers strategi att skifta mellan olika roller vid offentliga framträdanden (public persona), uttrycks flexibilitet i vårt material genom att manliga politiker tillskrivs förmåga att inta olika roller i olika kontexter för att vinna politiska fördelar. Dock är det i vår studie också tydligt att det även finns ramar för hur flexibilitet får göras för att inte betraktas som någonting negativt. I Åkessons fall visade sig detta genom

8 Se även Dagens Nyheter 2010.

beskrivningar av honom i negativa termer som obeslutsam och oförutsägbart; flexibilitet blir således någonting negativt. Beskrivningen av Åkessons flexibilitet kan här kontrasteras mot framställningen av både Reinfeldt och Bodström, vilka i stället rör sig inom diskursen om den nye mannen och där flexibilitet beskrivs som ett "framgångsrecept" respektive som utmärkande för "en man" i tiden. Detta kan tolkas som att då någon som positioneras i diskursen om den nye mannen gör flexibilitet anses det som någonting positivt, till skillnad från då någon som anses vara en traditionell (icke-)man eller en feminiserad (icke-)man/kvinna gör flexibilitet då det i stället beskrivs som någonting negativt.

JÄMSTÄLLDHET

Jämställdhet är närvarande i representationen av alla tre politikerna, men på olika sätt och med olika värdering av vad respektive politiker härvidlag representerar. Vad gäller *Fredrik Reinfeldt* så beskrivs han som förespråkare för jämställdhet. Den bild som DN ger av Reinfeldts jämställdhetsorientering är då också genomgående positiv: "Reinfeldt talar sig [...] varm för mer jämställdhet i familjerna och att det krävs en attitydförändring bland män", kan det exempelvis heta (Dagens Nyheter 2010e). Inte ens tillskrivandet i en (rubrik)kontext av "Könskvotering splittrar alliansen" av en positiv syn på könskvotering i börsbolagens styrelser görs till något problem för Reinfeldts jämställdhetsorientering.

Kvotering för att få in fler kvinnor i börsbolagens styrelser? Absolut inte, svarade näringsminister Maud Olofsson på Internationella kvinnodagen. En väg värd att pröva, sade hennes chef statsminister Fredrik Reinfeldt (Dagens Nyheter 2010b).

Kontrasterad mot Olofsson framställs Reinfeldt här som extra mån om jämställdheten under en dag, internationella kvinnodagen, då kvinnors intressen borde kunna prioriteras. Och trots att det förhållningssätt till kvotering som Reinfeldt tillskrivs egentligen skulle kunna förstås som det mer radikala och kontroversiella lyckas Reinfeldt i artikeln faktiskt undkomma ansvaret för att splittra alliansen – genom olika retoriska grepp förs ansvaret för att så split i stället över på Olofsson.

Med tillskrivandet av en kvoteringslinje i jämställdhetsdebatten kan Reinfeldt sägas löpa risken att framstå som omanlig. Ändå kan citatet ovan knappast sägas innebära ett omanlighetsgörande av honom. I beskrivningen av Reinfeldt återfinns tvärtom flera av de attribut som har ansetts utmärkande för traditionell manlighet – framför allt tillskrivs han genom kontrastering mot Olofsson ett antal saker som hon inte är: (hennes) chef, statsminister, resonerande och reflekterande, talande snarare än svarande. Därvid aktiveras samtidigt populära och seglivade diskursiva föreställningar om (avgörande) skillnader mellan könen, något som då också i sammanhanget kan förstås som förutsättningen för att idéerna om könskvotering skall kunna uppfattas som legitima.

Thomas Bodströms jämställdhetsorientering, å sin sida, beskrivs i DN genom referenser till handlingar och ställningstaganden när han "måste" välja mellan om han ska stanna kvar med familjen i USA eller åka tillbaka till riksdagsarbetet i Sverige.

Livet är fullt av svåra val och det här är ett av de absolut svåraste. Jag ska prata med min familj, Mona Sahlin och andra i partiet. På måndag måste jag ha bestämt mig. 17.20 går ett plan från New York som jag senast måste ta för att kunna vara i riksdagen på tisdag (Thomas Bodström citerad i Dagens Nyheter 2010m).

Jämställdhet kommer här till uttryck via det sätt som Bodström hanterar situationen. Det är inte så mycket att han spenderar tid med familjen som hur han resonerar i sitt beslut. Genom att placera familj först, och först därefter partiet, kan detta för det första tolkas som att Bodström prioriterar familjen före politiken, det är familjens önskemål som kommer i första hand. För det andra: genom att han förbinder sig att tala med familjen skapas en bild av att också de övriga familjemedlemmarnas röster vägs in i beslutet. Med andra ord tar Bodström inte beslutet själv utan att rådfråga familjen, vilket kan tolkas som en jämställdhetsorientering hos Bodström då motsatsen skulle vara att enväldigt ta beslutet.

Till skillnad från vad som var fallet för Reinfeldt är det dock inte en entydigt positiv bild som ges i DN av Bodströms jämställdhetsorientering. När socialdemokraternas arbete med att få fram en ny statsministerkandidat inför valet 2014 skall beskrivas, och vad som då anses tala för respektive mot Bodströms kandidatur, lyfts Bodströms förhållningssätt till jämställdhet i stället fram som något som påverkar hans omdöme negativt:

Talar emot: Har tvingats lämna riksdagen när han åkt till USA med familjen. Hans omdöme ifrågasätts också av ledande socialdemokrater DN talat med (Dagens Nyheter 2010q).

Här framgår det explicita negativa yttringar om Bodström, hans val av familj före politik skulle då vara uttryck för ett dåligt omdöme. Vidare beskrivs det som att han har "tvingats" åka till USA med familjen, att det inte är ett eget medvetet val han har gjort, vilket kan tolkas som att det självklara valet för Bodström förväntas vara att välja riksdagsarbete före familjen.

DN-rapporteringen om *Jimmie Åkesson* visar dock att det också är svårt att förhålla sig passiv till jämställdhet då även detta kan beskrivas som något negativt. Under rubriken "Nästan bara män om SD får välja Manlig dominans på riksdagslistan..." skrivs det att Åkesson

enligt vad DN erfar, sagt i partistyrelsen att han ska be valkonferensen att ge styrelsen mandat att godkänna riksdagslistan. [...] Och det är män, män, män, framförallt från Sydsverige. (Dagens Nyheter 2010c)

Här framställs det som att Åkesson söker ett godkännande av Sverigedemokraternas riksdagslista helt utan att bekymra sig över vad som samtidigt beskrivs som en stor underrepresentation av kvinnor: listan sägs ha en ”manlig dominans”, och ”det är män, män, män”. En bild ges därmed av Åkesson som icke jämställdorienterad, och det beskrivs i DN som något negativt.⁹

För att då summera vad vi kommit fram till så här långt så kan vi först säga att jämställdhetsdiskursens hegemoniska ställning i en svensk kontext är fullt synlig också i vår studie om tre framträdande svenska politiker med olika partitillhörigheter. Därmed ligger våra resultat i linje med den bild som flera iakttagare tidigare framhållit som utmärkande för andra områden än det (mer formellt) politiska i Sverige/Norden. Det innebär i sin tur att det enligt vår uppfattning knappast går att begripa hur manlighet konstrueras i svensk politik utan att också föra in det svenska jämställdhetsprojektet i analysen, eller med Klinth & Johanssons ord (2010: 164) ”det är nästan omöjligt [i Sverige] att förhållas sig passiv till jämställdhet”. Följaktligen presenteras både Reinfeldt och Bodström i DN som personer med aktiva förhållningssätt till jämställdhet, och som representationen av Åkesson visar framställs det som negativt när jämställdhetsorientering inte anses föreligga. Så vitt gäller jämställdhet är vår tolkning vidare att Åkesson positioneras diskursivt av DN som en traditionell snarare än som en ny man.

Samtidigt verkar jämställdhetsorientering även kunna beskrivas i negativa ordalag, som någonting som kunde motverka karriären (Bodström). En tolkning av representationen av Bodströms jämställdhetsorientering är att den provocerar genom att utmana den livaktiga skillnadsdiskurs i vilken det (uppfattat) maskulina och det (uppfattat) feminina hålls isär och där män och kvinnor inte får bli ”alltför lika”. Vi menar här att Bodström tänjer gränserna för den nye mannen, det vill säga när han beskrivs som någon som väljer familjen före karriären så uppstår samtidigt en öppning för ett potentiellt omanlighetsgörande.

LYHÖRDHET

Moderaterna försöker upprepa framgångsreceptet från förra valet. Fredrik Reinfeldt tar ytterligare kliv in på Socialdemokraternas jaktmarker med löften om höjda löner för kommunalarbetare och att bli mer lyhörd till offentliganställdas krav (Dagens Nyheter 2010a).

I citatet ovan beskrivs *Reinfeldt* uttryckligen som lyhörd, vilket i DN också ses som någonting positivt: ett ”framgångsrecept”. Samtidigt finns här en

9 Se även Dagens Nyheter 2010d.

ambivalens i beskrivningen då lyhördhet också kan tolkas som en nödvändighet för Reinfeldt. Att han skall bli mer lyhörd (för offentliganställda) beskrivs som krav, inte som önskemål, förväntningar eller behov. Reinfeldt beskrivs även med en jaktmetafor; han är en jägare som måste in på socialdemokraternas "jaktmarker". Här framträder i beskrivningen av Reinfeldt återigen ett slags hybridmanlighet som kombinerar både traditionellt kvinnliga och traditionellt manliga egenskaper.

I *Bodströms* fall uttrycks lyhördhet i DN-rapporteringen i relation till familjen och till partiet (Dagens Nyheter 2010m). I det sammanhanget citerar DN vidare ledaren för socialdemokraternas riksdagsgrupp Sven-Erik Österberg: "[j]ag kan inte påverka vilket beslut han tar, det här beslutet måste han ta tillsammans med sin familj." För Österberg framstår det som en självklarhet att Bodström ska samråda med familjen i beslutet, samtidigt förväntas det inte av Bodström att påverkas av det Österberg eller andra säger: "jag kan inte påverka vilket beslut han tar". Det finns här en viss ambivalens till vem Bodström ska vara lyhörd för, familjen eller partiet, men hans potentiella lyhördhet ses i DN-rapporteringen i grunden som någonting positivt.

Åkesson, å sin sida, beskrivs av DN snarare som icke lyhörd. Detta märks i rapporteringen från arbetsprocessen med att ta fram sverigedemokraternas riksdagslista (Dagens Nyheter 2010c). Genom återgivandet av den händelse där Åkesson ber styrelsen om mandat ges en bild av att Åkesson inte är lyhörd inför medlemmarnas åsikter och önskemål för riksdagslistans utformande. Det kan tolkas som negativt att Åkesson inte är lyhörd inför partimedlemmarna och således negativt att inte vara lyhörd som politiker. Vidare kan detta tolkas som att Åkesson vad gäller lyhördhetsmarkören inte kan representeras som en ny man inom diskursen, han får snarare förkropppliga den traditionella mannen.

Så hur kan då lyhördhet sammanfattningsvis förstås i materialet? Nordberg (2005: 70) menar att traditionellt feminint kodade egenskaper kan "lösgöras" från sina diskursiva kopplingar till feminitet. I vår empiriska undersökning har lyhördhet status av någonting positivt, vilket då kan förstås i termer av att det lösgjorts från kopplingarna till feminitet för att i stället inkorporeras i diskursen om den nye mannen. Dock har lyhördhet inte samma status som jämställdhet, att förhålla sig passiv till lyhördhet beskrivs inte som något negativt i samma utsträckning som att förhålla sig passiv till jämställdhet.

Samtidigt finns det en viss ambivalens vad gäller vem/vad som man skall vara lyhörd emot: familjen eller partiet. Representationen av Bodström visar att det inte förväntades av honom att välja politiken framför familjen, vilket kan förstås som att han i första hand betraktades som en familjefar och först i andra hand som politiker; därför förväntas det av honom att först vara lyhörd för familjens önskemål och därefter för partiets önskemål. Whitehead (2008: 237) menar att ansatser till att söka balansera mellan familj och arbete är något som blir allt vanligare för moderna män, och i likhet med vad Whitehead hävdar om

Gordon Brown representeras Bodström i första hand som en familjeman och i andra hand som en politiker. Gränsdragningen mellan privat och offentligt utmanas här, den blir under vissa omständigheter oklar; vi menar dock att Bodström här möter ett diskursivt motstånd och relativt rigida föreställningar om vad som är privat och/eller offentligt.

EMPATI

I en artikel om tillsättandet av en utredning för att tillåta surrogatmödraskap i Sverige beskrivs *Reinfeldt* i DN som empatisk:

[K]änsломässigt tror jag att man får en koppling till ett barn man har i sin mage under många månader. Man kan ändra sig, sade han (Dagens Nyheter 2010h).

I texten uttrycks Reinfeldts empati genom att i sitt resonemang utgå ifrån ett känsломässigt plan och visa empati till mödrarna som är havande. Eftersom han själv inte kan bära barn återstår att genom inlevelseförmåga leva sig in i vad det skulle innebära att vara havande; Reinfeldts slutsats i resonemanget är att man skapar band till sitt/sina barn och därför inte vill lämna ifrån sig dem. Det framgår inte i artikeln om detta anses positivt eller negativt.

När det gäller representationen i DN av *Bodström* uttrycks empati på flera olika sätt, exempelvis i återgivandet av hur Bodström talar om kriminalitet och brottslingar. Han beskrivs då som någon som opponerar sig emot att allt fler straffas istället för att vårdas (Dagens Nyheter 2010i). Empati uttrycks här då Bodström får agera förespråkare av en vårdande princip då han tar ställning för vård före straff av kriminella som metod för att motverka brottslighet i samhället.¹⁰ Detta avspeglas även i att Bodström får ge uttryck för uppfattningen att fler grova brottslingar borde få vård istället för straff. Materialet uppvisar en relativt neutral hållning till både straff och vård som metoder, men noterbart är ändå att Bodströms orientering mot vård, då han förespråkar vårdande principer framför straffande principer, inte i grunden anses som någonting negativt.

Så vitt i stället gäller *Åkesson* görs denne empatisk i återgivandet av ett uttalande i anslutning till Mona Sahlins besked om hennes avgång som partiförande för socialdemokraterna:

På ett personligt plan kan jag tycka att det är tråkigt, hon var den första att ta en offentlig debatt med mig och hon har varit respektfull och trevlig när vi mötts i riksdagen. Hon har det nog ganska tufft i dag (Jimmie Åkesson citerad i Dagens Nyheter 2010r).

Här tar sig empati uttryck då *Åkesson* sätter sig in i Sahlins situation. Han visar att han förstår att Sahlin har det tufft. Artikeln uttrycker dock inte några värderingar om huruvida empati skall anses bra eller dåligt i detta fall.

Åkessons empatiska orientering är emellertid inte entydig. Exempelvis

10 Se även Dagens Nyheter 2010j och Dagens Nyheter 2010k.

beskrivs han också som förespråkare av en sänkning av straffmyndighetsåldern till 12 år (Dagens Nyheter 2010f). Till skillnad från Bodström som får tala i termer av vård så får Åkesson tala i termer av straff. Det kan då tolkas som att Åkesson avvisar ett empatiskt förhållningssätt då strafflinjen till skillnad från vårdlinjen inte kräver någon djupare förståelse av brottet bortom det rent juridiska. I sammanhanget finns det inget särskilt som kan ses som uttryck för någon värdering om huruvida empati skall förstås som positivt eller negativt i just detta fall. Den bild som ges av Åkesson kan även tolkas som att Åkesson är empatiskt orienterad mot brottsoffren till skillnad från Bodström som orienterar sig mot brottslingarna.

Empati är den nya-mannen-markör som är minst återkommande i det material som vi har studerat. En möjlig tolkning av detta är att det inte skett en diskursiv förskjutning i maskulinitetsdiskursen med avseende på denna markör och att kopplingen till feminitet fortfarande är en del av empatibegreppet (jfr Nordberg 2005: 70). Då den nye mannen skapas i motsats till den traditionella mannen och således måste utmärka sig genom att inte göra traditionell maskulinitet på traditionellt sätt, kan den nye mannen förväntas uttrycka och/eller tillskrivas en empatisk orientering även om den uppfattas som en traditionellt kvinnligt kodad egenskap. Vi menar att det kan förstås som att de som positioneras i diskursen om den nye mannen när det gäller denna markör inte har inkorporerat denna i samma utsträckning som exempelvis är fallet vad gäller flexibilitets-, jämställdhets- och lyhördhetsmarkörerna.

Slutsatser

Efter att ha visat hur olika konstruktioner av den nye mannen uttrycks i medias representation av tre framgångsrika svenska politiker med olika partitillhörigheter och ideologiska hemvister skall vi i detta avsnitt bli något mer explicita vad gäller betydelsen för trovärdigheten som politiker. Det första vi då kan konstatera är att det avgörande för i vad mån respektive politiker framställs som trovärdig eller inte i media inte så mycket handlar om vilka markörer som beskrivs som centrala i konstruktionen av den nye mannen. Det handlar snarare om hur de politiker som positioneras i diskursen om den nye mannen relaterar till andra diskurser, och vilken status dessa andra diskurser har (exempelvis jämställdhetsdiskurs eller flexibilitetsdiskurs).

Flexibilitet är den nya-mannen-markör som är mest framträdande i det empiriska material vi har studerat. Den kan i konstruktionen av den nye mannen förstås som ett inslag i en manlighetshybrid som framträder när manlighet också konstrueras utifrån traditionellt kvinnligt kodade egenskaper, och är oftast laddad med positiva associationer. Följaktligen förefaller Steven Whiteheads slutsatser om hur den nye mannen konstrueras i brittisk politik,

och särskilt då hur David Camerons koncept för framgång skall förstås, mycket relevanta även för den svenska kontexten.

Vår studie indikerar dock samtidigt att förhållandet mellan flexibilitet och trovärdighet för män i politiken kan vara mer komplex jämfört med hur det framställs av Whitehead. Tidigare framhöll vi att gränsen mellan den nye mannen och den feminiserade (icke-)mannen ofta kan vara diffus. Det kunde också uttryckas som att som hegemoniskt mansideal så konstrueras den nye mannen både i relation till den traditionelle mannen och i förhållande till den "alltför nye", feminiserade (icke-)mannen. Utifrån vår studie är det tydligt att detta att konstrueras som flexibel inte i sig är någon garanti för trovärdighet – om man är alltför flexibel eller flexibel på fel sätt löper man snarare risken att exkluderas från nya-mannen-diskursen genom att framstå som omanlig, och det är ägnat att undergräva snarare än att stärka trovärdigheten som politiker. Så kunde exempelvis Jimmie Åkesson representeras i DN som (relativt) oförutsägbar och obeslutsam och detta kan då tolkas som att Åkesson så vitt gäller flexibilitetsmarkören inte positioneras inom ramen för diskursen om den nye mannen – men märk väl knappast heller inom ramen för diskursen om den traditionelle mannen inom vilken det uppfattat rationella och handlingskraft kan begripas som utmärkande karakteristika. Även om det finns vissa ramar för när flexibilitet är och inte är en politisk tillgång, kan representationen av Reinfeldt ses som exempel på att flexibilitet, när det väl görs rätt, kan stärka din trovärdighet som man i politiken.

Den tidigare forskningen om den nye mannen i relation till politiskt ledarskap har bedrivits av ett fåtal sociologer, och då dessutom i anglo-amerikanska kontexter utan mycket diskussion om den roll som jämställdhet kan spela i konstruktioner av den nye mannen. Om än inte speciellt inriktad mot politiskt ledarskap ger tidigare forskning inom CSM om den nye mannen anledning till förväntningar om att just jämställdhet borde vara centralt för konstruktioner av den nye mannen i den nordiska kontext som vår empiriska studie kan placeras i. Resultaten av vår undersökning ligger i linje med dessa förväntningar: i svensk politik konstrueras den nye mannen som jämställdhetsorienterad. Värt att notera är dock samtidigt, för det första, att jämställdhet inte är den mest frekvent förekommande nya-mannen-markören i det material som vi har studerat – där återfinns oftare hänvisningar till flexibilitet. För det andra: eftersom jämställdhetsdiskurs har en hegemonisk status i den länderkontext vår studie rör sig inom så menar vi att en central fråga för trovärdigheten här ligger i hur jämställdhet görs. För en politiker som positioneras i diskursen om den nye mannen är det viktigt att framstå som jämställdhetsorienterad – det stärker trovärdigheten – men man bör också vara införstådd med konsekvenserna av att framstå som "alltför" jämställdhetsorienterad eller jämställdhetsorienterad "på fel sätt", det kan i stället påverka trovärdigheten negativt.

En annan nye-mannen-markör som märks i DN:s representation av

Reinfeldt, Bodström och Åkesson är lyhördhet, vilket då kan förstås som en ytterligare variant på temat hybridmanlighet. Lyhördhet framställdes därvid som något positivt då det ansågs komma till uttryck och beskrevs som negativt när det inte uttrycktes.

Den som positioneras diskursivt som en ny man kan göra många saker som inte den som positioneras som en traditionell man kan göra utan att det anses som negativt. Den av de politiker som diskuterats i denna uppsats som tycks kunna dra flest fördelar av att positioneras i diskursen om den nye mannen är Fredrik Reinfeldt; Reinfeldt som representeras i DN som någon som talar ”på rätt sätt” om jämställdhet och även är lyhörd och flexibel ”på rätt sätt” – för att det skall uppfattas som positivt. Följaktligen menar vi att Reinfeldt kommer relativt nära förkroppsligandet av hegemonisk manlighet. Det skulle vara intressant att framöver bedriva vidare undersökningar kring vad för slags kulturella ideal som möjliggör den här sortens hegemonisk manlighet och kring kopplingen mellan de kulturella ideal det representerar och institutionell makt.

Vi menar att även Thomas Bodström positioneras diskursivt i DN som en ny man, men också att han möter ett visst motstånd på grund av det. Skillnaden mellan Bodström och Reinfeldt är att Bodström inte kommer lika nära förkroppsligandet av ett hegemoniskt ideal på grund av vad som kan förstås som att alltför mycket tänja på gränserna när det gäller vad som kan förstås som manligt, det vill säga när Bodström gör ”alltför mycket” jämställdhet är hans fokus på familjen och inte på politiken.

Jimmie Åkesson är den som utifrån markörerna minst (i relation till Reinfeldt och Bodström) positioneras i DN som en ny man. Både vad gäller jämställdhet och lyhördhet beskrivs Åkesson mer som en traditionell än som en ny man. Detta är dock inte lika stringent när hans förhållningssätt till empati beskrivs, då framställs han både som empatisk i linje med nya-mannen-diskursen och som icke-empatisk vilket kan ses som mer traditionellt i sammanhanget. Och vidare: när flexibilitet uttrycks så blir det för Åkessons del beskrivet som något negativt, han blir en joker. Någon motsvarande insats, som för Reinfeldt och Bodström vilka blir uppbackade av omkringliggande maskulint kodade egenskaper när de rör sig mot/i det omanliga och feminina gränslandet, görs då inte heller för att upprätthålla Åkessons manlighet. Han blir snarare feminiserad när han rör sig inom gränslandet för diskursen om den nye mannen. Vår slutsats av detta är att även när markörerna görs rätt kommer inte alla bli beskrivna i linje med diskursen om den nye mannen, vilket visar sig i hur beskrivningen av politikerna framställs och om de framställs som trovärdiga eller inte.

Diskursen om den nye mannen verkar, vilket också vår studie tyder på, ha kommit för att stanna i svensk politik. Det innebär emellertid inte, vill vi understryka, att det skulle vara rimligt att tänka sig att de mansideal den pekar ut inom överskådlig framtid skulle upphöra att framstå som kontroversiella

eller alltid vara till ens fördel som svensk man i politiken. Snarare är det kanske ett tecken att Thomas Bodström numera har dragit sig tillbaka från politiken, liksom att vad som senare har hänt inom den svenska socialdemokratin – partiledarbytet från Håkan Juholt till Stefan Löfven – kanske också kan ses som ett steg från en ny, känsloutlevande mansroll till en mer traditionell, självkontrollerad, mansroll. På motsvarande sätt kan man fundera över om inte den relativt mjuka framtoningen hos Göran Hägglund, kristdemokraternas partiledare, gjorts till mer av problem för hans politiska ledarskap än vad den relativt hårda framtoningen gjorts för folkpartiledaren Jan Björklund, trots att det är den förre snarare än den senare som därvid förkroppsligar idéer om en ny manlighet.

Vi vill avsluta den här uppsatsen med att peka ut vad vi ser som några angelägna uppgifter för den fortsatta forskningen kring politiskt ledarskap och nya manlighetsideal i och bortom den svenska kontexten. Både teoretiskt och empiriskt bör det då rimligen handla om att dra den grundläggande idén om multipla maskuliniteter längre än vad vi haft möjlighet att göra i denna uppsats, och visa hur mansideal också informeras av sexualitet, etnicitet, ålder, kultur, klass etc. Litet självkritiskt får vi nog nämligen tillstå att den empiriska studie vi genomfört på sätt och vis kanske ändå inte förmår göra full rättvisa åt den mångfald som kan finnas av möjliga mansideal (även om vårt syfte med uppsatsen är mer modest). Den fortsatta forskningen kring politiskt ledarskap och nya manlighetsideal bör då också gärna spegla heterogeniteten och mångfalden av forskningsintressen inom forskningsfältet män och maskuliniteter, till exempel genom att anknyta till dess aktuella diskussioner om queera maskuliniteter, svarta maskuliniteter, icke-västerländska maskuliniteter, vita maskuliniteter, män i sport och i utbildning, medikaliserade maskuliniteter, män i litteraturen, män och natur, män i populärkultur och media och så vidare.

Referenser

- Allister, Mark, 2004. *Eco-Man: New Perspectives on Masculinity and Nature*. Charlottesville: Virginia University Press.
- Bjarnegård, Elin, 2010. *Men in politics – Revisiting Patterns of Gendered Parliamentary Representation in Thailand and Beyond*. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Blondel, Jean & Thiebault, Paul John, 2009. *Political Leadership, Parties and Citizens. The Personalisation of Leadership*. London: Taylor & Francis Ltd.
- Brown, Wendy, 2006. *Regulating Aversion. Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Princeton: Princeton University Press.
- Börjesson, Mats & Palmblad, Eva, 2007. "Introduktion". I: Börjesson, Mats & Palmblad, Eva (red.) *Diskursanalys i praktiken*, s 7-28. Malmö: Liber.
- Carrigan, Tim, Connell, Bob & Lee, John, 1985. "Toward a New Sociology of Masculinity", *Theory and Society* 14, s 551-604.
- Carroll, Hamilton, 2011. *Affirmative Reaction: New Formations of White Masculinity*. New York: Duke University Press.
- Carver, Terry, 2004. *Men in Political Theory*. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Connell, Robert. W., 1987. *Gender & Power. Society, the Person & Sexual Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, Robert. W., 1995. *Masculinities*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, Robert.W., & Messerschmidt, Jim W., 2005. "Hegemonic Masculinity – Rethinking the Concept", *Gender and Society* 19, s 829-859.
- Cruikshank, Barbara, 1994. *The Will to Empower. Democratic Citizens and other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dagens Nyheter* 2010a. "M tar nytt kliv åt vänster", 23 januari.
- Dagens Nyheter* 2010b. "Könskvotering splittrar alliansen", 9 mars.
- Dagens Nyheter* 2010c. "Nästan bara män om SD får välja Manlig dominans på riksdagslistan: Kompetens avgör", 16 mars.
- Dagens Nyheter* 2010d. "SD-ledning fick igenom sin lista", 28 mars.
- Dagens Nyheter* 2010e. "Jämlikheten kan bli S trumfkort", 29 maj.
- Dagens Nyheter* 2010f. "Moderat kostymbyte ska locka S-väljarna", 1 juli.
- Dagens Nyheter* 2010g. "Invandringspolitik viktigast i höst", 5 juli.
- Dagens Nyheter* 2010h. Artikel utan rubrik, 31 juli.
- Dagens Nyheter* 2010i. "Rättspsyk vårdar färre Kriminolog: Många mördare är allvarligt psykiskt störda och borde få vård", 10 augusti.
- Dagens Nyheter* 2010j. "Rödgröna satsar extra miljard mot brott", 2 september.
- Dagens Nyheter* 2010k. "Rödgröna kopierar borgerliga förslag", 8 september.
- Dagens Nyheter* 2010l. "Batra M:s nya gruppleddare", 4 oktober.
- Dagens Nyheter* 2010m. "Bodström tvingas välja – riksdagen eller USA", 14 oktober.
- Dagens Nyheter* 2010n. "En man med många järn i elden", 14 oktober.
- Dagens Nyheter* 2010o. Artikel utan rubrik, 18 oktober.
- Dagens Nyheter* 2010p. "Frågan om Afghanistanstyrkans mandat ska upp i riksdagen i början av november", 20 oktober.
- Dagens Nyheter* 2010q. Artikel utan rubrik, 15 november.
- Dagens Nyheter* 2010r. "Kollegerna: Beklagligt", 15 november.
- Digester, Peter, 1992. "The Fourth Face of Power", *The Journal of Politics* 54, s 977-1007.
- Egeberg Holmgren, Linn & Hearn, Jeff, 2009. "Framing 'men in feminism': theoretical locations, local contexts and practical passings in men's gender-conscious positioning on gender equality and feminism", *Journal of Gender Studies* 18, s 403-418.
- Eduards, Maud, 2007. *Kroppspolitik – om Moder Svea och andra kvinnor*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.
- Foucault, Michel, 2002. *Sexualitetens historia. Band 1. Viljan att veta*. Fjärde svenska

- utgåvan av "Histoire de la sexualité. La volonté de savoir". Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Foucault, Michel, 2003 (1975). *Övervakning och straff. Fängelsets födelse*. Fjärde svenska utgåvan av "Surveillir et punir". Lund: Arkiv förlag.
- Gutmann, Matthew C. (ed.), 2003. *Changing Men and Masculinities in Latin America*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gutmann, Matthew C., 2006. *The Meanings of Macho: Being a Man in Mexico City*. Berkeley: University of California Press.
- Harper, Shaun R. & Harris III, Frank (eds), 2010. *College men and masculinities: Theory, research, and implications for practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hedlund, Gun, 2006. "Genus och det nya kommunala ledarskapet", *Kommunal ekonomi och politik* 10, s 41-62.
- Hearn, Jeff, 2004. "From Hegemonic Masculinity to the Hegemony of Men", *Feminist Theory* 5, s 49-72.
- Hill, Helena, 2007. *Befria mannen! Idéer om förtryck, frigörelse och förändring hos en svensk mansrörelse under 1970- och tidigt 1980-tal*. Bokförlaget h:ström - Text & Kultur.
- Hutchings, Ken, 2008. "Making Sense of Masculinity and War", *Men and Masculinities* 10, s 389-404.
- Inhorn, Marcia, C., 2012. *The New Arab Man: Emergent Masculinities, Technologies, and Islam in the Middle East*. Princeton: Princeton University Press.
- Johansson, Joakim, 2008. "Misslyckandets beslutsteori". *Statsvetare ifrågasätter - Uppsalamiljön vid tiden för professorsskiftet den 31 mars 2008*. Uppsala: Acta universitatis upsaliensis.
- Johansson, Joakim, 2011. "Bokanmälan: nya svenska fäder", *NORMA: Nordisk tidsskrift för maskulinitetsstudier* 6(2), s 195-200.
- Karvonen, Lauri, 2007. "The Personalization of Politics". Konferenspaper till ECPR, Pisa 6-8 September 2007.
- Kimmel, Michael S., 2006. *Manhood in America - A Cultural History*. New York: Oxford University Press.
- Klinth, Roger & Johansson, Thomas, 2010. *Nya svenska fäder*. Umeå: Boréa.
- Kord, Susanne & Krimmer, Elisabeth, 2011. *Contemporary Hollywood Masculinities: Gender, Genre, and Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- MacAllister, Ian, 2007. "The Personalization of Politics". I: Dalton, Russell. J. & Hans-Dieter Klingemann (eds) *Oxford Handbook of Political Behaviour*.
- McCormack, Mark, 2012. *The Declining Significance of Homophobia: How Teenage Boys are Redefining Masculinity and Heterosexuality*. Oxford: Oxford University Press.
- McKay, Jim, Mikosza, Janine & Hutchins, Brett, 2005. "Gentlemen, the Lunchbox has Landed". Representations of Masculinities and Men's Bodies in the Popular Media". I: Kimmel, Michael S., Hearn, Jeff & Connell, Robert W., (eds), *Handbook of Studies on Men & Masculinities*. London: Sage.
- Messner, Michael A., 2007. "The Masculinity of the Governorator - Muscle and Compassion in American Politics", *Gender & Society* 21, s 461-480.
- Möller, Tommy, 2009. *Politiskt ledarskap*. Malmö: Liber.
- Neil, Mark. A., 2005. *New Black Man*. New York: Routledge.
- Nordberg, Marie, 2005. *Jämställdhetens spjutspets - Manliga arbetstagare i kvinnoyrken, jämställdhet, maskulinitet, femininitet och heteronormativitet*. Göteborg: Bokförlaget Arkipelag.
- Nordberg, Marie, 2003. "Jämställdhetens spjutspets? - Rollmodeller, velournissar och andra män i kvinnoyrken". I: Johansson, T. & Kuosmanen, J., eds., *Manlighetens många ansikten - fäder, feminister, frisörer och andra män*. Malmö: Liber.
- Norocel, Christian, 2010a. "Constructing radical right populist resistance: Metaphors of heterosexist masculinities and the family question in Sweden", *NORMA: Nordic Journal for Masculinity Studies* 5, s 169-183.

- Norocel, Christian, 2010b. "Romania is a family and it needs a strict father: conceptual metaphors at work in radical right populist discourses". I: *Nationalities Papers*, 38.5, s 705-721.
- Nyström, Dennis, 2011. "Den nye mannen i svensk politik. Bilden av Fredrik Reinfeldt, Thomas Bodström och Jimmie Åkesson i Dagens Nyheter". Kandidatuppsats i statsvetenskap, ht 2010. Västerås: Mälardalens högskola.
- Pezzote, Angelo, 2008. *Straight Acting: Gay Men, Masculinity and Finding True Love*. New York: Kensington Publishing.
- Richardson, Riché, 2007. *Black masculinity and the U.S. South: from Uncle Tom to gangsta*. Athens: University of Georgia Press.
- Rosenfeld, Dana & Faircloth, Christopher A., (eds) 2006. *Medicalized Masculinities*. Philadelphia: Temple University Press.
- Stensöta, Helena, 2006. *Den empatiska staten. Jämställdhetens inverkan på daghem och polis 1950-2000*. Studies in Politics, 85. Göteborg: Statsvetenskapliga institutonen, Göteborgs universitet.
- Wahlström, Helena, 2010. *New Fathers?: Contemporary American Stories of Masculinity, Domesticity and Kinship*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Watson, Elwood & Shaw, Marc E., 2011. *Performing American Masculinities: The 21st-Century Man in Popular Culture*. Bloomington: Indiana University Press.
- Welland, Christauria & Ribner, Neil G., 2008. *Healing from Violence: Latino Men's Journey to a New Masculinity* New York: Springer Publishing Company.
- Whitehead, Stephen, 2008. "'Metrosexuality!' – Cameron, Brown and the politics of 'new masculinity'", *Public Policy Research* 14, s 234-239.

Översikter och meddelanden

Nya anslag från VR, RJ och FAS

Den statsvetenskapliga forskningen i Sverige är starkt beroende av extern finansiering. Sedan länge har tre institutioner haft en särställning när det gäller finansiering av forskning inom statsvetenskapens traditionella kärnområden, nämligen Vetenskapsrådet, Riksbankens jubileumsfond och FAS. Konkurrensen om forskningsanslag är i dag mycket hård och de projekt som ges anslag får därmed i någon mening anses representera forskningsfronten inom svensk statsvetenskap.

Det är av allmänt intresse att delge hela ”statsvetarsverige” information om innehållet i denna nya forskning. I stort sett alla de forskare som erhållit nya projektbidrag i statsvetenskap för år 2012 från Vetenskapsrådet, Riksbankens jubileumsfond och FAS publicerar därför en sammanfattning av sin forskningsansökan i tidskriften. (Av utrymmesskal har vi begränsat redovisningen till bidragsformerna projekt och program i den ordinarie utlysningen.)

Miljö och politik i Anthropocen: orsaker och effekter av miljöpolicy i ett komparativt och longitudinellt perspektiv

Andreas Duit & Thomas Sommerer

Detta projekt utgår från två huvudfrågor:

1. Vad förklarar skillnader mellan länder i hur de har svarat på miljöproblemens utmaningar genom att upprätta policys och regleringar av olika miljöproblem?, samt 2. Finns det ett samband mellan mer omfattande och stringent reglering av miljöproblem och en bättre miljö? Det är välkänt att miljöproblemen har tilltagit i allvar och omfattning. Mindre uppmärksammat är att det också skett en motsvarande tillväxt i statens och samhällets åtaganden på miljöområdet: från att ha varit ett litet specialområde har miljöpolicy och naturvård nu kommit att bli ett av statens centrala ansvarsområden i de flesta utvecklade ekonomier. Ett väletablerat resultat från tidigare forskning är att det skett en massiv tillväxt av regulativ kapacitet på miljöområ-

det; sedan 1970-talet har stater inrättat en stadigt ökande mängd regleringar, institutioner, och policys på miljöområdet. Däremot vet vi ganska litet om vad som driver denna utveckling, och vi har ännu sämre kunskap om konsekvenserna av den för miljön – finns det ett samband mellan regulativ kapacitet och lösande av miljöproblem? Genom att samla in och koda data för nio miljöpolicyområden i 38 länder sedan 1970 kommer projektet att kunna besvara dessa grundläggande frågor om hur samhället reagerat på miljöproblemen. Därtill kommer projektet att kunna adressera långvariga forskningsdebatter om huruvida rika länder exporterar sina miljökostnader till fattigare ekonomier, samt generera evidensbaserad kunskap om vilka policyinstrument som är mest effektiva för att lösa olika typer av miljöproblem.

Andreas Duit och Thomas Sommerer är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

E-post: andreas.duit@statsvet.su.se; thomas.sommerer@statsvet.su.se

Ursäkter i internationell politik: Fallet Japan-Kina-relationer

Karl Gustafsson

Sedan 1990-talet har ursäkter för historiska oförrätter blivit allt vanligare inom internationell politik. I Östasien har historieproblem relaterade till japansk imperialism under första halvan av 1900-talet länge hindrat framväxten av förbättrade relationer mellan regionens stormakter, Japan och Kina. Varför kvarstår det så kallade historieproblemet trots att japanska regeringsföreträdare har framfört ett stort antal ursäkter? Varför har inte ursäkterna lett till förlåtelse och förbättrade relationer?

Många studier av ursäkter inom internationell politik har givit uttryck för en positiv syn på ursäkters potential. En utbredd uppfattning är att om en ursäkt bara är tillräckligt uppriktig så kommer den att godtas. Om en ursäkt däremot misslyckas förklaras detta vanligtvis i termer av bristande uppriktighet. Denna syn på ursäkters potential bortser från att det är möjligt att tolka ursäkter på olika sätt. Forskningen om japanska ursäkter, liksom forskningen om ursäkter inom internationell politik generellt, har försummat att ingående och systematiskt analysera tolkningen av ursäkter. Det är inte otänkbart att även en explicit ursäkt kan tolkas som ouppriktig. Vad avgör då hur en ursäkt tolkas? Påverkas tolkningen enbart av ursäktens utformning? Vilken betydelse har andra faktorer, såsom kollektiva minnen eller politiska hänsyn?

Projektet syftar till att täppa till denna forskningslucka. Detta kommer att göras genom en textnära kritisk diskursanalys som systematiskt och i detalj analyserar och jämför inte bara ursäkterna i sig utan också mottagandet och tolkningen av dessa i japansk, kinesisk, taiwanesisk samt internationell engelskspråkig media. Att inkludera Taiwan är meningsfullt eftersom det kinesiska Nationalistpartiet, som stred mot Japan på fastlandet, flydde dit först 1949.

Många taiwaneser utsattes därför precis som många på det kinesiska fastlandet för japansk aggression. Ändå anses Taiwan generellt vara mer positivt till Japan än Kina. Tolkas japanska ursäkter olika i Kina och Taiwan? Genom att jämföra mottagandet av ett antal ursäkter i flera länder kan faktorer identifieras som påverkar tolkningen och därigenom ursäkternas framgång. Studien har inte enbart som syfte att öka vår förståelse för politiken kring ursäkter i Japan-Kina-relationer utan också att belysa den roll tolkning spelar i internationella relationer, inklusive hur den framväxande stormakten Kina tolkar omvärlden.

Karl Gustafsson är verksam vid Centrum för Öst och Sydostasienstudier, Lunds universitet.

E-post: karl.gustafsson@ace.lu.se

Skydd av civilbefolkningen: FN:s strategier i fredsbevarande operationer

Lisa Hultman

Tragedierna i Rwanda och Srebrenica illustrerar tydligt problemen med begränsade FN-mandat som inte tillåter fredsbevarande förband att ingripa militärt. Sedan 1999 är det dock allt vanligare att FN:s säkerhetsråd beviljar mandat att skydda civilbefolkningen. Men hur går man från den politiska ambitionen att skydda civilbefolkningen till att faktiskt påverka väpnade aktörer och förhindra övergrepp? Tidigare forskning visar att fredsoperationer med starka mandat eller tillräcklig kapacitet generellt är effektiva instrument för att reducera våld mot civilbefolkningen. Samtidigt finns en stor variation i hur väl FN-missioner med mandat att skydda civilbefolkningen lyckas minska våldet och det saknas systematisk forskning som visar hur FN-trupper på bästa sätt kan skydda civila.

Detta projekt syftar således till att undersöka vilka strategier som är mest effektiva för att skydda civilbefolkningen inom ramen för en fredsoperation. Är det tillräckligt med ett trovärdigt hot om våldsanvändning, eller krävs mer tvingande åtgärder, såsom fysiskt

separerande av parter från civilbefolkningen? Utgångspunkten för projektet är att svaret på denna fråga beror på hur väl organiserad den väpnade aktören är samt vilka strategiska mål som ligger bakom våldsanvändningen mot civila. Genom en jämförande studie av alla FN-operationer med mandat att skydda civilbefolkningen kommer projektet att undersöka vilka strategier som använts och hur dessa påverkat de stridande parternas beteende. Detta görs genom att kombinera kvantitativa och kvalitativa metoder. Den empiriska undersökningen kommer att bygga på intervjuer och officiella FN-dokument såväl som geografiskt disaggregerade och tidsvarierande data på FN-truppers utplacering och våld mot civila. Projektet löper över tre år.

Lisa Hultman är verksam vid Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet.
E-post: lisa.hultman@pccr.uu.se

Har roller och värdemönster bland kommunala tjänstemän förändrats under de senaste trettio åren?

Vicki Johansson, Lena Lindgren & Stig Montin

Den ökande tillämpningen i kommunerna av NPM-inspirerade reformer i kombination med statlig styrning som syftar till att främja offentligt finansierad verksamhets kvalitet och enhetlighet har genererat en ökad efterfrågan på och produktion av data om den kommunala verksamhetens kvalitet, resultat och effektivitet.

Resultatet av granskningar som till exempel öppna jämförelser, tillsyn och utvärderingar kan av brukare och medborgare användas som underlag för val av både politiska representanter och för val av utförare av offentligt finansierad service som skolor, äldreomsorg och primärvård. Ur ett demokrati-teoretiskt perspektiv antas därför granskning av offentlig politik och verksamhet främja medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande. Teoretiskt antas medborgarnas för-

utsättningar att påverka politiken stärkas eftersom granskningsresultat ger förutsättningar för demokratiskt handlande och inflytande ur både ett voice och exitperspektiv.

Samtidigt har emellertid hävdats att den ökade fokuseringen på politikens utfalls-sida i grunden har förändrat den offentliga förvaltningens organisation. Interna (NPM-inspirerade reformer/modeller) och externa styrprocesser (statlig granskning av kommunala verksamheter) som sätter fokus på serviceutfall har påverkat den kommunala förvaltningsorganisationen utformning och funktion samt arbetsdelningen mellan och värdemönster bland förtroendevalda och tjänstemän på förvaltnings- respektive verksamhetsnivå.

Projektets övergripande syfte är att undersöka om NPM-inspirerade reformer och nationella granskningsaktiviteter har främjat framväxten av organisatorisk professionalism på kommunnivå samt om dessa förändringar har påverkat kommunernas och de kommunala tjänstemännens autonomi, organisation tjänstemannaroller och värdemönster, under de senaste trettio åren.

Studiens övergripande hypotes är att organisatorisk professionalism har blivit vanligare i kommunerna och att effektivitetsvärden som en konsekvens har ökat på bekostnad av demokrat-, rättsäkerhets- och professionsvärden bland kommunala tjänstemän. Organisatorisk professionalism antas vidare få olika konsekvenser på förvaltnings- respektive verksamhetsnivå samt inom områden med svaga respektive starka professioner.

Projektet har en demokratiteoretisk ansats och tar sitt avstamp i organisationsteori, professionsteori samt teorier om granskning.

Projektet genomförs som en teoriprövande och teoriutvecklande studie, där teoretiskt härledda hypoteser om kommunala tjänstemäns förändrade roller och värdemönster testas i en surveyundersökning i ett representativt urval av Sveriges kommuner samt i en kommunjämförande fallstudie.

Kommunerna i fallstudien väljs utifrån

två dimensioner; låg-hög grad av NPM-inspirerade reformer och låg-hög grad av nationell granskning (tillsyn, öppna jämförelser) inom områdena utbildning (stark profession) och äldreomsorg (svagare profession) på förvaltnings- och verksamhetsnivå.

Projektet är finansierat av Riksbankens jubileumsfond och pågår under perioden 2013-2016.

Vicki Johansson, Lena Lindgren och Stig Montin är verksamma vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. E-post: vicki.johansson@spa.gu.se; lena.lindgren@spa.gu.se; stig.montin@spa.gu.se

Den svenska narkotikapolitiken: Problemdefiniering och policyutveckling 1968-2010

Björn Johnson

Vid Torekovskompromissen 1971 kom Socialdemokraterna och de borgerliga partierna överens om att monarkin skulle bestå men att kungahuset skulle fräntas allt politiskt inflytande. Sedan dess har regeln varit att kungahusets medlemmar endast har ceremoniella uppgifter. På det narkotikapolitiska området verkar dock inte denna regel gälla. Drottning Silvia har under många år agerat i narkotikapolitiska sammanhang. År 2008 invignings-talade hon vid World Forum Against Drugs, en stor internationell konferens i Stockholm, arrangerad av organisationer som är kritiska till en mer liberal narkotikapolitik.

Att företrädare för kungahuset på detta sätt kan delta i debatten säger något viktigt om den svenska narkotikapolitiken. Uppenbarligen råder det en så stark nationell konsensus i dessa frågor att området inte ens uppfattas som "politiskt", i Torekovskommissens bemärkelse.

Sveriges narkotikapolitik utgår från en tydlig förbudslinje med tre delar: förebyggande arbete, narkomanvård och kontrollpolitik. Tyngdpunkten ligger på kontrollpolitiken, som gradvis skärpts sedan 1970-talet. Förbudslinjen har varit vägledande

för narkotikapolitiken i många länder, men de senaste decennierna har den utmanats av en alternativ modell, skadereducering (harm reduction).

Skadereducering innebar ett paradigmskifte inom västeuropeisk narkotikapolitik under 1990-talet, då allt fler länder prioriterade ner narkotikabekämpningen till förmån för en mer folkhälsoorienterad politik. Den svenska modellen har dock visat sig ovanligt motståndskraftig mot liberaliseringstenden- ser. Det är först under 2000-talet som vissa aspekter av skadereducering vunnit insteg även i Sverige.

Syftet med projektet är att beskriva och förklara den svenska narkotikapoliti- kens utveckling ur ett problemdefinierings- perspektiv. Av särskilt intresse är hur den svenska stabiliteten kan förklaras och hur de förändringar som skett kan förstås. Hur kan det komma sig att Sverige, med sin rationa- listiska politiska kultur, valt att behålla en moralistisk linje i narkotikafrågan, när många andra länder övergett den?

Teoretiskt utgår projektet från teorier om problemdefiniering och policyförändring: hur samhällsproblem framträder, etableras och förändras samt vilka konsekvenser detta får. Designen är en process-spårande fallstu- die med komparativa inslag. Studien täcker det svenska narkotikaproblemets moderna historia 1968-2010, men fokus ligger på de senaste 20 åren, då stora förändringar skett i Europa, inklusive våra nordiska grannländer. Metoderna är text- och innehållsanalys av debatten i narkotikafrågan samt fallstudier av centrala konfliktfrågor och teman inom den statliga narkotikapolitiken.

Björn Johnson är verksam vid Malmö högskola.
E-post: bjorn.johnson@mah.se

Varieties of Democracy ("Varianter på demokrati")

Staffan I. Lindberg & Jan Teorell

Forskningen om drivkrafter bakom och konsekvenser av olika typer av demokratier hämmas idag av ett allt överskuggande problem: undermåliga mätinstrument. De demokratimått som de flesta forskare och praktiker använder sig av, såsom Freedom House och Polity IV, lider av en serie begreppsliga och metodologiska problem. Med hjälp av en nyutvecklade databas, med information om 329 indikatorer med relevans för minst 7 olika sätt att definiera demokrati, är syftet med detta forskningsprogram att råda bot på denna brist. Detta program har tre övergripande mål. Det första handlar om att precisera olika demokratiprincipers innebörd och komponenter, för att sedan kunna göra dessa mätbara med hjälp av enskilda indikatorer. Till skillnad från nuvarande mätinstrument, som i princip endast fångar elektoral och i viss mån liberal demokrati, är vår ambition att även inkludera andra dimensioner, såsom konsensus, partipolitisk, deliberativ och egalitär demokrati. Vi gör sedan dessa demokratiprinciper mätbara genom systematiska frågeinstrument som används i enkäter riktade till länderexperter över hela världen. Varje indikator kodas av minst 5 experter som också får ange hur säkra de är på sitt utlåtande. Aggregerade mått innehåller i och med denna information om graden av tillförlitlighet. Detta innebär att våra demokratiindikatorer både är bredare (fler dimensioner), mer precisa (fler disaggregerade indikatorer) och mer tillförlitliga (byggda på en helt transparent metodologi) än tidigare mått på demokrati (se <http://v-den.net>).

Det andra syftet handlar om att sedan använda dessa nyutvecklade mått för att pröva teorier om demokratisering, såväl endogena (där demokratibegreppens olika komponenter sätts i relation till varandra) som externa (där de sätts i relation till externa drivkrafter, såsom modernisering, ny teknik och dif-

fusionsmekanismer). Det tredje målet är att på nytt pröva vilka effekter demokratins olika komponenter har på mänsklig utveckling, tillväxt och konfliktbenägenhet.

Genom databasens unika karaktär, omfattande alla världens länder och semi-suveräna territorier från 1900 till 2012 innehållande totalt cirka 22,5 miljoner data, kommer gamla och nya frågeställningar om demokratins natur, framväxt och överlevnad att kunna prövas på ett sätt som aldrig tidigare varit möjligt. Resultaten kommer att göras tillgängliga på nätet, fördjupas, nyanseras och spridas via ett nytt forskningsinstitut vid Göteborgs universitet.

Staffan I. Lindberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Jan Teorell är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

E-post: lista@gu.se; jan.teorell@svet.lu.se

Leder utbildning till politiskt deltagande? Ett nytt angreppssätt på en klassisk fråga

Karl-Oskar Lindgren & Sven Oskarsson

Hur kommer det sig att vissa människor är mer politiskt engagerade och intresserade än andra? Detta är en av statsvetenskapens klassiska frågor. Under lång tid har en i stort sett samstämmig disciplin pekat på att utbildning är av avgörande betydelse för att förklara skillnader i politiskt engagemang människor emellan. Femtio år av statsvetenskaplig forskning har genererat mängder av studier som påvisar att utbildning är starkt kopplat till graden av politiskt deltagande. Vissa forskare har till och med gått så långt som att hävda att klargörandet av det starka sambandet mellan utbildning och politiskt deltagande utgör ett av statsvetenskapens få större bidrag till mänsklighetens allmänna kunskapsbank.

På senare tid har det dock framförts miss-tankar om att det välbelagda sambandet mellan utbildning och politiskt engagemang helt

eller delvis kan förklaras av bakomliggande faktorer som orsakar både graden av utbildning och individers vilja att utnyttja sina medborgerliga rättigheter. Om så är fallet är det inte givet att mer utbildning ska leda till högre grad av politiskt engagemang. Detta skulle få stora konsekvenser både för våra teoretiska modeller kring politiskt deltagande och för de policyimplikationer denna forskning genererar. Problemet med mycket av den tidigare forskningen på området är att den utgått från en forskningsdesign och använt metoder med mycket små möjligheter att skilja mellan dessa två konkurrerande förklaringar till det starka sambandet mellan utbildning och politiskt deltagande. Forskningsläget kan därför beskrivas på följande sätt: vi vet att det finns en stark koppling mellan utbildning och politisk aktivitet men vi vet inte varför denna koppling finns.

Det här projektet syftar till att fylla denna kunskapslucka genom att undersöka sambandet mellan utbildning och politiskt deltagande på basis av unika svenska registerdata och med hjälp av två olika typer av metoder. Dels kommer vi att använda oss av de naturliga experiment som olika svenska skolreformer har gett upphov till, dels kommer vi att använda en tvillingdesign där vi studerar skillnader i utbildning och politiskt deltagande inom tvillingpar.

Att bättre förstå sambandet mellan utbildning och politiskt deltagandet är viktigt av flera skäl. Ur ett vetenskapligt perspektiv är det centralt att förstå om den etablerade sanningen att utbildning är den enskilt viktigaste förklaringen till skillnader i politiskt deltagande verkligen stämmer. Ur ett samhällsligt perspektiv är projektet viktigt då det kan hjälpa oss att besvara frågan om politiska satsningar på utbildning kan vara ett sätt att öka den politiska jämlikheten och stärka de demokratiska normerna i samhället.

Karl-Oskar Lindgren och Sven Oskarsson är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. E-post: karl-oskar.lindgren@statsvet.uu.se; sven.oskarsson@statsvet.uu.se

Global ekonomisk kris, institutionell förändring och ojämlikhet i komparativt perspektiv: förändrade välfärdsstater och arbetsmarknader i västvärlden sedan den globala finans-krisen 2008

Joakim Palme, Ingrid Esser, Tommy Ferrarini, Karl-Oskar Lindgren, Kenneth Nelson, Sven Oskarsson, Ola Sjöberg & Kåre Vernby

Projektet syftar till att i ett brett komparativt perspektiv analysera den globala ekonomiska krisens konsekvenser för centrala samhällsliga institutioner, för individers välfärd, attityder och beteenden, samt hur dessa utfall i sin tur återverkar på institutionella förhållanden. Medan den globala krisen inleddes med kris i de finansiella institutionerna hösten 2008 övergick den i en omfattande serie andra kriser för såväl tillväxt, sysselsättning som statsfinanser. Jämförelserna omfattar EU-medlemsländerna samt ytterligare ett antal västländer.

Tre typer av konsekvenser ska analyseras. För det första studeras effekterna på de olika trygghetssystem och andra samhällsinstitutioner, inte minst dem kopplade till arbetsmarknaden, som tillsammans på olika sätt syftar just till att ackommodera exogena chocker. Länders reaktioner på krisen antas här vara regimspecifika; beroende av utformningen av institutionerna inom olika områden och hur dessa samverkar med varandra. Utifrån institutionell teori analyseras både typ och grad av institutionell förändring men även (åter)kopplingen mellan policylösningar och hur olika sociala gruppers intressen formas och artikuleras i samhället. För det andra analyseras effekterna på individuella förhållanden när det gäller såväl resursfördelning som attityder och beteenden, såväl direkt som medierat av välfärdsstatens och arbetsmarknadens institutioner. Särskilt intresse kommer att riktas mot utfall som har fundamentala konsekvenser för individens livschanser och den sociala sammanhållningen, t ex i form av materiell ojämlikhet, fattigdom

och ohälsa, men också social marginalisering och hur individer och grupper rör sig in i och ut ur risksituationer av olika slag. Ett annat viktigt område rör politiska attityder och politiskt deltagande och hur detta förändrats utefter såväl traditionella som mer postmoderna dimensioner och skiljelinjer. För det tredje utforskas betydelsefulla interaktioner mellan institutionella och individuella förhållanden och hur dessa ömsesidigt kan förstärka varandra och på så sätt ge upphov till både goda och onda cirklar.

Metodmässigt ligger fokus på breda makrokomparativa analyser av världens ekonomiskt mest utvecklade länder. Strategin är att utnyttja ledande expertis på denna typ av analyser, i delvis nya konstellationer. Forskargruppen arbetar med komparativa institutionella data över centrala delar av länders trygghetssystem som delvis också kommer att täcka viktiga aspekter av arbetsmarknadens organisering. Genom att kombinera teorier på både mikro- och makronivå med avancerade analyser av institutionell data och survey- och registerdata på individnivå, kan projektet bidra med rigorösa komparativa analyser av hur centrala samhällliga institutioner klarar det tunga stresstest som den senaste globala krisen innebär.

Joakim Palme, Karl-Oskar Lindgren, Sven Oskarsson och Kåre Vernby är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet samt Ingrid Esser, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson och Ola Sjöberg vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet. E-post: joakim.palme@statsvet.uu.se

Ett delat Sverige: regionala röstningsmönster och väljares partival

Katarina Roos

Påverkar den geografiska plats, på vilken väljaren är bosatt, dennes val av parti på valdagen? Samverkar den befolkningsmässiga sammansättningen av människor på en plats med väljarens egen sociala tillhörighet och politiska åsikter? Finns det interaktionseffekter mellan nivåerna (kontext – individ) som

påverkar hur enskilda väljare röstar? Detta är projektets huvudfrågor.

Svensk valforskning har lång tradition och kunskaperna om svenska väljare är såväl omfattande som robusta. Den tidigare forskningen har visat att de regionala röstningsmönstren skiljer sig åt mellan olika delar av landet. En stor del av dessa skillnader hänger samman med varierande befolkningssammansättning. Borgerliga väljargrupper tenderar att bo i städerna medan socialdemokratiska väljare återfinns på landsbygden. Men man kan också tänka sig att den geografiska platsen och människorna som finns där har en självständig påverkan på den enskilda väljarens partival, så att jämförbara grupper av väljare röstar på olika parti beroende på bostadsort. Svensk valforskning har berört denna fråga men fördjupade analyser saknas. De fåtal studier som undersökt de varierande röstningsmönstren har studerat detta på aggregerad nivå, vilket gör det vanskligt att dra slutsatser om huruvida mönstren enbart reflekterar varierande befolkningssammansättning eller om platsen också har en självständig effekt på väljares partival.

För projektets empiriska analyser kommer sekundärdata att analyseras med statistiska metoder såsom flernivåanalys, vilket är en teknik som är väl lämpad för att studera kontextuella effekter på individers politiska handlande och attityder.

Projektets teoretiska ramverk bygger dels på sociologiska teorier om hur socialisationsprocesser skapar och återskapar normer som styr individers handlande. Den geografiska platsen antas fungera socialiserande, inte per se, men genom att begränsa vilka människor som den enskilda väljaren möter i vardagen, och därmed också det informationsflöde, som når denne. Ramverket bygger också på traditionella teorier om väljarbeteende. Tidigare forskning har t.ex. identifierat ett antal samhällliga skiljelinjer, såsom klasstillhörighet och religion, vilka ger upphov till politiska konflikter som fungerar mobiliserande. Tidigare studier har även pekat på betydelsen

av väljares ideologiska ställningstaganden för partival.

Projektet bidrar med ökade kunskaper om svenska väljare i allmänhet och platsens betydelse för väljares partival i synnerhet.

Katarina Roos är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. E-post: katarina.roos@pol.umu.se

Den politiska filosofins ursprung i antikens Grekland

Johan Tralau

När uppstod den politiska filosofin – i meningen principiellt frågande om hur samhället kan rättfärdigas? Och, lika viktigt: var? När vi ställer frågan om en företeelses ursprung förutsätter vi alltid någon sorts föreställning, om än oklar, om vad företeelsen i fråga är. Detta projekt är historiskt och systematiskt: det kommer att argumentera för en viss förståelse av politisk filosofi och undersöka denna tidigaste utveckling. Det antas ofta att den politiska filosofins historia börjar med Platon; mer sällan förklaras det varför Platon tänks vara dess grundare. Vi vill hävda att den politiska filosofin börjar med upptäckten av en särskild argumentationsteknik som ligger till grund för normativt teoretiserande. Närmare bestämt är det vad vi kallar "intern kritik" – försöket att kritisera en ståndpunkt på grundval av de principer som anförs för att rättfärdiga ståndpunkten. Detta är en platonsk tankeform. Men historien om hur dessa argumentationstekniker uppstår är ännu inte skriven. Det är syftet med projektet. Vi kommer att utforska tre stora genrer på spaning efter tidiga former av sådana argument: grekisk poesi, sofistiska verk samt filosofin. I detta tvärdisciplinära företag samlas forskare från humaniora och samhällsvetenskap. Det vi vill undersöka är inget mindre än det normativa tänkandets egen evolution.

Johan Tralau är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: johan.tralau@statsvet.uu.se

Kartläggning av väpnade konflikter i Asien, 1989 – 2012. Att främja forskning genom geokodade data om organiserat våld i Asien

Peter Wallensteen

Uppsala Conflict Data Program (UCDP) vid institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet, är ledande inom datainsamling rörande krig och fred. Dess data används av forskare över hela världen. Allteftersom vetenskapliga metoder och frågeställningar förfinas har efterfrågan på mer detaljerad data blivit allt högre.

Därför har UCDP skapat en metod för att samla in data där väpnad konflikt disaggregeras till enskilda situationer av dödligt våld, vad projektet kallar 'event'. Varje sådant event är en händelse som lokaliserats till specifika datum och geografiska platser ner till bynivå. I december 2011 publicerade programmet ett första dataset med denna typ av data (UCDP GED). UCDP GED innebär nya möjligheter för forskare att undersöka var konflikter uppstår och ställa nya frågor om varför detta sker, hur konflikter utvecklas och hur de blir lösta.

Den första versionen av UCDP GED var geografiskt begränsad till Afrika och som nästa steg avser UCDP nu att med de nya medlen geografiskt identifiera organiserat våld i Asien. Tidsmässigt sträcker sig UCDP GED tillbaka till 1989 och projektet inkluderar mellanstatliga konflikter, inomstatliga konflikter, konflikter mellan icke-statliga parter samt våld med civila som mål.

Denna infrastruktur bidrar till att säkra UCDP:s ledande position som dataleverantör inom freds- och konfliktforskning, och bidrar på så sätt till att behålla Sveriges kompetens inom området. Dessutom kommer det nya projektet att förstärka och stärkas av det av RJ finansierade East Asian Peace-programmet vid samma institution.

Peter Wallensteen är verksam vid Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet.
E-post: peter.wallenstein@pccr.uu.se

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

Statsvetare – den fjärde statsmakten?

Sommaren 2012 anordnade Statsvetenskapliga förbundet under den så kallade Almedalsveckan i Visby ett seminarium med titeln "Statsvetare, den fjärde statsmakten?". Seminariets grundtanke var att diskutera frågor kring samspelet mellan statsvetare, media och offentlig debatt. Tre statsvetare, Jenny Madestam, Ulf Bjereld och Jonas Hinnfors, deltog i samtalet tillsammans med två journalister, Lena Mellin/Aftonbladet och Camilla Kvartoft/Agenda. Cecilia Garme, fri skribent men ursprungligen statsvetare, fungerade som moderator. En sal för 50 personer var bokad. 125 trängde sig in och ytterligare ett 40-tal fick vända i dörren. Statsvetenskap drar!

Nedan följer tre reflektioner kring seminarietemat från de deltagande statsvetarna.

Behövs statsvetare i samhällsdebatten?

av Jenny Madestam

Är statsvetarna den fjärde statsmakten? Att vi är flitigt anlitade av såväl media som andra samhällsaktörer för att uttolla, analysera, förklara och förstå vår samtid är allmänt känt. Men frågan är vilken makt vi har, om någon alls?

Makt är som bekant ett mångfacetterat begrepp. Statsvetarna sätter t.ex. inte den politiska agendan, vi fattar inte heller några politiska beslut. Men däremot är vi just nu med och påverkar bilden, konstruktionen, av det svenska och internationella samhället. Makt kan som vi vet även handla om makten över tanken. Den som blir utnämnd till någon form av auktoritet har möjlighet att påverka just tanken genom framhävandet av vissa

analyser och uttolkningar. Vi, liksom många andra samhällsaktörer, kan alltså i allra högsta grad definieras som innehavare av makt. Det tror jag de flesta av oss är tämligen väl medvetna om, en medvetenhet som dessutom är högst befogad för att ärligt kunna se oss själva i spegeln. Som forskare ska vi utgå från vetenskapen i våra uttolkningar. Samtidigt finns alltid gråzoner, vilket gör att även statsvetarnas analyser ibland är långt ifrån en självklar "sanning".

Men har vi då i samhällsdebatt och media att göra, behövs vi? Mitt svar är ja, vi behövs. Och vi bör delta. Anledningen är den verktygslåda vi fått med oss genom många års studier, teoretiska och empiriska, vilka gör oss kompetenta och lämpade i att förstå och förklara komplexa samhällsfenomen. Att vara forskarutbildad är inte att vara skolad i att tycka. Det är att skolas till kritisk och kunskapsbaserad analys, utöver den forskning vi producerar. Som statsvetare skall vi alltså delta i det offentliga rummet som förmedlare av vår egen specifika forskning. Men vi skall inte heller vara rädda för att delta i bredare bemärkelser. Det är inte farligt att nyttja sin forskarkompetens på andra näraliggande frågor än just den lilla som jag publicerat mig i. Kunskap handlar om mer än publikationer. Dessutom, den så kallade tredje uppgiften som vi alla innehar, fordrar att vi ska delta i det omgivande samhället. Dels på grund av att vi kan bidra med ökade kunskaper, dels kan hävdas att skattebetalarna har rätt att ta del av vad de betalar för. För egen del ser jag det som en form av plikt att bidra till, kalla det, "folkbildning" i den utsträckning jag kan. Det betyder dock inte att jag eller andra med mig svarar på "allt". Tvärtom är min erfarenhet att det finns en god kutym av att hänvisa förfrågningar vidare till mer lämpade kollegor.

Jag önskar att fler forskare, statsvetare

men även andra, vågar och vill delta med sina kunskaper i samhällsdebatt- och liv. Det finns dock flera rimliga förklaringar till varför många tvekar redan vid tanken på att t.ex. skriva debattartiklar, svara på journalisters frågor eller hålla en föreläsning utanför universitetet. Till att börja med tar det tid från den inomvetenskapliga meriteringen. I dag handlar karriärplanering i akademien om att publicera sig i internationella tidskrifter. För att avancera till tjänster och titlar är det forskning, forskning och åter forskning som skall synas på CV:t och inte debattartiklar, morgonsoffsittningar, eller för den delen, framgångar i lärarrollen. Detta är en förklaring, tror jag, till varför vi i dag sällan ser nationalekonomer i tv-rutan. I deras disciplin har den snäva inomvetenskapliga meriteringen pågått under fler år än hos oss. De ligger steget före i fokusering på "internationellt publicerade artiklar, helt i topp-fem". Dygnet har inte mer än 24 timmar och vill man lyckas som forskare blir det rationellt att säga nej till deltagande i livet utanför universitetet.

För det andra är logiken i det mediala samtalet den rakt motsatta till den vi skolas in i som forskare. Att förkorta och förenkla står i kontrast till forskarseminariet. Att anpassa sig till och acceptera det som kan kallas för medielogik, är inte självklart för en forskare utan kan tvärtom betraktas som felaktigt.

Slutligen finns en kulturell faktor som förklarar varför forskare hesiterar inför att t.ex. svara på journalisters frågor eller skriva en debattartikel. I vissa kretsar inom akademien finns en nedvärderande syn på att synas och höras utanför universitetet. Dessa är inga riktiga forskare, utan lättviktare, och ägnar sig åt trams. Ett elitistiskt synsätt som självklart kan få många att akta sig noga för att inte lämna universitetskontoret.

Mäktiga eller ej, vi statsvetare behövs i samhällsdebatten. Fler borde våga trotsa konvention, rädsla och tidsoptimering. Vägen till ett lektorat eller en professur blir naturligtvis längre men värdet för samhället kan motivera en sådan omväg. Värdet för dig som enskild

statsvetare är mer diskutabelt, självklart. Ett sätt att motivera forskare kan kanske vara någon form av incitament? Kanske dags att införa subventioner för samhällsdeltagande akademiker. Syns det inte på CV:t kan det få synas i t.ex. plånboken. Varför inte införa en bonus för vård av tredje uppgiften? Med det givet att vi vill ha fler statsmakter än de tre första?

Jenny Madestam är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. E-post: jenny.madestam@statsvet.su.se

Statsvetaren och det offentliga samtalet

av Ulf Bjereld

Sociologer och fredsforskare hade sin höjdpunkt i medierna under 1960- och 1970-talens radikala år. Under 1980-talets högervåg var det nationalekonomer som tog plats i TV-soffor, radiostudior och tidningars debattsidor. Sedan mitten av 1990-talet är det statsvetarna som är ständigt närvarande i medierna – vad nu det säger om vår tid.

Ingenting varar för evigt. Frågan är vilken akademikergrupp eller ämnesdisciplin som väntar i kulisserna på att få ta över efter statsvetarna på den mediala scenen. Kanske blir det juristerna, med tanke på det fokus på individens rättigheter som präglar det allt mer individualiserade samhälle som växer fram? Eller kanske blir det kanske psykologerna, när vi går mot ett samhälle där individens jag alltmer ställs i centrum?

Det är inget märkvärdigt i att det finns ett samband mellan å ena sidan samhällsutveckling och kulturklimat och å andra sidan vilka grupper av akademiker och intellektuella som tar plats i det offentliga samtalet. Universitet och högskolor är inga elfenbenstorn. Jag är egentligen inte så förtjust i Högskolelagens formulering att högskolorna skall "samarbeta med det omgivande samhället". Jag vill inte se samhället som något som "omger"

högskolorna – högskolorna är i stället en omistlig del av samhället självt.

Att universitet och högskolor bör betraktas som en del av samhället innebär inte på något sätt att lärosätenas integritet och självständighet skall urholkas. Självständighet är nödvändig för att ge akademien de bästa möjligheterna att bidra till en bättre värld genom att skapa ökad kunskap och förståelse kring hur världen hänger samman.

Eftersom akademien är en del av samhället skall akademins företrädare möta medborgarna där medborgarna finns. I mediala sammanhang innebär det att presentera och diskutera intressanta forskningsresultat, att tolka och analysera skeenden i samhället samt att som intellektuell problematisera vedertagna försanthållanden och kritiskt granska maktförhållanden.

Människor är inga maskiner, inte heller de människor som råkar vara statsvetare. I vår gärning – när vi tolkar data eller analyserar politiska händelser – påverkas vi av våra värderingar och våra övertygelser. En statsvetares demokratisyn präglar till exempel dennes syn på folkomröstningsinstitutets fördelar och nackdelar, och demokratisynen är i sin tur baserad på människosyn och samhällsyn. En statsvetares syn på teorierna ”realism” och ”liberalism” inom delområdet internationell politik är på motsvarande sätt svår att koppla fri från dennes ideologiska grundsyn.

Bilden av ”den opartiske statsvetaren” är en myt. På samma sätt, naturligtvis, som bilden av ”den opartiske journalisten” också är en myt. Jag ser inget problem i detta och tror inte att det kan vara annorlunda. I stället förespråkar jag ökad öppenhet. Transparens är vår tids opartiskhet, sägs det ibland inom journalistiken. A voice from nowhere – en röst från ingenstans – tenderar att bli allt mindre intressant. Med detta menar jag inte att statsvetare och journalister skall berätta om sina politiska preferenser. I stället menar jag att statsvetare och journalister skall vara medvetna om att deras värderingar och preferenser ger deras gärning en riktning. De bör

därför alltid vara så öppna och transparenta som möjligt om hur de har gått till väga för att nå fram till sina resultat. Själv är jag aktiv socialdemokrat. Mina värderingar vore förstås desamma även om jag inte var organiserad. Men en organisationstillhörighet skapar lojaliteter och därför har jag heller inga problem med att presenteras som aktiv socialdemokrat när jag i egenskap av statsvetare medverkar i mediesammanhang.

Visst finns det en spänning i mötet mellan statsvetare och journalister. Statsvetare vill gärna att journalister som skriver om politik skall vara ett slags ”statsvetare light” och inte bry sig så mycket om medielogiken. Journalister vill gärna att statsvetare skall tala i pratminut och undvika att intellektualisera. Själv har jag både en journalistutbildning och en statsvetarutbildning i botten och trivs bra på båda sidor i spänningsfältet. Mest kreativt är det i skärningspunkten, där de båda logikerna möts.

Med medienärvaro följer makt, och med makt följer ansvar. Om nu statsvetarna verkligen är den fjärde statsmakten är det som statsvetare lätt att se att det saknas mekanismer för ansvarsutkrävande. Är sådana mekanismer överhuvudtaget möjliga? Statsvetarna lär ju knappast kunna röstas bort. Statsvetare som ständigt har fel eller blamerar sig på annat sätt kan förstås väljas bort av medierna. Men minnet är kort. Om jag har fel i mina förutsägelser är det inte så många som kommer ihåg det efter en tid. Om jag däremot har rätt i mina förutsägelser kan jag själv välja att lyfta fram mina framgångar och självtröstandigt slå mig för bröstet. Och framförallt, om medierna väljer bort en statsvetare så har valet sannolikt mera sin grund i mediologiska överväganden än av omsorg om medborgarnas och samhällets bästa. Jag tror därför att den bästa vägen att gå är en kontinuerlig och öppen diskussion om statsvetares och andra akademikers plats i det offentliga samtalet. Varför vi deltar, på vilket sätt vi deltar och vad vi bidrar till med vårt deltagande. En sådan diskussion bör föras såväl inom akademien som

mellan akademien och det övriga samhället. Seminariet i Almedalen och de texter som här publiceras skall ses en del just i en sådan diskussion.

Ulf Bjereld är professor i Statsvetenskap, Göteborgs universitet. E-post: ulf.bjereld@pol.gu.se

Statsvetares indirekta makt

av Jonas Hinnfors

Har statsvetarna utvecklats till en fjärde statsmakt? Kanske är det så. I nyhetsflödet går det knappast en dag utan att en eller flera statsvetare får kommentera centrala politiska skeenden. Onekligen finns statsvetare mycket nära den politiska makten i Sverige. Men en lite kyligare blick kunde paradoxalt nog likaväl ge en bild av att statsvetare snarare har fått erfara minskad makt jämfört med t.ex. efterkrigstiden. Professorerna Herbert Tingsten, Jörgen Westerståhl, Gunnar Heckscher och Bo Särilvik var inte bara statsvetare; de var dessutom publicister, ämbetsmän och politiker. Som chefredaktör för Dagens Nyheter utövade folkpartisten Tingsten ett enormt inflytande över 50-talets idé- och politiska debatt. Socialdemokraten Westerståhl – Brantings dotterson och Tingstens doktorand – var huvudsekreterare i 1954 års författningsutredning; Heckscher var partiledare för Högerpartiet och Särilvik var under en tid på 50-talet Erlanders assistent. Ingen av dagens statsvetare har tillnärmelsevis ett sådant direkt inflytande över statsmakten som dessa män (för män var de) hade. Kanske var dåtidens statsvetare inte representanter för en fjärde statsmakt. Istället var de helt enkelt en del i statsmakten. Därmed var dåtidens statsvetarelit även obönhörligen förknippad med de politiska partierna. Idag deklarerar väldigt få statsvetare öppet sin politiska hemvist.

Samtidigt kan det mycket väl vara så att där den direkta makten har gått ut har den numera ersatts av att den indirekta makten över människors idéer och tankar kommit

in. Att sitta med vid maktens bord är i Steven Lukes termer absolut inte ointressant, men att indirekt bidra till idéproduktion och att utöva makt över människors tankar som i förlängningen leder till beslut är inte heller betydelselöst. Med den politiska debatten i alla avseenden alltmer koncentrerad till medierna är det uppenbart att statsvetare via sin närvaro där potentiellt har möjlighet att utöva makt. Hur stor den makten är och på vilka områden den utövas vore ett spännande forskningsområde i skärningspunkten mellan Statsvetenskap och Medievetenskap. Mycket tyder verkligen på att den indirekta idémakten har ökat sedan 50-talet – även om konkurrensen i flödet av debatter och debattörer nog har hårdnat.

Normativt är det naturligtvis inte något alldeles självklart bra att statsvetare utövar annat än vetenskapligt inflytande, särskilt inte om statsvetarna driver politiska agendor. I takt med ämnets vetenskapliga professionalisering är det förmodligen till och med naturligt att statsvetarna faktiskt i allt mindre utsträckning låter sig identifieras som politiska megafoner utan i första hand får genomslag i kraft av sin analytiska kapacitet. Statsvetare som är partipolitiskt aktiva i organiserad form bör i och för sig rimligen öppet deklarerat sin partitillhörighet, men ämnets legitimitet riskerade att snabbt urholkas – även i de fall när analysen var av högsta klass – om alla som lite allmänt sympatiserade med ett visst parti utåt skulle placera sig i ett partipolitiskt fack. Paradoxalt nog skulle nog en sådan relativt restriktiv grundhållning till öppet deklarerad partitillhörighet vid medianärvaro ändå leda till att fler statsvetare än idag kom ut ur partigarderober. Även om inte så många är partitaktiva är det sannolikt bra många fler än de två socialdemokraterna Ulf Bjereld och Stig-Björn Ljunggren som mig veterligt är de enda som brukar partibetecknas vid medieframträdanden. För balansens skull hade det nog varit bra om åtminstone några borgerliga statsvetare också hade funnits med i den allmänna debatten.

Om det är något statsvetare drillats i så är det analys, systematik, teoretisk medvetenhet och empirisk noggrannhet. Allt ovärderliga egenskaper för ett slags korrigerande inflytande på den politiska debatten. Att frimodigt och på forskningens grund driva samhällsdebatten i en viss riktning är något statsvetare är sällsynt lämpade för. Minst lika viktigt och spännande är att redovisa komplikationer och presentera vägval och dilemman i de fall när den politiska debatten urlakats till förenklade alternativ och lösningar. Samtidigt finns förmodligen ibland en viss risk att statsvetare i rädsla över att uppfattas som politiserade håller igen med vad man faktiskt skulle kunna driva opinion om. Att då i alla fall fungera som ett slags korrektiv eller kollektivt fungerande pekpinne på vad i den politiska debatten som inte håller eller är uppenbart felaktigt är

också en viktig funktion som bygger på analytisk kapacitet.

Sammanfattningsvis menar jag, att statsvetares allt större professionalitet gör oss sällsynt lämpade att delta i samhällsdebatten. Politisering av vår medverkan där kan inte vara något egenvärde i sig men vår analytiska skolning gör att vi successivt har allt större förmåga att vara en spelare bland flera som likt en fjärde statsmakt indirekt påverkar makten över politisk idéproduktion. Den förmågan bör vi förhålla oss ödmjukt till men inte vara rädda att utnyttja.

Jonas Hinnefors är professor i Statsvetenskap, Göteborgs universitet och ordförande i Statsvetenskapliga förbundet. E-post: jonas.hinnefors@pol.gu.se

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Rickard Andersson

Lindgren, Patric, 2012. *Svensk linje i brytningstid. Säkerhetspolitisk orientering efter första världskriget*. Licentiatuppsats i statsvetenskap vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Linnéuniversitet.

Anmälan av Hans Löden

Patric Lindgrens licentiatuppsats utgör första delen av en planerad studie om Sveriges agerande när stora konflikter i vår närhet tar slut, vid s k brytningstider. Till föreliggande arbete, som fokuserar på åren omedelbart efter första världskriget, planeras studier om de brytningstider som representeras av andra världskrigets slut liksom av kalla krigets. Tidsperspektivet som anläggs utgår från uppfattningen att statsvetenskaplig forskning har att vinna på en historisk dimension.

Studiens syfte formuleras som "att förstå och förklara hur Sverige agerar när stora konflikter i vår närhet tar slut, det vill säga i brytningstider. Med brytningstider avses i främsta hand sådana formativa perioder i världspolitiken då de politiska maktförhållandena förändras på ett påtagligt sätt, under en begränsad tidsrymd" (3).

Forskningsintresset fokuseras på hur den svenska säkerhetspolitiska orienteringen, dvs strävan att uppnå och bevara statens autonomi för att därigenom möjliggöra statens handlingsfrihet, säkerställs åren närmast

efter 1918. Säkerhetspolitikens handlingslinjer beslutas av den politiska ledningen och utformas som en avvägning mellan uni- och multilateralism. Besluten förstås och förklaras med hjälp av de, enligt Lindgren, dikotoma kategorierna struktur-aktör respektive realism-idealism. Tillsammans utgör de uppsatsens analysmodell i form av nedanstående fyrfältsmatris.

Det aktörsrealistiska perspektivets viktigaste komponenter är staten som aktör, objektivitet och maktbalans. I aktörsidealismen är motsvarande komponenter mångfaldiga, idédrivna aktörer, ekonomi och interdependens. Strukturrealismen kännetecknas av det internationella systemets anarkiska struktur, statscentrering och självhjälp. Strukturidealismens viktigaste komponenter beskrivs som en handelsinriktad struktur, förändring genom kris, minskad suveränitetsrätt samt interdependens.

De analytiska perspektiven prövas på studiens tre fall: det svenska beslutet om medlemskap i Nationernas förbund 1919, beslutet om Ålandsintervention 1918 samt 1925 års försvarsbeslut. Fallen har valts för att vara signifikanta, typiska och illustrerande. Det signifikanta innebär att fallen antas vara intressanta inte enbart i sin egen tid och kontext utan också generellt. Det typiska betyder att fallen systematiskt återfinns i varje tänkt period som ska studeras och det illustrerande draget att de belyser en viss aspekt av säker-

	Realism	Idealism
Aktör	Realistiskt aktörsperspektiv	Idealistiskt aktörsperspektiv
Struktur	Realistiskt strukturperspektiv	Idealistiskt strukturperspektiv

Figur 1. Matris över kombinerad analysmodell (Lindgren 2012:92).

hetspolitiskt beslutsfattande. De tre besluten utgör exempel på svensk anslutning till en ny- eller ombildad internationell organisation (NF), ett större utåtriktat initiativ (Åland) respektive större formella säkerhetspolitiska beslut (1925 års försvarsbeslut). Lindgren är framförallt intresserad av anförda motiv för besluten.

Lindgren menar att den aktuella perioden är tämligen väl utforskad och att det därför är möjligt att till betydande del luta sig mot bearbetningar. Herbert Tingstens *Svensk utrikesdebatt mellan världskriget* (1964) och Hans Wieslanders *I nedrustningens tecken* (1966) nämns särskilt.

De tre studerade fallen behandlas mot bakgrund av en kortfattad genomgång av utrikes- och inrikespolitiska förhållanden 1914-18 och för tiden närmast efter krigsslutet. Neutralitetspolitiskt innebar kriget en stor utmaning för Sverige. Den neutralitet Sverige proklamerade vid krigsutbrottet kunde visserligen upprätthållas genom hela kriget, men flera betydande neutralitetsbrott ägde rum under perioden. Dessa var huvudsakligen till centralmakternas fördel vilket bidrog till västmakternas misstro mot Sverige vid krigsslutet. Landets säkerhetspolitiska läge förbättrades emellertid avsevärt i och med världskrigets utgång och de kollapsande regimerna i Ryssland och Tyskland. Inrikespolitiskt kännetecknades krigsåren av debaterna kring parlamentarism och demokrati.

Fall 1: Ålandsexpeditionen 1918. I december 1917 förklarades Finlands självständighet från Ryssland. Kort därefter erkände den nya bolsjevikregeringen i Ryssland självständigheten. Detsamma gjorde Sverige 4 januari 1918. I det svenska erkännandet inkluderades Ålands tillhörighet till Finland, trots att en majoritet av den åländska befolkningen uttalat sig för en återforening med Sverige. Några veckor senare utbröt inbördeskriget mellan vita och röda. I detta läge hemställde åländska företrädare om svenskt skydd mot de kvarvarande ryska trupperna på ögruppen. Den svenska regeringen beslöt tillmötesgå

åläningarnas begäran och i februari 1918 anlände svenska örlogsfartyg med militär trupp till Åland. Expeditionen avslutades i maj samma år i och med att trupperna återfördes till Sverige.

Två huvudgrupper av motiv till expeditionen kan, enligt Lindgren, urskiljas. Den ena är humanitära och fredsbevarande motiv och handlar om att skydda civilbefolkningen mot övergrepp eller stridigheter. Den andra gruppen är maktpolitiska, och tyder på en strävan att utnyttja omvärldens relativa svaghet för att knyta Åland närmare Sverige, ja rentav annektera ögruppen.

Lindgrens bedömning är att expeditionen inledningsvis hade huvudsakligen humanitära motiv men att det ytterst var säkerhetsmotiv som fällde avgörandet att agera. Säkerhetsmotiven handlade om fruktan för ett ryskt Åland, hotet mot den svenska befolkningen på ögruppen samt en önskan att påverka utvecklingen i Finland på ett för Sverige gynnsamt sätt.

Blandningen av två perspektiv finner vi också då Lindgren diskuterar expeditionen som ett aktörs- eller strukturbaserat ställningstagande. Ställningstagandet har, å ena sidan, tydliga aktörsdrag då Sverige agerade i form av en militär-humanitär aktion utanför landets gränser. Å andra sidan såg regeringen möjligheten att agera som starkt begränsad, av inre och yttre strukturer.

Fall 2: Anslutningen till NF. I juni 1919 undertecknades NF:s stadga. Förhoppningarna på folkförbundet var att det skulle erbjuda fredligare metoder för att lösa konflikter mellan stater än krigets. Medlen för detta var medling, skiljedom och sanktioner av olika slag. I mars 1920 beslöt riksdagen, efter intensiv debatt, att Sverige skulle ansluta sig till NF.

Beslutet var kontroversiellt. Högern, bondeförbundet och yttersta vänstern var, av olika skäl, emot en svensk anslutning, socialdemokrater och liberaler för.

Högerns argument var bland annat att de neutrala staternas intressen inte beaktats då

NF bildades, att de besegrade staterna, och främst då Tyskland, exkluderats ur förbundet samt att stormakterna klart dominerade NF:s styrelse. När det visade sig att inte heller segrarmakten USA anslöt sig till förbundet blev det ytterligare ett argument för högern att inte heller Sverige borde gå med. Istället förespråkade man svensk neutralitet, en position som inte kunde förenas med medlemskap i NF. Socialdemokrater och liberaler delade många av högerns faktiska invändningar mot NF:s konstruktion, men menade att bristerna kunde rättas till, bland annat med hjälp av ett svenskt medlemskap. Bondeförbundet var för ett folkförbund som sådant men menade att bristerna var för stora för att tillåta medlemskap.

Riksdagens beslut ser Lindgren som präglad av en tydlig idealistisk hållning om kollektiv säkerhet och internationellt fredsbygge. Eftersom socialdemokrater och liberaler i stort delade denna syn och hade majoritet i riksdagen, blev utfallet vad som kunde förväntas.

Den intensiva debatten och beslutet att gå med för att bygga en fredligare värld talar, enligt Lindgren, för ett aktörsbaserat synsätt. Å andra sidan fanns tydliga strukturella förutsättningar, i form av risken för utanförskap och ensamhet, vid uteblivet medlemskap. Dessa hade sannolikt tvingat Sverige att gå med förr eller senare även om beslutet 1920 blivit annorlunda. Åter, alltså, ett komplext förhållande mellan aktör och struktur.

Fall 3: 1925 års försvarsbeslut. Sveriges säkerhetspolitiska läge efter kriget var gynnsamt. De potentiella hoten Ryssland och Tyskland var kraftigt försvagade. I Sverige utvecklades tankar, framförallt i liberala och socialdemokratiska kretsar, om betydande nedrustning, ja rentav total avrustning. På vänstersidan knöts också förhoppningar till att NF:s kollektiva säkerhet i sig kunde möjliggöra betydande nedrustning. Högern, som uttryckte en mer mistrogen inställning

till NF:s förmåga, såg behovet av ett starkt för svar som fortsatt viktigt.

I maj 1925 röstade riksdagsmajoriteten, bestående av socialdemokrater och liberaler, igenom propositionen som innebar att ett flertal regementen och kårer lades ned och antalet värnpliktiga och deras övningstid minskade. Det nedbantade försvaret betecknades, med ett uttryck från Per Albin Hansson, som "neutralitetsförsvaret" till skillnad mot det av högern förordade och betydligt mer omfattande så kallade "existensförsvaret".

Medan flera andra forskare förklarar beslutet framförallt med ekonomiska motiv menar Lindgren att båda huvudständpunkterna i debatten grundades ideologiskt. Hos motståndarna finner han argument som handlar om hotbilder och maktbalans medan hos beslutets tillskyndare finns tydliga idealistiska motiv om NF som självständig aktör i världspolitiken och den internationella handelns fredsfrämjande möjlighet.

Vad gäller försvarsbeslutets aktörs- eller strukturbaserade karaktär konstaterar Lindgren att både realister och idealister tar vissa strukturella förutsättningar för givna. Realisterna ser systemet av suveräna stater, med stormakter som kan utgöra potentiella hot mot småstater, som givet. Idealisterna, å sin sida, ser ett nytt strukturellt mönster ta form med handel, gemensamt beroende, NF:s roll och minskad statsuveränitet.

De tre fallen analyseras i tur och ordning utifrån vart och ett av analysmodellens fyra perspektiv. Analyserna avslutas med en vägning mellan de fyra resultaten utifrån antagandet att den förda politiken kännetecknas av kombinationer mellan perspektiven.

I analysen utifrån ett realistiskt aktörsperspektiv menar Lindgren att ett sådant kan identifieras hos den politiska ledningen, men att "perspektivet är tämligen svagt företrätt" och att "det säger oss allt för litet". Analysen utifrån ett realistiskt strukturperspektiv har "suveränitetsstruktur" som det centrala begreppet; alla stater är formellt likvärdiga

men i praktiken är stormakter mer inflytelserika än småstater. Suveränitetsstrukturens begränsningar för småstaten kan, enligt Lindgren, förstås som att i Ålandsfallet den svenska regeringen av oro för stormakterna och behov av att markera en egen linje i den internationella politiken, agerar mer eller mindre tvångsartat i form av interventionen. Oron för stormakternas dominans går igen också i NF-beslutet. Det gällde att förhindra att förbundet blev ytterligare ett medel för stormaktsdominans. 1925 års försvarsbeslut kan förstås inom ramen för samma kontext: med NF på plats och, därmed, en avsevärt mindre anarkisk värld var behovet av en omfattande nationell krigsmakt mindre och nedrustning sålunda möjlig. Indikatorerna som förknippas med den idealistiska aktörspektivanalysen ger samtliga tydliga utslag i de studerade fallen. Detta gäller särskilt tilltro till folkrätten. Den sista analysen, ur ett idealistiskt strukturperspektiv, visar utslag för framförallt indikatorerna "krisiniterad förändringskraft", "folkrättstilltro" och "inskränkt suveränitetsrätt". Den officiella synen präglas snarare av ett aktörsperspektiv än ett strukturellt, menar Lindgren.

Svensk politik under perioden präglas enligt Lindgren av en dynamik mellan uni- och multilateralism. Dynamiken kan till stor del knytas till förändrade inrikespolitiska förhållanden, där regeringsinnehav i sig talar för mer multilaterala hållningar men där också förskjutningen av politiska majoritetsförhållanden från höger till vänster påverkade politiken i en mer multilateral riktning. Men dynamiken beror också på förändrade internationella förhållanden. Inte minst NF:s etablerande förändrade de uppfattade förutsättningarna för Sverige att utveckla en mer multilateral politik.

Enligt Lindgren är såväl struktur som aktör viktiga för att förstå och förklara politiken under perioden. Problemet är inte, menar han, att vi behöver båda, utan att förstå hur de hänger samman, utifrån

uppfattningen att aktör och struktur tänks vara varandra motstående perspektiv. För att diskutera relationen mellan dem använder Lindgren sociologen Margaret Archers idé om kopplingen mellan aktör och struktur som en funktion av tidsbandet mellan dem. Med Archer säger han att det är tidsperspektivet som möjliggör att vi kan se växelverkan mellan aktörens åtgärder, som förändrar strukturen, och strukturens begränsningar och möjligheter för aktören. En tidsbaserad förklaringsmodell ger därför redskap för att förstå och förklara vad som händer i de tre fallen. Medan aktörsbaserade beslut är tydliga i fallen Åland och försvarsbeslutet 1925 visar NF-fallet svårigheten för Sverige att över tid stå utanför den nya struktur folkförbundet var en del av. Fallet är ett exempel på, menar Lindgren, hur aktör och struktur samverkar och där tidsbandet spelar stor roll för förklaringen.

Studien ger inget svar på frågan om aktörs- eller strukturbaserade perspektiv har högst förklaringsvärde. Emellertid visar den, enligt Lindgren, att tidsanalysen hjälper oss förstå hur perspektiven är användbara samtidigt och hur de förhåller sig till varandra. Svensk säkerhetspolitik under den undersökta perioden kan sålunda "förstås och förklaras som ett resultat av spänningen mellan å ena sidan strukturell realism och å andra sidan aktörsinriktad idealism" (119). Inom ramen för detta spänningsförhållande kan småstaten Sverige agera med viss framgång. När till konstaterandet om spänningen mellan aktör och struktur också fogas insikten om betydelsen av de tidsmässiga sammanhangen kanske det inte bara är så, säger Lindgren, att tidsaspekten avgör vilket av perspektiven som bör betraktas som primärt utan frågan är om det ens "är relevant att se dem som motsatta eller om man bör betrakta dem som komplementära" (119).

Studiens tidsperspektiv som, i den planerade studien, omfattar hela 1900-talet är viktigt för att förstå de säkerhetspolitiska val Sverige gjort. Att studera och jämföra säker-

hetspolitiska ställningstaganden över tid och i samband med brytningstider ökar vår kunskap och förståelse för vad som påverkar, i detta fall, småstaters säkerhetspolitiska vägval. Dock är Lindgrens generaliserande ambitioner oklara. I texten uttrycks en strävan efter att söka se generella drag och Sverige beskrivs som ett tydligt exempel på en småstat. I syftet begränsas emellertid uppgiften till att avse enbart Sveriges agerande utan att detta relateras till ett småstatsteoretiskt sammanhang. Därmed försvåras möjligheten att förhålla studiens resultat till den kunskap vi har om till exempel betydelsen av staters storlek för deras agerande (se t ex East 1973, Hey 2003, Papadakis & Starr 1987), om småstaters makt i förhållande till stormakter (Lindell & Persson 1986) och betydelsen av tidigare säkerhetspolitiska vägval och deras utfall för samtida och framtida vägval (Reiter 1997).

I undersökningens analysmodell ses aktör och struktur som dikotoma och struktur som något entydigt begränsande för agerande. Det är först i samband med slutsatserna som Lindgren något ruckar på dessa uppfattningar och antyder att aktör-struktur kan ses som komplementära och att struktur kan ses också som möjliggörande för agerande. Det är en styrka hos författaren att nå fram till dessa insikter via analys av sitt empiriska material. Samtidigt hade det varit fullt möjligt att i detta avseende avsevärt flytta fram studiens teoretiska utgångspunkter med hjälp av ståndpunkter som formulerades inom samhällsteorin under 1970-talet (se t ex Giddens 1979). Analysen av hur besluten i studiens tre fall successivt kom att skapa förutsättningar för varandra hade därigenom kunnat förfinas och skärpas.

Lindgren beskriver säkerhetspolitikens handlingslinjer som en avvägning mellan uni- och multilateralism. Beskrivningen är i sammanhanget ändamålsenlig. Vad gäller diskussionen om Ålandsexpeditionen vore också det tredje alternativ som ryms inom staters institutionella repertoar, imperialism, intressant att pröva. Imperialism som institu-

tion koordinerar relationer mellan stater men, i motsats till uni- och multilateralism, genom att fränkänna motparten dess suveränitet. Lindgren pekar på samtida finländska farhågor att den svenska expeditionen hade syften långt utöver de deklarerade humanitära. Farhågorna, som har stöd också i svensk historieforskning (Rystad 1999), rymmer därmed en dimension som inte självklart hör hemma inom uni- eller multilateralismen men som kan diskuteras med hjälp av imperialismbegreppet.

Svensk linje i brytningstid är en motivstudie. Hur kan då motiv beläggas? Och vilka motivkällor är lämpliga att använda? I texten hänvisas till Hadenius (1984) förslag till svar på frågorna. Enligt Hadenius kan vi genom att studera olika "motivindikatorer" få information som kan användas för att dra slutsatser om aktörers motiv. De mest uppenbara indikatorerna är aktörens uttryckliga motiveringar för sin handling. Sådana kan fås från motivkällor av direkt karaktär, som riksdagstryck, officiella regeringsdokument, partimaterial eller material av mer privat natur, t ex dagböcker. Hadenius menar att forskaren ska sträva efter att komma åt aktörens uttryckliga motiveringar. Bara om vi inte kan få tag på dessa bör vi tillgripa motivkällor av indirekt karaktär, som allmänna målutsagor eller handlingen i sig (Hadenius 1984). Av detta tillvägagångssätt syns emellertid få spår i Lindgrens framställning. Istället för att använda primärmaterial förlitar han sig nästan uteslutande på bearbetningar. Detta är inte minst problematiskt i de sammanhang där olika motiv kan urskiljas i en och samma utsaga. Sådana situationer förutsätter att motiven kan rangordnas med hjälp av bland annat rangordningen i den aktuella utsagan, hur stabila de är över tid och motivens relativa vikt i form av frekvens och utrymme. I alla dessa avseenden gör sig Lindgren sålunda beroende av andras bedömnings. Han ifrågasätter också i något fall andra forskares slutsatser vad gäller motiv utan att själv ha arbetat med relevant primärmate-

rial. Tillvägagångssättet riskerar att negativt påverka undersökningens reliabilitet.

Det är lätt att sympatisera med denna studies uppläggning. En historisk dimension är ofta oundgänglig för att förstå samtida konflikter, bedömningar och beslut. Detta gäller inte minst inom säkerhetspolitikens område. Studien har en logisk och överskådlig struktur som underlättar för läsaren att se och förstå de olika steg författaren tar. Till detta kommer att författaren behärskar sitt ämne och förmår orientera sig väl i den nästan hundraåriga realpolitiska och idémässiga värld som är studiens objekt. Detta innebär emellertid inte att invändningar saknas. De viktigaste av dessa är, för det första, att studiens generaliserande ambitioner är oklara vilket innebär tveksamhet om vari studiens kunskapsbidrag består. En andra invändning är att förståelsen av aktör-strukturproblematiken – som är helt central i studien – kunde varit mer utvecklad. En sådan förståelse hade flyttat fram utgångspunkten för författarens resultatanalys och möjliggjort än skarpare iakttagelser och slutsatser. Den tredje invändningen gäller avsaknaden av primärmaterial och, därmed, det starka beroendet av bearbetningar. Ett sådant beroende framstår som särskilt problematiskt i en motivstudie.

Referenser

- East, Maurice, 1973. "Size and Foreign Policy Behavior", *World Politics* 25, s 556-576.
- Giddens, Anthony, 1979. *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Hadenius, Axel, 1984. "Att belägga motiv", s 148-183 i Hadenius, Axel, Henning, Roger & Holmström, Barry, (red), *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hey, Jeanne A.K., 2003. "Introducing Small State Foreign Policy, s 1-12 i Hey, Jeanne A.K. (red), *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner.
- Lindell, Ulf & Persson, Stefan, 1986. "The Paradox of Weak State Power: A Research

and Literature Overview", *Cooperation and conflict*, 21, s 79-97.

- Papadakis, Maria & Starr, Harvey, 1987. "Opportunity, Willingness, and Small states: The Relationship Between Environment and Foreign Policy", s 409-432 i Hermann, Charles F., Kegley Jr, Charles W. & Rosenau, James N. (red), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. London: HarperCollins.
- Reiter, Dan, 1997. "Learning, Realism, and Alliances: The Weight of the Shadow of the Past", *World Politics*, 46, s 490-526.
- Rystad, Göran, 1999. "Åland i Östersjöns makt- och säkerhetspolitik före konventionen 1921", s 147-163 i Suominen, Tapani & Björnsson, Anders, (red), *Det hotade landet och det skyddade. Sverige och Finland från 1500-talet till våra dagar. Historiska och säkerhetspolitiska betraktelser*. Stockholm: Atlantis.

Hans Lödén är docent i statsvetenskap vid Institutionen för samhälls- och kulturvetenskap, Karlstads universitet. E-post: hans.loden@kau.se

Olofsdotter Stensöta, Helena, 2009. *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare – En studie av svensk sjukvårdsbyråkrati*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg Bokförlag.¹

Anmälan av Björn Johnson

De regionala variationerna i sjukskrivningar och förtidspensioner var ett betydelsefullt tema i den sjukförsäkringsdebatt som rasade under åren efter millennieskiftet – en debatt som sedermera bidragit till stora förändringar i våra offentliga trygghetssystem.

I december 1999 var sjukfrånvaron, mätt som pågående sjukfall bland anställda, nästan dubbelt så hög i Västerbottens län (8,7 procent) som i Kronobergs och Hallands län (4,5 procent). Skillnaderna förekom över hela landet och framstod som både anmärknings-

¹ Denna anmälan inkom till tidskriften redan i april 2010, men publiceringen har av olika anledningar blivit fördröjd. Redaktionen beklagar det inträffade.

värda och svårförklarliga (SOU 2000:72, s. 86).

Många debattörer ansåg att detta inte kunde avspegla verkliga skillnader i ohälsa eller arbetsmiljö, utan att de måste bero på attityd- och kulturskillnader i synen på sjuk-skrivning. I norra Sverige, och förmodligen även på andra håll, fanns en tendens att utnyttja sjukförsäkringen för sådant den inte var avsedd för, som arbetsmarknadsproblem och privata bekymmer. Läkarna och handläggarna inom försäkringskassorna pekades ut som medskyldiga till dessa missförhållanden. Det hävdades också – felaktigt – att de regionala skillnaderna hade ökat och att de därmed, underförstått, var en viktig förklaring till den höga sjukfrånvaron (Johnson 2010).

Till följd av överutnyttjandebatten tillsatte Riksförsäkringsverket (RFV) en analysgrupp som skulle studera orsakerna till variationerna. Gruppen konstaterade att en hel del, runt 50 procent, faktiskt kunde förklaras av olika demografiska, socioekonomiska och arbetsmarknadsrelaterade förhållanden. Man menade att attityd- och kulturskillnader i befolkningen och olikheter i försäkringstillämpningen förmodligen var en viktig förklaring till återstoden, men konstaterade att detta inte gick att undersöka med de data som då fanns att tillgå (Dutrieux & Sjöblom 2003; Olsson 2004).

För att studera de regionala skillnaderna mer i detalj gav RFV därför anslag till två större forskningsprojekt. Det första, *Sjukskrivning, kulturer och attityder* (SKA-projektet), var ett försök att värdera betydelsen av attitydskillnader på basis av en stor enkätundersökning. Enkäter skickades till representanter för befolkningen, till läkare, arbetsledare på olika arbetsplatser samt Försäkringskassans handläggare. Ett av huvudresultaten var att inställning till sjukskrivning var mer restriktiv i län med lägre ohälsotal (Palmer 2006). Men effekterna av attitydskillnaderna var relativt små, och analysen har dessutom blivit starkt ifrågasatt (Hallsten 2007).

Det andra stora projektet kallades *Trygg-*

hetens variationer. Det fokuserade bland annat på socialförsäkringens administration och implementering, och tog sin utgångspunkt i ett slags kulturansats. I projektet medverkade statsvetare och etnologer som tillsammans, men med skilda metoder, intresserade sig för sjukfrånvaron i två regioner med stora skillnader i försäkringsutnyttjandet: Jämtland (hög ohälsa) och Småland (låg ohälsa). Projektet har genererat en rad intressanta rapporter samt två förlagsutgivna böcker.

I boken *I ohälsans tid* studerar etnologerna Jonas Frykman och Kjell Hansen (2009) "sjukskrivningskulturerna" på fem olika orter: Gislaved, Mullsjö och Nässjö i Småland samt Strömsund och Östersund i Jämtland. Forskarna intervjuade representanter för lokalbefolkningen, Försäkringskassan och sjukvården på de olika orterna.

Frykman och Hansen menar att de stötte på stora skillnader i attityder och kultur-mönster när det gäller synen på sjukfrånvaro. I Gislaved innebar till exempel sjukskrivning en klar förändring i samhällelig status, och var dessutom begränsande för rörelsefriheten. Den starka sociala kontroll som fanns i lokalsamhället fungerade därigenom som en återhållande faktor på sjukfrånvaron. I Strömsund, däremot, var acceptansen för sjukskrivning betydligt större – människor "levde upp till sina medborgerliga rättigheter som patienter och tog dem för självklara" (s. 210).

Kulturskillnaderna märktes även bland handläggarna på Försäkringskassans lokala kontor. I Jämtland var det vanligt att tjänstemännen visade stor förståelse för de försäkrades situation, medan en mer gränssättande hållning, "sträng men rättvis", rådde i Småland.

Att bedöma det vetenskapliga värdet av Frykmans och Hansens undersökning är inte helt enkelt. De validitets- och reliabilitetsbegrepp som används inom kvantitativ forskning är knappast tillämpbara på en etnografisk studie av den här typen. I slutändan blir bedömningen avhängig dels av hur

väl forskarna har beskrivit den forskningsprocess som lett fram till deras resultat, dels av i vilken mån de lyckas övertyga läsaren om att deras slutsatser är rimliga. Själv finner jag ingen anledning att ifrågasätta huvuddragen i analysen, även om jag ibland grips av mistanken att Frykman och Hansen överförklarar, alltså att de drar lite väl stora växlar på de kulturskillnader de funnit.

Den andra boken från projektet är *Sjukskrivningarna och välfärdens infriare* av statsvetaren Helena Olofsdotter Stensöta (2009), en bok jag ska ägna återstoden av denna artikel åt att granska. Stensötas huvudsakliga forskningsintresse är vilken roll regionala organisationskulturer inom Försäkringskassan spelar, eller kanske snarare spelade, när det gäller ohälsotalets variationer. Hon använder såväl kvantitativa som kvalitativa metoder. Det viktigaste materialet utgörs av två enkäter till handläggare på Försäkringskassans olika lokalkontor (varav den ena genomfördes inom ramen för SKA-projektet).

Stensöta menar att Försäkringskassans regionala organisation kännetecknas av en fragmentiserad organisationskultur. Vissa aspekter av denna kultur har, eller har åtminstone haft, betydelse för handläggarnas bedömningar, och därmed för sjukskrivningarna. Sådana variationer är ett hot mot sjukförsäkringssystemets legitimitet, menar Stensöta, eftersom de "inte speglar variationer i förhållanden som lagstiftaren har avsett att försäkringen ska ta hänsyn till" (s. 60). Här bör tilläggas att det nog inte är variationerna i sig som är problemet – de har existerat sedan början av 1970-talet – utan den *uppmärksamhet* de fått under senare år (Johnson 2010).

Fem olika "kulturer" urskiljs i Stensötas undersökning: funktionellt engagemang, regelorientering, omsorgsorientering, "kritiker" samt politisk vänster-höger-orientering. Det kan naturligtvis diskuteras om det går att mäta sådana kulturer med enkätdata, särskilt som antalet ställda frågor varit litet. "Kriti-

kerkulturen" identifieras exempelvis utifrån ett enstaka påstående ("Om jag och mina kolleger själva fick bestämma skulle våra arbetsuppgifter utföras på annat sätt").

Även den oberoende variabeln förtjänar en diskussion. Stensöta använder sig av ohälsotalet, ett mått som inkluderar såväl sjukskrivna som förtidspensionärer. Detta har sedan standardiserats med kontroll för sju regionala faktorer som rör olika befolknings- och arbetsmarknadsförhållanden. Det faktum att ohälsotalet inkluderar förtidspensionärer och personer som varit sjukskrivna under mycket lång tid kan ses som ett problem, eftersom en stor andel av de tjänstemannabeslut som antas ha påverkat ohälsonivån därmed ligger åtskilliga år tillbaka i tiden. De beroende variablerna – "kulturer" – framstår i det sammanhanget mer som färskvara (såväl Stensötas som Frykmans och Hansens kvalitativa analyser indikerar att organisationskulturen på Försäkringskassan har förändrats under 2000-talet). Möjligen hade det därför varit mer på sin plats att använda sjuktalet (antalet utbetalda sjukpenningdagar per försäkrad) som oberoende variabel.

Låt mig nu lägga dessa metodmässiga invändningar åt sidan. Det viktigaste resultatet från Stensötas undersökning är att hon finner ett statistiskt samband mellan ohälsotalet och den politiska kulturen inom kassan. Detta samband, som alltså har med den traditionella vänster-höger-skalan att göra, återfinns inte på individnivå – det har Stensöta inte kunnat undersöka – utan på länsnivå. Det yttrar sig genom att "organisationskulturen i län där en större andel av personalen säger sig står till höger politiskt verkar för en mer restriktiv bedömning av sjukfallsärenden och i förlängningen till lägre ohälsotal" (s. 83). De mer restriktiva bedömningarna i "högerlänen" gäller alltså även för personal som själva uppger att de står till vänster politiskt. Stensöta gör en stor sak av denna statistiska samvariation. Hon menar att resultatet "bryter ny mark inom forsk-

ningen” (s. 24). Frågan är emellertid hur sambandet bör tolkas. Handlar det verkligen om ett orsakssamband?

Som vi vet finns det regionala variationer även i medborgarnas partisympatier: de län som har de allra högsta ohälsotalen – norrlandslänen – är också de som ligger mest till vänster när de gäller befolkningens politiska åsikter. Länen med de lägsta ohälsotalen – Gotland, Jönköping, Kronoberg, Halland, Skåne, Kalmar och Stockholm – röstade däremot, med ett undantag (Kalmar), för en borgerlig regering i riksdagsvalet 2006. Den allmänna politiska tendensen i länet borde rimligen även avspegla sig i handläggarnas partisympatier. Eftersom Stensöta inte studerar vänster-höger-orienteringen på individ- eller kontornivå, utan aggregerar den på länsnivå, skulle sambandet därför kunna vara ett rent skensamband.

Ett annat problem – om vi nu godtar att det verkligen handlar om ett orsakssamband – är naturligtvis *riktningen* på detta. Den psykologiska forskningen om relationen mellan attityder och beteenden har generellt visat att det är mycket svårt att förutsäga individers beteenden genom att kartlägga deras attityder – och om de stämt överens har beteendena ofta styrt attityderna (Hallsten 2007). Kan vi verkligen vara säkra på att handläggarnas politiska uppfattningar inte påverkats av den lokala ohälsoproblematik de haft att hantera?

Tolkningsproblemen när det gäller sambanden förstärks av att boken inte innehåller någon utvecklad ”programteori” för Försäkringskassans arbete. Stensöta inskräper att kassans handläggare har ett betydande handlingsutrymme i enskilda fall, men hon beskriver inte vad detta innebär. Hur, mer konkret, kan handläggarnas agerande påverka ohälsotalet?

Med tanke på de ”kulturer” som Stensöta utgår ifrån, däribland regelorientering (som tycks ha en viss återhållande effekt på ohälsotalet) ligger det nära till hands att tänka sig att användande av *sanktioner* är en faktor

där handläggarnas bedömningar skulle kunna skilja sig åt. Som Stensöta själv påpekar menar dock handläggarna själva att de sällan använder sig av sanktioner gentemot de försäkrade (s. 49). Detta bekräftas också av Försäkringskassans egen statistik: fram till för några år sedan var det mycket ovanligt att sjukpenning avslogs eller drogs in. 2005, det år Stensöta utgår från i sin analys, fick till exempel bara 0,7 procent av de sökande avslag på sina ansökningar om sjukpenning (Johnson 2010). Det säger sig själv att så låga nivåer av avslag och indragningar inte kan ge upphov till några större regionala variationer i försäkringsutnyttjandet.

Ett annat intressant resultat i studien är att en av de externa variabler som användes i den statistiska analysen, ”socialt kapital”, också visar sig ha ett visst samband med ohälsotalet. Socialt kapital har som bekant rönt ett enormt intresse inom samhällsvetenskapen under de senaste decennierna, och kopplats till allehanda positiva effekter. Begreppet syftar vanligen på graden av allmänmänniskt förtroende och tillit i samhället. En hög grad av tillit har visat sig vara positivt för demokratin och den ekonomiska tillväxten, bland mycket annat.

Det paradoxala med Stensötas studie är att ett starkt socialt kapital här kan kopplas till ett *högre* ohälsotal, tvärt emot vad Stensöta hade förväntat sig. Hon menar därför att ”socialförsäkringsadministrationen tycks vara ett område där ett högt socialt kapital inte nödvändigtvis genererar det bästa resultatet” (s. 75).

Jag är inte så säker på att detta är den enda möjliga tolkningen. Låga ohälsönivåer är förvisso bra ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men för individerna är den lägsta sjukfrånvaron inte nödvändigtvis den bästa; så är det bara om den samvarierar med ett bättre hälsotillstånd. En alternativ tolkning av resultatet är att ett lågt socialt kapital leder till högre grad av *misstro* människor emellan, och därigenom till mer restriktiva bedömningar. ”Strängt men rättvist”, för

att återknyta till Frykmans och Hansens beskrivning av de småländska handläggarnas inställning (men notera att denna effekt lika gärna skulle kunna uppkomma i inflödet, det vill säga som en följd av mer restriktiva läkarbedömningar).

För att sammanfatta: Helena Olofdotter Stensöta har skrivit en intressant och läsvärd bok, som dock framstår som något ofullgånge. Hon för tankvärda resonemang om vilken betydelse kulturer och attityder hos Försäkringskassans tjänstemän har för ohälsans nivåer, men hon lyckas inte fullt ut övertyga – åtminstone inte mig – om att de samband hon finner verkligen är giltiga orsakssamband. Trots dessa invändningar vill jag gärna rekommendera boken. Den bjöd på stimulerande läsning som satte fart på tankeverksamheten.

Referenser

- Dutrieux, Jon & Sjöblom, Kent-Rune, 2003. *Sjuka kommuner?* RFV Analyserar 2003:17. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Frykman, Jonas & Hansen, Kjell, 2009. *I ohälsans tid*. Stockholm: Carlssons.
- Hallsten, Lennart, 2007. "Osakligt och tententiöst om attityder och sjukskrivning", *Läkartidningen* 104(6), s. 433-444.
- Johnson, Björn, 2010. *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv förlag.
- Olsson, Sten, 2004. *Regionala skillnader i utgifter för sjukpenning och förtidspension*. RFV Analyserar 2004:12. Stockholm: Riksförsäkringsverket.
- Palmer, Edward (red.), 2006. *Sjukskrivning, kulturer och attityder*. Försäkringskassan Analyserar 2006:16. Stockholm: Försäkringskassan.
- SOU 2000:72. *Sjukförsäkringen – Basfakta och utvecklingsmöjligheter*. Stockholm: Fritzes.

Björn Johnson är fil. dr i statsvetenskap och docent i socialt arbete vid Malmö högskola. E-post: bjorn.johnson@mah.se

Anmälan av Axel Hadenius (2012/4).

Replik av Erik Moberg

I sin recension av min bok "Statsvetenskap" skriver Axel Hadenius inledningsvis att bokutgivningen inom statsvetenskapen präglas av "splittring" och att det saknas "en skrift som fokuserar på ämnets kärna – nämligen staten – och de teorier som finns om denna institution". Om detta är vi överens och Hadenius har också rätt när han uppfattat det som min ambition att "råda bot" på detta. Så mycket mer är vi emellertid inte överens om.

Jag börjar med det viktigaste, nämligen Hadenius kritik av min behandling av statsvetenskapliga teoribildningar. Bland annat kritiseras jag för att diskutera "teoremens formella struktur, utan mycket anknytning till den faktiska politiska världen". Detta påstående är både avslöjande och felaktigt. Det avslöjar att Hadenius inte förstår att en vetenskaplig teori, eller modell som man ibland säger, är en fristående, logiskt sammanhängande konstruktion i vilken slutsatser deduceras från ett antal preciserade grundantaganden. När dessa slutsatser sedan prövas mot verkligheten kan de visa sig felaktiga eller riktiga, vilket i sin tur kan leda till att teorin förkastas eller till att den justeras och vidareutvecklas. Det är genom en växelverkan av detta slag, en sovrings- och utvecklingsprocess, som vetandet successivt utvecklas. Detta kräver emellertid att teori och empiri hålls isär. Man måste veta vad som är teori och vad som är data. Data får inte användas för att stödja logiken, denna måste stå för sig själv. Allt detta förklaras utförligt i boken. Det är också av detta skäl som det finns ett separat teorikapitel tidigt i boken.

Påståendet är vidare felaktigt, ty även om jag försöker hålla isär teori och empiri, så innebär det inte att jämförelser mellan teori och verklighet saknas. Tvärtom genomsyras hela boken av sådana jämförelser. Jag har ingestans utom i kapitel 2, "Stater under 5000 år", bara velat beskriva. Jag har överallt för-

sökt ställa det beskrivna i relation till teori. Den metodologiska individualismen och det kollektiva handlandets logik aktualiseras sålunda gång på gång i framställningen, ibland i form av Mancur Olsons andra "osynliga hand", ibland i form av det lilla stycke teori som jag kallat "en fundamental förändringsmekanism" (sid. 114), och ibland i andra former. Min kritik av den inom statsvetenskapen så spridda spatiala modellen kan också nämnas. Bland annat visar jag att det är omöjligt att förklara en så vanlig företeelse som en koalitionsregering inom ramen för en endimensionell sådan modell (sid. 378). Är icke detta att jämföra teori och verklighet?

Hadenius kritiserar vidare fyra så kallade "besynnerligheter". Den första av dessa består i att jag bland direktdemokratier behandlar "endast Schweiz" och inte säger ett ord om USA "där den direkt-demokratiska formen har fått en mycket stor utbredning". Hadenius påstående att jag bara skriver om Schweiz är emellertid inte bara felaktigt utan också så grovt missvisande att man med mycket goda skäl undrar om han alls läst den bok han recenserar. Det kapitel i vars slut Schweiz behandlas är i själva verket helt ägnat åt direktdemokratier, vilket framgår av kapitlets rubrik. Kapitlet handlar framför allt om de germanska direktdemokratierna och den atenska direktdemokratin som behandlas i separata avsnitt med egna rubriker. I kapitlets inledning sägs också att en direktdemokrati, så som jag använder termen, bland annat karakteriseras av att det inte finns någon vald församling som representerar medborgarna. Dessa samlas istället själva för att fatta de gemensamma besluten. Det är därför USA med sina representativa församlingar inte finns med. Att Schweiz alls tas upp beror på den ibland framförda uppfattningen att landets representativa demokrati vuxit fram ur den tidigare direktdemokratin. Det är för att vederlägga den uppfattningen jag gjort en kort genomgång av Schweiz historia. Allt detta framgår tydligt av texten.

De följande tre besynnerligheterna finns

långt senare i boken, i min presentation av "en teori om demokratier av skilda slag". Enligt Hadenius består den första av dessa besynnerligheter i att jag påstår att jag själv kommit på idén att parlamentarism leder till ökad partidisciplin och att fenomenet är förbisett i forskningen. Och därmed demonstrerar jag bara min "bristande beläsenhet". Återigen lögn. Vad jag skriver är att denna hypotes, bland dem jag lägger fram i det aktuella avsnittet, är den som förefaller minst diskuterad i litteraturen. Jag skriver vidare att jag stött på både allmänna instämmanden och ett allmänt förnekande och ger sammanlagt fem referenser (sid. 386). Jag menar emellertid också att det är viktigt att skilja på *incitament* för att skapa partidisciplin, och *medel* för att åstadkomma en sådan, och just den distinktionen har jag inte stött på i litteraturen. Men alldeles oavsett graden av min beläsenhet förefaller mig det viktiga vara riktigheten i det som hävdas, inte vilka källor som anges. Och beträffande riktigheten har Hadenius ingen anmärkning.

Nästa besynnerlighet består enligt Hadenius i mitt påstående att partierna i USA har en "mycket låg intern sammanhållning". Så var det "för cirka fyrtio år sedan" skriver han, men sedan dess har det skett en "radikal förändring" och "polarisering" som jag kritiserar för att inte ha lagt märke till. Det har jag emellertid gjort. Men fortfarande, och för att bara nämna ett av tecknen på låg partisammanhållning, följer voteringarna i den amerikanska kongressen partilinjer i långt mindre utsträckning än voteringarna i till exempel den svenska riksdagen (ett när detta skrivs aktuellt exempel är voteringarna i senaten och representanthuset vid årsskiftet 2012/13 inför det hotande "budgetstupet"). Inom ramen för den teori jag framlägger är det den jämförelsen – den mellan olika författningstyper – som är den relevanta, inte fluktuationer i det amerikanska mönstret. Inte heller detta kan undgå en minimalt uppmärksam läsare.

Den sista besynnerligheten består i att jag inte observerat att de latinamerikanska

författningarna med presidentstyre och proportionella val givit upphov till förstärkt presidentmakt och eroderade partier. Nej, det har jag inte, och möjligen är det också riktigt. I så fall kan det leda till en komplettering av teorin. Men detta behöver inte innebära att min härledda hypotes om läsningar mellan beslutsorganen är felaktig. Och framför allt, varför är det en besynnerlighet? Min ambition har inte varit att detaljerat beskriva politiken i de latinamerikanska staterna utan att härleda ett antal hypoteser ur mina grundantaganden (principdeklarationen mitt på sid. 383). Och faktum kvarstår, nämligen att de latinamerikanska länderna i stora drag har en viss speciell typ av författning och att växlingar fram och tillbaka mellan demokrati och diktatur är förhållandevis vanliga.

När jag ändå är inne på min teori om demokratier kan jag nämna att den, i en tidigare version, lades ut på min webbplats. År 2003 karakteriserade Arend Lijphart, tidigare ordförande i American Political Science Association och Skyttepristagare, teorin som "a highly innovative and theoretically very significant contribution to political science." Alltså en annan bedömning än den Hadenius gör. (Såväl teorin som Lijpharts fullständiga kommentar finns kvar på webbplatsen.)

Efter detta återstår några kommentarer som är av mindre principiell betydelse men likväl inte oviktiga. Om kapitel 4, "Väldsteknikens utveckling och betydelse", skriver Hadenius att det är "en grundlig historisk genomgång" men menar också att det är "fråga om mycket allmängods". Dessa båda omdömen är kanske inte alldeles lätta att föräna, men intressantare är att Hadenius inte skriver något alls om kapitlets innehåll. Låt mig därför komplettera. Ett centralt tema är styrkeförhållandet mellan infanteri och kavalleri under tidiga historiska skeden, vilket är av betydelse eftersom demokratiimpulserna varit förhållandevis starka under infanteriets styrkeperioder. För att ge en inblick i dessa sammanhang behandlas det tidiga tämjandet av hästen, utvecklingen av hästdragna strids-

vagnar (chariots), utvecklingen av den sammansatta pilbågen, de grekiska hopliterna och de romerska legionärerna, och så vidare. Möjligen är detta allmängods för Hadenius, men knappast för studenter i början av sina statsvetenskapliga studier. Hadenius kritiserar mig vidare för att inte nämna "de stora namnen" inom området, bland andra Charles Tilly och Brian Downing. Dessa båda författare har emellertid väsentligen behandlat förhållandena i Europa efter Västroms fall, medan mitt intresse, som framgått ovan, till stor del, om än inte uteslutande, ligger långt före detta skede. Dessutom, och återigen, förefaller mig den sakliga riktigheten, belagd med adekvata referenser, vara det viktiga, inte exakt vilka källor som anges.

Om kapitel 5, "Politik och ekonomi", skriver Hadenius bara att resonemanget om "hur demokrati/diktatur har kunnat kombineras med marknadsekonomi/planhushållning" är "tämligen intetsägande". Låt mig därför upplysa om att detta resonemang följer efter en redogörelse för relationen mellan ekonomi och politik under historiens gång, en redogörelse som resulterar i slutsatsen att någon mera påtaglig konflikt mellan de båda sfärerna inte inträffade förrän i samband med den industriella revolutionen. Efter denna historiska genomgång tar jag upp den diskussion om förenligheten mellan olika politiska och ekonomiska system som Hadenius nämner. Jag redogör bland annat för den debatt om möjligheten av en efterfrågestyrd helstatlig ekonomi som på sin tid fördes mellan Joseph Schumpeter och Oskar Lange på ena sidan och Friedrich Hayek på den andra. Efter detta för jag också en egen diskussion som bland annat leder fram till slutsatserna att även hårda diktaturer har behov av vissa minimala, kringskurna marknader och att representativ demokrati och marknadshushållning i grunden är olika sidor av en och samma sak, av ett mera grundläggande rättsligt och frihetligt system. Den ena sidan kan inte tas bort utan att den andra också försvinner. En konsekvens av detta är min bedöm-

ning att dagens Kina faller utanför de möjliga kombinationerna och därför är instabilt (sid. 177). Allt detta kan vara rätt eller fel och kan säkert diskuteras. Att det skulle vara intetsä- gande är emellertid för mig obegripligt.

Mer allmänt är det intressant att notera hur Hadenius recension är uppbyggd. Han förbigår totalt stora och viktiga delar av boken, till exempel kapitel 6 om diktaturer, kapitel 8 om oligarkier och kapitel 9 om den representativa demokratins tillkomst och spridning. Läsaren av recensionen får ingen som helst uppfattning om hur boken i stora drag ser ut. Den temaindelning Hadenius skriver om är hans eget påfund och saknar allt underlag i bokens disposition.

Hadenius argumenterar inte heller sakligt på det som man väntar sig – och har rätt att vänta sig – i en vetenskaplig tidskrift. Han nämner inga konkreta fel, bara de ovan nämnda och tillbakavisade ”besynnerligheterna”. Hans teknik är istället att kasta ur sig svepande nedvärderingar och slängar utan exemplifierande belegg. ”[A]tt döma av ryg- gens omfång har författaren lagt ner mycket arbete” på sin bok heter det sålunda redan i inledningsstycket. ”[B]egreppslig skärpa har knappast varit ett huvudintresse” heter det på ett annat ställe. Min redogörelse för olika statsvetenskapliga teorem beskrivs som ”ett mekaniskt refererande”, vad nu det betyder. Och efter konstaterandet att intressanta frågor ställs levereras kritiken att svaren ofta består av ”Mobergs egna funderingar”. Låt mig då upplysa Hadenius om att även de intressanta frågorna är ett resultat av alldeles egen tanke- verksamhet.

Hadenius avslutar följdriktigt sin recen- sion med det överlägsna påståendet att min bok illustrerar ”den talangfulle ... autodi- daktens dilemma” – den obeläste autodidak- ten som ”inte är i kontakt med den aktuella, bästa forskningen”. Det finns emellertid de som tycker annorlunda. Ett antal omdömen om den nu föreliggande preliminära engelska översättningen talar sålunda ett annat språk.

Omdömena finns i sin helhet på min webb- plats, men här är några exempel:

- Mark N. Franklin: ”This wonderful book ... presents a first class and cutting edge social science analysis of the state and how it works – a modern day ’The Prince’.”
- James N. Druckman: ”The book covers nearly all forms of states – something virtually no other book does. It is a must read.”
- Donald L. Horowitz: “Moberg’s [book] is a richly theorized, exceedingly ambitious study that brings us back to fundamen- tals. The reader looking for a sophisticated treatment of the nature of the state and of the variety of regime types will be richly rewarded.”

Vad, frågar man sig, är Hadenius egentligen ute efter? Hur vill han ha det? Skriver jag om sådant som är känt, citerar olika författare i vederbörlig ordning, och så vidare, så blir jag kritiserad för bristande originalitet eller för att presentera allmängods. Skriver jag istället något som är originellt så blir jag kritiserad för att fundera själv eller för att syssla med ”intel- lektuellt ’hemsnickeri’”. Det viktiga förefaller vara att till varje pris, av någon för mig out- grundlig anledning, avfärda boken. Och går det inte på det ena sättet så går det kanske på det andra.

Att denna replik blivit lång, mycket längre än recensionen, beror just på den senares karaktär. Allmänt nedlåtande omdömen utan exemplifieringar går inte att bemöta genom att bara hävda motsatsen. Det är nödvändigt att också exemplifiera och då blir repliken längre än recensionen.

Låt mig till sist åter ta upp frågan om behovet av en samlande lärobok, ett behov om vars existens Hadenius och jag förefal- ler vara överens. Jag känner mig rätt så säker på att en sådan bok – vem som än hade skri- vit den – skulle ha svagare och starkare par- tier, precis som min bok naturligtvis har. Det är därför jag i inledningskapitlet skrivit att boken med nödvändighet har ”skissens form” (sid. 10). Men med en sådan skiss har man

något att utgå från, något som bit för bit kan förbättras. Utan en sådan skiss kommer istället det statsvetenskapliga ämnets destruktiva fragmentering att bara fortsätta ytterligare.

Erik Moberg är statsvetare utan institutionsanknytning. E-post: erik@mobergpublications.se

Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!
www.statsvetenskapligtidskrift.se