

5. En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter

Isabell Schierenbeck

Välfärdspolitiken utgör en viktig del i invandrades möjlighet till deltagande. Länderjämförande studier visar till exempel att invandrades möjlighet till delaktighet i det nya samhället delvis bestäms av i vilken utsträckning de får ta del av välfärdsstatens offentliga program (Dörr och Faist 1997; Menahem och Lerner 2001; jfr även Lawless och Fox 2001; Schneider och Ingram 1993, 1997; Soss 1999). Det är därför rimligt att tillmäta dessa institutioner och den myndighetsutövning som utmärker dem ett betydande ansvar för det faktiska integrationsutfallet.¹

I mötet mellan invandrare och myndighet realiserar invandrarpolitiken. Den praktiska politiken utformas till stor del av tjänstemän som arbetar i enlighet med ett mer eller mindre begränsat handlingsutrymme. I många fall har tjänstemannen direkt och kontinuerlig kontakt med klienten under en längre period allt medan invandraren successivt blir en del av det nya samhället. De så kallade frontlinjebyråkraternas myndighetsutövning blir därmed avgörande för att vi skall kunna förstå och förklara den offentliga politikens utfall (Brod-kin 1997; Eriksen 2001; Lipsky 1980; Winter 2002).²

¹ I texten görs åtskillnad mellan en stats invandringspolitik och invandrarpolitik (integrationspolitik). Invandringspolitik syftar på den politik som riktar sig till invandrare innan de har kommit till landet t.ex. visumregler och medborgarskapslagar, medan invandrarpolitiken handlar om åtgärder riktade mot invandrare när de befinner sig i landet t.ex. olika integrationspolitiska program.

² Hans Esping (1984:76) introducerade termen "gräsrotsbyråkrat" och termen tillhör idag de mer etablerade (se även Johansson 1992). På senare år har "närbyråkrat" (Sannerstedt 2001) och "frontlinjebyråkrat" (Rothstein 1994) introducerats. "Frontlinjebyråkrat" förtydligar enligt mig bilden av en tjänsteman som snarare än att vara nära gräsrotterna och samhällsmedborgarna bildar en front i mötet med samhällsmedborgarna. Termen speglar i mycket den förändring och utsatthet som utmärker tjänstemännens arbetssituation i den reviderade välfärdsstaten.

Det som för hundra år sedan var konflikter mellan kollektiv – mellan överhet och undersåtar, mellan kapitalister och arbetare – är idag snarare konflikter som utspelar sig i ett komplext organisatoriskt sammanhang mellan den enskilde individen, välfärdsbyråkraten och den professionelle hjälparen. (Lindqvist 2000:35).

Rafael Lindqvist (2000) lyfter fram individens ökade utrymme i den moderna välfärdsstaten, både som mottagare av välfärdsstatens tjänster och som myndighetsutövare inom välfärdsstatens verksamhetsområden. Nyfikenheten kring dessa välfärdsstatens egentliga maktutövare ligger till grund för denna studie som handlar om frontlinjebyråkraternas arbete med invandrarklienter. Mer precist handlar studien om frontlinjebyråkraters möte med invandrarklienter. Hur uppfattar frontlinjebyråkraterna invandrarklienterna? På vilket sätt påverkar frontlinjebyråkraternas uppfattningar om invandrarklienterna myndighetsutövningen?³

Tidigare forskning visar att mötet mellan klient och frontlinjebyråkrat – medborgare och stat – påverkar uppfattningen om de politiska institutionerna och viljan till politiskt deltagande (Lawless och Fox 2001; Schneider och Ingram 1993, 1997; Soss 1999). Studien utmynnar därför i en vidare diskussion om vilka tänkbara konsekvenser myndighetsutövningen kan få för det politiska deltagandet. Den intressanta frågan är således vilken betydelse invandrarklienters individuella erfarenheter av frontlinjebyråkratier har för deras politiska deltagande?

Handlingsutrymmet som utgångspunkt

I den moderna välfärdsstaten innehar de situationsanpassade myndigheterna en nyckelposition. Utmärkande för det situationsanpassade myndighetsuppdraget är att det är alltför komplicerat för att kunna detaljregleras. Det är inte möjligt för de centrala politiska organen att i detalj föreskriva hur alla olikartade fall skall hanteras, och frontlinjebyråkraterna ges därför ett visst handlingsutrymme inom ramen för myndighetsutövningen (Johansson 1992:41; Lipsky 1980:15; Rothstein 1994:98). I realiteten innebär situationen att frontlinjebyråkraterna har relativt stor frihet att fortlöpande utforma de beslut som påverkar enskilda samhällsmedborgares vardag och levnads-

³ Föreliggande kapitel ingår som en del av en mer omfattande studie (se Schierenbeck 2003). I studien undersöks frontlinjebyråkraters myndighetsutövning med avseende på regelverket, den dubbla rollen och klienternas invandrarbakgrund i Israel och Sverige.

förhållanden (Brodkin 1997:3; Eriksen 2001:41–44; Lipsky 1980:8; Sainsbury 1992:295).

En problematisering av handlingsutrymmet och dess position inom den situationsanpassade myndighetsutövningen är idag viktigare än någonsin. För det första har den ökade mål- och resultatstyrningen inom offentlig förvaltning allmänt inneburit ett ökat handlingsutrymme även på de lägre nivåerna inom förvaltningen. För det andra är en av huvudtrenderna inom europeisk välfärdspolitik att selektiva välfärdslösningar blir allt vanligare. Det innebär att välfärdslösningar där frontlinjebyråkraterna behovsprövar besluten ökar (Lindqvist 2000:30; Lindqvist och Borell 1998; Rothstein 2001:307–308). Slutligen har den ökade invandringen och den allt mer heterogena gruppen av samhällsmedborgare lett till en ny utmaning för myndigheterna och frontlinjebyråkraterna. Invandrare ställer i egenskap av nya samhällsmedborgare delvis nya krav på myndigheterna och deras personal än tidigare klientkategorier (Eriksen 2001:64–65; Jonsson 1997:22; Kamali 2002:12; Soydan 1995:117).⁴

Under de senaste årtiondena har alltmer kritik riktats mot de välfärdsinstitutioner som ansvarar för omfattande åtgärdsprogram, till exempel arbetsförmedlingar och socialkontor. Kritiken går ut på att institutionerna bygger på eller har sin grund i förlegade sociala mönster och därmed indirekt diskriminerar kvinnor, etniska grupper och grupper med en annan livsstil än den traditionella kärnfamiljens (Eriksen 2001:64–65, 195–197; Kamali 2002:38; Skolnick och Fyfe 1993; Williams 1989:204–206). Välfärdsstaten kan inte hålla kvar vid de homogena och enhetliga lösningar och synsätt som varit dess kännetecken om den vill möta det moderna samhällets utmaningar. Eriksen (2001) talar om risken för ”velferdsstatspaternalisme” när de offentliga myndigheterna bestämmer vad det ”goda livet” för den enskilda människan består i (Eriksen 2001:241).

Utifrån liknande utgångspunkter ifrågasätts det faktum att till exempel flykting- och invandarmottagningen ligger inom ramen för socialförvaltningens arbetsområde. På ett tidigt stadium kom socialtjänstlagen att fungera som riktmärke för flyktingmottagandet, både vad avser mottagandets innehåll och organisation. Socialtjänstlagens

⁴ Vad man skall kalla de samhällsmedborgare som kommer i kontakt med välfärdsinstitutionerna är problematiskt. På socialkontor är den vanligaste benämningen ”klient” och på arbetsförmedlingar ”sökande” eller ”kund”. I framställningen kommer klient att användas då begreppet enklast går att applicera på samtliga myndigheter i fokus för undersökningen. Kund implicerar att arbetsförmedlingen skulle kunna liknas vid ett privat företag, vilket jag anser vara en i grunden missvisande beskrivning av den offentliga verksamheten.

nyckelparagrafer om normalisering, kontinuitet, flexibilitet och helhetssyn togs som utgångspunkt för det kommunala flyktingmottagandet (Appelqvist 2000:37:190, Bäck och Soininen 1998:90, 162). Forskning visar att trots förändringar under 1990-talet, i form av till exempel införandet av introduktionsprogram, introduktionsplaner och introduktionsersättning, ligger huvudansvaret fortfarande inom socialtjänsten och ersättningar betalas fortfarande i hög utsträckning ut i form av socialbidrag under introduktionstiden (Franzén 1997; Khadim 2000). Kritikerna menar bland annat att myndighetsutövningen i enlighet med socialtjänstlagens rådande syn frammanar ett omhändertagande perspektiv som inte är förenligt med de integrationspolitiska och förvaltningspolitiska målen (Khadim 2000).

Ett återkommande problem inom den offentliga politiken är att myndighetsutövningen skiljer sig åt inom en och samma verksamhet. Forskning visar att så är fallet inom flera av välfärdsstatens institutioner. Olika frontlinjebyråkrater tillämpar till exempel regelverket på ett ibland väsensskilt vis (Bennich-Björkman 1997; Jonsson 1997; Nyberg och Skedinger 1998; Schierenbeck 2003). Frontlinjebyråkraterna skall följa regelverket, vara lojala mot organisationen och visa klienten hänsyn. I det enskilda fallet kan någon av dessa relationer uppfattas som viktigare, och i praktiken innebär kraven som de tre relationerna ger upphov till ofta en avvägning. Häri består frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme (Lundquist 1988; Hall 2001). Schierenbeck (2003) visar att frontlinjebyråkrater på arbetsförmedlingar och socialkontor i stor utsträckning tar handlingsutrymmet i anspråk. Intrycket är att myndighetsutövningen handlar om konsten att kunna motivera sina beslut, snarare än att följa ett på förhand givet regelverk. Vidare orienterar sig frontlinjebyråkraterna i större utsträckning mot individen än organisationen, och vikten av att klienterna är delaktiga i beslut och planering betonas.

Handlingsutrymmet är en förutsättning för frontlinjebyråkratiernas verksamheter, men nyttjandet av handlingsutrymmet skall ses i relation till kraven på förvaltningsdemokratisk legitimitet, det vill säga alla samhällsmedborgares rätt till lika behandling i mötet med den offentliga förvaltningen. Stödet för välfärdsstaten bygger på att den är en rättvis fördelare av de samhälliga resurserna. Det inbegriper bland annat att välfärdspolitiken inte skall favorisera vissa typer av livsprojekt (Eriksen 2001:239–242). Inom den situationsanpassade myndigheten återfinns legitimiteten bland annat i anslutning till frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme och i möjligheten till individualisering i de enskilda fallen (Lipsky 1980:15–16; Lundquist 1998:120;

Rothstein 1992:kap. 3).⁵ Det finns ingen enkel lösning på de problem som relationen mellan rättssäkerhet och individuella hänsynstagande innebär. Istället kan man argumentera för att det finns en inneboende motsättning mellan likabehandling och individuell hänsyn (Eriksen 2001:239).

Invandrare och frontlinjebyråkratier

I Sverige har under de senaste årtiondena välfärdsconsumenterna kommit att utgöra en allt mer heterogen grupp. Det stora antalet flyktingar och invandrare har i egenskap av nya samhällsmedborgare kommit att ställa delvis nya krav på myndigheterna och deras personal (Jonsson 1997; Kamali 2002; Soydan 1995). Förutom en rent språklig barriär som försvårar mötet mellan frontlinjebyråkrat och klient har många invandrare en komplex problembild med sig som grundas i invandrarsituationens förutsättningar.⁶ Flertalet av senare decenniers invandrare kommer dessutom från samhällen och kulturer som väsentligen skiljer sig från det samhälle de invandrar till.⁷ Det faktum att människor växer upp under olika förhållanden gör att de kommer att skilja sig åt vad gäller förståelsen av omvärlden, vilket i sin tur kan skapa svårigheter i kommunikationen mellan människor med olika bakgrund (Allwood 2000:39).⁸

De generella normer och värderingar som återfinns i ett samhälle påverkar naturligtvis även frontlinjebyråkraterna (Kamali 2002:44; Sunesson 1981:66). Människor bildar uppfattningar om andra människor och bevarar dessa uppfattningar som generaliserade bilder. Det är

⁵ Även frontlinjebyråkraternas profession, det vill säga yrkesutbildning, kan ge legitimitet åt myndighetsutövningen. I själva verket förekommer en kombination av olika legitimitetsgrunder inom en och samma organisation.

⁶ Jag väljer att tala om invandrarsituation istället för invandrarskap. Invandrarskap ger enligt mig en bild av en företeelse som i stort sätt är beständig och oföränderlig. Istället så utmärks invandrarsituationen av att invandraren under en period av sitt liv lever under särskilda förhållanden som har sin grund i den förändring det innebär att invandra eller fly till ett nytt land och samhälle. Denna situation bör dock ses som temporär.

⁷ Som människor tillhör vi inte en kultur utan ett antal kulturer som samverkar med varandra och bildar vår kulturella bas. Det existerar till exempel inte en ”svensk kultur” som delas av alla svenskar, utan flera kulturella traditioner är tillgängliga för en individ samtidigt. En viktig del av en individs kulturella förståelse handlar om hur hon uppfattar den större befolkningsgrupp som hon identifierar sig med (Allwood 2000:40–42). Samtidigt är det viktigt att poängtera att författarens bestämda uppfattning är att kulturella identiteter bäst förstås som sociala konstruktioner.

⁸ Vi kan resonera på ett liknande sätt utifrån kön och klass.

viktigt att skilja frontlinjebyråkraternas bilder av invandrarklienter från deras bilder av enskilda invandrare (Soydan 1995:34). Det är framför allt de generaliserade bilderna av invandrarklienter som får konsekvenser för myndighetsutövningen, det vill säga om frontlinjebyråkraten har en uppfattning om att invandrarklienter generellt beter sig på ett visst sätt, eller är föremål för en specifik uppsättning av värderingar och föreställningar.

De generaliserade bilderna av invandrarklienter kan betraktas som sociala konstruktioner (jfr Schneider och Ingram 1993, 1997:kap.5). Konstruktionerna avser en specifik målgrupp som söker tillträde till välfärdsstatens tjänster och omfattar kulturella attribut eller allmänna föreställningar om gruppen (Schneider och Ingram 1993:334–338). Konstruktionerna är normativa och värderande och porträtterar målgruppen utifrån positiva eller negativa termer. Resultatet kan till exempel bli att invandrarklienter riskerar att behandlas på ett stereotypiskt sätt av myndigheterna (Eriksen 2001:196; Keiser och Soss 1998:1134). Vidare kan stereotypifieringen få som implikation att ojämlika maktförhållanden mellan samhällsgrupper förstärks ytterligare och utmanar samhällets demokratiska utgångspunkter (Schneider och Ingram 1993, 1997:kap.5,7).

Jag menar att det är troligt att invandrarklienter har svårare att hävda sin rätt i myndighetssammanhang då invandrarklientens resurser i vissa fall är mer begränsade än vad fallet är för andra klienter. Det är troligt att till exempel begränsad kunskap i det svenska språket (tal och skrift) påverkar den omedelbara kommunikationen mellan frontlinjebyråkrat och klient. Men även invandrarklientens begränsade kunskap om det svenska samhällssystemet i stort, den majoritetskultur samhället inbegriper och som frontlinjebyråkraterna verkar inom, samt de rättigheter och skyldigheter man har som samhällsmedborgare kan tänkas få genomslag i myndighetsutövningen. Utifrån detta sätt att se kan det vara svårare för invandrarklienten att ge uttryck för och få sina behov och önskemål hör sammade, vilket i förlängningen kan försvåra myndighetsutövningen och äventyra det slutliga utfallet (Lindqvist och Borell 1998:18).

Undersökningens avstamp

I följande studie riktas sökarljuset mot frontlinjebyråkraternas arbete med invandrarklienter. Först undersöks frontlinjebyråkraternas *uppfattningar* om invandrarklienterna, det vill säga vad utmärker klienter med invandrarbakgrund. Står faktorer som har sitt ursprung i att

klienterna invandrat till ett nytt land (d.v.s. invandrarsituationen) i förgrunden för frontlinjebyråkraternas uppfattningar? Eller uppfattar frontlinjebyråkraterna invandrarklienterna som bärare av specifika kulturella attribut (d.v.s. kulturella faktorer)?

För att uppfattningen skall kunna sägas utgå från invandrarsituationen krävs att de faktorer (oftast begränsningar) som lyfts fram av frontlinjebyråkraterna är ett resultat av att klienten har invandrat till ett nytt land, till exempel språk, utbildning och yrkeserfarenhet. Utgångspunkten är att faktorerna utgör exempel på meriter eller kunskaper som klienterna kan tillskansa sig med tiden, till exempel genom att delta i välfärdspolitiska program. De kulturella faktorerna handlar snarare om uppfattningar om klientens beteende och agerande, om grundläggande värderingar och inställning till livet, faktorer som är djupt förknippade med en individs identitet. Utifrån den integrationspolitiska linjen utgör kulturella faktorerna exempel på förhållanden som den enskilda invandraren inte kan tvingas överge, medan faktorer som anknyter till invandrarsituationen kan sägas utgöra föremål för integrationspolitiska åtgärder.

Av primärt intresse för analysen är inte huruvida uppfattningarna kan tolkas som positiva eller negativa, utan istället om invandrarklienter betraktas som bärare av kollektiva kulturella egenskaper som ovan, vilket antas leda till en stereotyp uppfattning om invandrare som klienter. Stereotypifiering oavsett riktning (positiv eller negativ) resulterar i att frontlinjebyråkraten undgår att se den enskilda människan och hennes specifika behov och förutsättningar.⁹

Frontlinjebyråkraternas *tillämpade myndighetsutövning* med avseende på klienternas invandrabakgrund utgör den andra delen av den empiriska analysen. Myndighetsutövningen kan baseras på ett arbets sätt som har sin uppkomst i att klienten är av invandrabakgrund och därmed anses vara i behov av särskilt stöd och hjälp som sträcker sig utanför myndighetsuppdraget (d.v.s. omhändertagande). Myndighetsutövningen kan även anta former av ett mottagande där frontlinjebyråkraten informerar och administrerar tjänster som invandrarklienten är i behov av och som ligger inom ramen för myndighetsuppdraget (d.v.s. mottagande).

1990-talet står i fokus för undersökningen och således också de invandrare som blev föremål för integrationspolitiken under denna period. Jag har lagt in en sorts indikator på invandrarnas etniska/kulturella bakgrund. Därmed kan jag kontrollera för huruvida

⁹ Vi kan anta att negativa stereotypa uppfattningar påverkar myndighetsutövningen mer påtagligt än positiva.

invandrarens bakgrund i detta avseende har betydelse för hur han eller hon uppfattas av frontlinjebyråkraten. Tanken är att invandrare som i mindre utsträckning ”avviker” från den övriga befolkningen (kulturellt, religiöst, etniskt, utseendemässigt) behandlas annorlunda än invandrare som ”skiljer sig” i större utsträckning. Antagandet baseras på en intuitiv förståelse och erfarenhetsmässig utgångspunkt som säger att individer som ”avviker” utseendemässigt från den övriga befolkningen är särskilt utsatt (se även Carlgren 2002 samt Vogel, Hjerm och Johansson 2002:150 för ett liknande resonemang). Jag har därför koncentrerat undersökningen till två invandrargrupper: personer från Somalia och före detta Jugoslavien (företrädesvis Bosnien-Herzegovina). Medan de bosniska invandrarna antas ”avvika” mindre från det nya samhälle de har invandrat till, ser kontexten något annorlunda ut för de somaliska invandrarna. De somaliska invandrarna löper därmed större risk att utsättas för ett mer eller mindre fördomsfullt bemötande i mötet med det offentliga.

Myndigheterna har valts ut efter framför allt två principer. De skall stå för en betydande del av invandrarnas kontakt med välfärdsstaten och därmed vara de myndigheter som ansvarar för invandrares möjlighet till delaktighet i det nya samhället. Integrationen anses allmänt gå via arbetsmarknaden (Integrationsverket 2001:17). Att låta arbetsförmedlingar och socialkontor (avdelningen för ekonomiskt bistånd) utgöra de myndigheter som undersöks förefaller därför väl motiverat. I valet av de enskilda kontoren har kontor där invandrare utgör en avsevärd del av klientelet valts ut.

Materialet består av intervjuer med 45 frontlinjebyråkrater på sex olika kontor. Efter cirka ett 10-tal intervjuer infann sig vad som i metodologiska sammanhang brukar betecknas teoretisk mättnad. Inga nya svars-kategorier uppstod trots nya intervjuer, vilket enkelt uttryckt kan sägas utgöra ett argument för möjlig generaliserbarhet utifrån resultatet.¹⁰

Invandrare som klienter

Vad gäller klienternas invandrarsituation är det tydligt att frontlinjebyråkraterna ser den som en belastning som försvårar arbetet med

¹⁰ Det finns som jag ser det inte någon anledning att misstänka att de undersökta kontoren skiljer sig från andra kontor runt om i landet. Denna uppfattning stöds av det faktum att intervjupersonerna under intervjuerna har resonerat om andra kontors verksamheter, men inte i något fall har kontorets verksamhet beskrivits i termer av att det nämnvärt skulle avvika från övriga kontor inom ramen för samma myndighet.

klienterna. Det är framför allt de knappa språkkunskaperna, den låga utbildningsnivån, de begränsade yrkeserfarenheterna, den psykiska ohälsan och osäkerheten inför framtiden som frontlinjebyråkraterna lyfter fram som utmärkande för klienternas invandrarsituation.

Språket bildar spontant utgångspunkten för den del av intervjun som behandlar klienternas invandrabakgrund och lyfts fram som en av de avgörande faktorerna för en fungerande myndighetsutövning. Frontlinjebyråkraterna hamnar under intervjuerna i tankegångar om vad det innebär för handläggningen av ett ärende och kontakten med klienten om den språkliga kommunikationen brister.

Språket är ett problem. Man kan aldrig veta säkert om klienten kan tillgoda-göra sig den information som den får. Det är inte mycket att göra åt det utan man får nöta in det, eller ta in tolk eller... det är bara att fortsätta.¹¹

Vi kan titta på språket först. Det kan vara ett hinder naturligtvis men har man då jobbat som jag, som utbildare med invandrare, så lär man sig prata med kroppen och man kommer alltid fram till någonting. [...] Det kan vara så att vissa har varit inskrivna i sju, åtta år och har aldrig blivit riktigt förstådda har jag märkt, och när jag har beställt tolk så har det kommit fram massa grejor. [...] En massa missförstånd som lagras ovanpå varandra. Det är jätteviktigt med språket. Att man kan kommunicera.¹²

Enligt den första intervjupersonen utgör språket en ständig källa till osäkerhet i förhållande till klienten. Intervjupersonen kan aldrig vara säker på att klienten har förstått den information som förmedlats. Det finns en känsla av uppgivenhet hos intervjupersonen som menar att man kan upprepa informationen, ”nöta in” den, men att det i förlängningen enbart handlar om att fortsätta arbetet trots språkproblematiken. Den andra intervjupersonen menar att språket kan utgöra ett hinder, men att hon inte upplever språket som ett stort problem efter år av erfarenhet av att arbeta med invandrarklienter. Intervjupersonen menar samtidigt dock att det förekommer fall där klienterna inte har blivit förstådda efter år av kontakt med myndigheten, och att detta är något som kommit fram först i samband med att tolk har kopplats in.

Språkfaktorn handlar således inte bara om att frontlinjebyråkraterna har svårt att göra sig förstådda hos klienterna, utan minst lika

¹¹ Frontlinjebyråkrat citat 1. Då föreliggande text är en förkortad och delvis omarbetad version av en större undersökning har även resultatredovisningen förkortats. 15 av de totalt 45 intervjuade frontlinjebyråkraterna kommer till tals i form av citat i texten som följer. I vissa fall förekommer citat från samma frontlinjebyråkrat två gånger.

¹² Frontlinjebyråkrat citat 2.

mycket om att klienterna inte blir förstådda i myndighetsmötet. Frontlinjebyråkraterna menar dock att de med tiden lär sig förstå ”invandrarsvenska”, och vissa intervjupersoner talar om hur de märker att de själva i mötet med invandrarklienter talar en förenklad svenska. Man kan naturligtvis ifrågasätta om det skall anses tillräckligt att ”prata med kroppen”, eller om det är acceptabelt att det råder en osäkerhet huruvida klienten har förstått vad som har sagts i ett myndighets-sammanhang. Dessutom kan man fundera kring betydelsen för myndighetsutövningen i de fall som tolk används i jämförelse med de fall där tolk inte används. Det är hos frontlinjebyråkraterna beslutet om att hyra in tolk eller inte ligger, och frontlinjebyråkraternas beslut får stora konsekvenser för myndighetskontakten och det fortsatta utbytet.

Psykisk ohälsa lyfts fram som ett problem och är förknippat med invandrarsituationen. Frontlinjebyråkraterna talar om trauman, livskriser och invandrarsituationens realiteter som utmärkande för invandrarklienterna och deras livssituation i det nya samhället.

Många av dom har olika psykiska problem som man märker. Man kan känna väldigt väl att den här personen lider av någon form av störning, plus att man inte varit ute...det är svårt att placera ut dom, och för de själva att veta vad dom vill också. De har så mycket annat att tänka på.¹³

Jag tror att det är mycket att de inte är färdiga mentalt för att komma och söka...för att de vet inte om de skall stanna i Sverige, om de skall satsa på någonting här, eller om de skall flytta hem igen. Och så länge de inte har bestämt sig för det så är det svårt att göra någon långsiktig planering.¹⁴

Intervjupersonerna ovan menar att de ”psykiska problem” som många av invandrarklienterna lever med gör dem oförmögna att fokusera på framtiden och besluta sig för vad de vill med sina liv. De är inte ”färdiga mentalt” för att söka arbete eller påbörja en utbildning. Motivationsarbetet försvåras av att klienterna lever i två världar, och inte alltid vet om de kommer att stanna i Sverige eller återvända till sitt hemland. Detta är ett tillstånd frontlinjebyråkraterna menar leder till passivitet, och som också försvårar en mer långsiktig planering. Frontlinjebyråkraterna (på arbetsförmedlingarna) hamnar i en position där de upplever att många klienter som kommer till arbetsförmedlingen inte står till arbetsmarknadens förfogande, och därför inte borde

¹³ Frontlinjebyråkrat citat 3.

¹⁴ Frontlinjebyråkrat citat 4.

vara inskrivna på arbetsförmedlingarna. I materialet framträder en konflikt mellan arbetsförmedlare och socialsekreterare i uppfattningen av vad det innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlare är kritiska till att socialsekreterare tvingar klienter, som enligt arbetsförmedlare inte står till arbetsmarknadens förfogande, att skriva in sig på arbetsförmedlingar, och även i vissa fall till att aktivt söka arbete för att få rätt till försörjningsstöd.

Utbildnings- och yrkesbakgrunden utgör i många fall utgångspunkten för myndighetsarbetet och den handlingsplan som ligger till grund för det fortsatta utbytet. Intervjupersonerna pekar på praktiska yrkesutbildningar som något typiskt för den bosniska invandrargruppen, medan den fragmenterade skolgången i Somalia anses vara orsaken till den låga utbildningsnivån hos somaliska invandrare.¹⁵ Dessutom har somalier ofta arbetserfarenhet från yrkesområden som är bortrationaliserade i Sverige.

En annan faktor som lyfts fram är det samhälle invandrarklienterna kommer ifrån ur ett *moderniseringsperspektiv*. Frontlinjebyråkraterna ser en skillnad mellan invandrarklienter som kommer från industrialiserade samhällen, och de som kommer från så kallade utvecklingsländer. Resonemanget knyts till både yrkesbakgrund, utbildningsnivå och möjligheten att överföra (ekvivalera) en utbildning till svenska förhållanden.¹⁶

Intervjupersonerna menar att i de fall invandrarklienterna kommer från ett utvecklingsland har de en begränsad kunskap om hur fort ett modernt samhälle förändras och hur arbetsmarknaden fungerar i Sverige. Återigen hänvisar frontlinjebyråkraterna till invandrarsituationen som utmärkande för klienterna. Frontlinjebyråkraterna möter en stark yrkesstolthet hos vissa invandrarklienter. Intervjupersonerna är medvetna om hur betydelsefull yrkesidentiteten kan vara i den situation som många invandrare befinner sig i. I vissa fall innebär dock yrkesstoltheten ett problem, enligt intervjupersonerna, som menar att en klient med stark yrkesstolthet i kombination med okunskap om hur arbetsmarknaden i ett modernt samhälle fungerar och förändras är mindre benägen att vidareutbilda sig eller välja en ny yrkesinriktning.

En annan skiljelinje i sammanhanget utgör de östeuropeiska invandrargrupperna. Frontlinjebyråkraterna (arbetsförmedlarna) har

¹⁵ I realiteten skiljer sig inte de somaliska invandrarernas utbildningsnivå nämnvärt från andra invandrargrupper, med undantag för de somaliska kvinnorna som har en lägre utbildningsnivå (Integrationsverket 2001).

¹⁶ Frontlinjebyråkraterna är kritiska mot de svenska ekvivaleringskraven vid högre utbildning. Ekvivaleringskraven leder till att invandrarklienter i många fall tvingas till ny yrkesutbildning eller åtminstone en omfattande vidareutbildning eller omskolning.

erfarenhet av att invandrarklienter från Östeuropa ibland förväntar sig att få ett arbete när de anmäler sig till arbetsförmedlingen. Frontlinjebyråkraterna menar att förhållandet antagligen har sin förklaring i det sätt på vilket arbetsförmedlingar fungerade i de forna kommunistregimerna. Att arbetsförmedlingen i stor utsträckning handlar om utbildning och omskolning är något klienterna inte förväntar sig, och detta leder ibland till svårigheter i myndighetsutövningen.

Klienter som bärare av *kulturella attribut* utgör en väsentlig del av frontlinjebyråkraternas uppfattningar. Intervjupersonerna har tydliga och ofta starka bilder av de två invandrargrupperna som framkommer under intervjuerna. Även kulturella skillnader på ett mer generellt plan blir föremål för funderingar under intervjusituationen. För de frontlinjebyråkrater som väljer att problematisera klienternas invandrabakgrund utifrån tankar om kulturella faktorer utgör bosnierna en enkel grupp att arbeta med, medan somalierna anses svårare att möta som myndighetsutövare. Det handlar bland annat om intervjupersonernas bilder av invandrarklienternas *allmänna inställning* till livet, *värderingar* och hur man *kommunicerar* och uttrycker sig i mötet.

När det gäller bosnier så tycker jag nog att de har kunnat ta sig fram rätt bra. Det är en grupp som kan ta för sig.¹⁷

I vårt arbete möter vi många bosnier som är företagsamma trots det här hemska som hänt dom. Dom vill uppnå något. Antingen har de som mål att komma tillbaka, eller vill de vara så bra rustade som möjligt. Dom vill inte förlora tid. Då kan man dra paralleller till somalier. De har också den här hemlängtan och återvändandet som mål. Men som istället väljer att vänta ut den tiden.¹⁸

De kulturella faktorer som tillskrivs de bosniska invandrarklienterna är överlag positiva. Frontlinjebyråkraterna menar att bosniska invandrarklienter relativt snabbt hittar en plats i det svenska samhället. De är fokuserade och målinriktade, och ”vet vad det innebär att arbeta”, det vill säga de är hårt arbetande individer. Hos intervjupersonen ovan kan man ana en beundran inför den målinriktning som utmärker den bosniska invandrargruppen, ”trots det hemska som hänt dom”. Den andra intervjupersonen ovan jämför inställningen hos de bosniska klienterna med de somaliska och menar att bland somalier, som i

¹⁷ Frontlinjebyråkrat citat 5.

¹⁸ Frontlinjebyråkrat citat 6.

grunden har samma hemlängtan och tankar om återvändande, så handlar det om att ”vänta ut den tiden”. Kontrasten är slående och sammanfattar i mycket den bild som finns av de båda invandrargrupperna och deras livsinställning. Bosnierna upplevs i större utsträckning som aktiva och effektiva. Även om de har som mål att återvända så tar de vara på tiden i Sverige. Den somaliska gruppen beskrivs i större utsträckning som passiva, väntande och överkamma.¹⁹

I samtalen kring invandrarklienter med somalisk bakgrund kommer handläggarna in på områden och åsikter som inte berörs i relation till invandrarklienter av annan bakgrund. Ett antal kulturella faktorer diskuteras av intervjupersonerna som typiska för den somaliska invandrargruppen.

Jag har haft en del somalier i utbildning och så har jag träffat dom tidigare. Där kan man nog säga att de har svårt för att integreras i en undervisningssituation. Dom kan ha svårt att göra som dom blir tillsagda. Nu kommer du den och den här tiden och lektionen börjar där och slutar här. De kan komma en helt annan tid, en annan dag, det gör väl inte så mycket. De tar inte tider som vi på allvar kanske, så som vi är vana vid. Vi är duktiga på det i Sverige, kanske. Och sen att somalier... de är lite speciella det kan man nog säga. Lite nonchalanta ibland, lite så, struntar i vilket. Jag hade ett samtal med en kvinna, jag var färdig att hänga mig i lampkronan, det var många samtal som byggde på varandra, det var väl typ fem timmar totalt. Jag kom ingen vart med henne. Det enda hon skulle var att ta hit sin mamma som satt i något läger någonstans. [...] Det var liksom som att hålla vatten på en gås och lite så kan det vara med vissa somalier, tycker jag.²⁰

Frontlinjebyråkraten ovan pekar på en rad kulturella faktorer som tillskrivs den somaliska invandrargruppen. Intervjupersonen beklagar sig över de somaliska klienters oförmåga att hålla tider och ”göra som dom blir tillsagda”. Tiden är ett återkommande ämne vad gäller de somaliska invandrarklienterna. I citatet ovan menar intervjupersonen att somalierna kanske inte tar tider ”på allvar” och uttrycker samtidigt att det är något vi är ”duktiga” på i Sverige. Tidsproblematiken blir i detta avseende en typisk kulturkrock där belastningen läggs på de

¹⁹ De stereotypifierande (negativa) bilder som uttrycks är riktade mot somalier som framför allt tillhörande en specifik etnisk grupp och inte mot deras religiösa tillhörighet (som för både somalier och bosnier till övervägande del är islam). I de fall islam blir föremål för diskussion är det oftast kopplat till invandrargrupper från Mellanöstern.

²⁰ Frontlinjebyråkrat citat 7.

somaliska invandrarklienterna. Intervjupersonen diskuterar inte tidsproblematiken utifrån tanken om att det kan finnas olika tidsuppfattningar och att tiden rent faktiskt har olika värden i olika kulturer.²¹ Handläggaren uttrycker vidare uppfattningen att somalier är ”speciella” och ”nonchalanta”, uttalanden som definitivt faller inom ramen för det som i undersökningen benämns kulturella faktorer. Intervjupersonen ovan menar att det är svårt att nå fram till somaliska klienter. I citaten nedan uttrycker intervjupersonerna liknande uppfattningar.

En av de somalier som vi har inskrivna här... när han gick härifrån så tänkte jag att jag förstår inte hans sätt att tänka. Om det finns någon logik i det tänkandet, sätt att verbalt uttrycka den här logiken, så förstår jag det inte. Det är ett oerhört hoppande från olika ämnen och jag vet inte om de själv får ihop det till slut, men jag får definitivt inte det. Man får väldigt ofta gå in och bryta. Man får styra ganska hårt.²²

Somalier är ju väldigt direkta av sig, de flesta. Det är beslut som bygger väldigt mycket på raka besked så att säga och det tycker i och för sig jag... jag tycker det är ganska bra. [...] Det är väldigt sällan som jag känner att det jag säger går hem hos dem. [...] Kvinnorna blir gravida hela tiden. Så till den milda grad att man tänker ju för deras egen del att det blir inte lätt när barnen blir större eftersom det... det stämmer inte överens med det svenska samhället att ha de här stora barnkullarna.²³

I det första citatet beskriver intervjupersonen ett möte med en klient där kommunikationen överhuvudtaget inte fungerade. Klientens sätt att tänka beskrivs av handläggaren som ologiskt och osammanhängande och hon syftar på liknande erfarenheter i mötet med andra somaliska invandrarklienter. Handläggaren väljer att aktivt styra samtalet och menar att detta är en nödvändighet. Exemplet visar på att frontlinjebyråkratens uppfattning om invandrarklienten får direkt påverkan på den faktiska myndighetsutövningen, något jag får anledning att återkomma till längre fram i kapitlet. Den andra intervjupersonen menar att det finns en direkthet i kommunikationen med somalier och att det ”i och för sig” är ”ganska” positivt, vilket kan tolkas som att intervjupersonens uppfattning i grunden är negativ.

²¹ I min kommentar utgår jag från intervjupersonernas uppfattning att klienter med somalisk bakgrund inte håller tiden i samma utsträckning som andra klienter. Så behöver naturligtvis inte visa sig vara fallet vid en närmare prövning.

²² Frontlinjebyråkrat citat 8.

²³ Frontlinjebyråkrat citat 9.

Samtidigt är handläggarens upplevelse att kommunikationen inte fungerar. Intervjupersonen kommer in på de somaliska kvinnornas situation, det vill säga att de ”blir gravida hela tiden”. Frontlinjebyråkraten är kritisk till de stora barnkullarna. Det är oklart på vilket sätt intervjupersonen kopplar detta till sin roll som myndighetsutövare. Men enligt intervjupersonen är stora barnkullar inte förenligt med det svenska samhällets ideal.

Ytterligare en kulturell faktor som lyfts fram i intervjuerna är de kvinnliga frontlinjebyråkraternas erfarenhet av möten med religiösa muslimska manliga klienter. Vissa intervjupersoner upplever det som provocerande, och som en markering mot det svenska samhället, att manliga invandrarklienter inte tar i hand och hälsar. Vidare utvecklas tankegångar om att det är tragiskt för klienten som på grund av beteendet får svårigheter att integreras i det svenska samhället. Det är anmärkningsvärt att intervjupersonerna drar paralleller från sättet att hälsa på till möjligheten att bli delaktig i det svenska samhället. Uttalandet bygger vidare på en begränsad kunskap och förståelse av muslimska sedvänjor. Man kan uppfatta uttalandena som att intervjupersonerna tar det personligt när manliga klienter inte tar i hand. Könspromatiken i mötet med invandrarklienter återkommer under intervjuerna. Det handlar om situationer liknande den nyss nämnda, men även om att frontlinjebyråkraterna upplever att de manliga klienterna dominerar och tar över i det enskilda mötet, till exempel då ett gift par kommer gemensamt till socialförvaltningen eller arbetsförmedlingen. Ett sätt att lösa detta på är att be den manliga klienten vänta utanför för att på så sätt få etablera en egen kontakt med den kvinnliga klienten.

Det finns frontlinjebyråkrater som menar att de inte ser några direkta kulturella skillnader i mötet med invandrarklienter. Intervjupersonerna påpekar att eventuella skillnader har sin grund i klienternas individuella förutsättningar och invandrarsituationen, men inte i kulturella faktorer som kan tillskrivas en hel grupp. Samtidigt poängterar intervjupersonerna att i de fall konflikter uppstår är det viktigt att komma ihåg att det är två kulturer som möts, två samhällen.

Man måste försöka förstå varför den här personen gör som han gör och ibland förstår man inte det... Det kanske är vi som måste ändra på oss.²⁴

²⁴ Frontlinjebyråkrat citat 10.

Man kan inte förvänta sig att de skall förstå hur vi har det bara för att de kommer hit. Jag förstår inte dem bara för att de kommer hit.²⁵

Intervjupersonerna menar att man måste ställa krav på båda parterna i kulturmötet, och att det finns en grundproblematik som handlar om en bristande förståelse mellan handläggare och invandrarklient, som inte enbart klienten kan lastas för. Handläggarna väljer att föra in sin egen kompetens och bristande kunskap i sammanhanget. De menar att det är den enskilde handläggarens kunskap om ”folks religion och kultur och bakgrund och hur den här gruppen har kommit till Sverige och varför”²⁶ som avgör hur mötet utfaller, och att till exempel förkunskapen om den somaliska gruppen kommer till korta då det är en så pass ny invandrargrupp i det svenska samhället. Intervjupersonerna uttrycker en frustration över den begränsade kunskap de har och efterfrågar mer utbildning vad gäller till exempel den somaliska gruppen, deras kultur och livsmönster.

Att arbeta med invandrarklienter

Invandrarsituationen och de kulturella faktorer som invandrarklienterna tillskrivs påverkar myndighetsutövningen och får den att se delvis annorlunda ut än den myndighetsutövning som riktas mot andra klienter. Frontlinjebyråkraterna talar om typiska inslag i den myndighetsutövning som riktas mot invandrarklienter, där utgångspunkten är den *asymmetriska maktrelationen* som förstärks i mötet med invandrarklienter. Invandrarklienternas bristande språkkunskap, psykiska ohälsa, låga utbildningsnivå, begränsade yrkeserfarenhet och olika kulturella attribut försvårar myndighetsuppdraget. Begränsningarna innebär ett övertag för frontlinjebyråkraterna då invandrarklienterna inte har kunskap och möjlighet att ställa krav på myndighetsutövningen i samma utsträckning som klienter med annan bakgrund.

I ärlighetens namn skall jag säga att det är betydligt enklare att arbeta med invandrare än med svenskar. Svenskar de kan reglerna mycket bättre. De är mycket tuffare. De känner till samhället. [...] Man får mycket större makt som socialsekreterare. Det låter hemskt, men det är så det ligger till. Man kan styra och ställa mycket mer.²⁷

²⁵ Frontlinjebyråkrat citat 11.

²⁶ Frontlinjebyråkrat citat 12.

²⁷ Frontlinjebyråkrat citat 13.

De [iranier] känner till sina rättigheter. [...] I grund och botten är det bara det att de utnyttjar sina rättigheter och det kan många se som att de blir så att säga besvärliga klienter. Medan exempelvis andra då som somalier, etiopier och Kosovoalbaner som kanske inte har den utbildningen och som inte vågar ta för sig, de är det lite enklare att styra och ställa med.²⁸

Den första intervjupersonen menar att det är förhållandevis mycket ”enklare” att arbeta med invandrarklienter än med ”svenska” klienter. Det är invandrarklienternas bristande kunskap om det svenska samhället och myndighetsverksamheten som leder till frontlinjebyråkraternas utökade makt. Intervjupersonen är medveten om situationen och uttalandet tyder på att hon ser invandrarklienternas utsatta position inom myndighetens verksamhet som ett problem. Även den andra intervjupersonen instämmer och pekar på att maktrelationen mellan frontlinjebyråkrat och klient varierar med klientens etniska tillhörighet, och lyfter fram de persiska invandrarklienterna, som tillhörande en grupp som i större utsträckning än andra vet vad de har rätt till och kan förvänta sig av det svenska systemet. Intervjupersonen är självkritisk och menar att det är en anledning till att de persiska invandrarklienterna kan upplevas som ”besvärliga” i myndighetsarbetet. Det kan vara på sin plats att notera att intervjupersonen pekar på somalier som en invandrargrupp som i mindre utsträckning än andra artikulerar eller känner till sina rättigheter. Att så är fallet, parallellt med att somalier i så pass stor utsträckning tillskrivs (negativa) kulturella attribut av frontlinjebyråkraterna, innebär att de somaliska invandrarklienternas utsatthet inom den offentliga förvaltningen riskerar att öka ytterligare.

Intervjupersonerna lyfter däremot fram ett inslag som påverkar myndighetsutövningen och indirekt ger invandrarklienten en form av makt över myndighetsituationen. Invandrarklienter, ofta från samma etniska grupp, jämför och håller varandra uppdaterade angående beslut och enskilda frontlinjebyråkraternas arbetsförfarande. Således förekommer det att enskilda arbetsförmedlare eller socialsekreterare är mer populära än andra av olika anledning. Samtidigt som intervjupersonerna pekar på fall där en konflikt har uppstått på grund av att till synes lika situationer har resulterat i för klienterna olika beslut, så är möjligheten för frontlinjebyråkraten alltid att hävda att fallen ändå skiljer sig åt på ett antal för myndighetsbeslutet viktiga punkter.

Utgångspunkten i arbete med invandrarklienter är således att den asymmetriska maktrelationen mellan frontlinjebyråkrat och klient

²⁸ Frontlinjebyråkrat citat 14.

förstärks när klienten har invandrarbakgrund, även om situationen varierar bland annat med klientens etniska tillhörighet. Inom ramen för den myndighetsutövning som har inriktningen av ett *mottagande* visar materialet på att frontlinjebyråkraterna upplever myndighetsutövningen som formad kring att förklara och informera klienterna om det svenska samhället och de tjänster som finns att tillgå inom ramen för myndighetens verksamhetsområde.

Med mina sökande så måste jag förklara och förklara, det går inte fram. Kanske första gången så förstår de ingenting, och så nästa gång de kommer så frågar de samma sak. Då måste man vara väldigt tolerant, då måste man ha tålamod.²⁹

Intervjupersonen menar att klienterna inte alltid förstår de förfaranden som frontlinjebyråkraten försöker förklara. Det är oklart om intervjupersonen menar att det är den begränsade språkkompetensen som ligger till grund för klienternas svårigheter att förstå, för samtidigt antyder handläggaren att ”det inte går fram”, vilket kan tolkas som att intervjupersonen menar att det inte enbart handlar om rent språkliga problem.³⁰ Vi kan återanknyta till tidigare resonemang angående risken för missförstånd i mötet mellan frontlinjebyråkrat och invandrarklient och dess implikationer för myndighetsutövningen. Bristen på ett gemensamt språk att utgå från leder till att det tar längre tid att förklara och förmedla det man vill ha sagt från frontlinjebyråkrats sida.

Den största delen av energin går åt till att undervisa de här människorna, om du förstår vad jag menar. För att...ibland kan jag sitta i timmar med en tolk, det är mycket påfrestande. Ja, och försöka säga hur det här samhället fungerar, och det är inte mitt jobb, det är inte mitt arbete att sitta och försöka förklara för dom hur de skall gå tillväga, vart de skall vända sig, så att ibland har jag en känsla av att jag fungerar som informatör, det är inte en bra känsla.³¹

Att det tar längre tid att arbeta med invandrarklienter är handläggarna överens om. Intervjupersonen menar att hon ofta hamnar i en situation där hon ”undervisar”, i betydelsen informerar, om det svenska samhället för invandrarklienterna, något som intervjupersonen inte anser vara hennes uppgift i enlighet med myndighetsuppdraget.

²⁹ Frontlinjebyråkrat citat 15.

³⁰ En parallell kan dras till uppfattningen om vissa invandrarklienter som ”ologiska”; se citat 8.

³¹ Frontlinjebyråkrat citat 16.

Omhändertagandeperspektivet exemplifieras på en rad olika sätt inom ramen för intervjuundersökningen. Intervjupersonerna talar bland annat om det terapeutiska samtalets plats i myndighetsutövningen och om uppfostrande inslag som en del av verksamheten. Det uppfostrande inslaget baseras på initiativ från handläggaren själv.³² Följande intervjupersoner ger exempel på att uppfostran kan rymmas inom ramen för myndighetsutövningen.

Efter många år så kan man människor ganska bra. Jag är så pass gammal så att unga killar som kanske tar lite menlost i handen så där, säger adjö och tar väldigt menlost, och då säger jag att så där skall du inte ta i handen om du skall träffa någon arbetsgivare utan så där skall du ta och så tittar jag... och det kan jag säga på något vis eftersom jag nästan kan vara deras mamma. Så det gör jag och de tar inte illa upp.³³

Här har vi ett bekymmer med kepsarna. Man tar inte av sig kepsen inne, skall vi bry oss om det eller inte? Man vet att i skolor har man problem med detta när det gäller barnen, måste försöka få dem att lära sig att ta av sig kepsen.³⁴

Den första intervjupersonen väljer att i mötet med unga manliga invandrarklienter visa dem hur de borde ta i hand i mötet med till exempel en arbetsgivare. Handläggaren upplever, i egenskap av att vara äldre än klienterna, det som fullständigt naturligt att påpeka hur de bör göra, och menar att klienterna inte tar illa upp eftersom ”jag nästan kan vara deras mamma”. Att intervjupersonen i intervjun berättar om en situation som denna utan att reflektera över om det ingår i myndighetsrollen att tala om för män (eller kvinnor) hur de bör uppföra sig är förvånande. Den andra intervjupersonen funderar just över var gränsen för uppdraget går. Intervjupersonen frågar sig om det ingår i hennes myndighetsuppdrag att upplysa invandrarklienterna om vad som anses vara acceptabelt i det svenska samhället eller inte, till exempel vad avser huvudbonader.

Det är nog så att man har någon övertydlighet ibland som gör att vissa känner att man behandlar dom som om de var mindre vetande eller som barn.³⁵

³² Uppfostran innefattar en form av tillrättavisande och bör särskiljas från information förmedlad från frontlinjebyråkrat till klient. Vad gäller information kan man tänka sig att behovet initieras från klienten, då klienten till exempel söker svar på en viss fråga.

³³ Frontlinjebyråkrat citat 17.

³⁴ Frontlinjebyråkrat citat 18.

³⁵ Frontlinjebyråkrat citat 19.

Intervjupersonen ovan är självkritisk och menar att hon som handläggare tenderar att hamna i situationer som utmärks av ”övertydlighet”. Invandrarklienterna kan då uppleva det som om de blir behandlade som ”mindre vetande eller som barn”. Citatet tyder på att intervjupersonen tycker att ett sådant förhållningssätt är bekymmersamt. Ett ytterligare omhändertagandeperspektiv står de frontlinjebyråkrater för som lyfter fram samtalskontakten som en del av myndighetsutövningen, även då det egentligen inte finns någon anledning för fortsatt myndighetskontakt.

Många kan man uppleva att man träffar dom en gång och kan då dra slutsatsen att man har ingenting att erbjuda. Det finns inget mer att prata om. Sen har jag märkt att många av dom som är lite äldre, som en själv, de vill gärna komma hit på besök bara för att ha en svensk att prata med. Då blir det ju terapi istället... De har någon liten fråga eller har hittat ett papper och undrar vad det betyder. Man märker att de vill ha någon att snacka med.³⁶

Intervjupersonen tar som utgångspunkt de klienter som det inte anses meningsfullt att arbeta med inom ramen för uppdraget, och menar att det faktum att klienterna återkommer tyder på att de vill ha någon att samtala med, eller hjälp med att reda ut vardagliga bestyr. För invandrarklienter kan då arbetsförmedlaren eller socialsekreteraren vara en oumbärlig kontakt och intervjupersonen väljer alltså inte att bryta kontakten. En annan tolkning av situationen är att klientens upprätthållande av kontakten innebär att han eller hon fortfarande har förhoppning om att kunna påverka sin situation genom kontinuerlig kontakt med handläggaren. Den senare tolkningen visar på de problem som följer i anslutning till omhändertagandeperspektivet. Genom att sträcka myndighetsutövningen utöver uppdraget riskerar frontlinjebyråkraten att underminera dess legitimitet. Klientens förväntningar på myndighetskontakten är oförenliga med frontlinjebyråkratens, något som klienten dock inte med nödvändighet är medveten om.

Frontlinjebyråkratens lyfter fram samtal om ”familjeförhållanden, hemlängtan och om att man inte duger i samhället” som en del av myndighetsarbetet. Under intervjuerna får man uppfattningen att handläggarna ibland uppmuntrar samtal om personliga förhållanden, eller att det åtminstone förväntas av invandrarklienten att han eller hon skall var öppen för att samtala om sina personliga upplevelser och förhållanden.

³⁶ Frontlinjebyråkrat citat 20.

Jag försöker prata med dom och se om de har några psykiska problem eller om de har någon depression. Men jag brukar inte rota i det här. Jag kan inte göra det. Jag försöker fokusera på jobbet och utbildningen och de här uppgifterna men jag kan inte bara styra hela samtalet om de börjar prata om att de är ensamma, de vill tillbaka, att de har mardrömmar. Jag kan inte stoppa det och det vill jag inte heller. Även om jag inte kan hjälpa dem med jobb så kan jag ju lyssna. Jag tänker att jag kan hjälpa dem att lätta på trycket. Så ibland blir det för mig att jag bara lyssnar och pratar på det sättet men i princip så är det inte mitt jobb.³⁷

Intervjupersonerna uttrycker sin medkänsla med klienterna och menar att det minsta de kan göra, ”även om jag inte kan hjälpa dom”, är att lyssna. En av intervjupersonerna menar att hon ”försöker prata med dom och se om de har några psykiska problem”, detta trots att intervjupersonen verkar införstådd med att detta knappast kan sägas ligga inom ramen för hennes myndighetsuppdrag.

Myndighetsutövningen som förklaringsansats?

De myndigheter som står i fokus för undersökningen, arbetsförmedlingar och socialkontor, är typiska exempel på situationsanpassade myndigheter. Inom ramen för dessa myndigheter tillerkänns frontlinjebyråkraternas ett betydande handlingsutrymme. Tidigare undersökningar har visat att handlingsutrymmet i betydande utsträckning tas i anspråk av frontlinjebyråkraternas. Frontlinjebyråkraternas väljer att i stor utsträckning använda sig av handlingsutrymmet i relation till regelverket, och de orienterar sig mot den enskilda individen snarare än mot organisationens mål i sin myndighetsutövning (se t.ex. Schierenbeck 2003).

Så långt gott – men genom att analysera frontlinjebyråkraternas uppfattningar om klienter med invandrarbakgrund och deras myndighetsutövning med avseende på invandrarklienterna förefaller resultatet allt annat än oproblemiskt.

Undersökningen visar att invandrarklienternas så kallade kulturella attribut och invandrarsituationen står i förgrunden för frontlinjebyråkraternas uppfattningar. I kombination med en myndighetsutövning där handlingsutrymmet i stor utsträckning tas i anspråk får frontlinjebyråkraternas uppfattningar om invandrarklienterna som bärare av

³⁷ Frontlinjebyråkrat citat 21.

kulturella attribut därmed möjlighet att slå igenom i myndighetsutövningen.

Att de kulturella egenskaperna upptar frontlinjebyråkraternas resomäng i så pass stor utsträckning talar för att klienterna inte bemöts i enlighet med de förvaltningsdemokratiska principerna om likabehandling och lika prövning i ärendehantering. Istället framstår de kulturella skillnaderna som en naturlig utgångspunkt i frontlinjebyråkraternas handläggning, vilket talar för att frontlinjebyråkraternas i vissa fall negativa uppfattningar om invandrarklienternas kulturella egenskaper är en del av den faktiska myndighetsutövningen.

Resultatet styrks vidare av den del av studien som undersöker frontlinjebyråkraternas arbete med invandrarklienter. Myndighetsutövningen utmärks av ett omhändertagandeperspektiv där frontlinjebyråkraterna kan sägas utöka sitt uppdrag baserat på uppfattningen att invandrarklienter behöver stöd och hjälp (undervisning, uppfostran, samtalskontakt) i annan omfattning (och form) än vad som ryms inom uppdraget. Den kritik som omnämndes inledningsvis, som bland annat innefattar att invandrarklienter tas emot inom ramen för socialförvaltningens verksamhetsområde, får därmed stöd. Det är möjligt att invandrarklienterna, som ett resultat av denna ordning, kommit att betraktas som individer med sociala problem och att dessa uppfattningar fått spridning inom andra verksamheter som arbetar med invandrarklienter.

De kulturella faktorerna är exempel på attribut som, enligt de integrationspolitiska utgångspunkterna, inte är förhandlingsbara. Grundtanken inom integrationspolitiken är att de kulturella attribut som omger en individ inte skall ifrågasättas eller utgöra ett hinder för delaktighet i samhället. Häri ligger den stora skillnaden från dem som förespråkar en assimilationspolitik. Resultatet från undersökningen tyder snarare på att frontlinjebyråkraterna har en inställning där de kulturella faktorerna i många fall diskuteras utifrån ett assimilationspolitiskt förhållningssätt.

Vilken betydelse har det för invandrarklienternas möjlighet till delaktighet i samhället om frontlinjebyråkraternas inställningar får genomslag i myndighetsutövningen? Undersökningen visar att de nya samhällsmedborgarna inte "ryms" inom ramen för välfärdsstatens kollektiv och att invandrarklienter därmed riskerar att inte få ett bemötande baserat på samma grunder som klienter med annan bakgrund. Invandrarklienternas behov, önskemål och förutsättningar riskerar därmed att inte beaktas i rimlig utsträckning och gå förlorade. En myndighetsutövning som inte förmår ta som utgångspunkt de enskilda individernas önskemål och förutsättningar riskerar att få som resultat

en ”bumerang-effekt”. Det torde inte vara alltför kontroversiellt att mena att utfallet, till exempel vad avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder, gynnas av att klienternas individuella behov och önskemål tillåts slå igenom i myndighetsutövningen. Det är klienten själv som vet vad som är bäst för hans eller hennes framtida liv. Utgångspunkten ryms väl inom den liberala välfärdsstatens princip om lika omtanke och respekt för alla samhällsmedborgare (jfr Borevi 2002:26). I den moderna pluralistiska välfärdsstaten finns det inte längre någon auktoritet som kan ta sig rätten att definiera vad som är acceptabla livsprojekt, en utgångspunkt som även bör införlivas hos frontlinjebyråkraterna och deras myndighetsutövning.

* * *

Vilken betydelse har det för invandrares politiska deltagande om de behandlas utifrån stereotypa uppfattningar i mötet med de välfärdspolitiska institutionerna? Forskning om politiskt deltagande lyfter traditionellt fram bristande resurser, till exempel lägre utbildning och levnadsstandard, som förklaringar till bristande politiskt deltagande bland delar av befolkningen (Verba, Schlozman och Brady 1995). Andra förklaringsansatser pekar på att bidragsberoende genererar passivitet och beroende hos mottagaren (Mead 1997). Problemet med förklaringsansatserna ovan är att de inte lyckas förklara variationer i grad av politiskt deltagande inom den marginaliserade delen av befolkningen. Inom denna grupp återfinns en minoritet av individer som faktiskt deltar politiskt i samma utsträckning som den övriga befolkningen. Bidragsberoende eller låg socioekonomisk tillhörighet medför inte med nödvändighet ett lågt politiskt deltagande (Lawless och Fox 2001:363; Soss 1999:364–365).

Sannolikt påverkas det politiska deltagandet också av hur de möten som äger rum mellan klienter och frontlinjebyråkrater gestaltar sig. I mötet mellan klient och frontlinjebyråkrat lär sig klienterna vad de kan förvänta sig av staten, vilket i sin tur påverkar motivationen till politiskt deltagande (Lawless och Fox 2001; Schneider och Ingram 1993, 1997; Soss 1999).

When clients think about government, their [welfare] program experiences provide the handiest and most reliable points of references. When they think about whether their own political demands can be effective, civics-books images of democracy pale next to vivid impressions of how welfare agencies respond to clients. (Soss 1999:380).

Mötet med det offentliga formar medborgares orientering och uppfattning om medborgarskapet, vilket i sin tur kan kopplas till olika uppfattningar om hur meningsfullt deltagandet är. Grupper som porträtteras som beroende och avvikande riskerar att inte se sig själva som legitima eller effektiva på den politiska arenan och därav väljer de att delta i begränsad utsträckning (Schneider och Ingram 1997:143–144). Mer konventionella former av politiskt deltagande som till exempel att rösta, ställa upp som politisk kandidat eller vara aktiv i en intresseförening uppfattas som irrelevanta då staten ”tillhör någon annan” (Schneider och Ingram 1993:342–344).

Hur ska vi se på denna lärdom utifrån de resultat som jag presenterar i föreliggande studie? I undersökningen framgår att frontlinjebyråkrater i betydande utsträckning uppfattar invandrarklienter som bärare av så kallade kulturella attribut och att dessa uppfattningar får möjlighet att slå igenom i myndighetsutövningen. Invandrarklienterna behandlas utifrån stereotypa uppfattningar och detta bemötande riskerar att få betydelse långt utanför välfärdsbyråkratins dörrar. Frontlinjebyråkraternas myndighetsutövning har sannolikt inte enbart betydelse för invandrares möjlighet till självförsörjning och integration på arbetsmarknaden utan även för invandrares politiska deltagande.

I en demokrati formar medborgarna politiken. Men i den moderna välfärdsstaten formar staten till viss del medborgarna – och det på ett sätt som inte med nödvändighet gynnar demokratin?

Referenser

- Allwood, Carl Martin. 2000. "Kulturell och social påverkan. Några förutsättningar för tvärkulturella möten." i Carl Martin Allwood och Elsie C. Franzén, red. *Tvärkulturella möten*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Appelqvist, Maria. 2000. "Flyktingmottagandet och den svenska välfärdsstaten under 1990-talet." i SOU 2000:37, *Välfärd vid vägskalet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Bennich-Björkman, Li. 1997. *Organizing innovative research*. New York: Pergamon.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Brodkin, Evelyn Z. 1997. "Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration." *Social Service Review* 71:1–33.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen. 1998. *Den kommunala invandrarpolitiken. Arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS.
- Carlgren, Andreas. 2002. "Invandrare systematiskt missgynnade." *Dagens Nyheter*, 20 november.
- Dörr, Silvia och Thomas Faist. 1997. "Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: a comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands." *European Journal of Political Research* 31: 401–426.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2001. *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Förlag.
- Esping, Hans. 1984. "Uppgift för gräsrotsbyråkrat." *Tiden*, nr 2.
- Franzén, Elsie C. 1997. *Invandring och arbetslöshet*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Stina. 2001. *Det offentliga mötet. Om etik, tilltro och bemötande på försäkringskassan*. Lund: Bokbox.
- Integrationsverket. 2001. *Rapport integration 2001*. Norrköping: Integrationsverket.
- Johansson, Roine. 1992. *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Jonsson, Tola B. 1997. *Handlingsstrategier och maktsamspel i möten mellan handläggare och invandrarklienter*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Kadhim, Abdul M. 2000. *Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Kamali, Masoud. 2002. *Kulturkompetens i socialt arbete. Om socialarbetarens och klientens kulturella bakgrund*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Keiser, Lael R. och Joe Soss. 1998. "With good cause: discretion and the politics of child support." *American Journal of Political Science* 42:1133–1156.
- Lawless, Jennifer L. och Richard L. Fox. 2001. "Political participation of the urban poor." *Social Problems* 48:362–385.
- Lindqvist, Rafael. 2000. *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Lindqvist, Rafael och Klas Borell. 1998. "Inledning: Organisation och välfärdspolitik." i Rafael Lindqvist. red. *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart. 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Mead, Lawrence. red. 1997. *The new paternalism: supervisory approaches to poverty*. Washington: Brookings Institution.
- Menahem, Gila och Miri Lerner. 2001. "An evaluation of the effect of public support in enhancing occupational incorporation of former Soviet Union immigrants to Israel: A longitudinal study." *Journal of Social Policy* 30:307–331.
- Nyberg, Sten och Pär Skedinger. 1998. *Arbetsförmedlingar – mål och drivkrafter*. Stockholm: Finansdepartementet, ESO-rapport.
- Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo. 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Rothstein, Bo. 2001. "Demokrati, förvaltning och legitimitet." i Bo Rothstein. red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Sainsbury, Roy. 1992. "Administrative justice: discretion and procedure in social security decision-making." i Keith Hawkins. red. *The uses of discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Sannerstedt, Anders. 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken." i Bo Rothstein. red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.

- Schierenbeck, Isabell. 2003. *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Umeå: Boréa.
- Schneider, Anne Larason och Helen Ingram. 1993. "Social construction of target populations: implications for politics and policy." *American Political Science Review* 87:334–348.
- Schneider, Anne Larason och Helen Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Skolnick, Jerome H. och James J. Fyfe. 1993. *Above the law. Police and the excessive use of force*. New York: The Free Press.
- Soss, Joe. 1999. "Lessons of welfare: policy design, political learning, and political action." *American Political Science Review* 93:363–388.
- Soydan, Haluk. 1995. *Försäkringskassan och invandrarna*. Lund: Bokbox.
- Sunesson, Sune. 1981. *När man inte lyckas. Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman och Henry Brady. 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vogel, Joachim, Mikael Hjerm och Sven-Erik Johansson. 2002. *Integration till svensk välfärd? Om invandrares välfärd på 90-talet*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Williams, Fiona. 1989. *Social policy: a critical introduction. Issue of race, gender and class*. Cambridge: Polity Press.
- Winter, Søren C. 2002. "Explaining street-level bureaucratic behaviour in social and regulatory policies." Uppsats presenterad vid 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston 29 augusti–1 september 2002.

6. Statens väljarskola – strategin för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare i Sverige, 1976–2002*

Carl Dahlström och Ulrika Möller

Ett högt och jämt spritt valdeltagande är grunden för den representativa demokratin. För snart 30 år sedan, 1975, utökades väljarkåren kraftigt i Sverige. Utländska medborgare som hade varit bosatta i Sverige i minst tre år fick rösträtt och blev valbara i kommunala val (Prop. 1975/76:23, bet. 1975/76:KU25, rskr. 78). Reformen var ett viktigt steg i en progressiv invandrarpolitik som syftade till att alla samhällsgrupper skulle engageras i det politiska livet. Vid det första valet efter reformen var valdeltagandet knappt 60 procent bland utländska medborgare, vilket både sågs som en framgång och som en påminnelse om hur viktigt det var att staten arbetade aktivt för att öka valdeltagandet i den gruppen (SIV 1977b; Hammar 1979). Vid varje val sedan dess har valdeltagandet i gruppen sjunkit och vid valet 2002 var det nere på 35 procent (Bäck och Soininen 1996:44–55; SCB 2003).

Staten har vidtagit ett antal åtgärder för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare, men den strategi som valts verkar ha misslyckats. Staten har inte lyckats vända trenden, trots att det kontinuerligt sjunkande valdeltagandet bland utländska medborgare varit välkänt (jfr Olsson m.fl. 2000). Olika strategier borde därför ha prövats för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare, men i det här kapitlet visar vi att så inte är fallet. Detta trots att det även finns andra förhållanden som borde tala för samma sak. Invandringens

* Författarna vill särskilt tacka Hans E. Andersson, Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Ola Jodal, Johannes Lindvall, Ylva Norén-Bretzer och Sara Schütt för de kommentarer och den hjälp de har bistått med. Författarna vill också tacka deltagarna i specialseminariet i offentlig politik och förvaltning vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg den 21 januari 2003.

karaktär har förändrats, från en till stor del nordisk arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring från andra delar av världen (Lundh och Ohlsson 1999). Dessutom har den etniska segregationen tilltagit (Strömblad 2003). Dessa omständigheter har till viss del förändrat förutsättningarna för statens strategi, och eftersom den från början anpassades till målgruppen borde förändringar i målgruppen leda till förändringar av strategin. En ökad andel invandrare från diktaturer kunde till exempel ha förväntats leda till ökade insatser för att informera om demokratins funktionssätt eller kanske till ökade insatser för att aktivera de nya samhällsmedborgarna i demokratiska organisationer och nätverk. En ökad etnisk segregation skulle ha kunnat leda till att statens insatser inriktades på att öka den demokratiska aktiviteten i segregerade områden. Kort sagt, mycket talar för att olika sätt att komma tillrätta med problemet borde ha testats under perioden.¹

I detta kapitel visar vi att strategin förändrats i förvånansvärt liten utsträckning och vi förklarar varför så är fallet.²

Vår undersökning visar att den strategi som *Rösträttsutredningen* föreslog 1975 i anmärkningsvärt hög grad väglett statens insatser sedan dess. Den utgick från att den nya väljargruppen kännetecknades av bristande samhällskunskaper och begränsade möjligheter att ta till sig information på svenska. De behövde därför läras att bli goda väljare. Utformningen av strategin har därefter styrt statens agerande och låst den vid ett och samma handlingsmönster. Ansvarsfördelningen mellan myndigheter och partier kombinerat med en ofta passiv regering fick dessutom under 1980- och 1990-talen, oönskat, konsekvensen att ambitionsnivån sänktes. De få förändringar av strategin som har ägt rum har varit både mindre och kommit senare än vad man kunde

¹ Det är viktigt att påpeka att vi varken kan eller vill uttala oss om huruvida andra strategier hade varit mer framgångsrika. Det vi poängterar är att det är konstigt om inga nya vägar prövas om den inslagna vägen verkar leda fel. Det är fullt möjligt att valdeltagandet idag hade varit ännu lägre bland utländska medborgare om ingen strategi alls eller andra – sämre – strategier hade prövats. Klart är i vilket fall att strategin under långa perioder uppfattats som misslyckad och det finns inga tecken, varken i statliga utredningar eller i berörda myndigheters årsredovisningar, på att information varit tillgänglig som gjort det möjligt att avgöra om den inslagna vägen varit den bästa av ett antal mindre goda alternativ (SOU 1975:15, 1982:49, 1984:58, 1996:55; SIV 1976, 1977a, 1979a, 1979c, 1980, 1981, 1983, 1991, 1992).

² I det här kapitlet analyseras enbart de åtgärder som är riktade till väljargruppen utländska medborgare som är bosatta i Sverige. Observera att denna grupp bara är *en* del av gruppen invandrare, en annan grupp är t.ex. naturaliserade svenska medborgare.

förvänta sig utifrån strategins brist på framgång. Stabiliteten är det som framstår tydligast under perioden.

Utländska medborgares rösträtt i Sverige

Hösten 1975 fattade Sveriges riksdag det beslut som gav utländska medborgare rösträtt och valbarhet i kommunala val. Med undantag för att utländska medborgare måste ha varit kyrkobokförda i Sverige tre år före valet gällde samma regler som för svenska medborgare.³ Detta var den största utökning av väljarkåren som skett sedan den kvinnliga rösträtten infördes 1921 (Hammar 1979:38).

Samtliga politiska partier stod bakom beslutet 1975, men det fattades efter en intensiv debatt som startat med en socialdemokratisk motion i riksdagen redan 1968. I motionen föreslogs att den då sittande grundlagsberedningen skulle utreda frågan om rösträtt för utländska medborgare, vilket också skedde. Den gången avstyrktes förslaget med motiveringen att stat och kommun var så tätt sammankopplade i det svenska statsskicket att den kommunala rösträtten i praktiken sträckte sig längre än till kommunala frågor (Lundh och Ohlsson 1999:111; Hammar 1979:21–37; Bäck och Soininen 1996:29). I följdmotioner till grundlagspropositionen föreslog flera partier återigen att kommunal rösträtt för invandrare skulle införas. *Rösträttsutredningen* tillsattes och frågan utreddes igen. *Invandrarutredningen* (IU) – som samtidigt utredde inriktningen av hela den svenska invandrapolitiken – föreslog ett antal reformer, av vilka flertalet krävde särskilda kommunala insatser. Detta användes som argument för att invandrare borde ges rösträtt i de kommunala valen (SOU 1975:15:103). Mot rösträttsreformen talade samma argument som uppmärksammats av grundlagsberedningen: att gränsen mellan kommunala och statliga angelägenheter inte var klart definierad (SOU 1975:15:105). Rösträttsutredningens slutsats var emellertid att skälen för en reform vägde över (SOU 1975:15:118).

Frågan om att ytterligare utvidga rösträtten för utländska medborgare till att gälla även riksdagsvalen har därefter utretts (SOU 1984:11; SOU 1984:12). *1983 års rösträttskommitté* föreslog i sitt

³ Det vill säga att personen hade uppnått 18 års ålder senast på valdagen, inte var omyndigförklarad av domstol och var upptagen i den allmänna röstlängden. Vidare har riksdagen rätt att utsträcka rösträtten i nationella folkomröstningar till att gälla även utländska medborgare bosatta i Sverige. Vid 1980 års folkomröstning om kärnkraften gjordes detta, vilket det inte gjordes vid EU-omröstningen 1994 men däremot vid EMU-omröstningen 2003 (SOU 2000:106:163).

huvudbetänkande att medborgare i de nordiska länderna skulle ges rösträtt i riksdagsvalen efter samma principer som reglerade utländska medborgares kommunala rösträtt och att rösträtten i riksdagsvalen så småningom borde utvidgas till att gälla alla utländska medborgare som var permanent bosatta i Sverige. Kommittén var emellertid splittad och någon sådan utvidgning av rösträtten har aldrig föreslagits riksdagen.⁴

Efter det att utländska medborgares rösträtt 1975 reglerades i kommunallagen har, med ett undantag, inga stora förändringar företagits.⁵ Undantaget var att den första juli 1997 infördes mildare folkbokföringskrav för medborgare i EU-länderna samt för norska och isländska medborgare. Medborgare från dessa länder fick då rösträtt i de kommunala valen så snart de var permanent bosatta i Sverige (Prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 177).

Invandrapolitiken och det minskande valdeltagandet

Sedan den moderna diskussionen om Sveriges invandrapolitik påbörjades på 1960-talet har invandrarnas deltagande i det politiska livet varit en central fråga (Hansen 2001:kap. 6–7). I den första proposition där invandrapolitiken diskuterades ingående, hösten 1968, betonades vikten av att alla boende i Sverige skulle ha möjlighet att leva på samma standardnivå, oberoende av om man invandrat eller inte. Avgörandet av invandrapolitiken sköts den gången på framtiden men redan då slogs fast att alla grupper borde vara delaktiga i samhällsutvecklingen (Prop. 1968:142, bet. 1968:StatsU196, rskr. 405). Den uppfattningen har därefter präglat den invandrapolitiska diskussionen i Sverige.⁶

⁴ Å ena sidan reserverade sig ledamöterna från de borgerliga partierna, och menade att rösträtten skulle förbehållas svenska medborgare. Å andra sidan reserverade sig ledamoten från vpk, som ansåg att denna utvidgning av rösträtten inte skulle begränsas till medborgare i annat nordiskt land (SOU 1984:58:85).

⁵ Mindre förändringar som skett är att villkoret att personen ska varit ”kyrkobokförd” ändrats till att han eller hon ska ha varit ”folkbokförd” i Sverige, senast den första november tre år innan valåret (jfr SFS 1977:179:kap. 2, § 3; SFS 1991:900:kap. 4, § 2). Vidare kan den nya lagen om svenskt medborgarskap, som antogs den första juli 2001, ses som en indirekt utvidgning av rösträtten eftersom lagen möjliggör dubbelt medborgarskap (Prop. 1999/2000:147).

⁶ Vi skiljer här på invandrapolitik, d.v.s. statens åtgärder gentemot personer som fått tillstånd att vistats i Sverige, och invandringspolitik, d.v.s. statens åtgärder för att reglera invandring till Sverige (Lundh och Ohlsson 1999:54). Vi använder genomgående

Tidigare samma år, under våren 1968, hade en parlamentarisk utredning tillsatts för att se över invandrapolitikens principiella utformning. IU presenterade 1974 sitt slutbetänkande, i vilket tre mål föreslogs.⁷ Målen parafraserade den franska revolutionens slagord och löd: jämlikhet, valfrihet och samverkan (SOU 1974:69:93–96). I samverkansmålet betonades särskilt deltagandet. IU skrev bland annat att, "[...] invandrarna bör engageras för svenska samhällsfrågor och att det bör bli lättare för dem att aktivt delta i det svenska politiska och fackliga arbetet" (SOU 1974:69:96). En enig riksdag antog målen 1975 (Prop. 1975:26, bet. 1975:InU6, rskr. 160).

Vikten av ett aktivt politiskt deltagande har därefter aldrig ifrågasatts, trots att invandrapolitiken har utretts flera gånger. Under 1980-talet granskades den svenska invandrapolitiken bland annat av Invandrapolitiska kommittén (IPOK) och Diskrimineringsutredningen (DU) (SOU 1984:55; SOU 1984:58). Invandrapolitikens mål utvärderades och valfrihetsmålet preciserades i den efterföljande propositionen, men i övrigt låg målen fast (Prop. 1985/86:98, bet. 1985/86:KU23, rskr. 302). Invandrapolitiken omformulerades sedan under slutet 1990-talet. Den kommitté som tillsattes 1994 för att utreda invandrapolitiken – även den kallad Invandrapolitiska kommittén – föreslog nya målformuleringar för politikområdet, men utan att tona ner vikten av invandranas politiska deltagande (SOU 1996:55). I propositionen, 1997, skrev regeringen att:

För att den generella politiken skall präglas av den mångfald som finns i samhället, bör i princip alla vara med och utforma den och ta ansvar för den. Detta kan ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och i de demokratiska beslutsprocesserna (Prop. 1997/98:16:24–25).

Det politiska deltagandet har alltså varit, och är, ett viktigt mål för invandrapolitiken.

Mätt i valdeltagande verkar politiken emellertid ha misslyckats. Valdeltagandet bland utländska medborgare bosatta i Sverige har sjunkit sedan rösträttsreformen genomfördes. Valdeltagandet i kommunalvalet 1976 var knappa 60 procent. Det betraktades då som en

den äldre termen för politikområdet – invandrapolitik – och inte den nyare termen – integrationspolitik.

⁷ Redan 1966 hade emellertid en arbetsgrupp med uppgift att bereda och vidta invandrapolitiska åtgärder tillsatts inom inrikesdepartementet ledd av Kjell Öberg, som senare kom att bli Invandrarverkets förste generaldirektör. Den tog namnet *Arbetsgruppen för invandrarfrågor* och kom att vara inflytelserik över invandrapolitikens utformning under slutet av 1960-talet (Bjurlöw 1968:289).

framgång men det fanns stora förhoppningar att valdeltagandet skulle stiga med tiden (SCB 1977; Hammar 1979:107–112). Förhoppningarna har emellertid inte infriats. Tjugosex år senare – 2002 – var andelen som röstade i samma väljargrupp 35 procent (SCB 2003). Valdeltagandet har alltså minskat med 25 procentenheter och denna minskning har pågått under hela perioden (för 1976 till 1994, se Bäck och Soininen 1996:44–55).

Med tanke på tidsperiodens längd och processens kontinuitet, har det funnits goda möjligheter att observera och dra slutsatser av det minskade valdeltagandet. Problemet har varit välkänt för regeringen och har uppmärksammats flera gånger i statliga utredningar, bland annat i 1980- och 1990-talens invandrapolitiska utredningar, storstadsutredningarna och i Demokratiutredningen (se t.ex. SOU 1984:58; SOU 1996:55; SOU 2000:1; Bäck och Soininen 1996; Integrationsverket 2000). Ett tryck har alltså funnits på staten att komma till rätta med det minskade valdeltagandet bland utländska medborgare bosatta i Sverige.

Förklaringsmodellen

Deltagandets tyngd inom invandrapolitiken, politikens magra resultat och processens kontinuitet talar alltså för att olika strategier borde ha prövats av staten för att öka valdeltagandet. Förvånansvärt få förändringar av strategin verkar emellertid ha skett. Den institutionella förklaringsmodell som vi kommer att använda ger möjlighet att förklara detta. Utgångspunkten för modellen är att orsaker till såväl stabilitet som förändring bör sökas historiskt. Institutionalismen förutsäger att stabiliserande strukturer och förändrande krafter bryts mot varandra och att det är i detta spänningsfält som politikområdets utveckling avgörs (jfr March och Olsen 1989; Hall och Taylor 1996; Thelen 1999; Rothstein och Steinmo 2002).

Institutionsbegreppet består av två delar, för det första regler och för det andra handlingsmönster (Hall 1986:19). Båda är produkter av en historisk process (jfr Thelen 1999). Reglerna strukturerar relationen mellan individer, olika kollektiva aktörer (t.ex. mellan staten och invandrarföreningarna) och mellan kollektiva aktörer och individer (t.ex. mellan invandrarverket och en individ). De föreskriver vilka rättigheter och skyldigheter aktörerna har. Detta innebär bland annat att institutionens hierarki anges av reglerna. Någon aktör, i vårt fall till exempel regeringen, kan vara överordnad de övriga aktörerna och därmed ha befogenheter som andra aktörer saknar. Handlingsmönstren

kan i sin tur vara två olika saker: dels rutinmässigt agerande, vilket innebär att en aktör oreflekterat till exempel vidtar samma åtgärd som tidigare; och dels så kallad lämplighetslogik, vilket syftar på den logik som gör att en aktörs handlingar inte styrs av vilken effekt aktören tror att en viss åtgärd har utan istället styrs av vad aktören tror är lämpligt att göra givet dennes position.⁸ Handlingsmönstren kommer till uttryck dels genom de medel som används och dels genom det sätt på vilket de används (March och Olsen 1989:kap. 2).

Vi anser att en strategi kan likställas med en institution så som den definieras ovan: den reglerar aktörernas roller och ger upphov till handlingsmönster. Utifrån denna modell kommer vi alltså att försöka förklara varför statens strategi för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare har sett ut på ett visst sätt.

För att klargöra reglerna för politikområdet har vi undersökt hur olika aktörers roller definierats av staten och hur relationen mellan olika kollektiva aktörer har sett ut. Det har rört sig främst om statens relation till myndigheter, kommuner, partier och organisationer. För att fastställa handlingsmönster har vi studerat vilka medel staten använt för att påverka valdeltagandet.

Teoretiskt antas institutionens grundläggande mönster, det vill säga innehållet i strategin, etableras vid ett ”formativt moment” (Collier och Collier 1991; Skocpol 1992; Rothstein 1992; Thelen och Steinmo 1992). Efter det formativa momentet är utveckling i en särskild riktning sannolik, i enlighet med då fastställda regler och handlingsmönster (Pierson 2000b). Vår uppmärksamhet kommer därför särskilt att riktas mot de perioder då politiken etablerats eller omformuleras, för att se om det finns stöd för antagandet om ett formativt moment (jfr Pierson 2000b; Thelen 1999; Ikenberry 1994; Buthe 2002; Mickey och Pierson 2002).

Det som gör utvecklingen beroende av de inledande vägvalen, det formativa momentet, kan sammanfattas i begreppet återkoppling. I denna process finns olika mekanismer som gör institutionen starkare (Pierson 1993:623–628, 2000a:252–253). Dessa kan grovt delas in i två typer som vi kallar *vanemekanismer* och *kostnadsmekanismer*. Vanemekaniserna förstärker institutionen genom att dess effekt, till exempel olika policymedel, bekräftar och därmed legitimerar institu-

⁸ Rutinmässigt och oreflekterat handlande anpassas till såväl regler som handlingsmönster. Sådant agerande kommer också ske utan motstånd och uppfattas som legitimt. Aktörer inom en institution kan emellertid bryta mot hela eller delar av såväl regelverket som handlingsmönstren. Den handlingen kommer (om den inte är ett rent misstag) att vara överlagd, den kommer att möta motstånd och uppfattas som mindre legitim (Powell och DiMaggio 1991:30–31).

tionen (Collier och Collier 1991:27–39). Så länge detta sker ifrågasätts inte institutionens utformning. Ju längre tiden går ju mer självklar ter sig den rådande ordningen för aktörerna. Om vanemekanismen bryts riskerar emellertid institutionen att bli obsolet (Pierre 2002:28–32; Rothstein och Steinmo 2002:9). Kostnadsmekanismerna har elaborerats med hjälp av begreppet ”increasing returns”. Idén bakom mekanismen är att vissa investeringar är bortkastade om en ny väg väljs, och på grund av det kommer utvecklingen inom ett område fortsätta i den riktning som påbörjats. De aktörer som investerat i en viss utveckling har incitament att inte agera utanför de uppsatta ramarna (Pierson 1993:623–628, 2000a:252–253).

De två kanske svåraste problem som vi kommer att ställas inför är dels att avgöra om en förändring av strategin överhuvudtaget var möjlig – kanske fanns bara en viss uppsättning aktörer och medel, vilken prövades redan från början – och dels att avgöra när en strategiförändring har ägt rum. Båda problemen är ett resultat av att vi har för få jämförelsepunkter. Ställda inför det första problemet, att försöka avgöra om en annan strategi var möjlig, kommer vi att föra kontrafaktiska resonemang för att göra våra tolkningar trovärdiga (Przeworski 1995:17–19). På så sätt blir det möjligt att identifiera den utgångspunkt som strategin vilade på och vilka potentiella alternativ som stod till buds. När det gäller det andra problemet är det svårt att slå fast exakt var gränsen går mellan en strategiförändring och en taktisk förändring inom samma strategis ramar (jfr Lieberman 2002). Vårt kriterium för att avgöra om en strategiförändring har ägt rum har emellertid varit att antingen handlingsmönstren eller reglerna ska ha förändrats.

Med utgångspunkt från förklaringsmodellen är det troligaste resultatet att ingen förändring ska ha skett av den strategi staten använt för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare. Det mönster vi förväntar oss utifrån modellen är ett formativt moment då statens strategi läggs fast, och därefter att i stort sett samma regler och handlingsmönster återupprepas, val efter val. Inför valet 2002 ska alltså samma strategi ha använts som inför valet 1976 om modellen ska få fullständigt stöd.

Statens strategi för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare, 1976–2002

Under hela perioden mellan 1976 och 2002 har strategin vilat på utgångspunkten att särskilda insatser krävs för att utländska medborgare ska utnyttja sin rösträtt. Sådana insatser har också vidtagits under hela perioden men med varierande tyngdpunkt och omfattning.

Framställningen är indelad i fem avsnitt. Den inleds med en analys av när strategin formuleras första gången. Därefter följer tre perioder, 1976–1979, 1980–1993 och 1994–2002. En ny period markerar att något slags förskjutning har ägt rum. Avslutningsvis analyseras hela perioden 1976 till 2002.

Rösträttsutredningen formulerar strategin

Rösträttsutredningen förutsatte att den nya väljargruppen avvek från övriga väljare genom bristande kunskaper om det svenska samhället och genom att medlemmarna i gruppen hade svårigheter att ta till sig information på svenska. Det fanns alltså behov av att särskilda insatser riktades till gruppen enligt utredningen. Genom denna problemformulering utgick strategin från att riktade informationsinsatser var av central betydelse för att uppnå ett högt valdeltagande bland de nya väljarna (SOU 1975:15:118).

För att ”utbilda” väljarna om det svenska samhället och de politiska skiljelinjerna krävdes, enligt utredningen, två typer av informationsinsatser. Dels objektiv samhällsinformation, för vilken stat och kommun skulle vara huvudansvariga, och dels politisk information för vilken de politiska partierna skulle ansvara. Informationen skulle framställas såväl på svenska som på de större invandrarpråken och förmedlas till väljargruppen via ett flertal olika kanaler (Prop. 1975/76:23, bet. 1975/76:KU25, rskr. 78).

I utredningens förslag gavs *Statens invandrarverk* (SIV) en central roll. Verket skulle ansvara både för produktion och spridning av samhällsinformation. Dessutom skulle det samordna och främja information från media, kommuner och de politiska partierna. *Riksskatteverket* (RSV) skulle ansvara för att valteknisk information framställdes och distribuerades. De två statliga verken förutsattes samarbeta om samhällsinformationen, och utredningen lämnade konkreta förslag för hur detta arbete skulle gå till. Allmän samhällsinformation skulle

sammanställas i en broschyr, översättas till 14 invandrarpråk och distribueras till samtliga utländska medborgare som fyllt 18 år. Invandrantidningen ansågs väl lämpad för detaljerad information och *Sveriges Radio* (SR) och *Sveriges Television* (SVT) sågs som viktiga kanaler för att nå ytterligare spridning. RSV uppmanades till exempel att utnyttja tv-programmet *Anslagstavlan* för valteknisk information och SIV uppmanades att diskutera med Sveriges Radio om regionalradioverksamheten kunde utnyttjas för lokalt baserad information. Andra åtgärder som föreslogs var bland annat utnyttjande av särskilda invandrarpalter i den fackliga pressen samt annonsering (SOU 1975:15:118–127).

Utöver åtgärder i de statliga verkens regi uppmanades kommuner och landsting att framställa lokalt baserad information och utredningen föreslog att ett ekonomiskt stöd skulle ges till de politiska partierna för ökade informationskostnader i samband med arbetet med att nå den nya väljargruppen (SOU 1975:15:126).

Tydliga riktlinjer gavs alltså redan 1975 angående vilka aktörer som borde engageras samt hur utformning och spridning av information borde gå till. Redan innan reformen rots i hamn slogs strategin fast. Strategins regler etablerades i utredningen genom att relationen mellan de olika aktörerna fastställdes. Dessa innebar att SIV såväl insatsmässigt som i relation till de övriga aktörerna gavs en särskilt viktig roll, men utan att hierarkiskt ordnas ovanför de övriga aktörerna. Verket tilldelades rollen som informationsproducent såväl som samordnare och pådrivare. Strategins handlingsmönster etablerades genom de medel som föreslogs där utredningens förslag kännetecknades av en tydlig koncentration på informationsinsatser och stor detaljrikedom när det gällde utformning och spridningen av denna.

Invandrarverket driver på: 1976–1979

I enlighet med Rösträttsutredningens förslag blev SIV den aktör som hade det huvudsakliga ansvaret. Myndigheten hade tidigt engagerat sig i frågan i samband med grundlagsberedningen och ställt sig positivt till en rösträttsreform. Verkets uppdrag i samband med ”det första invandrarvalet” utformades av en statlig ledningsgrupp i form av projekt baserade på rösträttsutredningens förslag, vilket kom att innebära

att SIV inför valet 1976 framför allt verkade som informationsproducent och distributör.⁹

Den huvudsakliga uppgiften var att tillsammans med bland andra kommuner och landsting sprida allmän samhällsinformation (SOU 1975:15:119). Broschyren *ABC om val*, som innehöll allmän och lättillgänglig samhällsinformation, översattes till 14 olika språk och distribuerades i en miljonupplaga. Ett så kallat ”basmaterial” framställdes och distribuerades till invandrarorganisationer, kommuner, landsting och bibliotek. Vidare utarbetades ett studiematerial som underlag för studieförbundens studiecirkelverksamhet samt några andra slags material, bland annat affischer och en så kallad *Språknyckel* (SOU 1984:11:94; SIV 1976:44).¹⁰

Invandrantidningen gav ut ett specialnummer om reformen på 14 olika språk som distribuerades till 300 000 personer. I specialnumret fanns både allmän information om valet och en presentation av de politiska partierna (SIV 1976; Hammar 1977:33). Den valtekniska informationen, som RSV ansvarade för, spreds genom en broschyr och genom tv-sändningar (RSV 1976; Hammar 1977:78).

SIV bedrev vidare utåtriktad verksamhet, bland annat genom tolkseminarier och regionala rösträttskonferenser.¹¹ Som förberedelse för valet anordnades även ett provval i Västerås våren 1976 och under valdagen inrättades en tolkservicecentral med kapacitet att översätta från ett trettiotal olika språk (SIV 1976:44). På eget initiativ beviljade också SIV projektstöd till invandrarorganisationer för så kallad ”röst-rättsverksamhet” (SIV 1976:35; SIV 1977b; Hammar 1977:82).

Efter valet utvärderades de involverade aktörernas insatser av såväl SIV som fristående forskare. Resultaten visade att insatserna på sina håll varit omfattande men också att frågan om enskilda personer nåtts av insatserna varit beroende av bostadsort och språkgrupp (SIV 1977b; Hammar 1977). Kommuner och landsting hade i varierande utsträckning engagerat sig i det lokala arbetet och informationen på de mindre språken hade varit bristfällig. Vad gällde partiernas insatser

⁹ När riksdagsbeslutet fattats tillsattes en ledningsgrupp i kommundepartementet för att planera insatserna. Ledningsgruppen bestod av representanter från regeringskansliet, RSV, SIV, *Nämnden för samhällsinformation* (NSI), kommun- och landstingsförbunden samt de fem riksdagspartierna. Insatserna finansierade genom särskilda medel från kommundepartementet och senare genom anslag beviljat av riksdagen. Se också Invandrarverkets anslagsframställning (SIV 1976:45).

¹⁰ Språknyckeln var ett sätt att försöka uppnå enhetlighet vid översättning av termer och begrepp i samband med rösträttsinformationen.

¹¹ En informationsvecka på SAAB-Scania i Södertälje genomfördes till exempel med syfte att nå samtliga av företagets anställda invandrare (SIV 1977b:47).

hade de presenterat sig med handlingsprogram och valbroschyrer på invandrarspråk där de tog upp frågor som antogs vara av intresse för invandrare (SIV 1977a; SIV1977b; Hammar 1977).

Invandrarverkets slutsats var att reformen kunde betraktas som en framgång men att särskilda ansträngningar måste göras så länge valdeltagandet bland röstberättigade utländska medborgare var lägre än bland svenska medborgare. Uppfattningen var att invandrargrupperna så långt möjligt borde få information på det egna språket (SIV 1977b; SIV 1977a:25). SIV betonade sålunda rollen som informationsförmedlare men efterlyste även medel för att möjliggöra för invandrarorganisationer och politiska partier att öka sina insatser.¹²

Inför nästa val – 1979 – utökades de statliga medlen till såväl statliga myndigheter som politiska partier och invandrarorganisationer för att bedriva särskilda informationsåtgärder riktade till invandrare (SIV 1979a:34).¹³ SIVs insatser i samband med detta val bestod huvudsakligen i produktion och distribution av informationsmaterial samt av rådgivning till och samordning av andra aktörers valinformation. Ett basmaterial likartat det från föregående val distribuerades av SIV och RSV (RSV 1977:25; SIV 1979c:44–45). Kortare program med allmän samhällsinformation och valteknisk information centralproducerades för lokalradion (SOU 1984:11:96). Invandrantidningen gav på nytt ut specialnummer, ett med information från myndigheterna och ett med partipolitisk information. Även invandrarorganisationernas medlems-tidningar gav ut valnummer, vilket finansierades genom det speciella projektstödet.¹⁴

Arbetet i samband med dessa val kännetecknades av SIVs centrala ställning som planerare, informationsförmedlare, pådrivare och utvärderare. De övriga aktörerna – kommuner, invandrarorganisationer, politiska partier – var beroende av hur SIV agerade i rollen som pådrivare när de genomförde sina insatser, inte minst för att de saknade egna ekonomiska medel.

Perioden 1976–1979 visade att de regler som formulerades av Rösträttsutredningen strukturerade relationen mellan de relevanta aktörerna. Inledningsvis syntes inga problem med denna rollfördel-

¹² RSV fick medel till den valtekniska broschyren och för informationsinsatser genom SR. De politiska partierna tilldelades extra resurser för politisk information till invandrare. SIV fick extra medel för att kunna stödja särskilda insatser av invandrarorganisationerna (SOU 1984:11).

¹³ SIV betonade särskilt betydelsen av ett sådant stöd i samband med utvärderingen av 1976 års val.

¹⁴ Särskilda ansträngningar gjordes även för att nå invandrare med lässvårigheter genom ett seriehäfte som med hjälp av bilder beskrev vad rösträtten och valet innebar.

ning. Strategin förstärktes snarast genom SIVs utvärdering av insatserna efter 1976 års val. Utvärderingens slutsatser innebar att strategins legitimitet ökade eftersom insatserna bedömdes ha varit framgångsrika och den världsbild som strategin baserades på bekräftades. Inför 1979 års val fortsatte aktörerna att agera enligt de handlingsmönster som etablerades 1976.

Förhoppningar om partier och projekt: 1980–1993

När insatserna efter valet 1979 utvärderades drog SIV delvis andra slutsatser än de gjort efter valet 1976. Denna gång betonades att effekten av skriftlig information endast i samband med valen inte var särskilt stor. Verket kritiserade också kommunerna och de politiska partierna för bristande engagemang.

Det räcker inte för partierna att bara komma ut med information på invandrar-språk några veckor före valet, för att sedan glömma invandrarnas existens till nästa val. Troligen skapar ett sådant kontaktsätt mer misstroende än intresse för politiken (SIV 1979b:146).

Insikten att den centralt distribuerade skriftliga informationen inte givit önskad effekt gjorde att SIV förespråkade en mindre mängd information från de andra aktörerna – invandrarorganisationerna, de politiska partierna, kommunerna och landstingen – och att den informationen skulle ges kontinuerligt och inte enbart vara koncentrerad till valen (SIV 1979b:147). Denna slutsats förstärktes av att utvärderingar av projekt med uppsökande verksamhet och muntlig information visade goda resultat (SOU 1984:11:97). Verket drog slutsatsen att dess egen funktion som informationsförmedlare borde tonas ner och att ansvaret borde lyftas över på de övriga aktörerna. SIV menade att en huvuddel av informationen till invandrarna borde ges av de politiska partierna och att det statliga stödet borde anpassas för detta syfte (SIV 1981). Invandrarverket ifrågasatte sin egen överordnade roll i förhållande till övriga aktörer och försökte därmed förändra den strategi som Rösträttsutredningen formulerat genom att påverka reglerna.

Vid folkomröstningen om kärnkraft 1980 hade även utländska medborgare bosatta i Sverige rösträtt (SFS 1980:7). Invandrarverket tilldelades extra medel för informationsinsatser. Liknande insatser som vid 1979 års kommunalval genomfördes, om än i minskad omfattning på grund av att riksdagsbeslut fattades sent (SOU 1984:11:79, 97; SIV 1980:70).

SIVs planering inför 1982 års val präglades av den omvärdering som inletts efter 1979 års val. Rollen som informationsförmedlare tonades ner och ”överlämnades” till de politiska partierna, utan att dessa erhöll några utökade resurser för detta ändamål från statligt håll. Istället minskades det statliga stödet avseende särskilda informationsinsatser till invandrare till de politiska partierna något inför valet 1982, från åtta till sju miljoner kronor (SOU 1984:11:98). Inte heller invandrarföreningarnas projektbidrag för valinsatser stärktes. Anslaget kvarstod oförändrat men med den nyformulerade ambitionen att en större andel skulle användas till lokala projekt (Regleringsbrev för budgetåret 1982 avseende Statens invandrarverk).

SIVs förändrade hållning kring hur verksamheten borde bedrivas gav därför i praktiken inte på något håll märkbart avtryck, mer än i form av en krympning av insatserna från centralt håll. Ett informationsmaterial liknande det som använts vid de tidigare valen framställdes i minskad omfattning: SIVs *ABC om val* och RSVs valtekniska information slogs samman och gavs ut som ett specialnummer av Invandartidningen (SOU 1984:11:100). Invandrarverket hade liksom vid tidigare val kontakter med radio och tv. Såväl riksradiation som lokalradion sände extra program med partipolitiska debatter på de större invandrarpråken (SIV 1981:81). Ett specialnummer av Invandartidningen med partipolitisk information gavs också ut igen. Invandrarorganisationernas projekt var inriktade på uppsökande verksamhet, men det förekom även valmöten med information och debatter samt projekt riktade till kvinnor (SOU 1984:11:101).

Invandrarverkets ståndpunkt att huvudansvaret för informationen måste tas av de politiska partierna och att massmedierna mer än tidigare borde utnyttjas som informationskanal formulerades åter efter valet 1982. Inför 1985 års val ansåg verket att huvuduppgiften var att initiera informationsinsatser av partier och massmedier samt att ge praktiska råd i samband med dessa (SIV 1983:83–84).

Verket yrkade inte längre på något särskilt projektbidrag till invandrarorganisationerna för lokalt informationsarbete i samband med valen, utan uppmanade istället staten att generellt öka verksamhetsbidragen till invandrarorganisationerna (SIV 1983:83–84; SOU 1984:11). SIVs förhoppning var att information skulle förmedlas till de röstberättigade utländska medborgarna från partier, invandrarorganisationer, kommuner och i medier. Det skulle ha inneburit en förskjutning av aktörernas roller så att den inledningsvis formulerade strategin skulle ha förändrats. I praktiken kom det emellertid att innebära att omfattningen av SIVs verksamhet minskade utan att de övriga aktörernas verksamhet förstärktes i motsvarande utsträckning.

Inför valen 1985, 1988 och 1991 bestod SIVs och RSVs insatser av informationsförmedling av förhållandevis grundläggande karaktär. Rösträttsinformation tillhandahölls genom den så kallade *Sverigeboken*, som förmedlades till nyanlända invandrare.¹⁵ Under valrörelserna distribuerades även specialnummer av *Invandartidningen* med samhällsinformation och valteknisk information. Den utåtriktade verksamhet som SIV bedrev i samband med de inledande valen avvecklades, likaså upphörde SIV att fungera som projektpartner för invandrarorganisationerna. Invandrarverkets ståndpunkt, att informationsinsatserna borde genomföras lokalt genom direktkontakter mellan väljare och lokala partiföreträdare, förstärktes under perioden (SIV 1981:81; SIV 1983:83–84; SOU 1984:11:101). Samtidigt avvecklades den roll som pådrivare och samordnare som SIV haft inledningsvis. Eftersom det var den mest aktive aktören som avvecklade sin verksamhet inom det område som betraktades som det mest centrala – förmedling av allmän och politisk information – blev kvarvarande insatser mycket begränsade.

Inför valen 1985, 1988 och 1991 formulerade inte regeringen några särskilda riktlinjer angående utländska medborgares valdeltagande, varken till myndigheterna, partierna, organisationerna eller kommunerna (Statsliggaren 1983/84, 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1987/88, 1988/89, 1989/90). Däremot tilldelades de politiska partierna, liksom tidigare, särskilda medel för ”information till invandrare” inför varje val (Prop. 1986/87:109:bil 1; Prop. 1989/90:125:bil. 1). I samband med 1988 års val höjdes stödet något, från 8 till 10 miljoner, eftersom ”[...] invandrarernas röstdeltagande vid kommunala val minskat” (Prop. 1986/87:109:bil. 1:5).

Det gjordes ytterligare några försök från statligt håll att intensifiera insatserna genom att tilldela medel. Inför 1988 och 1991 gavs ekonomiska resurser för en kampanj i studieförbundens och invandrarorganisationernas regi. Inför 1991 års val tilldelades invandrarorganisationerna projektbidrag via invandrarverket och *Invandartidningen* gavs stöd för extra bevakning (Prop. 1986/87:109:bil. 6, bil. 8).

Perioden 1982–1991 präglades av det försök till förändring av strategin som SIV inledde efter utvärderingen av 1979 års val. SIVs aktiva roll som informationsförmedlare, utredare, samordnare och pådrivare mattades av eller avvecklades. Myndigheten lyckades, mot

¹⁵ En grundläggande samhällsinformation lämnades inledningsvis till invandrare genom det s.k. Invandrapaketet, broschyrer som producerades i samarbete mellan SIV och andra centrala myndigheter. Denna information omarbetades, efter utvärdering, i början av 1980-talet. Arbetet resulterade i *Sverigeboken*, som avsågs fungera som en uppslagsbok om svenska förhållanden.

bakgrund av utvärderingarna, legitimera att den egna rollen som informationsproducent tonades ner. Däremot aktiverades inte de övriga aktörerna. Det som SIV avsett som en strategiförändring resulterade endast i att ambitionerna drogs ner samtidigt som de etablerade handlingsmönstren bestod. Kvar blev ett rutinmässigt agerande i form av förmedling av grundläggande skriftlig information i begränsad omfattning. Övriga punktinsatser – till exempel projektbidrag och satsningar på invandratidningen – följde det sedan tidigare etablerade handlingsmönstret.

Nya myndigheter och lokala initiativ: 1994–2002

Under perioden 1994–2002 försökte regeringen åstadkomma en förändring av strategin, mot bakgrund av att det sjunkande valdeltagandet uppmärksammats. Perioden inleddes med att regeringen gav instruktioner för att få till stånd redan beprövade medel. Inför 1994 års val uppmanade regeringen SIV ”...att prioritera projekt med inriktning på kommunala val samt informationsbehov hos invandragrupper som saknar eller har få informationskanaler på sitt eget språk” (Statsliggaren 1994/95:104). En mindre andel av de medel som var avsedda för avgränsade invandrapolitiska projekt användes också till information inför valet 1994, och en ny broschyr, *Val och styre i Sverige*, publicerades på 10 språk (SIV 1991:118, 1992:27).

Det låga valdeltagandet uppmärksammades under denna period av regeringen i ett flertal sammanhang, bland annat i propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* och i propositionen *Utveckling och rättvisa*. I den sistnämnda angavs som ett av målen för storstadspolitiken att det demokratiska deltagandet och delaktigheten skulle öka i de utsatta bostadsområdena (Prop. 1997/98:165:30–31, 116). För att uppnå detta mål betonades betydelsen av lokalt arbete som inkluderade kommuner och organisationer. Det skulle uppnås genom ett utökat brukarinflytande över kommunal verksamhet och genom att föreningar bildades utifrån lokala behov och önskemål (Prop. 1997/98:165:121–122).

Ett resultat av propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* var att *Integrationsverket* inrättades. Verket övertog SIVs invandrapolitiska uppgifter och därmed bland annat ansvaret för röstberättigade utländska medborgare. Ett av de första uppdragen som regeringen gav den nya myndigheten var att analysera det låga valdeltagandet i utsatta bostadsområden (Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Integrationsverket). I Integrationsverkets uppdrag ingick att undersöka

skillnaderna i valdeltagande mellan olika kommuner och valdistrikt, analysera orsaker till det sjunkande valdeltagandet samt att föreslå åtgärder för att öka det demokratiska deltagandet. Uppdraget resulterade i rapporten *Utanför demokratin?* bestående av sex delstudier om invandrades politiska deltagande (Integrationsverket 2000). Resultaten av studien, liksom målen för storstadspolitiken uppmärksammades av Integrationsverket men utan att några förslag på åtgärder följde (Skr. 2001/02:129; Integrationsverket 2001).

För att försöka åtgärda den negativa utvecklingen i de utsatta bostadsområdena anslogs särskilda medel mellan åren 1995 och 1998: de så kallade *Blommanpengarna*, uppkallade efter den dåvarande invandrarministern Leif Blomberg. Därefter tilldelades medel till bland annat Botkyrka, Göteborgs och Malmö kommun, vilket låg till grund för fortsatta satsningar inom storstadspolitiken (Prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 34; Skr. 2001/02:129:76).¹⁶ Under perioden pågick alltså en problemformuleringsprocess som fick till följd att det låga valdeltagandet integrerades i problembilden när det gällde så kallade utsatta bostadsområden. När regeringen särskilt diskuterade det låga valdeltagandet var det emellertid redan beprövade metoder som föreslogs. Några speciella åtgärder, av den karaktär som SIV vidtog i samband med de första valen, formulerades emellertid inte i samband med valen 1998 och 2002 (Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende Integrationsverket). Däremot ökade det ekonomiska stödet till de politiska partierna avseende särskilda informationsinsatser till invandrare.

Stöd tilldelades de politiska partierna i samband med samtliga val, precis som tidigare, men höjdes rejält från 12,4 miljoner vid 1998 års val till 29 miljoner i samband med 2002 års val (Prop. 2001/02:100:uo. 1:ans. 46:1; Prop. 1997/98:150; Prop. 1993/94:105).

Inför valet 2002 var också regeringens uttalade ambition att valdeltagandet skulle öka samt att förutsättningarna för utländska medborgare att delta i demokratin skulle förbättras (Prop. 2001/02:1). Betydelsen av riktad samhällsinformation för att förmedla kunskap om det demokratiska systemet till utländska medborgare bosatta i Sverige betonades åter. *Skolverket* fick till uppgift att se över tillgängligt informationsmaterial. Det skulle också utvärderas om introduktionen av nyanlända kunde användas som ett forum för att förmedla kunskap om det svenska demokratiska systemet (Skr. 2001/02:129). Staten

¹⁶ Syftet med de så kallade Blommanpengarna var emellertid vidare till sin karaktär. Det handlade inte specifikt om att öka valdeltagandet, utan till exempel om att underlätta språkinläring och motverka utanförskap.

ville alltså åter anpassa informationsinsatser språkligt och innehållsmässigt till speciella målgrupper. Det betonades emellertid, liksom av SIV efter valet 1979, att effekten av enbart skriftlig information inte skulle överskattas (Skr. 2001/02:129).

Den valtekniska informationen förmedlades inledningsvis via specialnummer av Invandartidningen, även under denna period. Inslagen av allmän samhällsinformation i dessa var däremot begränsad (jfr Invandartidningen 1991, 1994, 1998; Valmyndigheten 2002). När *Valmyndigheten* inrättades, den första juli 2001, övertog denna ansvaret för den valtekniska informationen. Regeringen angav att dess informativa uppgift kunde: "...handla om att beskriva och förklara de administrativa rutinerna kring valen och se till att alla som är röstberättigade får denna information på lämpligt språk, i lämplig utformning" (Skr. 2001/02:129:17). Inför valet 2002 förmedlades den valtekniska informationen till utländska medborgare via en tabloid i Valmyndighetens egen regi, eftersom Invandartidningen lagts ner 1998. Till sitt innehåll skiljde sig denna inte nämnvärt jämfört med tidigare publikationer med samma syfte (jfr Invandartidningen 1991, 1994, 1998; Valmyndigheten 2002).

Perioden kännetecknas av regeringens försök till förändring. Inledningsvis gavs SIV åter rollen som pådrivare och som informationsproducent. Senare under perioden tilldelades Integrationsverket rollen som utvärderare och de politiska partiernas roll som politisk informationsförmedlare stärktes. Försöken till strategiförändring bestod följaktligen i att man försökte förändra reglerna, det vill säga relationen mellan aktörerna. Denna gång initierades förändringen centralt med en rejäl höjning av medlen till de politiska partierna för att verkligen få till stånd en förändring.

Handlingsmönstren låg emellertid fast trots att reglerna förändrades, arbetet med den valtekniska informationen var det tydligaste exemplet.

Vad som har gjorts...

Rösträttsutredningen föreslog 1975 både vilka insatser som borde genomföras för att uppnå ett högt valdeltagande bland utländska medborgare bosatta i Sverige och vilka aktörer som borde genomföra insatserna (SOU 1975:15). Riksdagen fattade därefter beslut i enlighet med förslagen (Prop. 1975/76:23). Vi menar att detta var strategins *formativa moment* och att de vägval som gjordes då har påverkat både insatsernas innehåll och aktörernas roller ända sedan dess. Strategins

beståndsdelar – såväl regler som handlingsmönster – har under hela perioden byggt på dessa inledande beslut.

Strategin som formulerades av Rösträttsutredningen utgick från att den nya väljargruppen avvek från andra väljare genom bristande kunskaper om samhället och bristande förmåga att ta till sig information på svenska. Resultatet blev att strategin, för att åstadkomma ett högt valdeltagande, inriktades på utbildning av de röstberättigade utländska medborgarna och på åtgärder för att kompensera bristande språkkunskaper. Ett högt valdeltagande skulle uppnås med hjälp av valbroschyrer, annonser, radioinslag och hembesök, allt under invandrarverkets överinseende.

De regler som etablerades efter Rösträttsutredningens förslag gav SIV en särskilt viktig roll. Verket fick det huvudsakliga ansvaret och de övriga aktörerna gjordes därmed beroende av att SIV drev på. Invandrarverkets pådrivande roll påverkade möjligheterna att vid senare skeden förändra strategins regler genom att de övriga aktörerna till viss del passiviserades genom ansvarsfördelningen, samtidigt som SIV saknade reellt inflytande över de aktörer som de skulle aktivera.

Inför valet 1982 försökte invandrarverket ensamt få till stånd en förändring av reglerna. Genom utvärderingar av insatserna hade man blivit varse att insatserna inte i någon nämnvärd utsträckning bidrog till att skapa intresse. Verket ville mot bakgrund av detta minska de egna insatserna och istället låta övriga aktörer, särskilt de politiska partierna, ta ett större ansvar. Vår bedömning är att detta misslyckades. Invandrarverket lyckades tona ner sin egen roll men utan att de övriga aktörerna blev mer aktiva. Följden blev en period med ett minimum av insatser, i enlighet med de handlingsmönster som hade etablerats dessförinnan. Samma slags insatser som tidigare vidtogs alltså av samma aktörer, men mindre ambitiöst. Perioden avbröts först när regeringen inför valet 1994, i ett regleringsbrev, återigen aktiverade den centrala invandrarmyndigheten. I samband med inrättandet av Integrationsverket lämnade regeringen därefter direktiv om en särskild utvärdering av invandrargruppernas deltagande i valet 1998. Inför valet 2002 höjdes också det ekonomiska stödet till de politiska partierna kraftigt när det gällde insatser för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare. Under den sista perioden agerade alltså regeringen aktivt för att ändra strategins regler.

För att försöka avgöra vad som skiljde de två försöken till förändring åt skall vi jämföra dem mer noggrant.

Det första försöket, som invandrarverket initierade, misslyckades. Verket lyckades endast omdefiniera sin egen roll utan att de övriga aktörernas roller förändrades. Dessa fortsatte istället i enlighet med det

inledningsvis etablerade reglerna. Endast genom ett rutinmässigt agerande hölls insatserna vid liv under perioden.

Försöket misslyckades av två skäl som, menar vi, följde på de vägval som gjordes i samband med det formativa momentet. För det första ifrågasatte regelförändringen den problemformulering som låg till grund för strategin och för det andra gav inte reglerna Invandrarverket möjlighet att förändra strategins utgångspunkter eftersom verket inte var hierarkiskt överordnat de övriga aktörerna. Invandrarverket menade att de röstberättigade utländska medborgarna borde få merparten av informationen från den huvudsaklige aktören i en valrörelse – de politiska partierna. Ståndpunkten utmanade därmed den inledande utgångspunkten, från vilket strategin utarbetats, genom att de röstberättigade utländska medborgarna inte betraktades som ”elever” som borde utbildas i en väljarskola utan snarare som ”politiska subjekt” i likhet med svenska medborgare. Invandrarverket försköt i sin bedömning tonvikten från att tillgodose resurser till att lyfta fram engagemang för att påverka deltagandet.

Det andra försöket skiljde sig från det första främst genom att det initieras av en aktör som reglerna gav befogenhet att omformulera strategin, nämligen regeringen. Dessutom hade strategin under lång tid underminerats genom att den saknat en bekräftande återkoppling i form av positiva utvärderingar. Den förändring av reglerna som ägde rum innebar en tydligare rollfördelning mellan aktörerna. Integrationsverket tilldelades rollen som utvärderare och de politiska partierna gavs uppgiften att påverka/informera väljargruppen.

Paralleller kan dras till de slutsatser invandrarverket drog redan i slutet av 1970-talet. Andra halvan av 1990-talets regelutformning svarade väl mot SIVs föreslag tolv år tidigare som betonade en förstärkning av de politiska partiernas engagemang. Förändringen skulle, menar vi, kunnat genomföras redan då om den stötts av den överordnade aktören, det vill säga regeringen. Regeringen hade möjlighet att använda sig av ett flertal medel för att realisera den typ av regelförändring som invandrarverket efterlyste. Den kunde till exempel ange nya riktlinjer i en proposition till riksdagen, antingen i en särskild proposition, eller som en del av budgetpropositionen, för att på så sätt ge legitimitet åt invandrarverkets förändringsförsök. Regeringen skulle också ha kunnat ge ett anpassat och utökat ekonomiskt stöd till exempelvis partierna för att försäkra sig om att de axlade sitt nya ansvar. Att detta inte ägde rum resulterade i att invandrarverkets roll som utvärderare gick om intet, dess roll som samordnare av insatserna avvecklades och de politiska partiernas arbete stagnerade utan ett aktivt invandrarverk.

...och vad som kunde ha gjorts

Var då den här analyserade strategin den enda som kunde ha valts? Vi anser inte det. Om en annan utgångspunkt valts vid det formativa momentet eller om en ny väg valts vid något vägskaäl hade strategin sett annorlunda ut (jfr Ireland 2000). Vi ska ge två exempel.

För att stärka dessa resonemang tar vi hjälp av den forskning som behandlar orsaker till politiskt deltagande. Där uppfattas tre övergripande faktorer som centrala: att en person inte engagerar sig politiskt beror på att man inte kan, på att man inte vill eller på att ingen har frågat. En väljare kan med andra ord avstå från att använda sin rösträtt på grund av avsaknad av *resurser*, *engagemang* eller *nätverk* som möjliggör rekrytering till politisk verksamhet (Verba, Schlozman och Brady 1995:269, 467). Strategins huvudsakliga innehåll, språk och utbildning, är båda olika slags resurser men det finns alltså ytterligare två faktorer som antingen inte berörs alls eller väldigt lite av statens strategi.

Ett första tänkbart alternativ hade varit att staten jämställde den nya väljargruppen med andra väljargrupper med avseende på ovan nämnda orsaksfaktorer. Arbetet med att uppnå ett högt valdeltagande för de röstberättigade utländska medborgarna skulle ha integrerats med det allmänna arbetet att uppnå ett högt valdeltagande bland andra väljargrupper. Inga ”särskilda” insatser i form av informationsförmedling skulle då ha vidtagits. Partiernas ordinarie arbete skulle istället ha blivit tongivande och invandrarverket skulle i ett sådant fall inte ha varit en central aktör.

Ett annat alternativ hade varit att andra orsaksfaktorer hade prioriterats. Rösträttsutredningens strategi vilade på att den nya väljargruppen behövde förstärka sina resurser för att i högre grad utnyttja sin rösträtt. De medel den föreslog var informations- och språkinsatser. Vissa inslag av att vilja stärka engagemanget fanns i och för sig i form av specialinsatser från de politiska partierna och satsning på mediebevakning, men dessa insatser var en liten del från början och drogs ner allt mer över tid. I fall strategin i högre grad inriktats på att förstärka det politiska engagemanget snarare än resurserna hade invandrarverket förmodligen haft en mindre central roll, kanske rent av lämnats utanför arbetet, och ett tydligare ansvar skulle ha lagts på de politiska partierna att engagera och motivera den nya väljargruppen. Om problemet formulerats som att det handlade om brist på politiska nätverk hade förmodligen strategin inriktats på att bygga upp nätverk för politisk rekrytering som inkluderade utländska med-

borgare. Kanske kunde detta ha skett genom att staten initierade en översyn av nomineringsprocesserna till partierna eller genom att något slags politisk fadderverksamhet byggdes upp.

Vår poäng är att det formativa momentet kunde ha sett annorlunda ut och andra val kunde träffats under vägen.

Slutsatser

I detta kapitel har statens strategi för att öka valdeltagandet bland utländska medborgare bosatta i Sverige analyserats. Analysen har skett mot bakgrund av det stadigt minskande valdeltagandet hos denna grupp, som har konstaterats sedan lång tid tillbaka (Bäck och Soininen 1996:44–55).

Strategin föreslogs av Rösträttsutredningen 1975 och riksdagen följde förslaget (SOU 1975:15; Prop. 1975/76:23, bet. 1975/76:KU25, rskr. 78). Vi menar att detta var strategins formativa moment. De beslut som fattades då har präglat politikområdet under hela perioden, trots att vissa försök att förändra strategin har gjorts.

Vår slutsats är att den ena av strategins beståndsdelar, handlingsmönstren, varit de samma från 1976 till 2002 och att inga egentliga försök att förändra dem har gjorts. Strategins andra beståndsdel, reglerna, genomgick däremot först ett misslyckat förändringsförsök inför valet 1982 och därefter ett lyckat försök inför valet 1994. Den avgörande skillnaden mellan det lyckade och misslyckade försöket var att förändringen 1982 initierades av SIV, en aktör som inte var hierarkiskt överordnad de övriga aktörerna, medan förändringen 1994 initierades av regeringen, som var hierarkiskt överordnad de andra aktörerna. Ett initiativ uppifrån krävdes för att få en förändring till stånd. Strategin har alltså endast förändrats en enda gång och då bara till en viss del och det skedde först i slutet av perioden. Både antalet förändringar och att förändringen kom så sent i perioden är förvånande. Sett till hela perioden är bilden av stabilitet det mest slående.

Vi konstaterar också att även när reglerna omformulerades 1994 var utgångspunkten för handlingsmönstren de samma som 1975. Väljargruppen antogs fortfarande avvika från andra väljare genom bristande kunskaper om det svenska samhället och genom begränsad förmåga att ta till sig information på svenska – de behövde fortfarande en väljarskola. Detta innebar att handlingsmönstren även i slutet av perioden styrdes av ambitionen att väljargruppen skulle ”utbildas” så att de kunde utnyttja sin rösträtt.

Resultatet av vår analys visar att bristen på förändring har orsakats dels av att reglerna angav en aktör som särskilt ansvarig – SIV – utan att ge den aktören maktbefogenheter över de andra aktörerna och dels av att handlingsmönstren togs för givna efter det formativa momentet. Handlingsmönstren togs i sin tur för givna eftersom den problembild som strategin utgick från återkommande bekräftades i olika utvärderingar. I jämförelsen mellan det misslyckade och det lyckade förändringsförsöket konstaterar vi, slutligen, att vad som skulle ha krävts för att byta strategi var att en överordnad aktör, till exempel regering eller riksdag, skulle ha initierat detta.

Referenser

- Bet. (Riksdagens utskottsbetänkande):
 bet. 1968:StatsU196; bet. 1975:InU6; bet. 1975/76:KU25;
 bet. 1985/86:KU23; bet. 1996/97:KU16; bet. 1998/99:AU2.
- Bjurlöw, Torsten. 1968. *1967 års Riksdag*. Stockholm: P. A. Norstedt och söner.
- Buthe, Tim. 2002. "Taking temporality seriously: Modelling history and use of narratives as evidence." *American Political Science Review* 96:481–493.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen. 1996. *Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Collier, Ruth B. och David Collier. 1991. *Shaping the political arena: Critical junctures, the labour movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- DiMaggio, Paul J. och Walter W. Powell. 1991. "Introduction." i Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio, red. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter och Rosemary Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms." *Political Studies* 44:952–973.
- Hammar, Tomas. 1977. *Det första invandrarvalet: preliminär rapport*. Stockholm: Expertgruppen för invandrarforskning (EIFO), Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hammar, Tomas. 1979. *Det första invandrarvalet*. Stockholm: LiberFörlag.
- Hansen, Lars-Erik. 2001. *Jämlikhet och valfrihet. En studie av den svenska invandrapolitikens framväxt*. Stockholm: Almqvist och Wiksell International.
- Ikenberry, John G. 1994. "History's heavy hand: Institutions and the politics of the state." Uppsats presenterad vid konferensen The New Institutionalism, University of Maryland.
- Integrationsverket. 2000. *Utanför demokratin?* Integrationsverkets rapportserie 2000:14–20. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket. 2001. *Integrationsverkets årsredovisning 2000*. Norrköping: Integrationsverket.

- Invandartidningen. 1991. *Valspecial*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Invandartidningen. 1994. *Valspecial*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Invandartidningen. 1998. *Valspecial*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Ireland, Patrick. 2000. "Reaping what they sow: Institutions and immigrant political participation in eastern Europe." i Ruud Koopmans och Paul Statham. red. *Challenging immigration and ethnic relations politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lieberman, Robert C. 2002. "Political institutions and the politics of race in the development of the modern welfare state." i Bo Rothstein och Sven Steinmo. red. *Restructuring the welfare state. Political institutions and policy change*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lundh, Christer och Rolf Ohlsson. 1999. *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS.
- March, James G. och Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mickey, Robert W. och Paul Pierson. 2002. "As long as it takes: Duration and the explanation of political outcomes." Uppsats presenterad på årsmötet för American Political Science Association, Boston 29 augusti–1 september 2002.
- Olsson, Erik, Magnus Dahlstedt, Christer Jonsson och Ali Osman. 2000. "Strategi för demokrati." i *Utanför demokratin*. Norrköping: Integrationsverket.
- Pierre, Jon. 2002. "Post hoc, ergo propter hoc? On the reproduction of path dependency." Manuskript. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Pierson, Paul. 1993. "When effect becomes cause: Policy feedback and political change." *World Politics* 45:595–628.
- Pierson, Paul. 2000a. "Increasing returns, path dependence and the study of politics." *American Political Science Review* 94:251–267.
- Pierson, Paul. 2000b. "Not just what but when: Timing and sequence in political processes." *Studies in American Political Development* 14:72–92.
- Prop. 1968:142. Kungl. Maj:ts proposition 1968:142, *Riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Prop. 1975:26. Regeringens proposition 1975:26, *Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*
- Prop. 1975/76:23. Regeringens proposition 1975/76:23, *Kommunal rösträtt för invandrare.*

- Prop. 1985/86:98. Regeringens proposition 1985/86:98, *Invandrarpolitiken*.
- Prop. 1986/87:109. Regeringens proposition 1986/87:109, *Tilläggsbudget II till statsbudgeten för budgetåret 1986/87*.
- Prop. 1989/90:125. Regeringens proposition 1989/90:125, *Tilläggsbudget II för budgetåret 1989/90*.
- Prop. 1993/94:105. Regeringens proposition 1993/94:105, *Tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1993/94*.
- Prop. 1996/97:70. Regeringens proposition 1996/97:70, *Ny vallag*.
- Prop. 1997/98:16. Regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Prop. 1997/98:150. Regeringens proposition 1997/98:150, *1998 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 1997/98:165. Regeringens proposition 1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.
- Prop. 1999/2000: 147. Regeringens proposition 1999/2000:147, *Lag om svenskt medborgarskap*.
- Prop. 2001/02:1. Regeringens proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*.
- Prop. 2001/02:100. Regeringens proposition 2001/02:100, *2002 års ekonomiska vårproposition*.
- Przeworski, Adam. 1995. "The role of theory in comparative politics: A symposium." *World Politics* 48:1–49.
- Regleringsbrev för budgetåret 1982 avseende Statens invandrarverk.
- Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende Integrationsverket.
- Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Integrationsverket.
- Rothstein, Bo. 1992. *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Rothstein, Bo och Sven Steinmo. 2002. "Restructuring politics: Institutional analysis and the challenges of modern welfare states." i Bo Rothstein och Sven Steinmo. red. *Restructuring the welfare state. Political institutions and policy change*. New York: Palgrave MacMillan.
- Rskr. (Riksdagens skrivelse):
 rskr. 1968:405; rskr. 1975:160; rskr. 1975/76:78;
 rskr. 1985/86:302; rskr. 1996/97:177; rskr. 1998/99:34.
- RSV 1976. *Riksskatteverkets verksamhetsberättelse 1975*. Stockholm: Riksskatteverket.
- RSV 1977. *Riksskatteverkets verksamhetsberättelse 1976*. Stockholm: Riksskatteverket.
- SCB 1977. *Allmänna valen 1976*. Stockholm: Liber Förlag.

- SCB 2003. *Fortfarande lågt valdeltagande bland utländska medborgare*. Pressinformation från SCB, nr 2003:060. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SFS 1977:179. Svensk författningssamling 1977:179. *Kommunallag*.
- SFS 1980:7. Svensk författningssamling 1980:7. *Lag om omröstning i kärnkraftsfrågan*.
- SFS 1991:900. Svensk författningssamling 1991:900. *Kommunallag*.
- SIV 1976. *Invandrarverkets anslagsframställning för budgetåret 1977/78*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1977a. *Invandrarverkets anslagsframställning för budgetåret 1978/79*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1977b. *Rösträttsprojektet – en slutrapport*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1979a. *Tillsammans i Sverige. Invandrarverkets anslagsframställning 1979/80*. Tyresö: RH tryck.
- SIV 1979b. *Rösträttsprojektet – slutrapport*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1979c. *Inte lika men jämlika. Invandrarverkets anslagsframställning 1980/81*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1980. *En framtid i Sverige. Invandrarverkets anslagsframställning 1981/82*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1981. *Vårt nya Sverige. Invandrarverkets anslagsframställning 1982/83*. Linköping: Linköpings tryckeri AB.
- SIV 1983. *Invandrarverkets anslagsframställning 1984/85*. Linköping: Linköpings tryckeri AB.
- SIV 1991. *Anslagsframställning 1992/93*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- SIV 1992. *Fördjupad anslagsframställning 1993/94–1995/96*. Norrköping: Statens invandrarverk.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting soldiers and mothers: political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Skr. 2001/02:129. Regeringens skrivelse, *Integrationspolitik för 2000-talet*.
- SOU 1974:69, *Invandrarna och minoriteterna*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1975:15, *Kommunal rösträtt för invandrare*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1982:49, *Invandringspolitiken. Bakgrund*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1984:11, *Rösträtt och medborgarskap*. Stockholm: Liber Tryck.

- SOU 1984:12, *Rösträtt och medborgarskap. Bilagor*. Stockholm: Liber Tryck.
- SOU 1984:55, *I rätt riktning*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1984:58, *Invandrar- och minoritetspolitik*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati!* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:106, *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*. Stockholm: Fritzes.
- Statsliggaren 1983–1995. Stockholm: Fritzes.
- Strömblad, Per. 2003. *Politik på stadens skuggsida*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics." *The Annual Review of Political Science* 2:369–404.
- Thelen, Kathleen och Sven Steinmo. 1992. "Historical institutionalism in comparative politics." i Sven Steinmo, Kathleen Thelen och Frank Longstreth. red. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge New York: Cambridge University Press.
- Valmyndigheten. 2002. *Valspecial*. Solna: Valmyndigheten.
- Verba, Sidney, Key Lehman Schlozman och Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.

7. Ur askan i elden? Om etnisk kvotering som medel för politisk integration

Anna Jarstad

I samhällen där en större grupp människor står utan politiskt inflytande har reserverade platser i parlamentet använts som en metod att säkerställa gruppens politiska integration. Metoden har också använts i fördemokratiska samhällen så som Osmanska riket för att inkorporera etniska minoriteter. Under kolonialtiden reserverades ofta platser för lokalbefolkningen i de styrande organen. På senare tid har kvinnor, invandrare, unga och funktionshindrade kvoterats till olika funktioner för att bryta den dominans av vita, medelålders män som rått i många länder.

I Sverige har krav på kvotering av invandrare förts fram i olika sammanhang: ”Kvotera in invandrare i partiet” uppmanade en socialdemokratisk arbetsgrupp statsminister Göran Persson på DN Debatt 1996. De skrev att det ”utanförskap som skapas genom arbetslösheten och som drabbar invandrare i högre grad förstärks av ett politiskt utanförskap.” Kvotering, menade de, är nödvändig för att bättre ta till vara ”invandras erfarenheter”, men också ur ”strikt demokratisk utgångspunkt” (Green m.fl. 1996).

Drude Dahlerup, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, har visat att invandrade kvinnors representation i politiska församlingar i Norden är i det närmaste obefintlig och menar att det krävs kvotering för att åstadkomma ett ”historiskt språng mot integration och jämställdhet” (Lewenhagen 2003).¹

Demokrati- och integrationsminister Mona Sahlin, beskrev år 2000 en situation där den totala öppna arbetslösheten var fyra procent medan arbetslösheten bland personer födda utanför EU uppgick till 17 procent. Hon menade att positiv särbehandling behövs för att minska

¹ Se även *Global Database of Quotas for Women*, en databas om kvoter för politisk representation av kvinnor.

denna klyfta, men ville inte införa kvotering: ”Jag är emot etnisk kvotering på arbetsmarknaden. Det är en missuppfattning att positiv särbehandling betyder kvotering [...]. Vid positiv särbehandling kan det aldrig bli fråga om att anställa någon med otillräcklig kompetens [...]. Jag anser att det finns bättre verktyg än etnisk kvotering för att främja mångfald och förbättra invandrarnas möjligheter att ta del av arbetsmarknaden” (Sahlin 2000). Vissa debattörer anser att etnisk kvotering inte skulle minska utanförskapet, utan snarare ”bidra till en indelning av vår befolkning i etniska kategorier” (Sener 2000). Är det så att kvotering för oss ur askan i elden? Skulle kvotering av invandrare i Sverige främja eller hindra integration? Det är dessa frågor som det här kapitlet söker besvara.

Citaten ovan speglar olika uppfattningar om vad som kan menas med kvotering av invandrare. Ofta är relationen mellan begreppen positiv särbehandling och kvotering oklar. I detta kapitel görs en distinktion mellan kvotering som ett instrument för positiv särbehandling och kvotering vid val till politiska organ. En skillnad mellan positiv särbehandling och politisk kvotering är att positiv särbehandling är en åtgärd riktad mot individen, medan politisk kvotering rör grupprepresentation. Enligt en vedertagen beskrivning är positiv särbehandling en metod för att komma till rätta med social snedrekrytering inom t.ex. utbildningsväsendet och arbetsmarknaden på grund av tidigare diskriminering. Detta kan ske antingen genom att skapa *lika möjligheter* för alla individer genom t.ex. riktad annonsering till minoriteter eller stipendier till förfördelade grupper, eller genom att framhäva *lika resultat* genom t.ex. kvotering av minoriteter (Åsard 2000:15). Grupprepresentation innebär att gruppen väljer en person som företräder dess särintressen, i kontrast mot ideologisk åsiktsrepresentation (Kymlicka 1995:131–151).

Min tolkning är att positiv särbehandling syftar till att *utjämna skillnader* mellan individer som beror på olika etnisk bakgrund. Etnisk tillhörighet betraktas då som ett osakligt skäl för diskriminering som positiv särbehandling söker kompensera. Kvotering i politiska organ betraktar jag som ett instrument som *framhäver skillnader* mellan olika grupper och ett uttryck för ståndpunkten att olika bakgrund delvis formar olika politisk identitet. Etnicitet ses då som en legitim grund för politisk mobilisering.

Etnisk kvotering i parlamentet innebär i detta kapitel att ett visst antal platser före valet viks för representanter för en namngiven grupp som definieras utifrån minst en av de etniska markörerna religion, språk, kultur eller utseende. Metoden kan framstå som en enkel lösning för de länder där etniska grupper som permanent utestängs från

politisk makt hotar att splittra landet. Garanterad närvaro i den beslutsfattande församlingen är tänkt att förmå utbrytargrupper att lägga ner vapnen och istället delta i en politisk dialog. Etnisk kvotering framstår på så vis som en möjlig utväg bortom valet mellan separatism, våld och majoritetens hegemoni.

Är kvotering ett lämpligt sätt att även lösa problemet med invandrarers politiska utanförskap i Sverige? I detta kapitel diskuteras vad vi kan lära av erfarenheter av etnisk kvotering i parlament i andra länder. De principiella skälen för kvotering som utvecklas i kapitlet och analysen av effekter av etnisk kvotering används sedan som utgångspunkt för en diskussion om invandrarers politiska utanförskap i Sverige.

Demokratins dilemma i etniskt delade samhällen

Alla människor har flera sociala identiteter och dessa kan vara baserade på etniskt ursprung, kön, yrke, klass eller hobbyverksamhet. Människors identiteter kan skifta beroende på i vilket sammanhang de befinner sig. Många människor, särskilt de som tillhör den dominerande gruppen i landet, identifierar sig inte i etniska termer. Flertalet svenskar betraktar svenskheten som så normal att de tar den för given och inte ens nämner den när de ska berätta vem de är. För personer med annan bakgrund kan det kännas naturligt att nämna från vilket land de invandrat eller vilken svensk minoritetspråkgrupp de tillhör.

Det finns olika orsaker till att etnicitet är den primära identiteten för ett stort antal människor. I möte med andra kulturer kan det bli viktigt att betona sin egen kultur. Etnisk tillhörighet kan också få stor betydelse i samhällen där funktioner såsom skola, sjukvård och ekonomisk hjälp enbart tillhandahålls av den etniska gruppen. I avsaknad av fungerade statsapparat kan det sociala skyddsnät som den etniska gruppen erbjuder vara nödvändigt för överlevnad (Simons 1997).

Etnicitet kan också förstärkas, eller till och med skapas som ett resultat av konflikt. Vid en etnisk konflikt är det svårt att ställa sig utanför de etniska kategorierna. Även de som inte vill definiera sig i etniska termer, tillskrivs en etnicitet av omgivningen. Om människor hotas därför att de anses tillhöra en viss grupp, förstärks denna gruppidentitet och skillnaderna inom gruppen tonas ner. I konflikter där människor dödar och dödas i etnicitetens namn söker människor trygghet i den egna gruppen. Även efter våldsam konflikt består ofta segregation och polarisering.

Kännetecknande för ett etniskt delat samhälle är att både sociala och politiska organisationer i princip är etniskt homogena. Människors

val av boplats, skola, arbetsplats, pubar, supporterklubbar, politisk tillhörighet och religiösa samfund bestäms då i hög grad av den etniska identiteten. I sådana delade samhällen är etnicitet en realitet, oavsett om denna identitet anses nedärvd eller är konstruerad av sociala eller politiska skäl. Etnicitet är då inte bara den primära privata identiteten utan har även politiserats. Det innebär att etniska skiljelinjer färgar av sig på de flesta politiska spörsmål. Frågor om till exempel fördelning av ekonomiska resurser, om infrastruktur och om historieskrivning i skolans läroböcker ses i ljuset av vilken etnisk grupp som gynnas. Politisk makt är en av de viktigaste tvistefrågorna. I etniskt delade samhällen röstar människor på representanter för den egna gruppen. Valresultaten blir en avspeglning av de demografiska förhållandena. Så länge den demografiska relationen består har den förlorande gruppen inte någon chans att vinna majoriteten av rösterna. Det ger incitament till etnisk rensning för att förändra demografin. Ett annat alternativ för den etnopolitiska minoritetsgruppen är att bryta sig ur och bilda en egen stat.

Demokratins dilemma i etniskt delade stater består således i att etnopolitiska minoriteter permanent utestängs från politisk makt trots att individens medborgerliga rättigheter uppfylls. Om de viktigaste skiljelinjerna i samhället inte avspeglas på politiskt nivå är risken stor att människor inte känner att politiken angår dem och vänder sig bort från politiken. Detta hotar demokratin i etniskt delade samhällen på två sätt. För det första riskerar demokratitanken att urholkas då en del av folket permanent utestängs från representation i de beslutande organen. För det andra hotas hela statsbildningen att brytas sönder av inbördeskrig om etniskt mobiliserade grupper ser utbrytning som den enda vägen till politisk makt.

Det är viktigt att påminna sig om att detta dilemma rör etniskt delade stater. De flesta etniska grupper samexisterar i en fredlig nationell gemenskap. Endast i ett fåtal länder är etnicitet politiserat, och utav dessa är det få som inhyser grupper som är beredda att ta till vapen för att uppnå sina krav. Ändå har etniskt definierade krav en särställning bland politiska frågor eftersom etniska grupper kan utgöra grund för en egen statsbildning. I detta avseende skiljer sig etnicitet från kategorier baserade på klass eller kön.

Skäl för etnisk kvotering

Argumenten för garanterad inklusion av etniska grupper i beslutande organ i etniskt delade samhällen kan sammanfattas i begreppen

avspeglings och konfliktprevention. Avspegling innebär att parlamentet reflekterar samhällets mångfald genom att etniska företrädare återfinns bland riksdagsledamöterna. Grundtanken är att olika politiska intressen ska företrädas, inte olika personliga attribut. Därför kan endast de grupper som har politisk relevans komma ifråga. I etniskt delade samhällen är dessa etnopolitiska grupper.

Men avspeglingsstanken är inte unik för etnopolitiskt delade samhällen. Även i andra samhällen eftersträvas avspegling. Proportionella valmetoder omvandlar väljarnas röster till en mandatfördelning som motsvarar stödet för olika politiska partier. Strikt proportionalitet uppnås bäst då hela landet behandlas som ett valdistrikt, såsom i Israel eller Nederländerna. Valsystem utan krav på att partier erhållit en viss andel av rösterna för att erhålla mandat underlättar representation av små grupper (Lijphart 1994).

De flesta länder är emellertid indelade i flera valkretsar för att tillgodose geografisk såväl som ideologisk representation. Riksdagsledamöterna representerar sålunda både en viss valkrets och ett politiskt parti. På så vis uppnås ett närmare samband mellan politiker och väljare. Sverige är till exempel indelat i 29 valkretsar vid val till de 349 riksdagsplatserna. 310 platser är i förväg fördelade på valkretsarna i förhållande till antalet röstberättigade. Det medför att Gotland har två valkretsplatser medan Stockholm har 39 ledamöter. Förutom dessa fasta valkretsmandat fördelas 39 utjämningsmandat efter valet för att nå en så proportionell fördelning som möjligt mellan partierna i landet (SFS 1997:157:kap. 2, § 2). Systemet avspeglar både geografisk och ideologisk mångfald. Skälet för denna dubbla representation är antagandet att människors intressen delvis formas av var de bor. Genom representation av både glesbygd och stad, norra och södra Sverige avspeglas hela befolkningen i Sveriges riksdag.

I samhällen där politisk mobilisering sker kring etniska skiljelinjer, är dubbel representation avgörande för systemets legitimitet. Om människor inte får möjlighet att föra fram de politiska intressen som är knutna till deras primära identitet blir politiken oviktig. Då ökar risken för att de tar till utomparlamentariska metoder för att påverka samhället.

Syftet med etnisk kvotering är att förhindra att etnopolitiska minoritetsgrupper permanent utestängs från politiskt inflytande. Genom garanterad inklusion erkänns gruppens rätt att delta i det politiska livet. Konstitutionell kvotering går ofta ett steg längre och innebär att gruppen erkänns som statsbärande folk. Etnisk kvotering kan förmå utbrytargrupper att lägga ner vapnen och framföra sina politiska intressen med fredliga medel så att deras krav på politiskt inflytande

kan tillgodoses utan att de behöver bilda en egen stat. Det främsta skälet för etnisk kvotering är i dessa fall inomstatlig fred.²

Detta argument för etnisk kvotering kan illustreras i en matris (se figur 1 nedan). I etniskt delade samhällen förekommer inte marginalväljare och följaktligen inte heller skiftande majoriteter i parlamentet. Konventionell demokrati i delade samhällen innebär sålunda majoritetens diktatur (Lijphart 1985:102) eller *majoritetens hegemoni* som jag kallar detta utfall. Under sådana villkor kan den etnopolitiska minoriteten endast nå politiskt kontroll genom *separation* och upprättande av en egen stat. Om båda parter driver en hård linje i frågan om politiskt styrelseskick blir utfallet *konflikt*. För att undvika dessa utfall kan parterna enas om ett gemensamt styre där minoriteten garanteras deltagande genom *kvotering*.

Figur 1. Valmöjligheter för etnopolitiskt delade samhällen

| | | Minoritet | |
|-----------|-----------------|-----------------------|----------------|
| | | <i>Ge efter</i> | <i>Köra på</i> |
| Majoritet | <i>Ge efter</i> | Kvotering | Separation |
| | <i>Köra på</i> | Majoritetens hegemoni | Konflikt |

Båda parter har möjlighet att ge efter eller köra på. Om majoriteten kör en hård linje och minoriteten ger efter blir resultatet majoritetens hegemoni och minoriteten marginaliseras. Om minoriteten kör en hård linje och majoriteten ger efter splittras landet. De båda nya enheterna blir då mer eller mindre etniskt homogena och den tidigare etnopolitiska minoriteten blir den dominerande gruppen i ett av länderna. Därefter kan den utöva politisk kontroll genom konventionella demokratiska metoder. Om båda parter driver en oförsonlig linje hamnar de i en konflikt där utgången är osäker. Båda parter riskerar att deras värsta alternativ så småningom blir realitet. Men det finns en lösning bortom majoritetens hegemoni, separation och konflikt. Om parterna istället kompromissar kan demokrati förenas med en bibehållen stats-

² Detta är i linje med Arend Lijpharts tidiga argument för konsocial demokrati. Senare har Lijphart även framfört demokratiska skäl för att inkludera alla rivaliserande grupper i beslutsfattande organ. För en genomgång och kritik av denna teori se Jarstad 2001:7.

bildning. Kvotering framstår här som den enda möjligheten att nå demokrati i etniskt delade samhällen.

Etnisk kvotering kan fungera som instrument för konflikthantering genom två mekanismer. Dels kan reserverade platser i parlamentet innebära att frågan om maktbalans mellan de etniska grupperna förs bort från den politiska dagordningen. Dels kan kvotering leda till att etniska intressen förs fram så att de kan diskuteras och hanteras på politisk nivå.

Genom den första mekanismen löses en central fråga i delade samhällen. En i förväg uppgjord reglering av maktfördelningen innebär att valet inte handlar om att vinna eller försvinna eftersom den etnopolitiska minoriteten är permanent inkluderad i den beslutsfattande församlingen. Etnisk kvotering innebär att det politiska valet sker mellan olika kandidater som tillhör samma etniska grupp och inte mellan kandidater som tillhör olika etniska grupper. Fokus flyttas från rivalitet mellan etniska grupper till konkurrens om väljarnas röster inom gruppen. Det kan innebära att olika etniska falanger framträder och att splittringen inom gruppen ökar.

Genom den andra mekanismen skapas ett forum för att politiskt kunna hantera etniska frågor. Kvotering innebär en bekräftelse på att den etniska gruppen har rätt till politiskt inflytande. Genom parlamentarisk representation får gruppen tillgång till en arena där etniska frågor kan diskuteras. Om utrymme ges åt de tvistefrågor som splittrar samhället ökar möjligheterna att överbrygga konflikten.

Olika modeller av etnisk kvotering

I stort sett alla länder tillämpar någon form av kvotering i parlamentet för att tillgodose representation av glesbygd, öar, etniska minoriteter eller andra marginaliserade grupper. Representation av etniska grupper kan ibland uppnås genom den mer etablerade geografiska indelningen av valkretsar, men geografisk representation kan inte alltid tillgodose etniska dimensioner. I stater där etniska grupper inte är koncentrerade i ett område där de utgör majoritet kan etniska frågor i stället framföras genom etnisk representation. Sådan grupprepresentation är inte något nytt påfund. I det Osmanska riket var det vanligt att religiösa minoriteter i hög grad fick sköta sina angelägenheter själva och att de hade ett antal platser i rådgivande organ. Flera koloniala system tillämpade också metoden för att inkorporera företrädare för den inhemska befolkningen i myndighetsutövningen (Jarstad 2001:48–54).

Tabell 1. Etnisk kvotering i parlament år 2000

| Stat | Styrelseorgan och antal medlemmar | Målgrupp och antal kvotplatser |
|---------------------|---|--|
| Belgien | senaten 71 | fransktalande 29 flamländare 41 tysktalande 1 |
| Bosnien-Hercegovina | folkens hus 15 | bosniaker 5 kroater 5 serber 5 |
| Colombia | senaten 102 representanthuset 162 | indianer 2 etniska minoriteter 5 utlandscolombianer 2 |
| Cypern | riksdagen 80 | grekcyprioter 56 turkcyprioter 24 ^a |
| Fiji | representanthuset 71 | fijianer 23 indier 19 rotumaner 1 |
| Indien | delstatskammaren 250 folkammaren 545 | lågkastiga, stamfolk 50 lågkastiga 79 stamfolk 41 anglo-indier 2 |
| Iran | nationalförsamlingen 270 | zoroastrier, judar och kristna 5 |
| Jordanien | deputeradekammaren 80 | kristna 9 beduiner 6 tjerkesser 3 |
| Kiribati | riksdagen 40 | banabaner 1 |
| Kroatien | representanthuset 151 | utlandskroater 6 serber 1 italienare 1 ungrare 1 tjecker/slovaker 1 andra minoriteter 1 |
| Libanon | nationalförsamlingen 128 | kristna 64 muslimer 64 |
| Nya Zeeland | riksdagen 120 | maorier 6 |

^a Turkcyprioterna har inte deltagit i riksdagsarbetet sedan 1963.

Tabell 1. Forts.

| Stat | Styrelseorgan och antal medlemmar | Målgrupp och antal kvotplatser |
|-----------|-----------------------------------|---|
| Pakistan | nationalförsamlingen 217 | religiösa grupper 10 |
| Rumänien | deputeradekammaren 345 | olika minoriteter 18 |
| Singapore | riksdagen 83 | malajer, indier eller annan minoritet 1 |
| Slovenien | nationalförsamlingen 90 | ungrare 1 italienare 1 |
| Venezuela | nationalförsamlingen 165 | ursprungsfolk 3 |

Källor: The Europa Yearbook 2000; Harris och Reilly 1998; South America 2001; Turner 2000. För utförligare källhänvisning, se Jarstad 2001.

På senare tid har grupprepresentation blivit en populär form av styrelseskick i övergångsarrangemang mellan fredsavtal och demokratiska val. Både i Afghanistan och i Irak försöker rivaliserande klaner att fatta gemensamma beslut i politiska församlingar. I det USA-utsedda 25 man starka styrande transitionsrådet i Irak ingick tretton shiaaraber, fem sunniaraber, fem sunnikurder, en sunniturkmen och en kristen representant (Jönsson 2003). Även övergångsstyret i Afghanistan speglar den etniska mångfalden i landet. Det utsågs av en traditionell församling av klanrepresentanter (*Loya Jirga*).

En genomgång av samtliga stater i världen år 2000 visade att 17 formellt föreskrev etniskt kvotering i det nationella parlamentet (Jarstad 2001). I Belgien var 29 av 71 platser i överhuset reserverade för fransktalande, 41 för flamländare och en för tysktalande. I Bosnien-Hercegovina var både över- och underhuset tillsatt efter en i förväg uppgjord formel. I överhuset hade bosniaker, kroater och serber fem platser vardera och i underhuset hade den bosnienkroatiska federationen 28 platser medan den serbiska republiken hade 14 platser. I Colombia hade indianerna två riksdagsplatser, och på Nya Zeeland var sex platser reserverade för maorier. Dessutom förekom etnisk kvotering i parlamenten i Kroatien, Fiji, Indien, Iran, Jordanien, Kiribati, Libanon, Pakistan, Rumänien, Singapore, Slovenien och Venezuela (se vidare tabell 1). På Cypern har platserna vikta för turkcyprioterna varit vakanta sedan de våldsamma sammandrabbningarna i december 1963.

I vissa länder tillsätts kvotplatserna utan val. De angloindiska representanterna i det indiska underhuset såväl som de inkvoterade minoritetsrepresentanterna i parlamenten i Kiribati, Pakistan och Slovenien utses av respektive minoritetsgrupp utan demokratiska val. Det vanliga är dock att kvotledamöterna väljs genom skilda vallängder vilket innebär att både den etniska identiteten hos de som röstar och de politiska kandidaternas blir känd. Detta medför en rad etiska problem: När, hur och av vem ska etnicitet fastställas?

I många länder bestäms etnicitet vid födseln efter faderns identitet och anges i passet. Den personliga identiteten tillskrivs sålunda av staten. Där även separata röstlängder förekommer görs ingen åtskillnad mellan privat och politisk identitet. Det innebär problem för de som inte identifierar sig med någon etnisk grupp, som har blandat ursprung, eller skiljer mellan sin privata och politiska identitet. I hur hög grad som självbestämd etnicitet och politisk identitet sammanfaller kan bero på hur intensiv konflikten mellan grupperna är.

På Nya Zeeland har man efter reformer beslutat att varje individ själv avgör om han eller hon vill registrera sig på den allmänna eller den särskilda maoriska vallängden. Vart femte år har man möjlighet att byta vallängd. Den individuella politiska identiteten kräver sålunda inget godkännande av de maoriska ledarna. Däremot är det maorierna själva som beslutar vilka som de betraktar som äkta maorier och som beviljas medlemskap i respektive stam och de organ som existerar parallellt med statens ordning.

Antalet kvotplatser är ytterligare ett praktiskt problem med politiska konsekvenser. Ska makten fördelas lika mellan två grupper som delar territorium? Ska tidigare oförrätter kompenseras av en överrepresentation av en grupp? Eller ska fördelningen av mandat motsvara demografin, det vill säga att man reserverar ett visst antal mandat för varje etnisk grupp beräknat på gruppernas respektive andel i befolkningen?³

I vissa länder vilar freden mellan tidigare rivaliserade grupper på grundvalen att grupperna har samma status. Detta kan återspeglas av lika antal platser i parlamentet. I andra länder ges en tidigare förtyckt minoritet överrepresentation som en symbol för den dominerande gruppens välvilja. I ytterligare andra länder inkvoterar ett mindre antal representanter än vad en proportionell fördelningen skulle ge. Detta

³ Etnisk fördelning kan som tidigare nämnts avspeglas i val under förutsättning att människor röstar etniskt och de etniska gränserna överensstämmer med valkretsarna. Men detta är inte alltid fallet vilket kan leda till att etnopolitiska minoriteter underrepresenteras, även vid proportionella val. I sådana fall kan kvotering tillämpas för att uppnå proportionell avspiegling.

kan tolkas som ett sätt att kontrollera minoriteten genom att inkorporera dess ledare i det politiska rummet i utbyte mot att ledaren disciplinerar sina undersåtar.

Proportionell avspiegling kan framstå som en enkel formel. Men även denna form av kvotering är komplicerad. Efter reformer tillämpas på Nya Zeeland en metod som innebär att antalet platser justeras vart femte år. Antalet platser fastställs med hänsyn till hur många som registrerar sig på den maoriska vallängden. I februari 2001 var ungefär hälften av maorierna registrerade på den maoriska vallängden vilket gav sex kvotplatser (Te Puni Kokiri 2001). Senare under året registrerade fler maorier sig på den maoriska vallängden och antalet reserverade platser ökade till sju vid valet 2002. Det totala antalet kända maorier i parlamentet, inklusive de invalda på den särskilda vallängden, är ungefär 15 stycken. Det innebär att andelen maorier i parlamentet är något högre än deras demografiska andel.

Det nyzeeländska exemplet visar att alla personer som tillhör en etnisk grupp inte vill registrera sig på en etnisk vallängd. Det finns olika skäl att istället välja den allmänna vallängden eller inte rösta alls. Motsättningar mellan maorier gör att en del inte vill rösta på de tillgängliga kandidaterna. En del motsätter sig den nyzeeländska staten som sådan och kräver en maorisk stat. Andra anser att maorisk identitet ger ett stigma och vill se sig som nyzeeländare. Bland ytterligare andra personer är intresset för politik lågt.

Integration

Etnisk kvotering innehåller komponenter både av segregation och integration. Åtgärden har införts i samhällen som är politiskt delade, det vill säga samhällen där människors politiska intressen formas av etnicitet. Genom kvotering kan människor företrädas av personer vars bakgrund liknar den man själv har. Det gör det möjligt att behålla separat etnopolitisk identitet i det gemensamma nationella politiska samarbetet. Kvotering är ett instrument för att bibehålla statsbildningen genom att garantera deltagande av etniska grupper i beslutsfattande organ. Men kan kvotering också bidra till en djupare form av integration?

Integration är ett mångtydigt begrepp som kan analyseras på systemnivå, gruppnivå eller individnivå. Nedan görs en kort presentation av andras definitioner innan jag anger hur jag avser att studera integration i detta kapitel. På systemnivå kan politisk integration antingen innebära status quo eller en process mot ökat samarbete. Politisk

integration som status quo innebär *bibehållen statsbildning*, i motsats till en statsbildning som brutits sönder i mindre enheter. I EU-sammanhang används ofta termen integration med avseende på den process som innebär att staternas traditionella ansvarsområden *flyttas till överstatliga organ*. Nationella särintressen ses då som ett hinder för integration (Johansson m.fl. 1993:12–13). Det är den första betydelsen av integration på systemnivå, nämligen bibehållen statsbildning, som studeras i detta kapitel.

På gruppnivå studeras här integration dels som politisk inklusion, dels som socioekonomisk jämlikhet. Politisk inklusion avser *deltagande* i den politiska processen. Marginaliserade grupper, det vill säga grupper som är utestängda från politiskt inflytande, anses inte vara integrerade. Politisk integration kan t.ex. mätas genom att studera om etnopolitiska frågor tas upp av de traditionella partierna, om etniska partier bildas och om etniska företrädare finns representerade i parlamentet.

Ett annat mått på integration baseras på social och ekonomisk jämlikhet (Borevi 2002:12–14). Utifrån detta perspektiv är ett samhälle integrerat då klyftan mellan olika befolkningsgruppers ekonomiska och sociala status är obefintlig eller i alla fall liten. Integration kan då mätas genom att jämföra uppgifter för respektive grupp beträffande arbetslöshet, hälsa (t.ex. spädbarnsdödlighet, livslängd, alkoholism, sjukfrånvaro), utbildningsgrad och sysselsättning.

Men integration kan också innebära en mer avancerad relation mellan olika grupper i samhället. Enligt ordboken avser integration ”sammansmältning av olika delar till en helhet ofta med tonvikt på utjämning av skillnader” (Svensk ordbok 1999:525). Detta påminner om begreppet assimilation som innebär att en grupp uppgår i en annan. I den integrationspolitiska debatten ställs ofta assimilation mot integration. Integration står då för ett *ömsesidigt närmande mellan grupper*, medan assimilation innebär att invandrarna överger sin ursprungliga kulturella identitet för att i stället omfatta majoritetskulturens identitet.⁴

Integration som social interaktion på individnivå kan mätas genom att räkna frekvensen av *sociala möten* mellan personer från olika grupper. I ett integrerat samhälle interagerar personer med olika bakgrund med varandra. Motsatsen är ett delat samhälle där personer från en etnisk grupp huvudsakligen möter personer från samma etniska grupp. Enligt kontakthypotesen innebär sociala möten att människors

⁴ Detta är i linje med Integrationsverkets resonemang om integration. Se Integrationsverket 2003a.

attityder förändras så att stereotypa föreställningar och fördomar bryts ner (Allport 1954). De kan innebära att grupperna närmar sig varandra och förståelsen ökar. Yehuda Amir (1969) har emellertid funnit att kontakt också kan få motsatt effekt och förstärka stereotyper genom att kontakten bekräftar tidigare föreställningar om varandra. Vid sociala möten kan skillnaderna mellan grupperna framstå än tydligare. Detta är också i linje med Quincy Wrights påstående att olika ideologier kan vara ”oförenliga utan att detta skapar spänning i samhället; men om grupper med oförenliga ideologier har nära kontakt, det vill säga om samhället är mycket integrerat, kommer spänningen att vara stor” (Wright 1951 citerad i Lijphart 1968:200). Även Karl W. Deutsch påpekar att antalet möjligheter för våldsamt konflikt ökar i förhållande till antalet kontakter (Deutsch 1954:39). David Easton gick så långt som att rekommendera frivillig apartheid som den bästa lösningen för delade samhällen (Easton 1965:230).

För att förstå under vilka omständigheter som etnisk kvotering kan öka samarbete och integration har jag djupstuderat två fall där kvoteringen har haft motsatt effekt. Utifrån kriteriet sammanhållen statsbildning är Cypern det minst lyckade fallet av etnisk kvotering, medan Nya Zeeland är det mest lyckade.⁵ Cypern bröts samman av etniskt våld efter en kort period av gemensamt styre och sedan 1974 är ön delad i två i princip etniskt homogena enheter. Nya Zeeland däremot har utvecklats från inbördeskrig mellan den maoriska ursprungsbefolkningen och de europeiska nybyggarna till ett mångkulturellt samhälle präglad av fredliga etniska relationer. För att studera vilka effekter kvotering har haft beträffande mer djupgående integration i dessa länder undersöker jag följande indikatorer: ömsesidigt erkännande av varandra som partner i en gemensam stat, ökad tillit mellan grupperna, gemensam identitet, minskning av sociala och ekonomiska skillnader, inklusivt och gemensamt beslutsfattande, etniskt blandade partier, politisk dagordning som inkluderar etniska frågor, mildring av etniska krav och minskning av etniskt våld.

⁵ I min avhandling gjorde jag djupstudier av kvotsystemen på Cypern och Nya Zeeland eftersom dessa fall på två olika sätt ifrågasätter Lijpharts tes om att konsocial demokrati är ett villkor för demokrati i etniskt delade samhällen. Trots en konsocial författning på Cypern bröt demokratin samman och etniskt våld splittrade landet. Etnisk kvotering underlättade öns delning. Nya Zeeland däremot är enligt Lijphart motsatsen till en konsocial demokrati. Trots detta har etnisk kvotering där bidragit till en mycket välfungerande demokrati (Jarstad 2001).

Kvoteringens effekter i Cypern

I många länder har kvotering inte lett till någon betydande integration. Libanon och Belgien är visserligen formellt sammanhållna stater, men är i olika grad delade av etnopolitiska motsättningar. Cypern är ett extremt exempel där etnisk kvotering inte bidragit till någon form av integration.

På Cypern föreskrev 1960 års konstitution att en tredjedel av parlamentets 50 platser reserverades för turkcyprioter. Detta innebar en överrepresentation då deras demografiska andel endast motsvarade 18 procent. Ledamöter valdes på etniskt uppdelade vallistor så att varje grupp valde sina representanter. De flesta beslut fattades genom majoritetsregeln, men separat majoritet bland representanter för båda grupper krävdes i frågor som gällde statlig skatt, förändring av vallagen och lagar som rörde de separata etniska kommunerna i de fem större städerna.

Konstitutionen innebar enskilt styre i frågor som hanterades av respektive etnisk grupp, såsom skola, religion och kultur samt skatter och avgifter för att bekosta dessa områden. Gemensamma frågor såsom utrikespolitik, försvar och säkerhet skulle skötas av den grekcypriotiska presidenten och den turkcypriotiska vice-presidenten tillsammans. Ett ministerråd bestående av sju grekcypriotiska ministrar och tre turkcypriotiska ingick i den beslutfattande makten (Kyriakides 1968:58–61). Det cypriotiska kvotsystemet innebar att den egna gruppen valde sina egna representanter. Under det enda val som hölls under gemensamt styre var det inget parti som hade både grekcypriotiska och turkcypriotiska kandidater.

Den grekcypriotiska sidan upplevde att de påtvingades en konstitution som omöjliggjorde beslutsfattande. De ansåg att den turkcypriotiska minoritetens vetorätt stred mot demokratiska principer. Majoritetsstyret var det enda tänkbara och turkcyprioterna kunde på sin höjd erbjudas minoritetsstatus. I november 1963 föreslog president Makarios att turkcyprioternas vetorätt, separata vallistor och de särskilda majoritetskraven skulle tas bort (Clerides 1989:175–176; Necatigil 1993:24–26). Den 21 december utbröt våldsamma upplopp över hela ön. Människor som tidigare hade levt etniskt blandat sökte skydd bland den egna folkgruppen och segregationen eskalerade. Många turkcyprioter trängdes samman i getton i Nicosia och levde på nödhjälp från Turkiet. Sedan dess har turkcyprioterna inte deltagit i gemensamma politiska organ. Praktiska angelägenheter fortsatte att

hanteras av de separata turkcypriotiska myndigheterna. Det internationella samfundet fortsatte dock att betrakta de politiska organ som kontrollerades av grekcyprioter som den legala cypriotiska regeringen (Crawshaw 1978:368–373).

Parlamentet genomförde så småningom ensidigt Makarios förslag. Turkcyprioter förlorade rösträtten i Republiken och höll då separata val i de områden som de kontrollerade. Under åren som följde utvecklades de grekcypriotiska delarna med en blomstrande ekonomi medan turkcyprioterna levde i misär (Crawshaw 1978:383; Kyriakides 1968:113–5).

Makarios utsattes för flera kupp försök från gerillan som strävade efter *enosis*, det vill säga att Cypern skulle förenas med Grekland. Sommaren 1974 avsattes Makarios i en kupp med stöd från den grekiska juntan. Gerillaledaren Nicos Sampson övertog presidentskapet. Efter att den turkiska premiärministern Bülent Ecevit blivit nekad stöd från Storbritannien för en gemensam aktion för att, i enlighet med 1960 års garantipakt, återställa ordningen, invaderade Turkiet Cypern. Efter tre dagar kollapsade juntan i Aten och i Nicosia ersattes Sampson av Glafkos Klerides. Striderna ledde till att tusentals dödades, en tredjedel av respektive etniska grupp lämnade sina hem och ön delades i två i det närmaste homogena delar (Solsten 1993:38–43).

På Cypern var den etniska kvoteringen inte ett tillräckligt skydd mot majoritetens hegemoni. Resultatet blev att konstitutionen sattes ur spel. Motsättningarna ledde till etniskt våld och segregation. Den etniska uppdelningen av den politiska makten, inklusive parlamentets kvotsystem, utgjorde sedan grunden för framväxten av två separata politiska system. Även om inte kvotsystemet i sig orsakade Cyperns delning, underlättade den etniska uppdelningen uppbyggnaden av två statsbildningar.

Även utifrån andra mått på integration var kvoteringen ett misslyckande. Inom kort upphörde parterna att betrakta varandra som partner i en gemensam stat och tilliten minskade mellan grupperna. Ingen gemensam cypriotisk identitet har formats. Tvärtom identifierar många sig som greker respektive turkar. De sociala och ekonomiska skillnaderna mellan grupperna ökade under perioden 1960–74 och har fortsatt även efter delningen. Det politiska beslutsfattande blev allt mer uppdelat. Sedan 1974 existerar de facto två olika statsbildningar på ön, varav endast regeringen i söder åtnjuter internationellt erkännande. Även partierna har huvudsakligen varit organiserade längs etniska skiljelinjer. Inget parti har ställt upp med kandidater i både turk- och grekcypriotiska distrikt. Trots att etniska frågor legat högst

på den politiska dagordningen har ingen mildring av etniska krav skett. Slutligen förmådde inte heller kvoteringen stävja etniskt våld.

Om kvotering kan få så förödande effekter, bör den då inte helt avskrivas som åtgärd för fred och integration? Det finns alltid risk att konfliktprevention misslyckas, men under vissa omständigheter kan kvotering vara den minst dåliga lösningen. I samhällen där etniska grupper lever utspridda över landet utan att nå majoritet i någon del genererar inte traditionell federalism en avspegling av alla grupper i landet. Om priset för denna exklusion är inbördeskrig, kan det ändå vara försvarbart att införa kvotering för att försöka stävja våld.

Fallet Cypern förefaller långt ifrån de problem som vi brottas med i Sverige. Det finns dock lärdomar som vi kan dra från det misslyckade fallet av etnisk kvotering och som skulle kunna vara tillämpliga även i en svensk kontext. Exemplet Cypern visar att kvotering kan utgöra grund för djupare politisk mobilisering. Vitsen med kvotering är ju just att utestängda grupper ska få representeras och att deras krav ska göras hörda. Kvotering bidrar därmed till att etniskt definierade krav blir legitima. Risken är också att etniska skiljelinjer förstärks. Detta behöver dock inte betyda att det inte finns några goda förebilder för integration genom kvotering. Vi övergår nu till en analys av kvotering i ett land som idag påminner mer om Sverige än vad Cypern gör, nämligen Nya Zeeland, för att se om dessa negativa effekter kan undvikas.

Kvoteringens effekter i Nya Zeeland

De tidiga relationerna mellan maori och nybyggare i vad som senare kom att betecknas Nya Zeeland kännetecknades av både segregation och integration. I början av kolonialiseringen fanns inga europeiska kvinnor i området. En del nybyggare anammade en maorisk livsstil, lärde sig maori och levde tillsammans med sina maoriska fruar och deras släktingar, medan en ökande andel maorier lärde sig engelska och antog en västerländsk livsstil. Ett symbiotiskt förhållande växte fram där nybyggarna var beroende av maorier för att få tillgång till land och lokala förmödenheter, medan maorierna köpte vapen, filter och potatis och lärde sig västerländska jordbruksmetoder. Maorierna hade ett militärt och numerärt övertag och även om de flesta möten innebar fredliga kontakter, förekom våldsamma sammandrabbningar.

1840 slöts Waitangi-avtalet mellan maoriska ledare och den brittiska drottningen. Avtalets exakta innehåll är än idag omtvistat, men i stora drag förskrevs en gemensam stat för maorier och nybyggare där

maorier skulle ha långtgående kontroll över sina egna angelägenheter under beskydd av den brittiska kronan. Nybyggarna var splittrade i inställningen till maorierna. En del förordade en sammansmältning (*amalgamation*) av maorier och nybyggare till en ny gemensam nation, medan andra förväntade sig att maorier skulle assimileras in i den västerländska kulturen (Sinclair 1980:64).

1852 infördes det första parlamentet i kronkolonin Nya Zeeland. Analfabeter, egendomslösa guldgrävare, kineser, kvinnor och maorier exkluderades. Konflikter om markrättigheter resulterade i krig mellan maorier och nybyggare. Brittisk trupp sändes till området. Samtidigt väcktes flera motioner om maorisk representation. Flera politiker angav rättviseskäl som argument för att även maorier skulle inkluderas i parlamentet. Ett argument var att det var orättfärdigt att maorier som utgjorde en stor andel av befolkningen och bidrog till staten genom att betala skatt inte var delaktiga i politiken (Mc Lean citerad i Weiner 1998:79). Ett annat argument var att politisk representation var viktig för sammansmältningen av maorier och nybyggare (Fitzgerald citerad i Sorrenson 1997:18). Politikerna befarade också att Storbritannien skulle intervensera till skydd för maorierna om inte deras villkor förbättrades (MacDonald 1990:4; Walker 1990:144; Sorrenson 1997:20).

Det viktigaste skälet för kvotering på Nya Zeeland var emellertid att pacificera maorier (Sorrenson 1997:20). Kriget mot maorierna var en stor belastning på statskassan eftersom den betalade kostnaderna för brittisk trupp. Förlusterna var också stora, maorisk krigföring och kannibalism spred skräck bland nybyggarna. Genom att belöna de maorier som var lojala med politisk representation och utestänga rebellerna hoppades politikerna förmå fler maorier att lägga ner vapnen (se t.ex. Swanson citerad i Weiner 1998:100).

År 1867, mitt under brinnande inbördeskrig, infördes så fyra kvotplatser för maorier i nyzeeländska parlamentet för att förmå stridande maorier att lägga ner vapnen och ansluta sig till de brittiska nybyggarnas statsbyggnadsprojekt. Samtidigt som maorier som motsatte sig kolonialiseringen bekämpades med militära medel belönades maorier lojala mot briterna med platser i parlamentet. Dessa maorier inkorporerades i det politiska systemet och blev delvis assimilerade i den nya staten. Trots kvoteringen var maorierna kraftigt underrepresenterade eftersom en proportionell fördelning skulle ha gett minst 20 platser. Vid början av 1900-talet återstod bara en spillra av ursprungsbefolkningen. Kvoteringen innebar inte att maoriska frågor behandlades i parlamentet. Många uppfattade den som symbolpolitik. Maorier slutade tala sitt språk och tappade kontakten med sina stammar då de

flyttade in till staden. Den allmänna uppfattningen bland majoritetsbefolkningen var att kulturen skulle dö ut.

Från 1960-talet ökade dock intresset för att återuppta traditioner och lära sig språket. Maorier började också protestera mot olika oförrätter som de ansåg att staten hade begått mot dem. En stam ockuperade ett område i Auckland som de ansåg att staten konfiskerat i strid mot överenskommelsen från 1840. Stammedlemmarna hade flyttats från sitt traditionella område till hus som regelbundet översvämmades av avloppsvatten. Efter 506 dagar avbröts demonstrationen av 600 poliser med hjälp av militär förstärkning. Många maorier arresterades. Händelserna kablades ut på bästa sändningstid. Många icke-maorier började undra om det inte låg något i de maoriska kraven (Graham 2000; Walker 1990:215–218). När 6 februari blev allmän helgdag till minne av Waitangi-avtalet, visade en grupp maorier sitt missnöje genom att bära svarta sorgeband. Några år senare hade den återkommande protesterande skaran utökats till 4000 personer. Polis-ingripandet som avbröt protesterna skapade starka känslor även bland den icke-maoriska befolkningen (Walker 1990:211, 233–4).

En särskild tribunal upprättades för att hantera motsättningen. Waitangi-tribunalen behandlade frågor om mark, vatten och fiskerätter som gick tillbaka så långt som till 1840 då avtalet en gång skrevs. I ett försök att nå försoning erbjöds en formell ursäkt till varje maorisk stam som ärendet gällde och ekonomisk kompensation. En miljard nyzeeländska dollar, motsvarande ungefär 4,8 miljarder svenska kronor, avsattes under en tioårsperiod (Mulgan 1998:186). Dessutom skulle maoriska namn på platser återinföras och vid planering av bebyggelse och infrastruktur skulle hänsyn tas till platser av särskild andlig och kulturell betydelse för maorier (Graham 2000).

Trots att flera maoriska krav har tillgodosetts är de sociala och ekonomiska klyftorna mellan maorier och icke-maorier fortfarande stora och i vissa avseenden till och med ökande. Arbetslöshetstalen och ohälsotalen för maorier har ökat över en tioårsperiod i förhållande till icke-maorier (Te Puni Kokiri 1998). Antalet separata maoriska institutioner har också ökat. Det finns särskilda maoriska skolor, universitet, sjukvårdinrättningar och fängelser. Maoriska radio- och TV-kanaler har också startats.

Under 1980-talet diskuterades om kvoteringen i parlamentet skulle fortsätta eller om den skulle avskaffas i och med den planerade reformen av valsystemet. Ett argument mot etnisk kvotering var att den befäster etniska skillnader. I den nyzeeländska utredningen "Towards a Better Democracy" 1985 konstaterades att grupprepresentation var legitimt och till och med nödvändigt för jämlikhet och rättvisa. Trots

det rekommenderade utredningen att kvoteringen för maorier skulle avskaffas eftersom ”särskild representation också medför politisk separation” (Electoral Commission 1997:90, 101). Efter starka protester från maoriska ledare, beslöt man att behålla kvoteringen. Maorier krävde att kvoteringen skulle bestå, som en symbol för att förbundet mellan maorier och nybyggare som slöts 1840 fortfarande gäller. Kvotering ger maorier en särskild status som statsbärande folk i förhållande till andra etniska grupper, så som polynesier och kineser, som idag utgör en stor del av befolkningen.

År 1993 ändrades vallagen. Istället för en fast kvot om fyra platser beror nu antalet på hur stor andel röstberättigade som har registrerat sig på den maoriska vallängden. Antalet inkvoterade maorier har gradvis ökat till sju av totalt 120 parlamentsledamöter.⁶ Det nya valsystemet från 1996 har också inneburit att alla politiska partier har incitament att söka stöd även från maoriska väljare.⁷ I och med övergången från ett majoritetsvals system till en form av proportionellt valsystem har även små partier möjlighet att vinna mandat. Vid flera val har maoriska röster varit tungan på vågen som avgjort om en vänster- eller högerregering kommit till makten. Många personer på partilistorna har markerat sin maoriska bakgrund genom att inleda sina jungfrutal till parlamentet med maorisk sång. Idag påverkar således maorierna både politikens form och innehåll.

Under perioden 1896–1974 kunde inte maorier rösta på den allmänna vallängden. Endast de som hade blandad etnisk bakgrund kunde byta till den allmänna vallängden. Trots detta har etnisk kvotering inte inneburit att partierna har varit etniskt organiserade. Kvotkandidaterna har tillhört partier som omfattar både maorier och icke-maorier. I början av perioden var partierna outvecklade. Ändå var det flera kandidater som ställde upp i två av de fyra maoriska valdistrikten vid det allra första valet. I de följande valen har det funnits flera kandidater till varje plats. Fram till 1935 var de maoriska kandidaterna delade mellan de som stödde det liberala högerpartiet och reform-

⁶ De maoriska kvotplatserna låg fast vid fyra från år 1867 till 1995, trots att det totala antalet parlamentsledamöter gradvis ökade (1969: 84 platser, 1972: 87 platser, 1984: 95 platser, 1987: 97 platser). 1996 utökades parlamentet till 120 platser varav fem var reserverade för maorier. 1999 ökade kvoten till sex och i valen 2002 och 2005 är sju platser vikta för maorier (Te Puni Kokiri 2001).

⁷ Systemet som infördes är ett Mixed Member Proportional-system som också tillämpas i Tyskland, Bolivia, Italien, Mexiko, Venezuela och Ungern. Väljarna har två röster. En del av parlamentet väljs med majoritetsval i enmansvalkretsar och resten tillsätts efter proportionellt val. Enmansvalkretsarna tillgodoser kravet på ansvarsutkrävande och geografisk representation. Mandaten som fördelas i förhållande till partiernas storlek i valet åstadkommer proportionalitet.

partiet. Sedan, under mer än femtio år, stödde alla inkvoterade maorier det socialdemokratiska partiet. Från 1993 har de inkvoterade maorierna haft olika partitillhörighet.

Etnisk kvotering kan leda till att även andra grupper i samhället kräver särskild representation. Det kan uppstå en dominoeffekt av etniska krav. I många länder är det kontroversiellt vilka grupper som ska anses utgöra ursprungsbefolkningen eller statsbärande folk. En del stater inhyser många etniska grupper, men ger bara en del av dem särskild representation. I det nyzeeländska parlamentet inkvoterades endast maorier. Skälet är att de utgör ursprungsbefolkningen. Idag har många människor blandad härkomst. En del har uppenbara maoriska drag, andra är blonda och blåögda, men identifierar sig ändå som maorier och kan sin släkthistoria. Andra vet inte om att de har maoriskt påbrå eftersom slakten har bytt namn för att assimileras och undkomma det stigma som särskilt tidigare var förenat med den maoriska identiteten. Ändå är det tämligen okontroversiellt att endast maorier har kvotplatser. Inga organiserade aktioner för kvotering av andra grupper har genomförts. Däremot avspeglar det nyzeeländska parlamentet i hög grad samhällets mångfald genom partiernas val av kandidater. Där finns ledamöter som framhåller sin asiatiska bakgrund eller sin sexuella läggning. En person skriver t.ex. på sin hemsida att han är den första transsexuella parlamentsledamoten i världen.

Nya Zeeland uppvisar en komplex kombination av segregation och integration. Maorier och icke-maorier erkänner varandra som rättmätiga partner i en gemensam stat. Tilliten mellan grupperna har ökat och etniskt våld är ovanligt. Det är nu förenligt att samtidigt betrakta sig som nyzeeländare och maorier. Den politiska processen inkluderar båda grupper. Längre ignorerades dock maoriska frågor av de politiska partierna på Nya Zeeland. Kvotering var endast en symbol för att maorier är ett statsbärande folk. Först efter förändring av fördelningsprincipen av parlamentsplatser och förändring av valsystemet har maoriska frågor kommit att få genomslag i politiken. Nu har alla politiska partier företrädare som framhäver sin maoriska bakgrund. Extremistiska etniska krav är tämligen ovanliga. Den politiska integrationen har således ökat. Detta har dock inte resulterat i utjämning av sociala och ekonomiska skillnader. Den sociala integrationen har ökat till följd av blandäktenskap. Samtidigt har separata institutioner vuxit fram och allt fler väljer att registrera sig på den maoriska vallängden.

Vi kan konstatera att etnisk kvotering är ett svårt instrument att hantera för att uppnå inomstatlig fred. Etnisk kvotering i sig är inte tillräcklig för att etniskt delade samhällen ska uppnå demokrati i en sammanhållen statsbildning. Felaktigt utformat eller med bristfällig

implementering kan åtgärden få motsatt effekt. Kvotering är visserligen endast en delförklaring till händelseutvecklingen på Cypern och Nya Zeeland, men samtidigt står det klart att etnisk kvotering kan bidra både till politisk integration och segregation.

Syfte kontra effekter av etnisk kvotering

Som jag tidigare diskuterade är syftet med etnisk kvotering dels att avspegla de demografiska förhållandena i ett land, dels att förebygga konflikter genom att reglera maktförhållanden och skapa en arena för hantering av etniska tvistefrågor. Studier av praktiska erfarenheter av kvotering visar också att kvotering kan generera vissa positiva effekter. Kvotering innebär ett *erkännande* av etniska gruppers existens. *Mångfalden*, både i politikens form och innehåll, främjas. Etniska grupper ges *möjlighet att föra fram särintressen*. Detta stärker demokratiska värden som till exempel *legitimitet* och *förankring* av politiska beslut. Dessutom fungerar politiska företrädare för etniska minoriteter som *förebilder* vilket kan bidra till att utanförskapet även inom andra områden minskar.

Men etnisk kvotering kan få motsatt effekt och i stället bidra till splittring och fördjupade konflikter. En av dessa negativa effekter är att politiska frågor allt mer *etnifieras* och att de traditionella ideologierna undergrävs. Detta kan leda till att klyftorna mellan olika etniska grupper förstärks. Kvotering kan också utgöra grund för separata politiska strukturer. Genom särskilda vallängder och etnisk decentralisering finns risken att politiskt samarbete ersätts av separatism. *Implementeringen* av kvotering är också problematisk eftersom någon instans dels måste fastställa vilka grupper som ska vara föremål för åtgärden, dels hur många platser som ska vikas för målgrupperna. Kvotering kan generera en *dominoeffekt* så att fler grupper kräver reserverade platser. Åtgärden kan också leda till *stigmatisering*, det vill säga att personer som tillhör målgruppen känner sig utpekade och kopplas samman med negativa attribut. Politiska representanter som tillhör en etnisk minoritet förväntas ofta uttala sig om etniska frågor, även om deras eget intresse ligger inom andra politikområden.⁸ Även då kvoteringens syfte uppnås genom både avspegling och konflikt-prevention kan effekten vara att åtgärden bidrar till etnifiering och segregation snarare är integration.

⁸ Se även Dahlstedt i denna volym, särskilt avsnittet "Invandrarpolitikern" som politiskt alibi?

Implikationer för svensk integrationspolitik

I Sverige tillämpas inte etnisk kvotering i parlamentet. Däremot diskuterades kvotering för samer i början av 1900-talet. Då framlades en motion om samisk representation i vardera av riksdagens båda kamrar (Lundmark 1998:112).⁹ Idag diskuteras om invandrades utanförskap kan lösas med hjälp av kvotering. I detta avslutande avsnitt diskuterar jag vilka lärdomar av etnisk kvotering som är tillämpbara för kvotering av invandrare i Sverige. En rad olika frågor har berörts i detta kapitel. De inkluderar skälen för kvotering, vilken målgrupp som åtgärden avser, andelen kvoterade mandat och vilka konsekvenser kvotering har medfört. Nedan diskuteras dessa frågor med avseende på invandrare i Sverige.

Skälen för etnisk kvotering var dels avspegling, dels inomstatlig fred. Kan kvotering bidra till inomstatlig fred i Sverige? Som vi kan påminna oss var ett av skälen att våld mot staten stävjas genom att inlemma utbrytargrupper i riksdagsarbetet och därigenom ge grupper incitament till politiskt samarbete snarare än våldsamma metoder. Men inte någonstans i världen har *invandrare* mobiliserats i utbrytargrupper. Risken för att organiserade invandrargrupper tar till vapen *mot staten* är därför utomordentligt liten (Gurr 1993). Däremot förekommer våld *mellan olika personer och grupper* med olika etnisk eller nationell bakgrund. Etniskt definierat våld, vare sig det utförs av nynazister eller av invandrargrupper är ett problem som bör tas på allvar. Integrationsprocessen innebär ”ömsesidig anpassning till nya villkor samt respekt och tolerans mellan olika grupper i samhället” (Integrationsverket 2003a). För att alla grupper ska anamma denna idé krävs kunskap och möjlighet till diskussion om värdet av integration. Samtidigt är det viktigt att inklusion av en grupp inte innebär exklusion av andra. Alla människor måste känna sig delaktiga för att Sverige ska bli ett integrerat land. Åtgärder riktade mot utbildning, sociala möten och utjämning av ekonomiska skillnader ter sig därför som mer lämpade för att stävja våld mellan olika grupper än kvotering.

Avspeglings-skälet kan däremot ha större relevans för Sverige under villkor att invandrades utanförskap orsakas av systematiska fakt-

⁹ De så kallade samiska parlamenten i Norge, Finland och Sverige är en form av icke-territoriell decentralisering som ger samerna visst inflytande. Dessa organ har inte lagstiftande befogenheter och bör därför snarare kallas råd än parlament. Liknade arrangemang för andra grupper förekommer i bland annat i Österrike, Danmark, Tyskland, Moldavien och Spanien (Jarstad 2001:53).

orer som försvårar politiskt deltagande. Drygt en miljon av Sveriges befolkning är födda i ett annat land än Sverige.¹⁰ Det är en större andel än i till exempel USA. En stor andel av de utrikes födda deltar inte i det politiska livet i Sverige (jfr Dahlstedt, Dahlström och Möller, samt Strömblad och Borevi i denna volym). För att utröna om kvotering skulle kunna få positiva effekter på politisk integration skulle en utredning av orsaken till utanförskapet krävas. Är det organisationen av partier och styrelseskick som utestänger invandrare eller beror det låga valdeltagandet på att nyanlända personer inte är intresserade av de politiska sakfrågorna i Sverige? Ligger problemet i demokratins möjlighet att fånga upp invandrades intressen eller är lågt valdeltagande oproblemiskt för invandrarna själva? Om det är så att flertalet av de som har invandrarbakgrund är politiskt intresserade, men inte har några kanaler att påverka politiken är det ett allvarligt demokratiskt problem.¹¹

Men även om det går att påvisa att invandrare utsätts för systematisk diskriminering, måste detta skäl vägas mot de problem som kvotering kan medföra. Dels rör problemen det praktiska genomförandet, dels de negativa effekter som kvotering kan innebära. Om en politisk åtgärd ska utformas för att möta detta problem måste först målgruppen ringas in. Nyanlända invandrare är inte svenska medborgare och utestängs därmed från rätten att rösta. Man kan hävda att detta problem löses med tiden då de flesta som vill kan bli svenska medborgare. Men redan här börjar utanförskapet: ska något göras för att förmå fler personer att bli svenska medborgare? (Jfr Beckman i denna volym.) I definitionen av målgruppen är tidsaspekten betydelsefull: hur länge avgörs politiskt intresse av erfarenheten att ha invandrat? När upphör man att vara invandrare? Ska även barn till personer födda utomlands inkluderas i målgruppen? Och vem ska definiera målgruppen?

I fråga om invandrare blir representativitetsproblemet än mer problematiskt än för etniska grupper i ett delat samhälle. I etniskt delade samhällen har våld och polarisering minskat skillnaderna inom gruppen. Det hindrar inte att det ofta råder stark splittring inom gruppen, även om hur etniska frågor ska hanteras. En del föredrar att representeras av någon som inte tillhör sin egen etniska grupp framför att representeras av någon som tillhör en rivaliserande falang. Kategorin invandrare är än mer heterogen. Det är tveksamt om erfarenheten av

¹⁰ Enligt Integrationsverkets statistik för år 2001 var 1 027 974 personer bosatta i Sverige födda i ett annat land än Sverige (Integrationsverket 2003b).

¹¹ Mycket tyder på att så är fallet. Se t.ex. Adman och Strömblad, 2000:38, som visar att det politiska intresset i allmänhet är lika stort bland invandrade som bland infödda.

invandring är en tillräcklig gemensam nämnare för att en person född utrikes ska kunna anses företräda en annan. Det är till exempel inte självklart att en bosnier vill företrädas av en somalier eller att en invandrare från Finland kan fungera som representant för kurder. Detta behöver i sig inte vara ett skäl mot kvotering. Om man tillämpar det nyzeeländska systemet där varje väljare själv får välja vilken röstlängd man vill registrera sig på får individen själv avgöra denna fråga.

Men frågan är om kategorin invandrare överhuvudtaget är relevant i sammanhanget. Istället är det kanske mer relevant att diskutera om vissa invandrargrupper bör vara föremål för åtgärden. Undersökningar visar att politiskt deltagande skiljer sig mycket åt mellan olika invandrargrupper (Adman och Strömblad 2000:19–22; SCB 2003). Möjliga kriterier för att bestämma målgrupp kan vara de äldsta, de största, de mest diskriminerade eller de minst politiskt aktiva invandrargrupperna. Kanske är det snarare olika etniska grupper som skulle vara aktuella för åtgärden. Men detta reser nya frågor: Hur ska vi i så fall förhålla oss till Sveriges fem nationella minoriteter samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar? Bör i så fall inte de också erbjudas kvotering?

Om man skulle kunna enas om målgruppen återstår att fastställa andelen riksdagsmandat som bör reserveras för gruppen. Även när det gäller antalet kvotplatser kan den nyzeeländska metoden tillämpas. Genom en kombination av folkräkning och individuellt val av röstlängd skulle antalet reserverade platser motsvara den andel som själva vill företrädas av särskilda representanter. Det skulle alltså vara praktiskt möjligt att införa kvotering av invandrare eller etniska grupper i den svenska riksdagen. Kvotering skulle kunna medföra en del positiva effekter. Invandrarrepresentanter skulle kunna fungera som en förebild för andra personer och kunna inspirerar andra till politiskt engagemang. Det skulle bli uppenbart för alla att Sverige är ett mångkulturellt samhälle. Kvotering skulle vara en symbol för att invandrare är en viktig del av vårt samhälle. Kvotering kan också påverka sakfrågor så att klyftor mellan olika grupper i samhället minskas.

Men åtgärden skulle samtidigt innebära en rad negativa konsekvenser. Särslagstiftning kan uppfattas som symbolpolitik. Kvotering kan innebära att några representanter inkluderas för att visas upp, men inga förändringar som tar bort de formella och informella hinder som gjort att gruppen har marginaliserats införs. Risken finns också att uppdelningen mellan ”vi och dom” förstärks. Om kvotplatserna avser invandrare kan resten uppfattas som representanter för svenskar. Integrationsfrågor riskerar då att endast bli en angelägenhet för de inkvoterade, i stället för omfatta alla. Detta förstärks om frågor som

rör invandring förpassas till särskilda kommittéer utan att genomgripande förändra samhället.

Kvotering i partierna ter sig från detta perspektiv som en bättre lämpad åtgärd än kvotering i parlamentet. Partierna skulle då få anstränga sig för att leta upp representanter för målgruppen. Detta skulle få den positiva bieffekten att politiker blev mer synliga i de sammanhang där utanförskapet är stort. Denna variant av kvotering innebär att tonvikten för politisk orientering ligger vid ideologi snarare än etniska attribut. Kandidaterna representerar ju framförallt ett politiskt parti, men har dessutom andra erfarenheter än majoriteten av Sveriges invånare. Men även vid partikvotering är det väljarna som till sist avgör vilka som blir riksdagsrepresentanter genom möjligheten att kryssa för partikandidater. Därför är det inte självklart att andelen parlamentsledamöter med utländsk bakgrund ökar, trots kvotering i partierna.

Principresonemangen om negativa effekter av kvotering gäller dessutom även vid kvotering i partierna. Även vid en sådan lösning måste målgruppen definieras och antalet kvotplatser bestämmas. Kvoteringen riskerar att medföra samma negativa effekter även på partinivå i form av förstärkta klyftor, etnifiering, dominoeffekt och stigmatisering. Därför är det viktigt att väga fördelarna mot nackdelarna innan man vidtar en sådan politisk åtgärd i syfte att minska invandrades utanförskap.

Jag har visat att kvotering är problematisk ur flera aspekter, men trots detta finns det situationer när kvotering kan vara befogad. För en läkare kan en riskabel operation vara försvarbar om utsikterna till att patienten dör annars är mycket höga. Priset kan vara att patienten får svåra men av operationen. Om patienten dör i sviter av operationen, kan operationen ändå rättfärdigas eftersom detta var den enda chansen till överlevnad. På liknande sätt är etniskt kvotering en extrem åtgärd och ett trubbigt instrument för fred och integration. I etniskt splittrade samhällen kan etnisk kvotering vara enda möjligheten att hålla samman landet. Kvotering kan dock misslyckas och få en rad allvarliga effekter för demokrati och integration. Kvotering kan driva på statens sönderfall. I vissa fall kan det ändå vara försvarbart att införa kvotering eftersom alternativet, majoritetens hegemoni, med stor säkerhet leder till demokratins sammanbrott och väpnat våld.

Frågan är då om invandrades utanförskap är jämförbar med politisk exklusion av etniska grupper i delade samhällen. Kvotering i parlamentet av invandrare förekommer så vitt jag vet inte i något land, trots att många invandrargrupper är marginaliserade. Detta beror förmodligen delvis på de svårigheter som åtgärden medför. En annan delför-

klaring är att invandrades utanförskap inte har samma politiska sprängkraft som etnisk separatism. Invandrades utanförskap i Sverige är allvarligt, men inte av den kalibern att det hotar att bryta sönder samhället. Risken är stor att kvotering i stället ökar segregationen. För att främja integration krävs mer förfinade instrument än kvotering, instrument som med större precision ger den efterfrågade effekten. Min slutsats är att kvotering i parlamentet inte är ett lämpligt instrument för integration av invandrare därför att det riskerar att föra oss ur askan i elden, från utanförskap till politisk segregation.

Referenser

- Adman, Per och Per Strömblad. 2000. *Utanför demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration*. Norrköping: Integrationsverket.
- Allport, Gordon W. 1954. *The nature of prejudice*. Cambridge: Addison-Wesley.
- Amir, Yehuda. 1969. "Contact hypothesis in ethnic relations." *Psychological Bulletin* 71:319–342.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Clerides, Glafkos. 1989. *Cyprus: My deposition*. Nicosia: Alithia Publishing.
- Crawshaw, Nancy. 1978. *The Cyprus revolt. An account of the struggle for union with Greece*. London: Allen & Unwin.
- Deutsch, Karl W. 1954. *Political community at the international level*. New York: Garden City.
- Easton, David. 1965. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Electoral Commission. 1997. *Towards a better democracy. Report of the Royal Commission on the electoral system*. Auckland.
- Global Database of Quotas for Women*. Databas framtagen i samarbete mellan Stockholms universitet och International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). [<http://www.idea.int/quota/index.cfm> 2003-10-04 16:06]
- Graham, Sir Douglas. 2000. "A search for justice in the aftermath of empire." Manuskript. Cambridge University. Smuts Memorial Commonwealth, föreläsningsserie.
- Green, Monica, Berit Högman, Mats Johansson, Peter Larsson, Niklas Nordström. 1996. "Kvotera in invandrare i partiet." *Dagens Nyheter*, 14 mars, A:4.
- Gurr, Ted Robert. 1993. *Minorities at risk – a global view of ethno-political conflicts*. Washington: United States Institute of Peace.
- Harris, Peter och Ben Reilly, red. 1998. *Democracy and deep-rooted conflict: options for negotiators*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Integrationsverket 2003a. *Integrationspolitik – Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla*. [http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal___2401.aspx 2003-10-20 9.39]

- Integrationsverket 2003b. *Integrationsverkets statistik*.
[<http://pxweb.eskimo.se/Dialog/Saveshow.asp> 2003-10-22 9.30]
- Jarstad, Anna. 2001. *Changing the game: consociational theory and ethnic quotas in Cyprus and New Zealand*. Uppsala: Uppsala universitet, Institutionen för freds- och konfliktforskning.
- Johansson, Rune, Ralf Rönquist och Sven Tägil. 1993. "Territorialstaten i kris? Integration och uppsplittring i Europa." i Sven Tägil. red. *Europa – historiens återkomst*. Hedemora: Gidlunds bokförlag.
- Jönsson, Per. 2003. "Religiöst inbördeskrig hotar i Irak." *Dagens Nyheter*, 9 september, A:12.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kyriakides, Stanley. 1968. *Cyprus: constitutionalism and crisis government*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lewenhagen, Jan. 2003. "Professor vill ha kvotering." *Dagens Nyheter*, 20 maj, A:8.
- Lijphart, Arend. 1968. *The politics of accommodation. Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lijphart, Arend. 1985. *Power-sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Lijphart, Arend. 1994. "Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering." *European Journal of Political Research*, 25:1–17.
- Lundmark, Lennart. 1998. *Så länge vi har marker*. Falun: Prisma.
- MacDonald, Robert. 1990. *The Maori of Aotearoa – New Zealand*. London: The Minority Rights Group.
- Mulgan, Richard. 1998 [1994]. *Politics in New Zealand*. Auckland: Auckland University press.
- Necatigil, Zaim M. 1993 [1989]. *The Cyprus question and the Turkish position in international law*. New York: Oxford University Press.
- Sahlin, Mona. 2000. "Mona Sahlin avvisar kvotering: Ny politik med särbehandling." *Dagens Nyheter*, 26 november, A:4.
- Sener, Refik. 2000. "Expert på integrationsfrågor underkänner etnisk kvotering: 'Sahlins premiär en besvikelse'." *Dagens Nyheter*, 4 november, A:4.
- SCB 2003. *Valdeltagandet bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigvalen 2002*. Statistiska meddelanden Me 14 SM 0301. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SFS 1997:157. *Vallag (1997:157)*.

- Simons, Anna. 1997. "Democratisation and ethnic conflict: the kin connection." *Nations and Nationalism* 3:273–289.
- Sinclair, Keith. 1980 [1959]. *A history of New Zealand*. London: Allen Lane.
- Solsten, Eric. red. 1993. *Cyprus: A country study*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Sorrenson, M. P. K. 1997 [1986]. "A history of Maori representation in parliament." i *Towards a better democracy. Report of the royal commission on the electoral system*. Auckland: Electoral Commission.
- South America, Central America and the Caribbean 2001*. 9:e upplagan. London: Europa Publications.
- Svensk ordbok*. 1999 [1986]. Gjøvik, Norge: Språkdata och Nordstedts Ordbok.
- Te Puni Kokiri. 1998. *Progress towards closing the social and economic gaps between Maori and non-Maori*. Wellington: Ministry of Maori Development.
- Te Puni Kokiri. 2001. *Maori roll or general roll? It's your choice*. Wellington: Ministry of Maori Development.
- The Europa Yearbook 2000*. London: Europa Publications Ltd.
- Turner, Barry. red. 2000. *The stateman's yearbook 2001*. London: Macmillan Press.
- Weiner, David Jonathan. 1998. "Race lines: the creation and development of Maori seats in New Zealand's parliament and African-American majority-minority districts in the United States' House of Representatives." Magisteruppsats vid Department of political science. Auckland: Auckland University, New Zealand.
- Åsard, Erik. 2000. "Positiv särbehandling i Sverige och USA." i Harald Runblom och Erik Åsard. red. *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.

8. Engagemang och opartiskhet*

Mats Lundström

Ett vanligt argument för demokrati är att den erbjuder en opartisk procedur för politiskt beslutsfattande (Barry 1991a:kap. 1; Beitz 1989:4–8). Majoritetsprincipen, som är den vanliga demokratiska beslutsmetoden, är opartisk i den meningen att den behandlar alla röstande lika och att den inte favoriserar något utfall (Beitz 1989:58–59). Det är antalet röster som avgör och det spelar ingen roll vem som röstar på vad.

Även lottning, som varit en viktig beslutsprincip i demokratins historia, är opartisk i den meningen att den behandlar alla preferenser och beslutsalternativ lika (Manin 2002).

Demokratins *proceduriella opartiskhet* är den väsentliga innebörden av den politiska jämlikhet som demokrati innebär (Dahl 1989, 1992). Men de som deltar i demokratiska beslut behöver naturligtvis inte vara opartiska i den meningen att de opartiskt försöker väga samman olika intressen när de röstar. Vissa vägleds av egenintresse utan att reflektera över om egenintresset är moraliskt rimligt; andra vägleds av moraliska motiv och kan rösta emot sina egna intressen till förmån för moraliskt rimliga krav från andra (se Lewin 1993 för en diskussion). I en demokrati kan den politiska agendan fyllas med egoistiska såväl som moraliskt motiverade krav och väljarna kan rösta utifrån vilka motiv de vill.¹

Enligt en s.k. ”liberal” demokratisyn som varit dominerande i USA och Västeuropa ligger demokratins värde i att den opartiskt aggregerar medborgares preferenser till ett kollektivt beslut – oavsett vilka preferenser de har och varför de har dem (Elster 1992; Miller 2002).

Demokratin rättfärdigas ungefär på samma sätt som marknaden i neoklassisk nationalekonomisk teori (Elster 1992; jfr Downs 1957).

* Författaren vill tacka Donald Söderlind för värdefulla kommentarer på tidigare versioner av denna text.

¹ Väljarna behöver inte ens vara rationella i den meningen att de försöker påverka politiken genom att rösta – eftersom en röst ändå är betydelselös för utfallet. I stället kan man betrakta valhandlingen som ett sätt att uttrycka en åsikt, d.v.s. som ”expressive voting” (Brennan och Lomaski 1997).

Demokratin ger väljarna den politik de vill ha och marknaden ger konsumenterna de produkter de vill ha. Konsumenten är suverän på marknaden och väljaren är suverän i politiken. Både demokratin och marknaden betraktas, enligt detta perspektiv, som värdeneutrala redskap för att tillfredsställa medborgares preferenser.

Inom svensk demokratiforskning har denna demokratisyn haft ett dominerande inflytande alltsedan Jörgen Westerståhl (1970) startade sitt kommunalforskningsprogram i början av 1970-talet. Han betraktade "åsiktsrepresentativitet" mellan väljare och valda som det avgörande utvärderingskriteriet när man skall bedöma hur väl demokratin fungerar (se Lundström 2001b och Boström 1988 för en diskussion). Bland valforskare betraktas åsiktsrepresentativitet alltså som det viktigaste måttet på demokratins kvalitet (se t.ex. Gilljam och Holmberg 1995).²

Idén att åsiktsrepresentativitet är ett demokratiskt kvalitetsmått bygger på en normativ idé om att demokratins värde ligger i dess förmåga att genomföra folkviljan med avseende på beslut (Beitz 1989:55). Demokratin anses ha ett värde som en social valprocedur där medborgarnas preferenser skall återspeglas i ett kollektivt beslut – oavsett vilka preferenser de har och oavsett hur de formats. Om medborgarna t.ex. vill genomföra en invandrarfientlig immigrationspolitik så ligger demokratins värde i att medborgarna kan fatta ett kollektivt beslut om att genomföra en sådan politik.

Enligt ett annat perspektiv, som är utgångspunkten för den här artikeln, består demokratins värde i att den kan få väljare och politiker att inse vad som är moraliskt riktigt och fatta politiska beslut i enlighet med denna insikt. Det viktigaste argumentet för demokrati är således inte att den ger medborgarna makt, utan att makten används för att genomföra moraliskt rimliga beslut.

Idén om att demokrati kan vara en *epistemisk* metod, d.v.s. en metod för att nå gemensam moralisk kunskap är en gammal tanke. Både J. J. Rousseau och J. S. Mill anförde epistemiska argument för demokrati (se Estlund 1999; Grofman och Feld 2002; Nelson 1980).

² Man kan naturligtvis välja åsiktsrepresentativitet som utvärderingskriterium, men det finns ingen värdeneutral logik som säger att detta är det enda rimliga måttet på en väl fungerande demokrati. Om man vill välja ett mått på graden av demokrati som följer ur demokratibegreppet, bör det mäta graden av *medborgarkontroll* av politiska beslutsfattare. Westerståhl hävdade att det ligger i begreppet folkmakt att väljarnas och de valdas åsikter i politiska sakfrågor bör sammanfalla (Westerståhl 1970). Men den slutsatsen kan man inte dra. Väljarna kan välja politiker som inte delar deras åsikter och samtidigt utöva kontroll över dem. Det ligger inte nödvändigtvis i demokratibegreppet att väljarna skall rösta fram politiker som de delar åsikter med (se Lundström 2001a för en mer utförlig diskussion).

De ansåg inte att demokratin har ett egenvärde, utan ett värde som medel att nå fram till rättvisa politiska beslut.³

I modern politisk teori har detta epistemiska perspektiv på demokrati fått något av en renässans (se t.ex. Copp, Hampton och Roemer 1993 och Estlund 1999, 2002). Det återfinns dels inom s.k. politisk liberalism med John Rawls som förgrundsgestalt, dels inom den typ deliberativ demokratiteori som utvecklats av Jürgen Habermas och Joshua Cohen (se Bohman och Regh 1999 för en översikt).

Båda dessa riktningar har en s.k. kontraktualistisk syn på moral som går ut på att medborgare kan inse och enas om vad som är moraliskt rimligt i ett samtal där man följer vissa regler för hur man får argumentera (Barry 1995; Scanlon 1982, 2000). Demokratin kan, under vissa förutsättningar, erbjuda ett forum för ett slags ”moral-filosofiskt seminarium” där man gemensamt kommer fram till vad som är rättvist. Häri ligger, hävdar man, demokratins värde.⁴

En sådan demokratisyn ställer naturligtvis krav på de motiv medborgarna har för sitt politiska engagemang – krav som kan vara kontroversiella i ett mångkulturellt samhälle. De bör för det första vägledas av strävan att argumentera utifrån moraliska principer som alla kan förstå och acceptera oavsett kulturell hemvist. För det andra bör de argumentera utifrån saklig information om konsekvenserna av olika beslut.

Det är, kort sagt, både möjligt och önskvärt att förena politik och objektivitet i den meningen att man anför argument vars giltighet kan prövas av alla och att man försöker enas om vilka beslut som är moraliskt rimliga (jfr Popper 1972:267). Beslutens moraliska rimlighet bestäms inte av majoritetsförhållanden, utan av hur man argumenterat för dem.

Detta bidrag syftar till att föra ett allmänt och översiktligt resonemang om vad denna demokratisyn innebär och vilka principiella krav den ställer – både på medborgarna och statsmakten – i ett integrations-

³ De hade dock helt olika syn på hur demokratin bör organiseras för att nå detta mål. Mill var anhängare av representativ demokrati, medan Rousseau förordade direkt demokrati.

⁴ Denna demokratisyn sammanfattar Charles Beitz (1989:113) så här: ”[...] the central virtue of democratic forms is that, in the presence of a suitable social background, they provide the most reliable means of reaching substantively just political outcomes consistently with the public recognition of equal worth or status of each citizen. Democratic forms succeed in achieving this aim, when they succeed at all, less because they aggregate existing preferences efficiently than because they foster a process of public reflection in which citizens can form political views in full awareness of the ground as well as the content of the (possible competing) concerns of others.”

politiskt perspektiv. Inledningsvis kommer jag att föra ett analytiskt resonemang om vad demokrati är och om förhållandet mellan demokrati och moral. Därefter kommer jag att mer specifikt gå in på deliberativ demokratiteori och några principiella slutsatser som har relevans för svensk integrationspolitik.

Demokrati, moral och deliberation

Låt mig börja med att illustrera artikelns huvudteser med ett exempel. Fem personer sitter i en tågkupé (jfr Barry 1991a:29–30). Genom majoritetsbeslut skall man bestämma om rökning är tillåten kupén. Tre av passagerarna vill röka. En vill förbjuda rökning eftersom han lider av lungemfysem och en är likgiltig i frågan. Eftersom rökarna är i majoritet kan de driva igenom ett beslut som tillåter rökning i kupén.

Om man hävdar att alla demokratiska beslut är moraliskt legitima i kraft av att de är demokratiska kan man inte invända mot ett beslut att tillåta rökning.

Men är ett beslut att tillåta rökning i tågkupén moraliskt legitimt? De flesta som tänker igenom konsekvenserna av beslutsalternativen skulle hävda att ett rökförbud är det moraliskt riktiga beslutet – oavsett vad majoriteten av resenärerna i tågkupén anser. Att tillåta ett beteende som har livshotande konsekvenser för andra är inte moraliskt rimligt.

Man kan också förmoda att om rökarna i tågkupén har en normal empatisk förmåga och kan ta intryck av sakliga argument om rökningens konsekvenser för den som lider av lungemfysem, så skulle de rösta för ett rökförbud.

Av detta exempel kan man dra två slutsatser:

1. Demokratiska beslut kan bedömas utifrån moraliska principer som gäller oberoende av majoritetsviljan.
2. I ett samtal där olika intressen och argument prövas opartiskt kan man komma fram till en gemensam insikt om vilket beslut som är moraliskt rimligt.

Dessa två slutsatser överensstämmer med utgångspunkterna för en demokratiteori som brukar ställas emot den aggregativa demokratisynen, nämligen deliberativ demokratiteori (se Elster 1992, Miller 2002).

Anhängare av deliberativ demokratiteori skulle hävda att resenärerna i tågkupén är skyldiga att informera sig om konsekvenserna av

att rökning tillåts och att lyssna på argumenten för och emot. De skulle också hävda att den demokratiska legitimiteten har sin grund i den gemensamma deliberationen, inte i omröstningen som sådan (Cohen 1999; Habermas 1999). Det är det opartiska samtalet som kan antas leda fram till ett moraliskt riktigt beslut.

Ett moraliskt riktigt beslut om rökning i tågkupén är opartiskt i den meningen att det rättfärdigas opartiskt, d.v.s. att det bygger på saklig information och att allas intressen vägts in. (jfr Barry 1995:kap. 3). Det faktum att den som lider av lungemfysem får som han vill innebär inte att beslutet är partiskt. Beslutet syftar inte till att gynna en speciell person, utan att följa en universell moralisk princip. Alla som lider av lungemfysem har ett rimligt skäl att kräva rökförbud i de utrymmen där de vistas. Beslutet att förbjuda rökning rättfärdigas av en princip som gäller lika för alla som befinner sig i samma situation.

Men för att ett sådant beslut skall fattas i demokratisk ordning krävs att de som röstar (åtminstone en majoritet) vägleds av opartiska moraliska motiv. Demokratins proceduriella opartiskhet är inte tillräcklig för att ge beslutet moralisk legitimitet.

Särskilt i ett mångkulturellt samhälle får detta perspektiv på demokrati viktiga konsekvenser. Rökarna i tågkupén kan naturligtvis inte hävda att de har rätt att röka därför att det ingår i deras majoritetskultur att röka. Inte heller den som lider av lungemfysem kan hänvisa till att det ingår i hans "kulturella identitet" att han vill andas frisk luft och slippa dö i lungemfysem.

Ett "minoritetsskydd" mot rökning i tågkupén är riktigt därför att det stämmer med en moraliskt rimlig princip som säger att människor har rätt till liv och hälsa. Men en "majoritetsrätt" för rökare kan inte motiveras av en moraliskt rimlig princip.

En förutsättning för att fatta moraliskt riktiga beslut är att man har sakligt korrekt kunskap om konsekvenserna av olika beslut. Beslutet att förbjuda rökning grundas både på vetenskaplig kunskap om rökningens effekter och på en norm som säger att dessa effekter bör undvikas.

Både moraliska och vetenskapliga normer står således över kulturer. Rökarna kan inte hänvisa till religiösa övertygelser som säger att sjukdomar är "Guds straff" eller liknande. Det demokratiska samtalet måste vägledas av sakinformation som grundas på en sekulär vetenskaplig kunskapssyn.

I ett samtal där man ställer krav på både saklighet och moralisk rimlighet kommer man fram till att det är fel att tillåta rökning i tågkupén. Om alla som deltar i beslutet sätter sig in i den lungsjukes

situation och lyssnar på argument om rökningens effekter inser de att hans krav är rimligt.

Exemplet med rökarna i tågkupén visar hur man idealt sett kan hantera en konflikt i en livsavgörande fråga inom ramen för demokratin. Majoriteten inser att de bör respektera ett legitimt minoritetskrav. Men demokratin som sådan förhindrar inte att majoriteten går emot ett minoritetskrav, trots att det är moraliskt legitimt. Demokratin förhindrar inte heller att majoriteten accepterar ett illegitimt minoritetskrav. Här ligger en utmaning för den som är anhängare av både demokrati och moraliskt rimliga beslut.

Demokrati och mångkulturalism

Uttrycket ”mångkulturalism” har sitt ursprung i den författningspolitiska debatt som fördes i Kanada under 1980-talet (Cardin 1996, Kymlicka 2002:kap. 8). Den mångkulturella ”salladsskålen” i Kanada består av ursprungsbefolkningar, en stor fransk nationell minoritet, en stor grupp asiatiska invandrare samt den engelskspråkiga majoriteten.

Den politiska och statsvetenskapliga debatten om mångkulturalism har också kommit att referera till en pluralism som inte bara handlar om nationalitet och etnicitet, utan också om religion, sexuell läggning, kön och val av olika livsstilar. Inom politisk teori förs debatten under rubriker som ”politics of difference”, ”politics of identity” och ”politics of recognition” (Kymlicka 2002:327; se även Kymlicka 1995).

På ett allmänt plan handlar debatten om hur man skall hantera konflikter mellan grupper som inte bara gäller distributiv rättvisa, d.v.s. om sociala och ekonomiska resurser, utan också om ett slags ”kulturell rättvisa”. Denna rättviseproblematik rör dels frågor om diskriminering av enskilda individer, dels frågor om kulturell neutralitet och opartiskhet i offentlig politik.

Det mångkulturella samhällets konflikter förutsätts, i de flesta fall, kunna lösas inom ramen för demokratin. Men vari består egentligen demokratin utmaning i ett mångkulturellt samhälle? För att besvara den frågan bör man först klargöra vad man menar med ”demokrati”.

Vad är demokrati?

Det sägs ofta att demokratibegreppet är ”essentially contested” (Gallie 1956). Men det finns trots allt en dominerande språklig konvention bland statsvetare. Termen ”demokrati” har en beskrivande funktion

och betecknar en viss *fördelning av makt* inom en politisk enhet (Barry 1974:293; Bobbio 1993; se Lundström 2001a för en diskussion).

Det ligger i maktbegreppet att den som har makt kan använda makten på det sätt som hon eller han önskar. Att bygga in ett krav på goda beslut (enligt något kriterium) i demokratibegreppet försvårar en tydlig diskussion om demokratins värde (Tingsten 1933:58; Tännsjö 1992:7–8).

Demokrati är inte, som Alf Ross (1946:347) uttryckte det, en morallära, utan en rättsordning som ger medborgarna jämlika legala resurser att påverka politiska beslut. Men *vilka* beslut som skall tas föreskrivs inte av demokratibegreppet.

Låt mig citera en definition av ”demokratisk procedur” formulerad av Brian Barry (1991a:25), där neutraliteten inför utfallen framhålls tydligt:

By a democratic procedure I mean a method of determining the content of laws (and other legally binding decisions) such as that the preferences of the citizens have some formal connection with the outcome in which each counts equally. That is to say, I reject the notion that one should build into 'democracy' any constraints on the content of the outcomes produced, such as substantive equality, respect for human rights, concern for the general welfare, personal liberty, or the rule of law. The only exceptions (and these are significant) are those required by democracy itself as a procedure.

Denna renodling av demokratibegreppet är inte uttryck för ett normativt ställningstagande. Det är naturligtvis inte så att definitionen föreskriver att jämlikhet, respekt för mänskliga rättigheter eller hänsyn till den allmänna välfärden är *moraliskt* ovidkommande. Syftet är att klargöra innebörden av demokratibegreppet – ett klargörande som gör det möjligt att föra en diskussion om varför demokrati är bra eller dåligt. En definition uttrycker en språkregel, inte en moralisk eller politisk norm.

Barry för ungefär samma resonemang som Herbert Tingsten (1933, 1945). Demokrati handlar inte om innehållet i besluten eller en viss samhällsstruktur utan om en teknik för att fatta beslut – en teknik som fördelar politisk makt över en stat jämlikt (jfr Tingsten 1945:57).⁵

⁵ Tingsten (1933:58), som inte var särskilt intresserad av definitioner, hävdar kort och gott att ”[...] demokrati innebär en bestämd organisation av statsstyrelsen, en organisation, i vilken regelmässiga och legalt obundna folkliga opinionsyttringar – i praktiken huvudsakligen i form av val – äro centrala moment”.

Ingen av dem hävdade att deras analys av demokratibegreppet uttrycker ett normativt ställningstagande (se Lundström 2001b för en diskussion).

En konsekvens av dessa begreppsliga iakttagelser är att demokrati är en sak och goda och moraliska beslut en annan (jfr Roemer 1999; Lundström 2000). Det är fullt möjligt att ha en stabil och väl fungerande demokrati samtidigt som de politiska besluten strider mot vissa moraliska principer om hur människor bör behandlas, t.ex. de som stadgas i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Den potentiella motsättningen mellan demokrati och mänskliga rättigheter illustreras av det faktum att Europakonventionen om mänskliga rättigheter numera är inskriven i den svenska regeringsformen (Regeringsformen: kap. 2, § 23). Riksdagen är därmed förhindrad att fatta vissa beslut, även om beslutet stöds av en majoritet av ledamöterna. För att återta beslutanderätten måste man ändra regeringsformen.

Mångkulturalismens utmaning

Exemplet med rökning i tågkupén illustrerar *en* typ av utmaning som demokratin ställs inför i ett mångkulturellt samhälle, nämligen att majoriteten måste ta hänsyn till minoriteters intressen i livsavgörande frågor. En genomgång av dagens konflikthärdar visar att frågor som rör kulturell identitet kan ha lika stor sprängkraft som frågor som rör liv och hälsa.

Men alla minoritetskrav som *framställs* som livsavgörande – oavsett om de gäller kulturell identitet eller något annat – är naturligtvis varken livsavgörande eller legitima. Även om kraven är starka eller rentav hotfulla kan de vara felaktiga ur ett moraliskt perspektiv. Kraven kan gälla undantag från lagar som det är rimligt att alla medborgare följer (jfr Barry 2001).

Ofta hävdas att det är ett problem i sig att det finns stabila och intensiva minoriteter i en demokrati (Dahl 1982; se även Jarstad i denna volym). Men det behöver inte vara ett problem varken ur moralisk eller demokratisk synvinkel att en minoritet ständigt körs över av en majoritet. Demokrati innebär per definition att minoriteten förlorar en omröstning. Huruvida detta är ett problem beror på vad minoriteten kräver och på konsekvenserna av att de inte får som de vill.

Man kan urskilja tre typer av utmaningar som en demokrati kan ställas inför i ett s.k. mångkulturellt samhälle.⁶

1. Demokratien kan *fungera sämre* därför att den reella politiska jämlikheten mellan medborgare minskar. Skillnader i språkkunskaper, utbildning och kulturella koder kan ge upphov till diskriminering och en systematisk snedfördelning av politiska resurser.
2. Demokratins *subjektiva legitimitet kan minska*. Medlemmar av kulturella minoriteter kan ha svårt att acceptera demokratiska beslut därför att de anser att de kränker deras legitima intressen, vilket på sikt kan hota demokratins stabilitet.
3. Demokratins *moraliska legitimitet* kan minska, antingen till följd av medvetna beslut eller till följd av omedvetna bieffekter. Majoriteten kan avvisa moraliskt rimliga minoritetskrav. Det kan också vara så att majoriteten accepterar orimliga minoritetskrav i syfte att bevara demokratins legitimitet och stabilitet.

De två första problemen är funktionella ur ett internt demokratiskt perspektiv. De är problem för alla som vill att demokratien skall fungera – oavsett varför. Det tredje problemet är *externt* i den meningen att man utvärderar demokratien och de beslut som fattas utifrån ett moraliskt kriterium som inte har med demokrati att göra (jfr Dworkin 2000:185–186).

Det kan vara så att de två första problemen orsakar det tredje. Men det finns inget nödvändigt samband.⁷ Demokratien kan fungera väl samtidigt som den är moraliskt illegitim därför att de beslut som tas är omoraliska. Det kan också vara så att demokratien fungerar dåligt samtidigt som de politiska besluten är moraliskt rimliga.

Det är problem av den tredje typen som står i fokus i denna artikel. Detta problem gäller naturligtvis inte bara demokratien i ett mångkulturellt samhälle, utan demokratien i alla samhällen. Utgångspunkten är att demokratins värde är beroende av i vilken utsträckning besluten är moraliskt rimliga. Med moraliskt rimliga beslut förstås beslut som stämmer med en kontraktualistisk moral (se nedan), d.v.s. att besluten skall vara förenliga med principer som ingen har ett rimliga skäl att avvisa.

⁶ För en diskussion av olika konceptioner av ett mångkulturellt samhälle, se Kymlicka 2002:kap. 8.

⁷ De två första problemen kan också tolkas som externa problem, om man betraktar principerna om politisk jämlikhet och subjektiv legitimitet som kriterier på moralisk legitimitet (se Beitz 1989).

Detta gäller alla beslut som fattas. Man kan dela upp en politiska agenda i två typer av frågor – dels frågor som handlar om preferenser, dels frågor som handlar om principer (Dworkin 2000:204–205; Barry 1995:145–146). Även om man kan vara oenig om var gränsen mellan dessa frågor går, kan man vara enig om att den finns. I vissa frågor söker man svar genom att resonera och reflektera över vad som är rimligt. I andra frågor accepterar man att svaret bestäms av tycke och smak.

Frågan om det är rätt eller fel att slakta djur för att äta kött är en principfråga. Däremot är frågan om köttretter är godare än vegetariska rätter en preferensfråga. Man kan naturligtvis hävda att köttretter är godare och samtidigt vara motståndare till att slakta djur för att äta kött.

I preferensfrågor vädjar man inte till sitt samvete, utan till sin egen välfärd. I principfrågor, däremot, utgår man ifrån att det finns ett (eller flera) riktiga svar som inte har med våra upplevelser av välfärd att göra.

Exempel på preferensfrågor i politiska sammanhang kan vara frågor som rör fördelningen av offentliga utgifter på olika områden, t.ex. frågan om en kommun skall satsa pengar på ett badhus eller på en golfbana. Här kan det vara rimligt att låta medborgarnas välfärd, d.v.s. preferenser avgöra.

Exempel på principfrågor är om genmanipulation bör tillåtas, om homosexuella bör ha rätt att adoptera barn, om man bör tillåta rituell slakt (utan bedövning) och om man skall tillåta kvinnliga elever att dölja sina ansikten bakom burkor. I dessa frågor bör man (både medborgare och politiker) tänka efter vad som är rätt och fel. Det faktum att vi är oeniga i principfrågor innebär inte att de ”bara handlar om åsikter”.

Principfrågor kan sägas vara mer grundläggande än preferensfrågor i den meningen att det är en principfråga om man bör anse att en fråga bara handlar om preferenser eller om den handlar om principer. Det är också en principfråga vilken beslutsprocedur man bör tillämpa i båda typerna av frågor.

I frågor som gäller preferenser kan det vara rimligt att acceptera majoritetsbeslut därför att det är den mest rättvisa (jämlika) beslutsproceduren. Demokratien innebär då en form av *ren proceduriell rättvisa*, eftersom det inte finns något oberoende kriterium på vad som är ett korrekt beslut (Rawls 1980:84).

I frågor som rör principer däremot, bör inte demokrati motiveras av att den är den mest rättvisa beslutsproceduren, utan av att den kan förmodas leda till ett moraliskt rimligt beslut. I principfrågor innebär

demokratien en form av *imperfekt proceduriell rättvisa* (Rawls 1980:84–85; jfr Dahl 1989:165). Det finns ett korrekt beslut och den demokratiska beslutsproceduren kan visserligen leda till ett felaktigt beslut, men jämfört med alla andra beslutsprocedurer kommer den närmast ett riktigt beslut.

Om man accepterar detta resonemang blir demokratins moraliska legitimitet mer osäker ju fler principfrågor som blir föremål för majoritetsbeslut.

Ett rimligt antagande är att en ökad kulturell pluralism i en demokrati leder till en ökning av antalet frågor som upplevs som principfrågor på dagordningen (se Gutman och Thompson 1996:kap. 1.). Här ligger, enligt min uppfattning, den största utmaningen för en demokrati i ett mångkulturellt samhälle. Man riskerar helt enkelt att fatta fler moraliskt felaktiga beslut. Utmaningen handlar inte bara om att pröva normer inom minoritetskulturer, utan också att pröva normer inom majoritetskulturen.

Om man, som J. S. Mill (1972:185–186) gjorde, betraktar demokrati och liberala institutioner som instrument för moralisk utveckling, så bör man välkomna en ökad kulturell pluralism; den ger en ”jordmån” för moraliska framsteg. Människor från olika kulturer kan mötas och ompröva sina traditioner i en demokratisk läroprocess.

Å andra sidan kan, som Mill (1972:359–360) också påpekade, en alltför långtgående kulturell pluralism, försvåra demokratisk konfliktlösning. Kommunikationen och tilliten mellan medborgare minskar. Konflikter kan uppstå i grundläggande livsåskådningsfrågor där minoriteten inte accepterar majoritetsbeslut. Men det senare problemet kan man se som en utmaning, snarare än ett hinder, för demokratien. Även om det är ett hinder kan man resonera principiellt om hur man skall hantera det inom ramen för en demokrati.

När demokratiteoretiker har behandlat frågor om pluralism i en demokrati har utgångspunkten ofta varit att demokratins syfte är att värna olika gruppers intressen (Dahl 1982; Mansbridge 1981). Problemet med intensiva och stabila minoriteter består enligt den pluralistiska skolan i att deras intressen inte beaktas. Den s.k. korporativa modellen antas vara ett botemedel. Tanken är att grupper med intensiva preferenser kan få inflytande via organisationer (Dahl 1982).

Korporatismen har dock i första hand varit en modell för intressegruppspluralism inom kulturellt homogena nationalstater, som t.ex. i Sverige under efterkrigstiden. Den har varit inriktad på att jämka samman ekonomiska och sociala intressen via organisationer.

Den s.k. konsociationala demokratien avser att hantera kulturell och etnisk pluralism, som t.ex. i Schweiz eller Belgien (se Lijphart 1999

för en översikt). Den går ut på att inskränka eller moderera majoritetsstyret genom olika konstitutionella metoder. Minoriteter kan ges veto-rätt, partiell autonomi eller permanent representation i regeringen (som i Schweiz).

Det finns en principiell normativ likhet mellan korporatismen och den konsociationala demokratin. Grunden för båda modellerna är ett slags intressemaximering i ett förhandlingsspel mellan olika grupper (jfr ”saltsjöbadsandan” i Sverige).

Man kan säga att den rättvisa som uppnås handlar om *ömsesidiga fördelar* mellan grupper (Barry 1995:31). Denna form av rättvisa åberopas av den s.k. public choice-teorin (Buchanan och Tullock 1969). Effektivitet (paretooptimalitet) är grunden för politiska institutioner (t.ex. demokrati), snarare än rättvisa i en mer moralisk mening.

Många liberala institutioner kan också legitimeras i termer av rättvisa som ömsesidiga fördelar. De kan betraktas som ett ”modus vivendi”, d.v.s. som en rationell förhandlingslösning mellan motsatta intressen (Larmore 1987:70–71, 1990). Som exempel kan nämnas den religionsfrihet som uppstod i Europa efter de stora religionskrigen på 1500- och 1600-talen som var resultat av fredsuppgörelse mellan katoliker och protestanter (Barry 1995:163). Båda parter insåg att de tjänade på att inte föra krig.

Men att grunda religiös tolerans på en rationell kalkyl gör religionsfriheten instabil. Om man vet att man tjänar på att bryta mot den så är det rationellt att göra det. Detta problem drabbar alla institutioner som bara bygger på rationella kompromisser. Det var därför Hobbes (1985:223) hävdade att ”[...] Covenants, without the Sword, are but Words”.

Senare motiverades dock religionsfriheten med en sekulariserad naturrätt som innebär att den baseras på ett moraliskt fundament som inte har med ömsesidiga fördelar att göra – utan med opartiskhet (Barry 1995:82–83). I FN-stadgan är religionsfriheten inte uttryck för en förhandlingslösning utan en moralisk insikt som man resonerat sig fram till.

Dessa olika perspektiv på religionsfriheten illustrerar skillnaden mellan å ena sidan det ”realistiska” perspektivet som finns i s.k. konsociational demokrati och i pluralistisk demokratiteori (korporatism) och det mer moraliska (d.v.s. kontraktualistiska) perspektivet inom deliberativ demokrati och politisk liberalism.

I den kulturella och moraliska pluralism som finns i ett mångkulturellt samhälle bör inte målet vara att jämka samman särintressen enligt principen om ömsesidiga fördelar, utan att tillsammans resonera sig fram till vilka gemensamma regler (i form av lagar och civil moral)

som är moraliskt rimliga. Demokratin, eller snarare den offentliga deliberation som demokratin tillåter, kan betraktas som en metod för att nå fram till kunskap om vad som är moralisk rimligt. Ett sådant perspektiv på demokrati sägs vara epistemiskt eftersom det lägger tonvikt på demokrati som ett sätt att nå kunskap.

Men låt mig, innan jag går in på det epistemiska perspektivet på demokrati, referera ett motsatt synsätt som spelat stor roll i modern demokratiteori.

Demokrati och värderelativism

Tanken att demokratins värde består i att nå moralisk kunskap och i att fatta moraliskt riktiga beslut står i kontrast till det s.k. värderelativistiska argumentet för demokrati – ett argument som varit vanligt bland anhängare av en aggregativ demokratisyn. Värderelativismen går ut på att man inte kan nå kunskap i moralfrågor (se Brecht 1969:kap. 3).⁸

I en lärobok i politisk idéhistoria hävdas att värderelativismen är demokratins ”filosofiska premiss” (Lewin 1990:16). Tanken är att ”eftersom någon sanning i värdefrågor inte anses möjlig, skall den åsikt gälla som vinner majoritetens gillande” (ibid:16).⁹ Det värderelativistiska argumentet för demokrati förknippas särskilt med den tysk-amerikanske rättsfilosofen Hans Kelsen (Kelsen 1955; se även Tingsten 1933:28–29).

En grundtanke hos Kelsen tycks ha varit att eftersom det inte finns en objektiv moral som kan legitimera tvång så måste det tvång som statsmakten utövar godkännas av majoriteten. Den underförstådda premissen är att om det finnes en objektiv moral, så skulle den kunna legitimera ett tvång att följa den (vilket är en normativ princip). Men frågan är hur frånvaron av moralisk kunskap kan legitimera tvång av majoriteten.

I polemik mot Hans Kelsen hävdade Herbert Tingsten (1933:28) att det värderelativistiska argumentet för demokrati är motsägelsefullt. Värderelativismen kan ju riktas även mot demokratin. Om vi inte kan

⁸ Värderelativismen har ibland likställts med värdeemotivism, som innebär att moraliska utsagor jämföras med känslouttryck som ”usch!” eller ”hurra!”, d.v.s. uttryck som inte har något sanningsvärde. I Sverige förknippas värdeemotivismen med den s.k. Uppsalaskolan och Axel Hägerström (se Nordin 1983 för en idéhistorisk redogörelse; se Bergström 1990 för en moralfilosofisk analys av olika former av relativism).

⁹ Hobbes var inne på en liknande tankegång när han hävdade att man måste ”räkna huvuden” när man inte kan skilja mellan åsikternas kvalitet (se Barry 1991a:57 och Mansbridge 1981:466).

veta vad som är rätt och fel hur kan vi då veta att demokrati är den rätta metoden för att fatta politiska beslut?

Tingsten påpekade med rätta att värderelativismen kan tas som intäkt för antidemokratiska såväl som demokratiska idéer.¹⁰ Anhängare av auktoritära politiska system skulle också kunna åberopa värderelativismen som stöd för sina idéer, vilket också var en slutsats som vissa medlemmar i den s.k. Uppsalaskolan drog (Nordin 1983:119–126).

Värderelativismen kan te sig tilltalande i ett mångkulturellt samhälle eftersom den jämställer alla moraliska föreställningar som finns i olika kulturer; ingen kan göra anspråk på att vara mer giltig än någon annan. Det finns, enligt denna tolkning, inget skäl att hävda att exempelvis västerländska moraluppfattningar är bättre än andra. Men om man tolkar värderelativismen som en normativ tes leder den till en kulturrelativism som tolererar alla kulturer och normer, d.v.s. till den ”nihilism” som dess kritiker anklagade den för (se Nordin 1983).

En normativ värderelativism återfinns inom en riktning i politisk filosofi som kallas kommittarianism. En av dess förgrundsgestalter, Michael Walzer (1987), hävdar att rättvisa och moral i ett samhälle måste överensstämma med ”shared understandings”, d.v.s. gemensamma traditioner och föreställningar (se Barry 1991b:kap. 1. för en kritik). Liberalismen och idén om mänskliga rättigheter betraktas som en tradition bland andra och kan därför inte göra anspråk på universell giltighet (MacIntyre 1988:326–327). Den har bara giltighet i länder som USA och i Västeuropa (jfr Rorty 1997).

En del kommittärer härleder, precis som Kelsen, en slags jämlikhetsprincip ur värderelativismen. De hävdar att eftersom moralen är kulturbunden så är alla kulturer lika mycket värda (Gray 1995; se Barry 2001:265 för en diskussion). Detta argument påminner om Kelsens idé om att politisk jämlikhet kan härledas ur tesen att ingen har mer rätt än andra i moralfrågor.

Värderelativismen är dock ett logiskt ohållbart argument för både idén om alla kulturers lika värde och för idén om politisk jämlikhet mellan individer. Enligt värderelativismen kan man ju inte utgå från några premisser som man tror är sanna när man argumenterar i värdefrågor, vilket väl också gäller en argumentation för värdet av politiska principer.

Strikt sett har inte värderelativismen några moraliska implikationer alls eftersom den bara innebär att värdeutsagor skall tolkas som meningslösa utsagor utan sanningsvärde.

¹⁰ Tingsten var dock själv anhängare av värderelativism (se Nordin 1983:187).

Att hävda att värderelativismen är demokratins filosofiska premiss är också tveksamt ur idéhistorisk synvinkel. De flesta politiska filosofer som försvarat demokrati har faktiskt anfört argument för demokrati som de anser vilar på en rationell grund (se Harrison 1993). Locke härledde demokratiska idéer ur en teori om naturliga rättigheter, utilitarister som Bentham och James Mill hänvisade till dess värde för den sammanlagda välfärden. Rousseau – den mest demokratiska filosofen av alla – hänvisade till ”allmänviljan”, som han hävdade är riktig i en objektiv mening. Robert Dahl betonar, liksom John Rawls, demokratins förmåga att skapa social och ekonomisk jämlikhet (Dahl 1989:165; jfr Rawls 1980).

Demokratins politiska värdeneutralitet är en följd av den proceduriella neutralitet som kännetecknar majoritetsprincipen. Men denna neutralitet är inte samma sak som värderelativism. Den är en politisk princip som kan härledas, och har härletts, ur principer som anses vara riktiga i en objektiv mening.

Även de aggregativa demokratiteorier som nämnts ovan hänvisar till en objektiv värdegrund för demokrati, preferenstillfredsställelse eller kollektiv rationalitet. Det faktum att dessa argument för demokrati ger utrymme för individer att välja fritt mellan olika värden innebär inte att de är värderelativistiska.

Demokrati som moralfilosofiskt seminarium

Det värderelativistiska argumentet för demokrati förutsätter att det finns ett rationellt argument för en viss fördelning av politisk makt – även om det argument som anförs är motsägelsefullt.

Att politisk jämlikhet kan försvaras med argument är också en central tanke i deliberativ demokratiteori. Argumentet för politisk jämlikhet är inte primärt moraliskt, utan *epistemiskt*. Politisk jämlikhet är en nödvändig förutsättning för att föra ett samtal och nå fram till gemensamma insikter om vad som är rätt och fel (jfr Gargarella 1998). Jämlikheten gör det möjligt att väga in allas argument och erfarenheter i politiska beslut. Till skillnad från värderelativisterna motiverar man inte demokrati med att det är omöjligt att komma fram till moralisk kunskap, utan tvärt om – att demokratin är ett sätt att nå moralisk kunskap.

Argumentet vilar, i likhet med Kelsens, på ett slags moralisk skepticism, men inte av den ”nihilistiska” art som värderelativismen står för.

Tanken är snarare att det finns ett slags moraliska sanningar, men att vi inte kan vara säkra på att vi känner till dem (jfr Popper 1994:kap. 14). Däremot kan vi, genom att föra ett samtal där alla ålägger sig att argumentera opartiskt, försöka närma oss en moralisk sanning.

Så kan man också tolka Rousseaus argument för demokrati (Habermas 1995:69; jfr Cohen 1986). Inspirerad av Condorcets Juryteorem hävdade han att majoritetsprincipen är den bästa beslutsprincipen för att komma fram till ett beslut som är korrekt i någon mening (Grofman och Feld 2002).¹¹ Till skillnad från Condorcet avsåg Rousseau inte empirisk korrekthet (som i en domstol) utan ett slags moralisk korrekthet. Det han kallade ”allmänviljan” kan tolkas som en kollektiv plikt att följa vissa lagar av moraliska skäl (Estlund 1999).¹²

Allmänviljan var för Rousseau ett kriterium på rättvisa som han definierade oberoende av vad majoriteten faktiskt kommer fram till (Beitz 1989:52–53). Det kan vara så att majoritetsbeslutet (”allas vilja”) inte stämmer med allmänviljan (Rousseau 1994:kap. 3). Majoritetsbeslut måste fattas under ideala omständigheter, där medborgare bortser från kortsiktiga egenintressen, för att beslutet skall ”träffa rätt”, d.v.s. överensstämma med allmänviljan.

Rousseau var dock, till skillnad från deliberativa demokrati-teoretiker misstänksam mot offentlig deliberation (Rousseau 1994:43). Han var rädd för att medborgarnas politiska omdöme skulle undergrävas av demagogi och retorik. Men om det politiska samtalet kan föras i en ”ideal samtalsituation”, som Habermas uttrycker det, förekommer inte demagogi och retorik. Huruvida en sån situation är möjlig att uppnå är en empirisk fråga. Rousseaus skepsis inför offentlig deliberation är därför inte principiell.

Avgörande för demokratins legitimitet är att medborgarna vägleds av moraliska motiv när de röstar. På den punkten hade Rousseau samma uppfattning som deliberativa demokrater. Det faktum att majo-

¹¹ Det s.k. Juryteomet säger, enkelt uttryckt, att om sannolikheten att varje jury-medlem fattar ett korrekt beslut är minst 50 procent så är det större sannolikhet att majoriteten har rätt än att minoriteten har rätt (se Bovens och Rabinowicz 2001 för en diskussion).

¹² Rousseaus något mystiska idé om allmänviljan har blivit föremål för flera olika tolkningar. Enligt en s.k. rationalistisk tolkning syftar allmänviljan till att nå fram till optimala lösningar på olika samarbetsproblem. Spelteori har ofta använts för att precisera innebörden av ”allmänviljan”. Tanken är att den pekar ut normer som tvingar alla att samarbeta i spel av typen fångarnas dilemma eller försäkringsspelet (se Runciman och Sen 1965; Hardin 1982; Hermansson 1984). Men en mer ”moralisk” tolkning av Rousseau, som går ut på att allmänviljan syftar till att nå gemensamma moraliska insikter, utesluter inte att besluten skall lösa samarbetsproblem på ett optimalt sätt.

riteten fattat ett visst beslut gör inte beslutet moraliskt legitimt. Det finns ett (eller flera) beslut som är riktiga oberoende av vad majoriteten beslutar.

Även om det råder oenighet om vilka moraliska principer som står över demokratin, så skulle nog de flesta hävda att det finns moraliska principer som står över demokratin. Utgångspunkten för deliberativ demokratiteori är att medborgarna – med hjälp av demokratisk deliberation – kan ta reda på vad som är rätt och fel i moraliska principfrågor.

Om vi återknyter till exemplet med passagerarna i tågkupén som skall besluta om rökning, är tanken att de tillsammans kan avgöra vilket beslut som faktiskt är riktigt. En demokratisk beslutsprocedur syftar således inte till att aggregera preferenser, utan till att ta ställning i en moralisk fråga. Trots att de flesta i kupén har en preferens för att röka bör de lägga sin röst på ett rökförbud. Skälet är att den som är emot rökning har ett rimligt skäl att få sin vilja igenom – ett skäl som alla kan acceptera.

Kontraktualistisk moral

Man kan naturligtvis komma fram till ett rökförbud utifrån olika moraliska utgångspunkter. Enligt utilitarismen bör man väga effekterna av ett rökförbud på den sammanlagda välfärden. Enligt ett naturrättsligt perspektiv bör man ta fasta på en förutbestämd rätt till liv och hälsa för alla. Enligt ett komunitärt perspektiv bör man utgå från de moraliska konventioner som råder.

Enligt en *kontraktualistisk* moraluppfattning är dock det avgörande skälet till att förbjuda rökning att alla kan enas om att det är rimligt efter ett sakligt och opartiskt samtal i frågan.

Kontraktualismen pekar inte ut specifika moraliska normer på förhand. Den anger ett abstrakt riktighetskriterium på moraliskt riktiga handlingar. Att handla moraliskt innebär att man handlar enligt principer som man kan rättfärdiga inför andra. Kontraktualismen anknyter till den bokstavliga innebörden i ordet samvete, d.v.s. det vi ”vet tillsammans”.

Denna kunskapsinriktade syn på moral förknippas särskilt med den tyske filosofen Immanuel Kant. Han tänkte sig att moraliska principer kan inses med hjälp av ett moraliskt förnuft, ungefär som vi kan inse riktigheten av matematiska lagar (Kant 1964:79; jfr Scanlon 1982). Precis som man kan resonera sig fram till giltigheten av matematiska lagar kan man resonera sig fram till giltigheten i moraliska lagar.

Enligt Kants s.k. kategoriska imperativ bör man välja handlingar vars maxim kan upphöjas till allmän lag (Kant 1964:88). Grundtanken är att om jag väljer att handla på ett visst sätt i en viss situation så måste jag tillåta att alla andra får handla på samma sätt i samma situation.¹³

Thomas Scanlon (1982, 1998) som är en viktig filosof i modern kontraktualism, har formulerat en liknande idé om vad som kännetecknar moraliska handlingar:

An act is wrong if its performance under the circumstances would be disallowed by any system of rules for the general regulation of behaviour which no one could reasonably reject as a basis for informed, unforced general agreement.

Scanlon (1982:110) anger här ett abstrakt kriterium på moraliskt riktiga (eller snarare oriktiga) handlingar, som gäller i alla samhällen och kulturer. Hans kriterium utesluter inte en kulturell variation av handlingsnormer, men den sätter gränser för variationen (jfr Barry 1995:68).

I sina senare arbeten influerades John Rawls (1995) delvis av Scanlons kontraktualism. Han hänvisar oftare till ett ”public reason” i en konkret politisk kontext, än till ett kontrakt bakom ”okunnighetens slöja”. I likhet med deliberativa demokrater tänker han sig att människor från olika värdegemenskaper kan enas om rimliga rättvisepinciper i ett offentligt politiskt samtal. Men förutsättningen är dels att man vill nå enighet, dels att man ålägger sig att argumentera enligt vissa principer.

En nyckelterm i kontraktualismen är ’reasonable’. Termen anger ett kriterium på moralisk giltighet. Scanlon (1989) definierar ”reasonable” i objektiva termer. Det finns, menar Scanlon, ett slags moralisk sanning som gäller oberoende av vad vi tror är moraliskt rimligt. En princip är moraliskt giltig om det inte finns (i objektiv mening) ett rimligt skäl att avvisa den. Men hur vet man vad som är rimligt?

Svaret är att man bara kan gissa sig till vad som är rimligt, ungefär på samma sätt som man kan gissa sig till vetenskapliga sanningar (jfr Popper 1972). Det man kan göra är att konstruera procedurer och

¹³ Kants kategoriska imperativ innebär dock inte, som moralpsykologen Lawrence Kohlberg (1979) tycks mena, att man skall behandla alla människor enligt samma principer (se Barry 1995:kap. 10 för en diskussion).

regler för hur man skall gå tillväga för att komma fram till välgrundade gissningar.¹⁴

För Rousseau var demokratin en procedur som syftade till att närma sig ett slags ”moralisk sanning”, d.v.s. allmänviljan. Samma perspektiv finns hos deliberativa demokrater, med den skillnaden att de fäster större vikt vid offentlig deliberation (jfr Habermas 1995).

Både Rousseau och deliberativa demokrater tänker sig att reella demokratier så långt möjligt skall försöka uppfylla de villkor som utmärker en ideal beslutssituation. Medborgarna måste drivas av en moralisk motivation, vara oberoende, kunniga och omdömesgilla. Ett visst mått av politisk, social och ekonomisk jämlikhet mellan medborgarna är viktiga deliberativa förutsättningar. Jämlikhet har i detta sammanhang inget egenvärde, utan ett värde som medel att nå fram till vad som är rättvist

Det måste, som Brian Barry (1995:197) uttrycker det, råda ”circumstances of impartiality” för att människor skall kunna bortse från sitt egenintresse i ett samtal om rättvisa. Barry framhåller de skandinaviska ländernas välfärdspolitik som en metod för att skapa ”circumstances of impartiality”. Även det representativa valsyste­met gynnar opartiska politiska beslut, eftersom minoritetens argument och intressen blir företrädda (jfr Gargarella 1999).

Om det råder ”circumstances of impartiality” i en reell demokrati ökar sannolikheten att besluten liknar de som man skulle ha kommit fram i en ideal beslutssituation. Idén om beslut under en ideal samtals­situation fungerar som en regulativ idé; den anger ett abstrakt rikt­märke för vilka beslut man bör sträva efter.

Denna föreställning om vad det innebär att fatta moraliskt riktiga beslut bygger på att det finns ett allmänmänskligt moraliskt förnuft som är tillgängligt för alla och som gör det möjligt att resonera med alla om vad som är rätt och fel.

Tanken att alla människor, oavsett kulturell hemvist, har ett mora­liskt förnuft är också utgångspunkten för s.k. sekulariserad naturrätt, som ligger till grund för FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.

¹⁴ Det finns en likhet mellan den kontraktualistiska föreställningen om moraliska ”sanningar” och Karl Poppers syn på vetenskapliga sanningar (d.v.s. en korrespon­dens mellan fakta och påståenden). Sanningsbegreppet fungerar som en metafysisk regulativ idé (Popper 1972:kap. 10). Vi kan konstruera procedurer som vi tror leder oss närmare sanningen, men vi kan aldrig vara säkra på att vi nått den. Denna s.k. fal­libilistiska tankegång är central i en liberal tradition. Popper hävdade, i likhet med J. S. Mill, att det finns moraliska sanningar som vi kan närma oss (se Popper 1994:kap. 18).

Tillkomsten av dessa rättigheter kan tjäna som illustration till hur en kontraktualistisk metod fungerar. Deklarationen föregicks av ett samtal där Eleanor Roosevelt samlat representanter från olika länder för att komma fram till vilka rättighetsprinciper som är rimliga (Ravitch och Thernstrom 1992:201–202). Utgångspunkten för samtalet var att man, oavsett vilken kultur man tillhör, kan resonera sig fram till de grundläggande rättigheter som bör tillkomma alla människor.

Förutsättningen för ett sådant samtal är att alla parter är jämbördiga och att alla vägleds av moraliska motiv och kunskap om allmänmänskliga behov. Även om detta samtal inte återspeglade en reell moralisk konsensus i alla länder är det – idealt sett – ett exempel på hur en deliberativ demokrat tänker sig att man skall kunna komma fram till gemensamma normer i ett mångkulturellt samhälle.

Den globala gemenskapen där FN:s deklaration om mänskliga rättigheter gäller är mångkulturell. Men det hindrar inte att man kan enas om vissa grundläggande mänskliga rättigheter. Traditioner och kulturella föreställningar kan tjäna som utgångspunkter i ett samtal om gemensamma normer, men de är inte normkällor. Normkällan är det gemensamma samtalet.

Vad är deliberativ demokrati?

Deliberativ demokratiteori utmärks inte av en egen definition av ”demokrati”. Den är snarare en normativ demokratiteori som säger hur man bör använda de institutioner som vanligen förknippas med demokrati, d.v.s. allmän rösträtt, yttrande- och tryckfrihet, organisationsfrihet och majoritetsbeslut. Tonvikten läggs på den diskussion och reflexion, både kollektivt och individuellt, som formar medborgarnas preferenser.

Det finns grovt sett två typer av deliberativ demokratiteori. Den ena motiverar värdet av deliberation med att den ökar den politiska jämlikheten mellan medborgarna. Medborgarna får större insikt i politiska frågor och kan forma en egen självständig uppfattning. Men det förutsätts inte att medborgarna kan eller bör enas om vilket beslut som är riktigt (Christiano 1999, Manin 1987).

Den andra, och dominerande, grenen av deliberativ demokratiteori har en mer krävande utgångspunkt. Syftet med individuell och offentlig deliberation är att nå fram till en gemensam insikt om vilka beslut som faktiskt är moraliskt acceptabla. Demokratien betraktas inte

primärt som ett rättvist sätt att fatta beslut på, utan som en metod för att komma fram till vad som är rättvist.

Joshua Cohen är vid sidan av Habermas en av de mest kända företrädarna för den epistemiska grenen av deliberativ demokratiteori. Cohen anger (1999:72) följande normativa kriterier på hur medborgarna bör använda sig av demokratiska institutioner:

1. Medborgarna betraktar den gemensamma deliberationen mellan jämlikar som källan till politisk legitimitet.
2. Medborgarna har olika mål och intressen men delar övertygelsen att konflikter kan lösas genom gemensam deliberation. Inga preferenser, ideal eller övertygelser som föregår deliberationen har någon särställning.
3. Medborgarna föredrar att demokratiska institutioner används så att besluten på ett tydligt sätt återspeglar den gemensamma deliberationen.
4. Medborgarna erkänner varandra som jämbördiga samtalspartners med en jämlik förmåga att delta i en gemensam deliberation och vilja att följa resultatet av deliberationen.

Vad innebär då deliberation? På ett allmänt plan går den ut på att man prövar rimligheten av olika politiska förslag i ett gemensamt samtal. Cohen anger följande kännetecken på en ”ideal deliberation”:

1. Deliberationen är fri i två bemärkelser. Dels känner sig medborgarna inte bundna av normer och ståndpunkter som föregår deliberationen, utan bara av resultatet av deliberationen. Dels är de fria att kunna handla i enlighet med resultatet och att deliberationen är en tillräcklig grund för att följa det.
2. Deliberationen avgörs genom ”the force of the better argument”. Medborgarna skall ange opersonliga skäl för eller emot ett förslag som syftar till ett gemensamt kollektivt beslut utan hänsyn till särintressen.
3. I en ideal deliberation är medborgarna jämlika både i en formell och substantiell bemärkelse. Alla skall ha rätt att delta på lika villkor i deliberationen och i de beslut som följer. Dessutom skall deliberativa resurser (utbildning, kommunikativ kompetens etc.) och andra politiska resurser som kan påverka utfallet vara jämlikt fördelade.
4. En ideal deliberation skall syfta till att nå en moralisk konsensus, som underbyggs av argument som övertygar alla. Även då enhällighet inte nås och beslut fattas enligt majoritetsregeln skall

beslutet grundas på en uppfattning om vad som är ett moraliskt rimligt beslut.

Grundtanken är att demokratins proceduriella opartiskhet är otillräcklig för att fatta rättvisa politiska beslut. Demokratiska beslut måste föregås av en deliberativ process, ungefär som i en domstol, där man väger olika argument mot varandra på ett opartiskt sätt. Men en deliberativ demokrati har, till skillnad från en vanlig domstol, inga förutbestämda lagar att utgå ifrån. Uppgiften är att stifta vanliga lagar som domstolar skall upprätthålla.

Lagar skall, enkelt uttryckt, överensstämma med ett offentligt moraliskt förnuft som kommer till uttryck under ideala deliberativa omständigheter.

Eftersom demokratin som sådan inte ger några garantier för att besluten överensstämmer med ett offentligt moraliskt förnuft ställs stora krav på medborgarna. Det var denna insikt Rousseau (1994:83) förmedlade när han skrev: "Hade det funnits ett folk av gudar skulle det ha styrts demokratiskt. Ett så fulländat styrelseskick passar inte för människor." Demokratin ger möjlighet till en hänsynslös intressekamp som hotar demokratin själv, menade han.

Rousseau hävdade därför att dygden är en förutsättning "för republiken, för alla dess villkor skulle inte kunna bestå utan dygden" (1994:83). Ungefär på samma sätt resonerar deliberativa demokrater. Men "dygdens princip" handlar inte bara om att skydda demokratin, utan också om att fatta moraliskt riktiga beslut.

Cohens första, andra och fjärde villkor för en ideal deliberation (se ovan) kan sägas ange dygder som krävs i en deliberativ demokrati. Det är krävande dygder. De är särskilt krävande i samhällen med en djupgående kulturell värdepluralism. Å andra sidan är de mer nödvändiga i den typen av samhällen, eftersom dess konflikter rör principfrågor där enbart aggregering av preferenser kan leda till omoraliska beslut.

Deliberativ demokratiteori har kritiserats för att den är "sekteristisk" och partisk till förmån för ett aristoteliskt, republikanskt ideal om hur människor bör leva (se Cohen 1999; Kymlicka 2002:kap. 7 för en översikt). Den anses favorisera ett livsideal ("conception of the good") som säger att människan är ett "politiskt djur".

Men deliberativa demokrater invänder att syftet är att nå opartiskhet mellan olika livsideal, inte att favorisera ett republikanskt livsideal (Cohen 1999). Man kan tolka de krav som deliberativa demokrater ställer på medborgarna som ett slags "instrumentella dygder" som är nödvändiga för att nå fram till moraliskt rimliga beslut

(se Kymlicka 2002:294–295). Därför kan de motiveras opartiskt. De är nödvändiga för att fatta opartiska beslut – beslut som möjliggör för människor att förverkliga sina egna idéer om det goda livet på lika villkor. Denna utgångspunkt är dock inte – och kan inte vara – neutral gentemot dem som förnekar detta syfte (Barry 1995:123; jfr Beckman 2000:kap. 10).

En annan kritik mot deliberativ demokratiteori är att den undergräver principen om politisk jämlikhet. I praktiken försvarar den ökat inflytande för en intellektuell elit på bekostnad av vanliga medborgare, hävdas det (se t.ex. Stokes 1998). Men om det politiska samtalet förs på jämlika villkor är det argumenten, inte personerna, som faller avgörandet.

Ett ojämlikt inflytande på politiska beslut behöver inte vara ett problem om skillnaderna i inflytande beror på att medborgarna medvetet väljer att lyssna på dem som har sakkunskap och som argumenterar insiktsfullt. Däremot är ojämlikhet i inflytande som beror på ojämlikhet i ekonomiska resurser eller i tillgång till media problematisk ur demokratisk synvinkel.

Det viktiga är att alla medborgare har samma möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande. Däremot kan man inte kräva att alla skall vara lika framgångsrika i att påverka politiska beslut (direkt eller indirekt via påverkan på andra). Demokrati innebär alltid att vissa förlorar – både i debatter och i omröstningar. I den meningen kan demokrati aldrig innebära lika inflytande (Dworkin 2000:kap. 4).¹⁵

Därför behöver det inte vara något principiellt otillfredsställande att vissa grupper saknar inflytande i den meningen att besluten går emot dem. Däremot är det otillfredsställande om vissa grupper har sämre resurser än andra att påverka politiska beslut i den riktning de önskar.

Intressen och deliberation

Den deliberativa demokratisyn som förts fram här utesluter inte intressekamp mellan medborgare. Men den föreskriver att medborgare skall resonera opartiskt när de kommer fram till vilka intressen det är legitimt att driva. Löntagare kan t.ex. i ett visst läge komma fram till att det inte är rimligt att kräva högre lön därför att det skadar samhälls-ekonomi eller därför att kraven är oskäligen. I ett annat läge kan de

¹⁵ För en analys av begreppet inflytande, se Dahl 1982:17–20.

komma fram till att högre lön är ett legitimt krav därför att det är skäl-igt.

På samma sätt bör medlemmar av kulturella minoriteter (eller majoriteter) komma fram till att vissa krav är orimliga att driva därför att andra hänsyn är viktigare. Grupper som kräver att få leva enligt orimliga traditioner eller religiösa normer bör idealt sett kunna ge upp dessa krav efter en diskussion där man kommit fram till att de inte är moraliskt försvarbara (se Kelly 2002 för en diskussion).

Detta är naturligtvis högt ställda krav. Kan man verkligen förvänta sig att människor med starka religiösa övertygelser skall ta hänsyn till sekulära argument som har med allmänintresset att göra. För att ta ett konkret exempel: Kan man förvänta sig att judar och muslimer skall rösta för en lag som förbjuder rituell slakt (utan bedövning) därför att en sekulär princip om djurskydd säger att djur bör besparas lidande?

Eller för att ta ett annat exempel: Kan man förvänta sig att Jehovas vittnen skall acceptera en lag (och rösta för den) som säger att de lagförs om de vägrar att låta sina barn få blodtransfusion vid livshotande sjukdomar?

Enligt den kontraktualistiska synen på moral bör de ändra sig därför att deras argumentation är ohållbar, inte därför att de hotas av straff.

Dessa krav kan te sig orealistiska, men de är ändå nödvändiga att ställa. Man bör, för att ta ett drastiskt exempel, kräva att anhängare av s.k. hedersmord bör överge sin uppfattning och rösta för en lag som förbjuder hedersmord. Det faktum att vissa anhängare av denna sedvänja inte är beredda att ändra sig gör naturligtvis inte detta krav obefogat. Det är uppenbart att det är moraliskt orimligt att acceptera hedersmord, därför att den som kan drabbas av det har ett rimligt skäl att kräva att det förbjuds (jfr exemplet med rökning ovan).

I vissa konflikter kan det vara mindre uppenbart att vissa normer av kulturell eller religiös art är felaktiga. Men utgångspunkten är att argument är viktigare än kulturella normer och att individers intressen är viktigare än kulturernas och religioners intressen.

Häri ligger kanske en av de svåraste utmaningarna i ett mångkulturellt samhälle. Hur skall man få medborgare att distansera sig från sina övertygelser och traditioner? Denna utmaning gäller såväl kulturella minoriteter som kulturella majoriteter.

”Intellektualismens moral”

Det är svårt att ändra traditionella normer och föreställningar genom dekret och förbud. Inga övertygelser, inte heller övertygelsen om nödvändigheten att förutsättningslöst lyssna på argument, kan kommenderas fram.

Ytterst handlar det om medborgarnas egna val av motiv att delta i politisk debatt och i en demokratisk maktutövning. Här har alla ett ansvar inför sig själva och inför andra. Ett sätt på vilket medborgarna kan förvalta detta ansvar är att via demokratiska procedurer bestämma att statsmakten befördrar ett sådant ansvarstagande.

Statsmakten kan t.ex. via utbildningspolitiken ta ställning för en deliberativ demokratisyn och de politiska dygder som den förutsätter (se Dagger 1997; Gutman 1987). Dessa dygder handlar dels om att delta i ett offentligt politiskt samtal, dels om att argumentera enligt vissa normer – normer som kan vara kontroversiella i ett mångkulturellt samhälle.

Man bör, åtminstone i det offentliga samtalet, följa en ”intellektualismens moral” av det slag som den svenske filosofen och religionskritikern Ingemar Hedenius (1949, 1958) försvarade. Enligt denna moral bör man inte tro på något utan ”förnuftiga skäl” (se Bergström 2002 för en diskussion). Med ”förnuftiga skäl” avsågs skäl som refererar till intersubjektivt prövbara förhållanden (evidens). Ungefär samma krav ställer deliberativa demokrater och politiska liberaler på individer som deltar i ett offentligt samtal; man måste åberopa argument som andra kan kontrollera. Rawls (1995:54) hävdar i en ofta citerad formulering att medborgare måste acceptera ”the burdens of judgement”.

Kontraktualismen föreskriver ömsesidighet i moralisk argumentation; man måste acceptera att motparten får anföra samma typ av argument som man själv. Om jag hänvisar till ett visst intresse eller en viss övertygelse, måste jag acceptera att motparten hänvisar till samma intresse och övertygelse. Om jag vägrar att bli behandlad på ett visst sätt i en viss situation måste jag acceptera att alla andra har rätt att slippa bli behandlade på samma sätt i samma situation.

Om, för att ta ett exempel om djurskydd, svenskfödda vägrar att acceptera förbud av älgjakt trots att det innebär djurplågeri, bör de också acceptera rituell slakt trots att det innebär djurplågeri – och omvänt.

Men även i frågor som rör fakta, t.ex. om vad som orsakar lidande eller vad som skapar välfärd, måste man ha en gemensam kunskaps-syn. En saklig diskussion om t.ex. rituell slakt eller kvinnlig omskärelse måste bygga på medicinska fakta.

En rimlig moralisk argumentation förutsätter också en rimlig empirisk argumentation. För att ta ställning moraliskt måste man ha kunskap om vad som orsakar lidande (och välfärd). Därför är respekt för fakta inte bara en intellektuell fråga utan även en moralisk fråga.

Man har ansvar för den verklighetsuppfattning som ligger till grund för ens handlande. Om man underlåter att pröva sin verklighetsuppfattning kritiskt riskerar man att begå fel handlingar. Detta ansvar gäller naturligtvis också medborgarkollektivet i en demokrati.

Ekonomisk politik, sjukvårdspolitik, utbildningspolitik, miljöpolitik och åtgärder inom andra politikområden måste vila på informerade beslut (se Hermansson 2003). Därför måste också debatten föras med sakliga argument. Det faktum att man kan vara oenig om vilka sakpåståenden som är riktiga utesluter naturligtvis inte att det är möjligt att vara saklig. Inte heller oenighet i grundläggande moraliska frågor utesluter att det är möjligt att argumentera opartiskt för en viss ståndpunkt.

Kravet på opartiskhet i en normativ diskussion motsvaras av ett krav på intersubjektivitet i en saklig diskussion. Man bör avstå både från partiska argument och argument som bygger på privata övertygelser som inte kan kontrolleras av andra.

Men varför skall religiösa människor t.ex. en troende katolik eller en troende muslim avstå ifrån att åberopa övertygelser som hon eller han faktiskt tror är sanna? Samma fråga ställs anhängare av sekulära livsåskådningar inför. Varför skall en anhängare av en liberal individualism som hyllar autonomi och självförverkligande avstå från att hävda denna uppfattning i ett offentligt samtal om statens syfte?

Enligt Rawls (1995:54–58, 110–118) bör man inte åberopa argument vars giltighet bara grundas på privata övertygelser. Man bör visa ”epistemologisk återhållsamhet”, som Thomas Nagel uttrycker det (se Barry 1995:177–188 för en diskussion). Man bör helt enkelt acceptera att reglerna för ett offentligt samtal är sådana att det inte går att övertyga alla i vissa frågor, trots att man själv är övertygad. Det faktum att man valt att argumentera offentligt i syfte att nå enighet, innebär att man måste avstå från argument vars grund inte är tillgänglig för andra.

Enligt Brian Barry (1995:177–188) är dock idén om ”epistemologisk återhållsamhet” motsägelsefull. Varför skall man avstå från att försöka övertyga andra om en ståndpunkt (i moral eller i

fråga om fakta) som man faktiskt tror är sann? Det rimliga är istället att man är skeptisk i frågor där man misslyckas att övertyga andra, hävdar Barry (jfr Larmore 1987). I ett samtal om grunderna för offentlig politik bör man avstå från att hänvisa till t.ex. religiösa doktriner eller andra ”conceptions of the good” därför att man inte kan vara säker på att de är riktiga. Det offentliga samtalet bör istället bygga på en skepticism i frågor som inte kan besvaras med en gemensam kunskapssyn (Barry 1995:188).

Men kan man kräva att troende religionsutövare skall vara skeptiska till sina egna trosövertygelser? Det skulle innebära att man avkräver dem ungefär det som Hedenius avsåg när han talade om ”intellektualismens moral”. I denna moral ligger en tilltro till det mänskliga förnuftet som går tillbaka till upplysningen. Kant, upplysningens viktigaste filosof, hävdade att det inte finns någon auktoritet som står över det mänskliga förnuftet – varken i moral eller andra kunskapsfrågor (Kant 1989.) Enligt Popper (1972:181) genomförde Kant en ”kopernikansk revolution” inom etiken: ”For Kant makes man the lawgiver of morality”. En sådan syn på det mänskliga förnuftet rymmer i sig, menar många, en liberal livsåskådning som anhängare av religiösa doktriner inte kan acceptera.

Joseph Raz (1986) och Ronald Dworkin (2000) löper linan ut och hävdar att en liberal stat i ett mångkulturellt samhälle bör grundas på en liberal livsåskådning som hyllar mänsklig autonomi som ett egenvärde.¹⁶

Mot denna uppfattning står den kontraktualistiska uppfattningen som säger att en liberal stat skall vara opartisk även mot en liberal livsåskådning (Rawls 1993, Barry 1995). Det bör råda en ”överlappande konsensus”, som Rawls (1995:150) uttrycker det, mellan liberala och icke-liberala livsåskådningar när det gäller de principiella grunderna för offentlig politik. Men en liberal stat kan bara acceptera livsåskådningar som är ”reasonable”, d.v.s. de som accepterar andra livsåskådningar på samma villkor.

Oavsett vilken uppfattning man har om den moraliska grundvalen för en kulturell pluralism rymmer denna problematik en stor utmaning i ett mångkulturellt samhälle. Medborgare måste enas om att bara

¹⁶ I den svenska maktutredningen hävdas att demokratins princip är förbunden med den liberala idén om autonomi som ett egenvärde (SOU 1990:44:16; Petersson 1989:99). Bjereld (2000:39) hävdar, märkligt nog, att försvaret av autonomi bygger på värderelativism. Men Raz, Dworkin och andra som hyllar autonomiprincipen är värdeobjektivister, inte värderelativister. Autonomiprincipen är en ”second order-conception of the good”, som Brian Barry (1995:128–133) uttrycker det (se även Lundström 1991 och 2001a för en diskussion).

acceptera ett ”public reason”, d.v.s. ett slags offentligt moraliskt förnuft som auktoritetskälla i den politiska sfären.

En sådan kunskapssyn kan leda till, och leder till, att staten på demokratisk väg tar ställning för moraliska normer som strider mot religiösa och kulturella övertygelser inom vissa grupper. Men i ett sådant samtal är det viktigt att dessa gruppers argument och erfarenheter blir representerade. Däremot är det en öppen fråga om deras intressen och krav bör beaktas.

Grupprepresentation och deliberation

Politisk liberalism och deliberativ demokratiteori har kritiserats för att vara blind inför olikheter (Young 1990). Men denna ”blindhet” handlar om att alla har lika värde och att moraliska principer gäller lika för alla. Därav följer naturligtvis inte att man skall avstå från relevanta olikheter när man tillämpar universella moraliska principer. För att uppnå jämlikhet, t.ex. i sjukvård, måste man ta hänsyn till individers olika behov. För att nå rättvisa mellan individer kan det vara nödvändigt att rikta offentliga åtgärder mot grupper. Grupprättigheter för urbefolkningar, t.ex. speciella jakträttigheter för samer, kan vara ett sätt att tillfredsställa särskilda behov hos individer (Kymlicka 1995). Samma argument kan anföras för att ge invandrade rätt till hemspråksundervisning. Men utgångspunkten är att det är individer, inte grupper eller kulturer, som skall behandlas rättvist.

I det demokratiska samtal där man kommer fram till vad som faktiskt är rättvist är det individers argument och erfarenheter som skall komma till uttryck. I kulturellt splittrade samhällen är risken stor att individer som tillhör marginaliserade grupper har svårt att komma till tals. Grupptillhörighet kan vara en faktor som försvårar politiskt deltagande av en mängd orsaker. Vissa grupper kan vara systematiskt exkluderade från politisk verksamhet på grund av diskriminering – såväl direkt, indirekt eller strukturell diskriminering.

Därför kan gruppinriktade åtgärder, som kvotering (informell eller formell) till politiska fora, vara befogade. Men argumentet för kvotering är inte att skipa rättvisa mellan grupper, utan att skapa politisk jämlikhet mellan individer – en jämlikhet som möjliggör ett opartiskt samtal om vad rättvisa innebär (Young 2002).

Det som kallas ”politics of difference” (Young 1990) och ”politics of presence” (Phillips 1995) kan således motiveras av deliberativa skäl. Syftet är inte att tillgodose vissa förutbestämda gruppintressen, utan tvärtom att införliva alla i en medborgerlig deliberativ

gemenskap. Om politiska församlingar, och det offentliga livet i allmänhet, avspeglar den mångfald som råder inom ett demos skapas bättre deliberativa förutsättningar för att nå opartiska beslut.

Frågan är dock *vilken* mångfald som skall avspeglas. Medborgare kan delas in i olika grupper utifrån en mängd olika kriterier. Om man delar in medborgare utifrån ett visst kriterium, t.ex. kön eller etnicitet, förutsätter man att dessa grupper delar vissa intressen och erfarenheter som bör komma till tals.

Den amerikanske statsvetaren och feministen Iris Marion Young (2002) hävdar att de medborgare som utsätts för ett likartat strukturellt förtryck, t.ex. kvinnor och kulturella minoriteter, bör kvoterats in olika maktcentra. Men det grundläggande skälet är inte att de har gemensamma intressen, utan att de har gemensamma erfarenheter och argument som bör komma till tals. Det är inte intressena som sådana som är avgörande, utan skälen för dem.

Youngs argumentation är principellt rimlig. Men frågan är hur man skall avgränsa de grupper som bör bli föremål för kvotering. Det är t.ex. svårt att hävda att invandrade och infödda svenskar konstituerar två olika grupper som bör vara proportionellt representerade. Invandrade är, liksom infödda svenskar, en heterogen grupp som rymmer en mängd olika intressen och erfarenheter. Alla gruppindelningar är ytterst subjektiva konstruktioner.

Risken med kvotering av grupper är att statsmakten konstruerar särintressen som inte finns. Kvotering kan leda till ett slags etnisk korporatism som försvårar en opartisk argumentation (se Lundström 1996, 1999 för en diskussion).

Den pluralism som ett mångkulturellt samhälle uppvisar är av ett annorlunda slag än den intressegruppspluralism som kännetecknat västeuropeiska demokratier. Olika korporativa modeller, även den s.k. svenska modellen, har syftat till att jämka samman klassmässiga ekonomiska intressen inom ramen för en kulturell gemenskap.

Det mångkulturella samhällets konflikter kan inte lösas med korporativa, organisationsbaserade modeller. Kulturella gemenskaper är inte särintressen på samma sätt som arbetsmarknadens parter.

Om man vidtar åtgärder för att skapa grupprepresentation bör man – oavsett indelningsgrund – lägga stor tonvikt vid att motivera åtgärderna utifrån ett deliberativt perspektiv. De som ”utses” till representanter bör inte uppfatta sig som representanter för särintressen – utan för argument och erfarenheter som bör komma till tals. Målet bör inte vara att förhandla och kompromissa, utan att argumentera opartiskt.

Avslutande kommentar

När statsmakten väljer åtgärder för att integrera medborgare politiskt i den svenska demokratin (både utlandsfödda och svenskfödda) blir ställningstaganden i grundläggande frågor om demokratins värde och mål ofrånkomliga. De integrationspolitiska åtgärderna får olika inriktning beroende på vilken demokratisyn man utgår ifrån.

Denna artikel har haft två utgångspunkter. Den första är att demokratin har ett värde som medel, inte som mål i sig. Varken folkmakt eller folkviljans förverkligande är demokratins viktigaste värde. Värdet av demokrati, liksom med varje politisk ordning, bestäms av i vilken utsträckning den leder till en moraliskt acceptabel politik.

Den andra utgångspunkten är att moral handlar om att kunna rättfärdiga sina handlingar inför andra. Vad som är moraliskt acceptabelt bestäms av vad man kan komma överens om i ett informerat och opartiskt samtal. Avgörande för demokratins moraliska legitimitet är medborgarnas vilja och förmåga att delta i ett sådant samtal.

I ett sådant samtal kan traditioner och kulturella normer vara en utgångspunkt, men inte en normkälla. Normkällan är medborgares självständiga och kritiska reflexion i ett demokratiskt samtal.

Dessa utgångspunkter kan synas vara abstrakta och orealistiska. Men alla moraliska principer är orealistiska i den meningen att de aldrig kan realiseras fullt ut. De anger ett riktmärke som man bör sträva mot. Även idén om universella mänskliga rättigheter är orealistisk i den meningen att den förmodligen aldrig kommer att realiseras i alla delar av världen – kanske inte ens i en majoritet av världens stater. Det finns i nuläget ingen politisk enighet om rimligheten i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.

Inte heller i en reell demokrati kommer medborgare att vara överens om vilken politik som är moraliskt rimlig, även om man samtalar enligt de principer som den deliberativa demokratin föreskriver. Trots att medborgare resonerar opartiskt och sakligt kan de komma till olika slutsatser. Men det hindrar inte att en genomtänkt konsensus kan tjäna som riktmärke för ett demokratiskt samtal. Det är också lättare att acceptera att bli ”överkörd” i principfrågor om man vet att majoriteten ansträngt sig att resonera opartiskt (Manin 1987, Christiano 1999).

I ett mångkulturellt samhälle uppstår politiska konflikter som rör grundläggande moraliska principfrågor. De kan gälla synen på homosexualitet, relationen mellan män och kvinnor, religiös klädsel i olika sammanhang eller djurs rättigheter.

Det faktum att människor från olika kulturer är oeniga i dessa frågor innebär naturligtvis inte att alla uppfattningar är lika rimliga. Men målet för ett demokratiskt samtal i dessa frågor bör vara att gemensamt ta reda på vilka uppfattningar som är rimliga och vilka som är orimliga.

I ett demokratiskt samtal i kulturskiljande frågor är det viktigt att olika gruppers argument och erfarenheter är representerade. Därför kan olika former av gruppriktade åtgärder i form av kvotering eller positiv särbehandling till politiska beslutsföra vara motiverad. Men inte för att säkerställa en rättvis representation av gruppintressen, utan för att underlätta ett nyanserat, allsidigt och informerat politiskt samtal.

Demokrati innebär att den legala makten skall vara lika mellan alla medborgare. Men inflytandet på politiska beslut bör inte nödvändigtvis vara lika. De som har kloka argument bör ha större inflytande än de som inte har kloka argument (jfr Dworkin 2000:197). Denna slutsats kan verka provokativ ur demokratisk synvinkel. Men det är viktigt att påpeka att skillnader i inflytande naturligtvis skall bero på att väljare och valda självständigt väljer att ta intryck av argument, inte på att vissa har mer makt än andra.

Den deliberativa demokratisyn som ligger till grund för denna text är principiellt tveksam till konstitutionella begränsningar av majoritetsstyret. Därför passar den in på den svenska författningsmodellen som ger riksdagen stor makt.

Men den passar sämre in på de korporativa inslagen i den s.k. svenska modellen. Att jämka samman olika intressen med hjälp av representation för olika grupper i offentliga beslutsorgan är olämplig för att lösa det mångkulturella samhällets konflikter. Den är anpassad till en ekonomisk och social intressekamp inom ramen för en nationell kulturell gemenskap. Kulturellt betingade konflikter i principfrågor bör inte lösas genom förhandlingar mellan representanter för olika minoriteter, utan genom ett offentligt samtal där man är beredd att ompröva sina uppfattningar av moraliska skäl.

I stället för intresserepresentation och förhandlingar bör man inrikta sig på representation av argument och erfarenheter i deliberativa fora. Medborgarpaneler och expertpaneler i offentliga debatter och utfrågningar kan ge värdefullt underlag för politiska beslut.

Det viktigaste instrumentet för att lösa det mångkulturella samhällets konflikter är skolpolitiken. I en offentlig och integrerad skola kan man dels sammanföra medborgare från olika kulturer, dels kan man argumentera för en sekulär syn på moral och kunskap. Skolan kan

också på olika sätt befordra deliberativa politiska dygder (jfr dock Tursunovic i denna volym).

Politisk integration förutsätter också en grundläggande social och ekonomisk trygghet för alla medborgare. Människor som inte har sina grundläggande behov tillfredsställda kan inte delta i ett förutsättningslöst samtal där man skall vara beredd att ompröva sina normer och traditioner. I likhet med kvotering och positiv särbehandling av olika grupper, har social och politisk jämlikhet ett epistemiskt syfte; den möjliggör ett opartiskt samtal i grundläggande principfrågor.

I en demokrati finns det bara en grupp – medborgarna. I en demokrati där det ställs moraliska krav på politiken har alla medborgare samma grundläggande intresse, nämligen att alla behandlas med lika omsorg och respekt. Men i ett samhälle med kulturell pluralism kan det uppstå nya typer av konflikter där man inte vet vad det innebär att behandla alla med lika omsorg och respekt.

För nå fram till stabila och moraliskt rimliga lösningar av konflikter krävs en gemensam grundinställning hos alla medborgare, nämligen att lösningarna kan resoneras fram i ett samtal där allas intressen och argument får komma till tals. Men dessa lösningar innebär inte alltid att allas intressen kan tillgodoses – om de inte är moraliskt försvarbara.

Häri ligger demokratins utmaning och löfte i ett mångkulturellt samhälle. Både majoritetskulturen och minoritetskulturer måste vara beredda att ompröva normer som de anser självklara.

Referenser

- Barry, Brian. 1974. "Size and democracy." *Government and opposition* 9:492–503.
- Barry, Brian. 1991a. *Democracy and power*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, Brian. 1991b. *Liberty and justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, Brian. 1995. *Justice as impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, Brian. 2001. *Culture and equality*. Oxford: Polity Press.
- Beckman, Ludvig. 2000. *The liberal state and the politics of virtue*. Stockholm: City University Press.
- Beitz, Charles. 1989. *Political equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Bergström, Lars. 1990. *Grundbok i värdeteori*. Stockholm: Thales.
- Bergström, Lars. 2002. "Den intellektuella moralens maxim." *Filosofisk tidskrift* 23:3–30.
- Bjereld, Ulf. 2000. *Staten och det goda livet*. Stockholm: Santérius förlag.
- Bobbio, Norberto. 1993. *Liberalism och demokrati*. Stockholm: Daidalos.
- Bohman, James och William Regh. 1999. "Introduction." i James Bohman och William Regh. red. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Boström, Bengt-Ove. 1988. *Samtal om demokrati*. Stockholm: Doxa.
- Bovens, Luc och Wlodek Rabinowicz. 2001. "Demokratisk argumentation." *Filosofisk tidskrift* 1:14–47.
- Brecht, Arnold. 1969. *Political theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Brennan, Geoffrey och Loren Lomaski. 1997. *Democracy and decision*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James och Gordon Tullock. 1969. *The calculus of consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cardin, Jean-François. 1996. *A history of the Canadian constitution*. Montreal: Global Vision.
- Christiano, Thomas. 1999. "The significance of public deliberation." i James Bohman och William Regh. red. *Deliberative democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cohen, Joshua. 1986. "An epistemic conception of democracy." *Ethics* 97:26–38.

- Cohen, Joshua. 1999. "Deliberation and democratic legitimacy." i James Bohman och William Regh. red. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Copp, David, Jean Hampton och John E. Roemer. red. 1995. *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dagger, Richard. 1997. *Civic virtues*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1992. "Demokrati som procedur." i Brian Berry m.fl. *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign virtue*. Cambridge: Harvard University Press.
- Elster, Jon. 1992. "Marknaden och torget: tre slags politisk teori." i Brian Berry m.fl. *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Estlund, David. 1999. "Beyond fairness and deliberation: The epistemic dimension of democratic authority." i James Bohman och William Regh. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Estlund, David. 2002. "Political quality." i David Estlund. red. *Democracy*. Oxford: Blackwell Publisher.
- Gallie, William. B. 1956. "Essentially contested concepts." *Proceedings of the Aristotelian Society*. 56.
- Gargarella, Roberto. 1998. "Full representation, deliberation and impartiality." i Jon Elster. red. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilljam, Mikael. och Sören Holmberg. 1995. *Väljarnas val*. Stockholm: Fritze.
- Gray, John. 1995. *Enlightments wake: Politics and culture at the close of the modern age*. London: Routledge.
- Grofman, Bernard och Scott Feld. 2002. "Rousseau's general will: A condorcetian perspective." i David Estlund. red. *Democracy*. Maldeng: Blackwell.
- Gutman, Amy. 1987. *Democratic education*. Princeton: Princeton University Press.
- Gutman, Amy och Dennis Thompson. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press.

- Habermas, Jürgen. 1995. *Diskurs, rätt och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Habermas, Jürgen. 1999. "Popular sovereignty as procedure." i James Bohman och William Rehg. *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Harrison, Ross. 1993. *Democracy*. London: Routledge.
- Hedenius, Ingemar. 1949. *Tro och vetande*. Stockholm: Bonniers.
- Hedenius, Ingemar. 1958. *Att välja livsåskådning*. Stockholm: Bonniers.
- Hermansson, Jörgen. 1984. "Modern rationalistisk teoribildning och Rousseau om allmänviljan." *Statsvetenskaplig tidskrift*. 87:343–350.
- Hermansson, Jörgen. 2003. *Politik på upplysningens grund*. Malmö: Liber.
- Hobbes, Thomas. 1985 [1651]. *Lewiathan*. London: Penguin Classics.
- Kant, Imanuel. 1964 [1785]. *Groundwork of the metaphysics of morals*. New York: Harper and Row.
- Kant, Imanuel. m.fl. 1989. *Vad är upplysning?* Stockholm: Symposium.
- Kelly, Paul. red. 2002. *Multiculturalism reconsidered*. Oxford: Polity Press.
- Kelsen, Hans. 1955. "Foundations of democracy." *Ethics* LXVI: Part II.
- Kohlberg, Lawrence, 1979. "Justice as reversibility." i Peter Laslett och James Fishkin. red. *Philosophy, politics and society*. New Haven: Yale University Press.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary political philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Larmore, Charles. 1987. *Patterns of moral complexity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Larmore, Charles. 1990. "Political liberalism." *Political Theory* 18:339–360.
- Lewin, Leif. 1990. *Upptäckten av framtiden*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, Leif. 1993. "Economic man, political man." *Politica*. 25:133–142.
- Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.

- Lundström, Mats. 1991. "Maktutredningens 'vetenskapliga' liberalism." *Statsvetenskaplig tidskrift* 94:161–169.
- Lundström, Mats. 1996. *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa?* Stockholm: SNS Förlag.
- Lundström, Mats. 1999. "Vad innebär jämställdhet?" *Tidskrift för politisk filosofi*, nr 2, 5–28.
- Lundström, Mats. 2000. "The moral standing of democracy." i Niclas Berggren, Nils Karlsson och Joakim Nergelius. red. *Why constitutions matters*. Stockholm: City University Press.
- Lundström, Mats. 2001a. "Kan definitioner av 'demokrati' vara opartiska?" *Tidskrift för politisk filosofi*, nr 1, 38–80.
- Lundström, Mats. 2001b. "Tre demokratibegrepp i svensk statskunskap", i Nils Karlsson, Niclas Berggren, och Joakim Nergelius. red. *Demokratins konstitutionella val*. Stockholm: City University Press.
- MacIntyre, Allistair. 1988. *Whose rationality? Which justice?* London: Duckworth.
- Manin, Bernard. 1987. "On legitimacy and political deliberation." *Political Theory* 15:338–368.
- Manin, Bernard. 2002. *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski och Susan Stokes. 1999. "Elections and representation." i Bernard Manin, Adam Przeworski och Susan Stokes. red. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jean. 1981. "Living with conflict: Representation in the theory of adversary democracy." *Ethics* 91:466–476.
- Mill, John Stuart. 1972 (1861) *Considerations on representative government*. London: Everyman Classics.
- Miller, David. 2002. "Deliberativ democracy and social choice." i David Estlund. red. *Democracy*. Oxford: Blackwells.
- Nelson, William. 1980. *On justifying democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nordin, Svante. 1983. *Från Hägerström till Hedenius*. Lund: Doxa.
- Petersson, Olof. 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Phillips, Anne. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, Karl R. 1972 [1963]. *Conjectures and refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Popper, Karl, R. 1994. *In search of a better world*. London: Routledge.

- Ravitch, Diane och Abigail Thernstrom. 1992. *The democracy reader*. New York: Harper Collins.
- Rawls, John. 1980 [1971]. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, John. 1995. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Raz, Joseph. 1986. *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Raz, Joseph. 1994. *Ethics in the public domain*. Oxford: Clarendon Press.
- Roemer, John. 1999. "Can democracy engender justice?" i Ian Shapiro och Casiano Hacker-Cordón. red. *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rorty, Rickard. 1997. *Kontingens, ironi och solidaritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Ross, Alf. 1968 [1946]. *Varför demokrati?* Stockholm: Tidens Förlag.
- Rousseau, Jean, J. 1994 [1762]. *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Runciman, William och Amartya Sen. 1965. "Games, justice and the general will." *Mind* 74:554–562
- Scanlon, Thomas. 1982. "Contractualism and utilitarianism." i Amartya Sen och Bernard Williams. *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scanlon, Thomas. 1989. "Questions about reasonableness." Opublicerat manus. New York: Law School, New York University.
- Scanlon, Thomas. 2000. *What we owe to each other*. Cambridge: Harvard University Press.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Stokes, Susan. 1998. "Pathologies of deliberation." i Jon Elster. red. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tingsten, Herbert. 1933. *Demokratiens seger och kris*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, Herbert. 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.
- Tännsjö, Torbjörn. 1992. *Populist democracy – a defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Walzer, Michael. 1987. *Interpretation and social criticism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Westerståhl, Jörgen. 1970. *Den kommunala självstyrelsen I. Ett forskningsprogram*. Stockholm: Almqvist och Wicksell.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

Young, Iris Marion. 2002. "Difference as a resource for democratic communication." i David Estlund. red. *Democracy*. Oxford: Blackwells.

Författarna

Karin Borevi, fil. dr i statskunskap, är sekreterare i Integrationspolitiska maktutredningen och verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Ludvig Beckman, fil. dr i statskunskap, är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Magnus Dahlstedt, doktorand vid Tema Etnicitet, Linköpings universitet och medlem av forskarnätverket Partnerskap för Multietnisk Integration (PfMI).

Carl Dahlström, doktorand i statsvetenskap, är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Anna Jarstad, fil. dr i freds- och konfliktforskning, är verksam vid Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet.

Mats Lundström, docent i statskunskap, är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Ulrika Möller, doktorand i statsvetenskap, är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Isabell Schierenbeck, fil. dr i statsvetenskap, är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och är under läsåret 2003/2004 gästforskare vid University of California, Berkeley.

Per Strömblad, fil. dr i statskunskap, är sekreterare i Integrationspolitiska maktutredningen och verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Mirzet Tursunovic, fil. dr i sociologi, är verksam vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.

Integrationspolitiska maktutredningens rapporter

1. *Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet.* (SOU 2003:17)
Författare: Annette Tegnemo.
2. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* (SOU 2004:21)
Redaktör: Jan Ekberg.
3. *Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige.* (SOU 2004:33)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
4. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag.* (SOU 2004:48)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
5. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet.* (SOU 2004:49)
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.

Enligt regeringsbeslut, 2004-04-22, kommer rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram fortsättningsvis att publiceras i den så kallade Departementsserien (Ds).

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.



37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.



Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]
Översyn av personuppgiftslagen. [6]
Ledningsrätt. [7]
Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]
Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]
Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]
Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]
Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]
Nationaldagen – ny helgdag. [45]
Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. [46]
Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]
Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]
Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]

Utrikesdepartementet

- Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]
Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

Försvarsdepartementet

- Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]
Informera om samhällets säkerhet. [25]
Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]
Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. [41]

Socialdepartementet

- Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. [3]
Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]
Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]
Genetik, integritet och etik. [20]

Finansdepartementet

- Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]
Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]
Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]
Långtidsutredningen 2003/04. [19]
Från verksförordning till myndighetsförordning. [23]
Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]
Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]
Reformerade egendomsskatter. [36]

Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till
Långtidsutredningen 2003/04. [44]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd
– en antologi om flexibelt lärande i folk-
högskolor och studieförbund. [8]
En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling
för excellens och tillväxt. [27]
Tre vägar till den öppna högskolan. [29]
Folkbildning i brytningstid
– en utvärdering av studieförbund och
folkhögskolor. [30]
Utan timplan – med målen i sikte. [35]
Lärare, forskare och läkare –
tre kompetenser i en befattnings. [42]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter IV. [9]
Digital Radio. [16]
Nytt regelverk för marksänd digital-TV.
[39]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt
mål för 2005 och hur tillgängligheten av
dessa bränslen kan ökas. [4]
Miljöbalkens sanktionssystem och
hänsynsregler. [37]
Alternativ för miljöbalkens prövnings-
organisation. [38]
Kortare instanskedja och ökad samord-
ning. Alternativ för plan- och bygg-
lagens prövningsorganisation. [40]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrens-
lagen. [10]
Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]
Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till
ny lag. [26]
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]