

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 123 · 2021 / 3

Ny följd, årg 100. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSÅD** *Katarina Barrling*, Uppsala universitet; *Ann-Marie Ekengren*, Göteborgs universitet; *Edward Deverell*, Försvarshögskolan; *Rolf Hugoson*, Umeå universitet; *Mats Lindberg*, Örebro universitet; *Charlotta Söderberg*, Luleå tekniska universitet; *Peter Strandbrink*, Södertörns högskola; *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet; *Susanne Wallman-Lundåsen*, Linköpings universitet; *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare; *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare; *Björn Östbring*, Lunds universitet, litteraturredaktör; *Katarina Roos*, Umeå universitet, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Joshua Alvarez*, Sven Eighteen

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2021 430 kr, enstaka nummer 100 kr. Medlemmar i

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

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

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten)

**TELEFAX** 046-222 40 06

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

**HEMSIDA** www.statsvetenskaplig.tidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2021

**ISSN** 0039-0747

## **Statsvetenskaplig tidskrift**

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

*Statsvetenskaplig tidskrift* utges av Fahlbeckska stiftelsen vid Lunds universitet, med fyra nummer per år. Tidskriften utkommer år 2021 med sin 123:e årgång. Stiftelsen leds av ett flervetenskapligt sammansatt kollegium (professorer i statsvetenskap, historia, skatterätt, förvaltningsrätt, antikens kultur och samhällsliv, nationalekonomi, ekonomisk historia, socialt arbete, sociologi och statistik). Kollegiet beslutar om tidskriftens budget och övergripande policyfrågor. Tidskriftens redaktion, som är helt fristående i publicistiska frågor, består av en redaktör, en biträdande redaktör, en litteraturredaktör och ett aktivt arbetande redaktionsråd på åtta personer som sammanträder minst två gånger per år. Redaktionsrådet utses i samråd med Statsvetenskapliga förbundet och representerar flertalet statsvetenskapliga universitetsinstitutioner i Sverige.

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

## **The Swedish Journal of Political Science**

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

*Statsvetenskaplig tidskrift* is published quarterly by Lund University's Fahlbeck Foundation, and in 2021 will be issuing its 123rd volume. The Foundation is led by a multidisciplinary board (professors of political science, history, fiscal law, administrative law, classical culture and social life, economics, economic history, social work, sociology and statistics), which decides on the journal's budget and overarching issues of policy. The editorial office, which is wholly independent as regards matters related to publishing, comprises an editor, a deputy editor, a literature editor, a technical editor and an active, eight-member editorial committee that meets at least twice a year. This committee is appointed in consultation with SWEPSA and represents the majority of political science faculties in Sweden.

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

# Innehåll 2021 / 3

<b>ASMIR HAJDAREVIC &amp; THOMAS LARUE</b> Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?.....	471
<b>MATS LUNDSTRÖM</b> Demokrati: "liberal" och "illiberal".....	511
<b>OLOF BORTZ</b> Fascismens aktualitet. Historia som analogi och kontrast .....	543
<b>PATRIK FRIDLUND</b> Populism, religion och teologi.....	561
<b>GLENN SVEDIN</b> Brottslighet som politiskt konfliktområde. Från bråkiga arbetare till kriminella invandrare: samhällsfarliga i kriminalpolitisk debatt och brottslighetens politisering i Sverige under 200 år .....	587

## Litteraturgranskningar

Kim Salomon: <i>Jag anklagar...! De intellektuellas historia.</i> Anmälan av Daniel Braw .....	627
Daniel A. Bell & Wang Pei: <i>Just Hierarchy: Why Social Hierarchies Matter in China and the Rest of the World.</i> Tong Bei: <i>Against Political Equality: The Confucian Case.</i> Anmälan av Johan Lagerkvist .....	632
Christina Jonung & Lars Jonung (red.): <i>Ingemar Ståhl – en ekonom för blandekonomin.</i> Anmälan av Anders Mellbourn .....	637
Hanne Kjöllér: <i>Kris i forskningsfrågan. Eller vad fan får vi för pengarna?</i> Anmälan av Anders Sundell.....	640

## Statsvetenskapliga förbundet

<b>KATARINA ROOS</b> Swepsa 2021.....	643
---------------------------------------	-----

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

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

# Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?

Asmir Hajdarevic & Thomas Larue<sup>1</sup>

## Swedish parliamentary committees' right to initiative – the opposition's new hammer?

The Riksdag committees' use of their right to initiate legislation or budget amendments has evolved notably under the parliament's unicameral period. Committee initiatives are used less for rectifying legislative drafting errors and increasingly as a political tool by the opposition in sharp conflict with the Government's wishes. Increase in levels of conflict and the fragmentation of political landscape (from five to eight parliamentary parties) correspond with amplified use of committees' initiative powers. After June 2011 opposition parties started to intensify the deployment of initiatives against the will of the governing parties. Since November 2020, this trend has increased enormously. The general level of unity behind initiatives has continuously decreased since 1971. These developments cast doubt on the political parties' abilities to live up to the lawmaker's presuppositions that committee initiatives should be used carefully and in strive of unity and that they should not lead to undue interference in the Government's activities.

## 1. Inledning

Fokus för denna artikel är riksdagsutskottens användning av initiativrätten sedan enkammarriksdagens införande 1971. Ett utskottsinitiativ innebär att ett utskott självt utformar och lägger fram ett förslag till riksdagen, vid sidan av de motioner och propositioner som riksdagen har att ta ställning till. Initiativrätten utgör en viktig komponent i analysen av ett parlaments de facto ställning i

<sup>1</sup> En av författarna är även anställd vid Riksdagsförvaltningen. Eventuella omdömen och slutsatser i artikeln kan inte tillskrivas myndigheten. Författarna vill – utöver granskarna – tacka främst Cecilia Back och Hans Hegeland och andra tjänstemän vid utskottskanslierna samt Torbjörn Bergman, Niklas Bolin och Magnus Isberg för kloka synpunkter och värdefulla samtal under skrivarbetet.

ett styrelseskick. I det svenska fallet utgör denna rätt – i vart fall potentiellt (Arter 2006: 248 f.) – ett av parlamentets kraftfullaste konstitutionella verktyg. Därtill skiljer det sig från flera andra av de verktyg som används inom riksdagen (t.ex. motion, interpellation eller KU-anmälan som kan väckas av en riksdagsledamot) eftersom ett initiativ kräver ett majoritetsbeslut i utskottet och i kammaren.

Syftet med artikeln är att fördjupa förståelsen av den svenska parlamentarismens utveckling. Tidigare analyser av tillstånd och förlopp hos främst den svenska men även nordiska parlamentarismen har fokuserat på bland annat budgetprocessen (Christiansen 2012), ändringar i budgeten och förhandlingsöverenskommelser mellan partier (Wehner 2007, Mattson 1996, Sannerstedt 1992), regeringsbildning (Backlund 2020, Isberg 2019, Bäck & Bergman 2015, Bäck & Hellström 2015, Bäck 2010 och Bergman 1995) och ombildningar (Hermansson & Vernby 2010), EU-frågornas hantering (Hegeland 2006), parlamentarikers aktivitet (Bergman & Bolin 2011), riksdagsarbetet generellt (Pålsson 2011), granskning av regeringen (Bremdal 2011) samt tillkännagivandeinstitutet (Larue 2015, Bolin & Larue 2016). Endast en kort artikel<sup>2</sup> från 1980-talet har fokuserat på utskottens användning av sin initiativrätt. Sannerstedt och Sjölin (1992: 117) anmärkte kort angående utskottsinitiativen att dessa varit sällsynta vad gäller politiska beslut och företrädesvis använts i lagtekniska eller riksdags-interna frågor. Enligt Arter (2003: 85) riskerar Sannerstedt och Sjölin flyktiga iakttagelse att missa den viktiga aspekten att utskottsinitiativen ibland mer är ett uttryck för konflikt mellan partier än ett mått på sammanhållningen i ett utskott. Initiativen berörs även kort i ett kapitel (Mattson 2015) om utskotten som arenor för konflikt och kompromiss.

Ett viktigt bidrag med artikeln är att ta fram nya data och åtgärda metodbrister i tidigare statistik kring riksdagsutskottens användning av initiativrätten. På så vis skapas vederhäftighet i såväl beskrivningen som analysen av initiativrätten. Även framtida forskningsprojekt underlättas med ny och mer tillförlitlig statistik. Därtill bidrar studien till litteraturen om ökad konfliktnivå inom parlamentariska system i allmänhet och i det svenska i synnerhet. Loxbo & Sjölin (2017) visar att oppositionspartier i allt högre utsträckning ifrågasätter regeringsförslag. Karlsson & Persson (2018) landar – med grund i en studie om svenska partiers oppositionsintensitet i EU-frågor – i att opposition i olika former har ökat över tid.

Studien knyter även an till forskningen kring så kallad deparlamentarisering (eller parlamentens ”nedgång” och minskade betydelse). Här finns både svenska (Sjölin 1991, Sannerstedt 1989, Isberg 1984) och internationella

2 Richardson (1988) som hade sin grund i en uppsats från 1986 i offentlig rätt från Uppsala universitet. Därtill finns enstaka promemorior från RUT (riksdagens utredningstjänst, se dnr 2011:311 och 2015:1033).

studier (Bergman & Strøm 2011, Martin & Vanberg 2011, Christensen et al. 2002, Stordrange 1988) kring såväl den så kallade nedgångstesens om parlamentens inflytande i förhållande till regeringen. De inbegriper analyser av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag och hur ofta dessa ändras i parlamentet. Studier om såväl parlamentens ökade kontroll och granskning av den exekutiva makten (André et al. 2016, Höhmann & Sieberer 2020) som utskottsbehandlingen (se t.ex. Strøm 1998, Martin & Whitaker 2019) har nyanserat bilden om parlamentens minskade inflytande. Här kan även nämnas att ropen på att riksdagen bör axla en mer aktiv roll som lagstiftare har vuxit i debatten.<sup>3</sup> En ambition med studien är också att bidra till den växande statsvetenskapliga forskningen som utgår från verksamheten i riksdagen (se Ericsson 2020, Karlsson & Persson 2018, Liljeqvist 2018, Willumsen & Öhberg 2017 och Edström 2016).

Artikeln är upplagd enligt följande. I nästa avsnitt redovisas de hypoteser vi genererat utifrån främst empiriska men även teoretiska utgångspunkter. I det tredje avsnittet beskrivs initiativrättens historiska framväxt och vissa aspekter hos detta instrument som har förändrats och beaktats i riksdagen och i utredningar. I det fjärde avsnittet beskrivs metodologiska utmaningar och tillvägagångssätt vid sammanställningen av databasen över utskottsinitiativen samt brister i tidigare statistik. I det femte avsnittet övergår vi till den empiriska analysen med utgångspunkt i de utvecklade hypoteserna. I det sjätte avsnittet beskrivs kort två viktiga aktuella skeenden. I det sjunde avsnittet lämnas sammanfattande slutsatser samt avslutande reflektioner kring bland annat framtida forskningsinsatser.

## 2. Empiriska och teoretiska utgångspunkter samt hypoteser

Värderingen av ett parlaments möjlighet att lagstifta på eget initiativ utgör en viktig del i den komparativa forskningen kring lagstiftande församlingars kapacitet (*performance*). I Polsbys (1975) spektrum återfinns olika klassifikationer, från så kallade arenor till ”transformative” eller ”policy-making legislatures”. Mezey (1979) använde två variabler, graden av policyskapande makt samt graden av stöd för den lagstiftande institutionen, men mycket av den tidiga forskningen på området saknade systematiskt utformade indikatorer och mått på lagstiftande makt. Ett annat viktigt forskningsfält utgörs av komparativa studier av parlaments utskottsväsenden (se t.ex. Mattson & Strøm 1996, Strøm 1998 och Yläoutinen & Hallerberg 2008). Denna litteratur har dock historiskt intresserat sig för andra aspekter än den som är i förgrunden för denna studie, till exempel val av utskottsledamöter i den amerikanska kongressen och delstatsparlament

3 Lindvall et al. (2017) och Bäck & Hellström (2018). Se Petersson (2020) för en motsatt argumentation.

(se Krehbiel 1990, Hall & Grofman 1990 eller Hamm, Hedlund & Post 2011) eller Europaparlamentet (Yordanova 2009, Whitaker 2005). Ett annat väl utforskat område är könsskillnader i fördelningen och val av utskottsplatser (se bl.a. Gaines et al. 2019: 438, Funk, Morales, & Taylor-Robinson 2017, Murray & Sénac 2018 och Pansardi & Vercesi 2017). Även i den växande litteraturen kring ökad konfliktnivå inom parlamentariska system har oppositionens legislativa kapacitet fått en undanskymd roll (se Helms 2008: 7, Wegmann 2020). Här har forskningen snarare skjutit in sig på vad som utgör en opposition och hur den beter sig (se Dahl 1966, Blondel 1997, Norton 2008, Andeweg 2013).<sup>4</sup>

Enstaka studier har fokuserat på institutionella frågor och försökt förklara variationer i utskottsväsendenas strukturer (se t.ex. Mickler 2017). Forskningsfältet har dock inte tidigare specifikt analyserat initiativrätten eller variationer i dess användning. Även om skäl<sup>5</sup> kan anföras för detta menar vi i likhet med Martin & Mickler (2019: 92) att bristen på analys av utskottens ”post-assignment phase”<sup>6</sup> är en om inte vit så i vart fall ljusgrå fläck på forskningskartan om parlamentariska system i allmänhet och utskottens aktiviteter i synnerhet. Endast en begränsad jämförande studie av svenska, isländska och skotska parlamenten finns (Arter 2003) och dess svenska fall grundade sig på ofullkomlig statistik (se nedan). Således saknas en utvecklad teoribildning kring utskottens initiativrätt. Vi har därför vänt oss till empiriska utgångspunkter för att alstra prövningbara hypoteser. Mot bakgrund av våra ambitioner ovan har vi dock valt att i operationaliseringen av hypoteserna anknyta till forskningen om ökad konfliktnivå och fragmentisering. Flera forskare (Lindvall et al. 2017, Bolin 2018) pekar på fragmentiseringen av svensk partistruktur med fler partier (räknat som ENP, *effective number of parties*). Avspeglas detta även i partiernas användning av utskottsinitiativ?

Som nämnts ovan har studien starka empiriska utgångspunkter. Främst att pröva i vilken utsträckning som initiativrättens tillämpning motsvarar förarbetsuttalandena när rätten utvidgades 1971. Grundlagberedningen (GLB) uttalade att om ett initiativ togs i en politiskt betydelsefull fråga, *i strid mot regeringens önskan*, kunde det antas att det parlamentariska läget hade förskjutits så att regeringen ändå riskerade att bringas på fall.<sup>7</sup> GLB förutsatte även att initiativrätten skulle användas varsamt i frågor som tangerar annat utskottsområde och att i tveksamma fall borde de utskott som kunde tänkas ha intresse i saken kontaktas. I sitt förslag anförde regeringen (prop. 1970:40: 129)

4 Christiansen & Damgard (2008), Kaiser (2008) och Garritzmann (2017) är beaktansvärda undantag.

5 Ett skäl skulle kunna vara att initiativrätt för utskott framstår vid en internationell jämförelse som relativt sällsynt, se Mattson och Ström (1996: 285) och Arter (2006: 247).

6 Dvs. fasen för utskottens faktiska beslutsfattande i vilken utskottsledamöternas manöverutrymme är en viktig aspekt, se bl.a. Damgard & Mattson (2004) och Mickler (2018).

7 Ett sådant initiativ skulle troligen vara ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris, se SOU 1969:62: 82.



att det endast i sällsynta undantagsfall torde komma i fråga att utskott använder sin initiativrätt till att ”under en session ånyo ta upp en redan under samma session avgjord fråga”.<sup>8</sup> KU förutsatte att de nya befogenheterna skulle begagnas med samma *varsamhet* som iakttagits av de utskott som haft självständig initiativrätt före 1971 (se bet. KU 1970:27: 7). KU menade att ärenden även framtida borde normalt väckas genom propositioner eller motioner och att *politisk enighet eftersträvas* i de fall där initiativ kommer i fråga. KU har även förutsatt att utskotten ska vara *restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag* utan beredning inom Regeringskansliet (se bet. 2006/07:KU20: 172).

Studien är i stora delar ett beskrivande<sup>9</sup> första steg, även om vissa hypoteser testas. Artikeln lägger dock en grund för framtida studier, inte minst genom en ny databas. Hypoteserna har utformats främst med avseende på de utgångspunkter och syften som lagstiftaren hade med initiativrätten samt de vägledande uttalanden som formulerats av KU. I operationaliseringen av hypoteserna har vi knutit an till forskningslitteraturen om dels *ökad konfliktnivå* inom parlamentariska system i allmänhet och i det svenska i synnerhet, dels *fragmentiseringen* av den svenska partistrukturen.

### **H1a: Antalet riksdagspartier förhåller sig negativt till antalet initiativ.**

Grunden till denna hypotes är utgångspunkten som uttalades i förarbetena angående användningen av initiativrätten, nämligen att politisk enighet ska eftersträvas. Ju fler partier som ska komma överens om ett initiativ, desto svårare *ceteris paribus* kommer det att vara att uppnå enighet och följaktligen även desto färre initiativ kommer att tas. Hypotesen testar således indirekt även hur väl partierna lever upp till medskicket i förarbetena om att eftersträva politisk enighet.

### **H1b: Antalet riksdagspartier förhåller sig positivt till andelen oeniga initiativ.**

På samma sätt som ovan kommer ett stigande antal partier att innebära att när ett initiativ väl tas så ökar sannolikheten för att det är oenigt.

### **H2: Regeringens parlamentariska styrka förhåller sig negativt till antalet oeniga initiativ.**

Ju större parlamentarisk styrka regeringspartierna har i riksdagen, desto mindre sannolikt är det att såväl samarbets- som oppositionspartier kommer att söka och lyckas att ta politiskt reella initiativ i riksdagen. Då något vedertaget mått på en regerings parlamentariska styrka saknas (se Warwick 1994: 30 f.) och i ljuset av tidigare forskning om kontraktsparlamentarism (Aylott & Bergman

8 Sedan enkamartidens införande saknas nämligen förbud över s.k. dubbelbehandling (dvs. förbud att behandla samma fråga mer än en gång under samma session), se SOU 1967:26: 213 och prop. 1973:90: 533.

9 Sådana studier har dock enligt Gerring (2012: 744) försumrats inom statsvetenskaplig forskning.

2004 och Bale & Bergman 2006) och minoritetsregeringar som s.k. förklädda majoritetsregeringar (se Daalder 1971: 288, Sjölin 1993: 84 och Strøm 1990: 19 f.) kommer H2 att testas med tre olika definitioner av detta begrepp (se nedan).

**H3: Antalet voteringar om misstroendeförklaringar förhåller sig positivt till antalet initiativ utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd.**

Bakgrunden till hypotesen är Grundlagberedningens uttalanden om att sådana initiativ kunde antas innebära att det parlamentariska läget förskjutits så att regeringen riskerade att bringas på fall och att initiativ i politiskt betydelsefulla frågor som tas i strid mot regeringens önskan troligen var "ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris" (se ovan). Med fog kan man anse att en sambandshypotes med *framgångsrika* voteringar om misstroendeförklaringar vore skarpare, men då sådana ännu inte fanns vid artikelns färdigställande<sup>10</sup> utformades H3 enligt ovan. Bara att väcka en sådan misstroendeomröstning kräver att man tar sig över vissa trösklar, såväl politiska (dvs. att sådana skäl finns) som konstitutionella (minst 35 riksdagsledamöter). Hypotesen testas även i vilken utsträckning som en ökad konfliktnivå gestaltas genom en mer aktiv användning av utskottsinitiativ från oppositionspartier.

**H4a: Andelen tillkännagivanden som utgörs av initiativ bör vara låg.**

**H4b: Antalet initiativärenden som väcks inom utskotten bör vara relativt lågt.**

**H5: Andelen omfattande skarpa laginitiativ (dvs. ej rättelser) som saknar stöd hos regeringspartierna och/eller inte varit föremål för beredningsåtgärder med koppling till Regeringskansliet bör vara låg.**

Tillkännagivanden är ett vedertaget konstitutionellt instrument (Bolin & Larue 2016) som riksdagen länge använt för att kommunicera politiska styrsignaler till regeringen. De tre hypoteserna ovan speglar och testas KU:s uttalanden från 1970 om dels att ärenden även framdeles borde normalt väckas genom propositioner eller motioner (H4a-b), dels att utskotten skulle vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet (H5). Alla tre hypoteser ökar insikten om och i vilken omfattning som initiativrättens användning präglas av ökad konfliktnivå.

**H6: Initiativ föranledda av krissituationer borde vara eniga i högre utsträckning än i genomsnitt.**

Den sista hypotesen (H6) utgår ifrån antagandet om att partipolitiska aktörer tenderar att söka enighet och konsensus under kristider eller i enskilda och

<sup>10</sup> Artikelns färdigställandes i allt väsentligt (dvs. utöver enstaka uppdateringar av databasen med de utskottsinitiativ som beslutats fram till den 13 september 2021) innan riksdagens bifall den 21 juni till yrkandet om misstroendeförklaring mot statsministern.

akuta frågor som är sprungna ur en plötslig och oväntad förändring, till exempel naturkatastrofer eller branschkriser. I litteraturen beskrivs att en så kallad ”rally ‘round the flag” effekt brukar uppstå – i vart fall kortsiktigt – vid större kriser eller krig (se t.ex. Mueller 1970, Lai & Reiter 2005, Chowanietz 2011, Louwerse et al. 2021). Hypotesen testas således om initiativ föranledda av en kris präglats av en lägre konfliktnivå.

Nedan definieras hypotesernas delar mer utförligt. Med antalet partier i H1a och H1b avses måttet på ”det effektiva antalet partier” (Laakso & Taagepera 1979) hämtade ur CPDS-databasen (Armingeon et al. 2020). Med initiativ i H1a, H1b, H2 samt H4a avses endast politiskt reella utskottsinitiativ (dvs. kategori 4 i Richardsons (1988) kategorisering, se avsnitt 4). Med en regerings parlamentariska styrka i H2 används tre olika definitioner: (a) ett kategorimått baserat på om regeringen är någon av de följande fyra (ordnade enligt minskande styrka) – majoritetsenpartiregering, majoritetskoalitionsregering, minoritetsenparti-regering och minoritetskoalitionsregering – samt två olika indexmått (mellan 0 och 1) baserat på (b) regeringspartiernas riksdagsmandat och (c) regerings-samt stöd/samarbetspartiers<sup>11</sup> riksdagsmandat, där värden på 175 mandat och mer ger ett indexvärde på 1. För H4b finns metodologiskt valida uppgifter om antalet gånger som initiativärenden väcks inom utskotten endast i utskottens protokoll. Dessa uppgifter är i dagsläget endast lättillgängliga fr.o.m. riksmötet 2004/05, dvs. åren då protokollen är publicerade på riksdagens webbplats. Därtill har vi manuellt gått igenom protokollen för riksmötena 1997/98–2003/04. I H4a och H5 har ”låg” andel definierats som under 5 procent.

De fyra första hypoteserna (dvs. H1a, H1b, H2 och H3) testas genom enkla korrelationstester (Social Science Statistics 2021a och 2021b). Dessa korrelationsmått baserar sig på valperioder, vilket gör att antalet observationer är begränsat och att måtten därför ska tolkas försiktigt. Vi har även övervägt huruvida serie- eller autokorrelation kan förväntas föreligga men bedömer inte det. Därtill skulle regressions- eller tidsserieanalyser vara svåra att genomföra på så få observationer.

### 3. Initiativrätten i svensk parlamentarism

Redan i 1809 års regeringsform gavs konstitutionsutskottet och bevillningsutskottet (dåvarande skatteutskott) initiativrätt inom vissa delar av deras ämnesområden (SOU 1963:18: 74). I 1866 års riksdagsordning och vid införandet av tvåkammarriksdagen gavs även bankoutskottet (motsvarande finansutskott) självständig initiativrätt<sup>12</sup> inom vissa delar av det egna ämnesområdet (Sterzel

11 Vilka partier som utgör stöd- och samarbetspartier har hämtats från Bäck & Bergman (2015: 214 f.).

12 Reuterskiöld ansåg att även statsutskottet ägde självständig initiativrätt (SOU 1969:62: 80). Vissa delade hans tolkning, dock inte Malmgren, men i riksdagen och statsutskottet saknade den stöd, se Stjernquist (1966: 192 f.).

1966: 80). Övriga utskott saknade initiativrätt men kunde föreslå jämkningar i hänskjutna propositioner och motioner, det vill säga i praktiken en ”begränsad” initiativrätt enligt Tingsten (1934: 154).

Vid enkammarriksdagens införande 1971 utvidgades initiativrätten så att alla utskott gavs självständig initiativrätt inom sitt ämnesområde. Förslaget om utvidgningen togs fram av Författningsutredningen (FU) och Grundlagberedningen (GLB). Då de tre ovannämnda utskotten endast hade använt rätten relativt sparsamt saknades enligt FU skäl att tro att en utvidgning av rätten i alltför hög grad skulle öka riksdagens arbetsbelastning (SOU 1963:18: 75). GLB ansåg att FU:s förslag till utvidgad initiativrätt kunde förenas med ett system med fackutskott med tydliga gränser. GLB ansåg att det var viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken begränsades så att riksdagen inte när som helst kunde ingripa i den. En viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter kunde därför vara ett naturligt inslag i befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Även GLB konstaterade att initiativrätten som vissa utskott haft tidigare inte lett till några ”olägliga ingrepp” i minoritetsregeringars verksamhet (SOU 1969:62: 82). Utskottsinitiativ skulle också enligt GLB hämmas av att riksdagen saknade utredningsapparaten som krävs för mer omfattande förslag. Initiativen förväntades främst handla om förslag till begäran om utredningar.

Grundlagberedningen diskuterade även utförligt om initiativrätten borde begränsas. Vissa bekymmer vållade de fall då mer än ett utskott ansåg sig äga kompetens, särskilt finansutskottet.<sup>13</sup> GLB framhöll att utskottets initiativrätt innebar att det när som helst under budgetarbetet kunde modifiera sina uttalanden över finansplanen, till exempel vid en hastig konjunktursvängning. Avsikten var inte enligt GLB att finansutskottet genom initiativrätten skulle kunna ”överpröva” ett fackutskotts ställningstagande (SOU 1969:62: 83). För att förebygga tolkningstvister föreslog GLB att ett utskott inte av eget initiativ skulle få ta upp en fråga som var *under behandling i annat utskott eller i kammaren*. KU strök dock – utan att ha någon annan mening i sak – GLB:s *tillägg* med den enligt Holmberg och Stjernquist (1980: 650 f.) ”gordiska motiveringen” att ett utskott inte kunde anse att en fråga hör till dess handläggning om den är under behandling i annat utskott eller i riksdagen. I fråga om vad som får yrkas reservationsvis i utskott när ett initiativ antas anges i förarbetena (prop. 1973:90: 532 f.) att man har anledning att vara mera generös i sin bedömning än annars. På så vis kunde frånvaron av rätten att väcka följdmotioner till utskottsförslag i viss mån kompenseras. Initiativrätten borde nämligen inte

13 Finansutskottets (FiU) självständiga initiativrätt har ibland väckt diskussion, inte minst under jämviktsriksdagen 1974–76 då FiU hade en borgerlig majoritet (skatteutskottet hade då en socialdemokratisk). I januari 1975 sade en partiledare under en tv-utfrågning att de borgerliga genom sin majoritet i FiU kunde där alltid ta initiativ som inte väckts motionsvägen, se Holmberg och Stjernquist (1980: 651).

inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag.

Gränsen mellan det självständiga (eller obegränsade) och det osjälvständiga (eller begränsade) initiativet är inte helt klar. Författare till äldre grundlagskommentarer har uttryckt sig försiktigt och svävande. Även om innebörden av det självständiga initiativet framstår som klarare (dvs. att utskott inom sitt ämnesområde kan väcka förslag i alla frågor) har Stjernquist (1966: 182) framhållit att ingen av termerna ”självständig” eller ”obegränsad” är särskilt träffande. De har ändå vunnit hävd och kan sägas ha sin förklaring i att det självständiga initiativet tidigare endast tillkom tre utskott, i motsats till det osjälvständiga initiativet som tillkom samtliga utskott. När det gäller innebörden av det osjälvständiga initiativet har olika tolkningar funnits. Både Reuterskiöld (1924: 470) och Malmgren (1921: 128) hade liknande uppfattningar, det vill säga att det begränsade initiativet gav utskotten rätt att framföra ”självständiga förslag inom ramen av den väckta frågan”. Tingsten (1934: 155 f.) frågade sig om denna initiativrätt kunde tolkas på ett väsentligt vidsträcktare sätt, nämligen så att utskotten ges rätt att framställa alla förslag som stod i sammanhang med eller kunde anses föranledda av remitterade frågor. Enligt Tingsten kunde då gällande grundlags vaga uttryckssätt inte hindra en sådan tolkning. Samtidigt noterade han att det i praktiken förhöll sig tvärtom: utskotten var då påtagligt försiktiga med sin begränsade initiativrätt och utgick från en bestämd bundenhet vid det remitterade ärendet. Stjernquist (1966: 181) ansåg för sin del att gränsen mellan de två olika initiativformerna ”torde vara flytande” och var en värderingsfråga. Denna skiljelinje är alltså av betydelse (se Holmberg et al. 2012: 656 och avsnitt 4) då ett självständigt initiativ disponeras endast av utskottsmajoriteten.

Initiativrätten har under enkammartiden varit föremål för förslag till förändring från både ledamöter och utredningar. Även om det endast är i något avseende som rätten faktiskt förändrades, så beskrivs dessa försök nedan. Frågan om ett initiativ bör kräva kvalificerad majoritet övervägdes inom riksdagen under 1990-talets andra hälft. I flera motioner, senast våren 1998 invändes mot att utskottsmajoriteter allt oftare använde initiativrätten ”till att driva igenom politiskt kontroversiella förslag utan normalt beredningsunderlag”. Motionärerna ansåg att utvecklingen gjorde det motiverat att överväga om initiativ inte i stället borde fordra en 5/6-dels majoritet. Motionerna avslogs med hänvisning till bland annat att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter.<sup>14</sup>

14 Se bet. 1997/98:KU26 samt även 1995/96:KU6 och 1996/97:KU26.

I mitten av 1990-talet infördes den s.k. rambeslutsmodellen i riksdagens budgetarbete. I förslaget till modellen<sup>15</sup> beaktade Riksdagsutredningen (förs. 1993/94:TK2: 32) en ny regerings begränsade förutsättningar vad gäller möjligheterna att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Utredningen pekade på att regeringens riksdagsledamöter antingen motionsvis eller genom initiativ kunde ändra i budgetförslaget under dess beredning. Även KU har erinrat (se bet. 2006/07:KU20: 183) att det förutsetts att sådana ändringar kan göras. Vid rambeslutsmodellens införande vidgades också finansutskottets (FiU) initiativrätt så att det i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.<sup>16</sup> Det ansågs naturligt att ekonomisk-politiska frågor tas upp till behandling i FiU, oavsett om det sker med anledning av budgetpropositionen eller annan proposition med ekonomisk-politiskt syfte. Det förutsågs att FiU om möjligt dessförinnan skulle ta kontakt med berört utskott.

Den parlamentariska kommittén om en tydligare budgetprocess (SOU 2017:78) skulle bland annat undersöka förslag med budgetpåverkan som väcks inom riksdagen utanför den ordinarie budgetprocessen, till exempel utskottsinitiativ. Kommittén – som var oenig i denna del – föreslog en ändring i riksdagsordningen så att ett utskott endast skulle få väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår om särskilda skäl fanns. Med sådana skäl avsågs förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling, eller oförutsedda händelser, till exempel en naturkatastrof. Även om detta skulle inskränka utskottens initiativrätt erinrade kommittén om GLB:s uttalanden om att en viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter var naturligt (se ovan). Kommitténs majoritet såg flera skäl till att inskränkningen var motiverad, så som att den syftade till att upprätthålla rambeslutsprocessen, att ändringar av budgeten måste ske i ordnade former och att det i första hand är regeringen som lämnar budgetändringsförslag under löpande budgetår. Kommittén var dock oenig i denna del och förslaget har ännu inte blivit föremål för något lagärende.

## 4. Metod och material

Tidigare studier med uppgifter om antalet utskottsinitiativ utgår från Richardsons (1988) definition av ett självständigt initiativ som dock exkluderar bland annat fall då utskottet vid behandling av proposition eller motion tillfogat en ny förslagspunkt. Detta leder till att ett stort antal – i reell

15 I en motion (1993/94:K29) som avstyrkte modellen pekades bl.a. på att det vore fel att begränsa utskottens handlingsutrymme till en ram som inte tog hänsyn till oförutsedda händelser, motioner eller utskottsinitiativ. Motionen avslögs (bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424).

16 Se förs. 1993/94:TK1: 34 och TK2: 63.

mening självständiga – initiativ räknats bort. Skäl för en sådan inskränkt definition saknas. Ett annat mindre problem är att tidigare studier bara räknat varje initiativbetänkande som *ett* initiativ, oberoende av hur många olika förslagspunkter som finns i betänkandet. Ett exempel på effekten av detta är konstitutionsutskottets betänkande om EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2) där KU tog initiativ till förslag på bland annat tre tillkännagivanden och två lagändringar. Vart och ett av dessa tio förslagspunkter utgjordes av självständiga och separata initiativ där partierna ibland var eniga och ibland inte. I RUT:s promemoria från 2015 räknas dock KU-betänkandet endast som ett utskottsinitiativ. Detta ger en missvisande statistik<sup>17</sup> och hindrar fullödiga longitudinella analyser av initiativrätten.

I syfte att åtgärda bristerna ovan och så långt som möjligt kartlägga alla utskottsinitiativ har följande nya definition på initiativ använts. Varje *enskild* förslagspunkt i utskottsbetänkandenas hemställan om förslag till riksdagsbeslut med ett *självständigt* initiativ till (a) ny lag eller lagändring, (b) budgetbeslut<sup>18</sup> samt (c) tillkännagivande som fått *bifall av kammaren*. Med självständigt avses att förslagspunkten ska ligga utanför den ram som utgörs av från kammaren till utskott remitterade riksdagsärenden, till exempel proposition, motion eller framställning. I likhet med tidigare studier räknar vi inte in vissa återkommande initiativ som uppskovsbeslut av riksdagsärenden, KU:s årliga granskningar och vilande grundlagsändringar eller liknande typer av periodiska beslut, till exempel förslag att bevilja ansvarsfrihet till fullmäktige och direktionen i Riksbanken (se bet. 2015/16:FiU23). Vår definition exkluderar även godkännandebeslut<sup>19</sup>, så som finansutskottets utvärdering av penningpolitiken (bet. 2008/09:FiU24).

Databasen har konstruerats efter en systematisk genomgång av alla fysiska betänkanden, verksamhetsberättelser och register.<sup>20</sup> Genomgången

17 Fler exempel finns, se bet. 1993/94:SkU18 och 1994/95:KU48. Effekten blir stor över tid, t.ex. anges i RUT-promemorian från 2015 att 62 initiativ tagits under riksmötena 2002/03–2013/14 men vår databas visar i själva verket att 142 initiativ hade tagits under perioden. En annan aspekt är att Richardsson och RUT räknar in initiativ som sedan avslagits av kammaren (se t.ex. 1981/82:SkU22), vilket vi inte gör. Avslag av initiativ är dock synnerligen sällsynta, se t.ex. Larue (2016: 293 f.) och bet. 2020/21:UbU4, 2013/14:FiU15 och 2010/11:FiU45.

18 Inklusive ny tilldelning eller ändring av anslagsnivåer, anslagsvillkor eller bemyndigande.

19 Skälet är att i äldre betänkanden (särskilt 1970- och 80-talen) förekom ofta godkännandebeslut trots att förslag från regeringen saknades. Dessa beslut var inte sällan oklara. Redan i Törnell (1992: 29) avröddes implicit – och numera görs detta explicit i Riksdagsförvaltningens betänkandehandbok (2018: 77) – från denna typ av beslut.

20 Genomgången påvisade vissa skillnader mellan betänkanden och verksamhetsberättelser. I några fall saknades uppgift om initiativ i berättelserna, t.ex. bet. 2019/20:UbU25, 2012/13:KrU1, 2010/11:TU28, 2009/10:CU31, 2008/09:AU2, 2005/06:SfU18 och 2000/01:NU6. I andra fall överensstämde inte heller registren och verksamhetsberättelserna. Särskilt äldre register var bristfälliga och saknade noteringar om initiativ eller innehöll noteringar om initiativ som faktiskt var osjälvständiga, se t.ex. 2003/04:FiU9 där en proposition om bl.a. LSS-lagen saknade följdändring av en annan lag som utskottet tillfogade (i betänkandet anges att regeringen [sic] försett utskottet med det kompletterande lagförslaget) eller 1997/98:JoU22.

dubblerades med en sökning på riksdagens webbplats. Inför databasens kodning valde vi att – med de otvetydiga undantag<sup>21</sup> som följer av praxis och förarbetsuttalanden<sup>22</sup> om nya och osjälvständiga förslags väckande – inte ompröva explicita skrivningar enligt *nedan*. En utmaning har varit att avgöra om ett initiativ lämnas inom eller utanför ärendets ram, det vill säga om det är osjälvständigt, och därmed inte ett regelrätt initiativ, eller självständigt (se avsnitt 3). Gränslinjen<sup>23</sup> mellan dessa två är viktig. I de flesta fall (505 av databasens 645 initiativ) var den dock enkel att hitta då utskotten själva *explicit skrivit i betänkanden, verksamhetsberättelser eller registren* att ett förslag är ett initiativ. Antigen genom att hänvisa till bestämmelsen<sup>24</sup> i riksdagsordningen (RO) eller genom explicita formuleringar som till exempel ”med stöd av sin initiativrätt” eller liknande.

Om en förslagspunkt saknat en uttrycklig hänvisning enligt ovan har vi endast tagit med den i databasen om det varit ovedersägligt att den utgör ett självständigt initiativ, dvs. att vi efter en grundlig materiell analys<sup>25</sup> av ärendet bedömt att förslagspunkten klart och tydligt faller utanför ärendets ram och inte grundar sig på någon proposition eller motion (eller annat remitterat förslag). Av de 645 initiativ vi sammanställt rör det sig om 140 fall. Nästan 48 procent av dessa fall har varit rättelser eller kompletteringar i lagförslag (se avsnitt 5 *nedan*). En annan vanlig typ bland dessa 140 fall har varit tillkännagivanden i kölvattnet på ett utskotts utvärdering<sup>26</sup> enligt 4 kap 8 § regeringsformen.

21 Inklusive fall som gällt komplettering av propositioners lagförslag och där kompletteringen har ett sådant samband med regeringsförslag att den står och faller med det. Sådana fall är enligt praxis – se Riksdagsförvaltningen (2018: 186) och Törnell (1996: 32) – s.k. osjälvständiga initiativ och alltså inte något utskottsinitiativ över huvud taget. Exempel på sådana fall finns i bet. 2018/19:KU4, 2014/15:UbU13, 2012/13:AU11, 2007/08:CU3, 2003/04:SkU16, 2001/02:LU3, 1996/97:SfU5, 1989/90:FiU29 och 1982/83:SoU30. Här ingår även lagtekniska och små redaktionella rättelser i propositioners lagförslag (som inte tagits med i databasen). I enstaka äldre fall som skulle kunna vara osjälvständiga följdändringar enligt ovan har utskotten dock explicit hänvisat till RO:s initiativrätsbestämmelse, t.ex. bet. 1999/2000:FiU8 (punkt 3) och 1993/94:AU4 (punkt 37 andra delssatsen) och de har därför tagits in i databasen.

22 Av SOU 1972:15: 263 och prop. 1973:90: 532 framgår att riksdagsledamöterna *inom ramen* för ett väckt riksdagsärende har rätt att ställa nya – men då *osjälvständiga* – förslag på tre sätt: i följdmotion, under utskottsbehandlingen och i yrkanden under kammardebatten.

23 Gränsen är ibland svår att avgöra, se t.ex. bet. 2016/17:KU23 och 2014/15:CU10 där tillkännagivanden föreslogs med anledning av motioner men där frågan om initiativ aktualiserades under beredningen.

24 Dvs. 9 kap. 16 § RO efter den 1 september 2014 eller 3 kap. 7 § RO innan dess.

25 I enstaka svårare fall har vi stämt av med utskottskansliernas tjänstemän. De äger stor sakkexpertis i avvägningarna om ett förslag är *innanför* eller *utanför* ärendets ram och om det ska ses som ett (självständigt) *utskottsinitiativ* eller som inget initiativ alls (osjälvständigt).

26 Exempelvis utvärderingar om riksbankens penningpolitik (bet. 2015/16:FiU41), hyressättningen inom kulturområdet (2009/10:KrU1), fastighetsmäklarlagen (1997/98:LU15), kommunalt partistöd (2008/09:KU11), 1992 års försvarsbeslut (1993/94:FöU9) och narkotikapolitiken (2002/03:JuU13 resp. 2002/03:SoU5).



Alla initiativ i databasen har kodats med avseende på dels om initiativet var enigt, nästan enigt (dvs. att endast ett parti reserverade sig), blocköverskridande<sup>27</sup> eller utan regeringspartiernas stöd, dels med ett särskilt indexvärde<sup>28</sup> för att beakta storleken på partiet/partierna som står bakom initiativet, dels om initiativet tagits med anledning av en kris eller liknande, dels någon av de fyra typer av initiativ som finns enligt Richardsons (1988) indelning. Den sistnämnda innehåller fyra kategorier: [1] frågor rörande riksdagen och dess myndigheter, [2] korrigerig eller komplettering i samband med felaktighet eller förbiseende i tidigare beslut, [3] konsekvensändring eller kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning (inkl. förlängning av en lags giltighet) och [4] i eller utanför riksdagen aktualiserade frågor.<sup>29</sup> Databasens reliabilitet har prioriterats på bekostnad av tiden (arbetet inleddes tidigt våren 2018). Även om enskilda gränsdragningsbesvär vid kodningen av en så lång period<sup>30</sup> kan ha inneburit att enstaka initiativ förbisets bedömer vi att databasen är tillförlitlig.

27 Motvireservationer har räknats med men inte särskilda yttranden, se Bolin & Larue (2016: 320). Med blocköverskridande avses initiativ som antas med stöd av minst ett parti från vart och ett av de två s.k. politiska blocken (dvs. de fyra borgerliga partierna å ena sidan och de tre rödgröna partierna å andra sidan). SD och NyD betraktas som utanför blocken.

28 Indexvärdet är 0–100. Värdet 100 ges till *helt* eniga initiativ, dvs. som stöds av alla partier och värdet 0 ges till initiativ som stöds av minsta möjliga marginal, dvs. partier som har 175 ledamöter (t.ex. bet. 1998/99:BoU7 om s.k. ägarlägenheter).

29 Kategoriseringen är inte – som Richardson (1988: 76) själv pekat på – invändningsfri då kategorierna inte är ömsesidigt uteslutande, t.ex. kan initiativet om ändringar i RO:s tilläggsbestämmelser (bet. 2011/12:KU23 punkt 2) klassas som [1] och [3]. Även om andra exempel finns (se 2008/09:SfU12, 2006/07:SkU9 och 2002/03:BoU10) är antalet svårkategoriserade initiativ relativt begränsat. Vi har varit konsekventa i våra bedömningar, t.ex. har förlängningar av laginitiativ (se bet. 1995/96:KU19 och 1999/2000:KU12 resp. 2003/04:BoU1 och 2002/03:BoU1) kodats som samma kategori som det ursprungliga initiativet (1994/95:KU25 resp. 2000/01:BoU12).

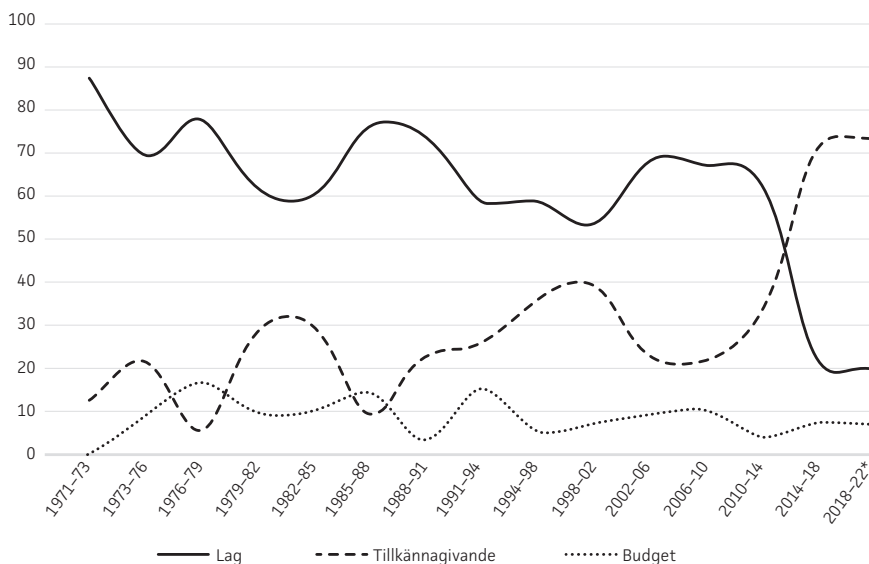
30 I äldre betänkanden saknas ofta noteringar om initiativ trots uppmaningar i en handbok om att ett initiativ bör framgå av betänkandets sammanfattning eller recit (Törnell 1992: 29). Vår strikta kodningsmetod – dvs. att inte ifrågasätta explicita skrivningar i betänkanden om ett initiativ – kan innebära att enstaka *osjälvständiga* initiativ finns i databasen. Andra studier (t.ex. KU:s uppföljning som inleddes i november 2020, se § 3 i KU:s protokoll 2020/21:14) kan på sikt bidra till att ytterligare kvalitetssäkra databasen.

## 5. Empirisk genomgång

### HELHETSBIKEN — ALLA INITIATIV

Till och med den 13 september 2021 hade enkammarriksdagen bifallit 645 initiativ. Utifrån beslutsform fördelar sig dessa så att ca 56 procent gällde nya lagar eller lagändringar, ca 36 procent gällde tillkännagivanden och övriga (ca 8 procent) gällde budgetbeslut. Figuren nedan visar fördelningens variation över tid.

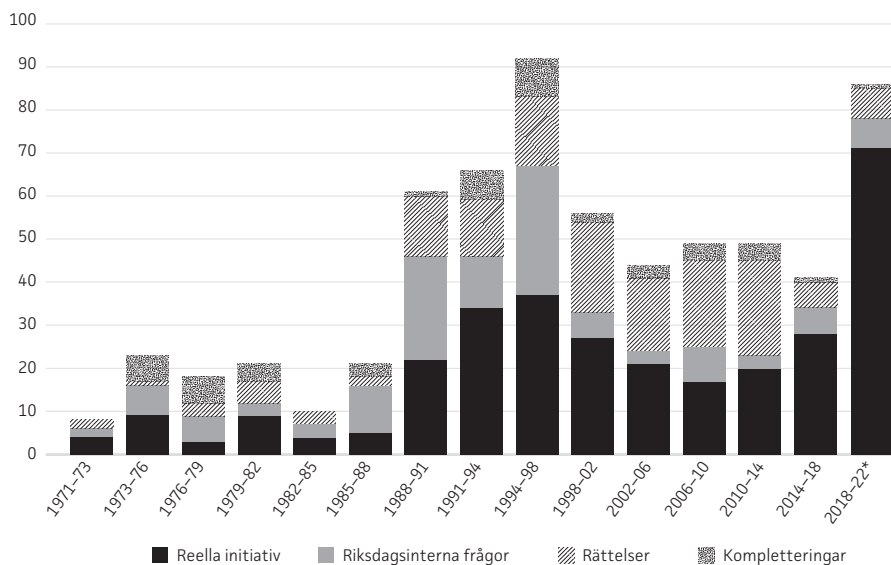
Figur 1. Andel initiativ per beslutsform (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018-22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

Figuren ovan visar procentandelen av alla initiativ som gällde lagändringar som en hel linje [—], tillkännagivanden som en långstreckad linje [- - -] samt budgetbeslut som en kortstreckad linje [· · ·]. Andelen lag- respektive tillkännagivandeinitiativ har gradvis minskat respektive ökat för att efter 2014 mycket kraftigt förändrats i samma riktning. Andelen budgetinitiativ har legat relativt konstant under perioden. Även om andelen över vilken beslutsform som initiativen är intressant, är det initiativens materiella innehåll som är av det främsta analytiska värdet. Av figuren nedan framgår att antalet initiativ var relativt begränsat under 1970- och 80-talen. Först under 1990-talet ökar antalet och då främst pga. en påtaglig ökning av riksdagsinterna frågor (t.ex. ändringar i utskottens ärendefördelning, frågestunder, försök med ändrad budgetprocess, sjukavdrag för riksdagsledamöter och statsråd till flera justeringar inför EU-medlemskapet).

Figur 2. Antal initiativ per kategori (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

## UTSKOTTSNITIATIVENS INNEHÅLL OCH HUR DESSA AKTUALISERAS

Initiativ aktualiseras främst genom förslag från en eller flera utskottsledamöter. Vanligast efter partipolitiska diskussioner, vid enstaka tillfällen på så hög nivå som partiledaröverläggning<sup>31</sup>. Vid andra tillfällen har utomstående aktörer uppmärksammat ett utskott på behovet av ett initiativ, inte sällan har det varit Regeringskansliet (RK) ofta då om rättelser<sup>32</sup> av lagar men ibland om sakpolitiska ändringar<sup>33</sup>. I andra fall och oftare längre tillbaka i tiden kunde skrivelser från myndigheter leda till utskottsinitiativ, till exempel låg en skrivelse från Justitiekanslern till KU bakom ett initiativ<sup>34</sup> till ändring i sekretesslagen. Under 1980-talet ledde kopior till skatteutskottet av det dåvarande riksskatteverkets skrivelser till RK till snabba initiativ.<sup>35</sup> Även skrivelser från till exempel JO, CSN och dåvarande Talboks- och punktskriftsbiblioteket har lett till initiativbeslut.

31 T.ex. kom initiativet om det dåvarande Televerkets extra-leverans av ytterligare 100 miljoner kronor årligen (bet. 1983/84:TU16) från partiledaröverläggningar om försvarsutgifternas finansiering.

32 T.ex. när bostadsutskottet uppmärksammades av Näringsdepartementet om problem med stödregler för fukt- och mögelskador i småhus (bet. 1995/96:BoU10).

33 T.ex. när Finansdepartementet aktualiserade en utgiftstaksjustering för budgetåret 2004 med 2 miljarder kronor (bet. 2004/05:FiU11).

34 Se bet. 1992/93:KU40. Ärendet beskrivs relativt utförligt i SOU 2018:31: 66 f.

35 Jfr bet. 1984/85:SkU67 och 1980/81:SkU27. I ett fall plockades ett svar från riksskatteverket (RSV) på en av regeringen till RSV remitterad skrivelse från ett trädgårdsnäringsförbund upp av skatteutskottet som direkt tog ett initiativ till lagändringar, se 1978/79:SkU47.

I sällsynta fall<sup>36</sup> har initiativ väckts av regerings- och deras samarbetspartier. Enstaka äldre initiativ tillkom efter att utskott – ibland i spontana yttranden eller skrivelser – föreslagit att ett annat utskott skulle ta initiativ<sup>37</sup> i en fråga, till exempel uppmärksammade näringsutskottet under 1970- och 80-talen KU på behov av ändringar i riksdagsordningen.<sup>38</sup>

## UTSKOTTSVARIATION I BRUKET AV INITIATIVRÄTTEN

Stora variationer finns i vilka utskott som tar initiativ. Konstitutionsutskottet (KU) avviker förstås med ca 30 procent av alla initiativ under enkammartiden pga. att KU ansvarar för riksdagens egna frågor – inklusive riksdagsordningen – där många initiativ tas. Om man dock endast räknar politiskt reella initiativ (dvs. bortser från de om riksdagsfrågor, rättelser och kompletteringar) så ser siffrorna ut enligt följande, se höger kolumn i tabellen nedan.

Tabell 1. Antal totala och politiskt reella utskottsinitiativ per utskott (samt enighetsgrad)

Utskott	Alla utskottsinitiativ (enighetsgrad)	varav politiskt reella (enighetsgrad)
Konstitutionsutskottet (KU)	188 (93 %)	30 (77 %)
Finansutskottet (FiU)	74 (76 %)	56 (70 %)
Skatteutskottet (SkU)	66 (82 %)	33 (64 %)
Justitieutskottet (JuU)	41 (80 %)	13 (38 %)
Civilutskottet (CU)*	64 (77 %)	28 (57 %)
Utrikesutskottet (UU)	11 (64 %)	11 (64 %)
Försvarsutskottet (FöU)	15 (80 %)	12 (75 %)
Socialförsäkringsutskottet (SfU)	36 (72 %)	22 (64 %)
Socialutskottet (SoU)	42 (69 %)	30 (57 %)
Kulturutskottet (KrU)	6 (83 %)	5 (80 %)
Utbildningsutskottet (UbU)	8 (75 %)	7 (71 %)
Trafikutskottet (TU)	22 (64 %)	16 (50 %)
Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)*	13 (85 %)	7 (71 %)
Näringsutskottet (NU)	25 (80 %)	14 (71 %)
Arbetsmarknadsutskottet (AU)*	34 (71 %)	27 (70 %)
<b>Totalt</b>	<b>645 (81 %)</b>	<b>311 (65 %)</b>

Not: Uppgifterna i tabellen gäller för hela enkammartiden t.o.m. riksmötet 2020/21. Med politiskt reella initiativ avses de initiativ som inte gäller riksdagsinterna frågor, rättelser eller kompletteringar, dvs. kategorierna 1–3 i Richardson (1988). Med enighetsgrad avses andelen av initiativen som är eniga.

\* I CU:s siffror ingår även bostadsutskottets (BoU) och lagutskottets (LU) initiativ (BoU fanns sedan riksmötet 1983/84 och LU fanns redan vid enkammartidens införande 1971). AU:s siffror inkluderar inrikesutskottets (InU) som fanns t.o.m. riksmötet 1975/76. MJU:s siffror inkluderar f.d. JoU (jordbruksutskottet).

De flesta utskottens politiskt reella initiativ har tagits relativt jämt över de gångna 50 åren – med följande undantag: Hälften av SoU:s alla initiativ har tagits sedan juni 2015, många av dessa med anledning av covid-19-krisen. Nästan hälften (6 st.) av FöU:s i och för sig få initiativ togs under åren 2016 och 2017. Cirka två tredjedelar av AU:s alla initiativ togs under 1990-talet. Även SkU tog ca hälften av sina initiativ under samma period.

## RÄTTELSE OCH KONSEKVENSAÄNDRINGAR

Av samtliga initiativ är 152 (ca 24 procent) rättelser och 51 (ca 8 procent) s.k. konsekvens- eller kompletteringsändringar i anslutning till lagförslag (inkl. förlängning av en lags giltighet). Antal och andel rättelser varierar påtagligt under perioden och började växa under 1990-talet och ökade efter millennieskiftet för att nå sin kulm under riksmötet 2010/11. Under de fyra valperioderna mellan 1998 och 2014 utgjorde dessa rättelser ca 40 procent av alla initiativ under perioden. Sedan dess har såväl antalet som andelen rättelser minskat kraftigt. Statistiken över de utskott som föreslagit flest rättelser speglar väl hur lagtunga vissa utskotts beredningsområde är, dvs. civil- (ca 20 procent), konstitutions- (19), skatte- (14) och justitieukskotten (13). I princip alla rättelser är eniga.

## TILLKÄNNAGIVANDEINITIATIV

Av databasens 645 initiativ är 233 (ca 36 procent) tillkännagivanden. Antalet och andelen så kallade tillkännagivandeinitiativ har genomgående vuxit under perioden och nådde sin hittills största nivå under innevarande valperiod. Med alltjämt ett riksmöte kvar av perioden ligger såväl antalet (63 st.) som andelen (ca 73 procent) rekordhögt. Av dessa 233 initiativ utgörs ca 86 procent av politiskt reella initiativ, dvs. kategori 4 enligt Richardsons (1988) kategorisering och ca 13 procent utgörs av riksdagsinterna frågor. De riktas uteslutande till regeringen utom vid riksdagsinterna frågor då dessa riktas till riksdagsmyndigheter, främst Riksdagsförvaltningen. Statistiken över de utskott som föreslog flest tillkännagivandeinitiativ skiljer sig stort om de s.k. riksdagsinterna initiativen tas med eller inte. Om de inkluderas är det KU som tagit allra flest sådana initiativ (ca 19 procent). Undantas riksdagsanknutna

36 T.ex. initiativet våren 2015 om att höja stödinsatserna till den ideella sektorn med 200 miljoner kronor för att minska negativa konsekvenser av att secondhandverksamhet inte längre var momsbefriad (bet. 2014/15:FiU21) som väcktes av S, MP och V:s ledamöter i FiU direkt efter vårändringsbudgetens överlämnande till riksdagen.

37 Exempel i närtid är bet. 2013/14:FiU21 om Karlskronavarvet och 2001/02:NU1 om Patent- och registreringsverket samt i äldre tider 1985/86:KU11 om pliktexemplar av tryckt skrift och 1972:TU13 om ändring i kommunalskattelagen.

38 Se t.ex. bet. 1985/86:KU26 och 1980/81:KU21 om insyn i statliga företag samt 1976/77:KU28 om motionsrätt på regeringens redovisning av allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses verksamhet. Andra exempel på yttranden med förslag till initiativ är 1978/79:SkU3y, 1989/90:BoU4y och 1998/99:SoU9y.

tillkännagivandeinitiativ framgår en annan bild där främst finans- (14 procent), social- (14), civil- (10) samt arbetsmarknadsutskotten (10) tagit sådana initiativ under enkammartiden. Enighetsgraden för denna typ av initiativ varierar mycket över tid, men är i genomsnitt lägre (ca 69 procent för hela perioden) än för de andra kategorierna.

### **BUDGETINITIATIV**

Dessa initiativ utgör – med 52 till antalet, dvs. ca 8 procent – den minsta gruppen i databasen. En övervägande andel av dessa (ca 76 procent) är politiskt reella initiativ och resten rör främst (ca 20 procent) riksdagsinterna frågor. Inte oväntat har finansutskottet – som i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ämnen på ett annat utskotts område – väckt flest budgetinitiativ (38 procent). Därefter kommer konstitutions-, civil- och trafikutskotten som var och ett står för ca 8 procent. En tredjedel av budgetinitiativen togs under 1990-talet. Enighetsgraden var lägre<sup>39</sup> under 1990- och 2000-talen (ca 60 procent) än genomsnittet för hela perioden (ca 73 procent). Nämnas kan även att budgetinitiativen i relativ hög utsträckning (ca 19 procent) är s.k. krisinitiativ, se nedan.

### **LAGINITIATIV**

Databasen innehåller 360 laginitiativ, dvs ca 56 procent av samtliga initiativ. Antalet och andelen initiativ har dock minskat under perioden och särskilt under förra och nuvarande valperiod, då andelen sjunkit under 30 procent (från att ha legat på ca 65 procent under åren 2002–2014). Laginitiativ är huvudsakligen rättelser (ca 42 procent) och riksdagsinterna frågor (ca 28 procent). Politiskt reella laginitiativ enligt Richardsons (1988) kategorisering utgör endast 71 st. och har främst tagits av skatteutskottet (23 st. av 71), KU (13 st.) och finansutskottet (10 st.). Enighetsgraden för laginitiativen varierar mycket lite och är något högre (ca 90 procent sedan 1971) än genomsnittet för alla initiativ.

39 Bl.a. togs tre oeniga budgetinitiativ i ett och samma betänkande (bet. 1993/94:SkU34) varvid oppositionen också kritiserade utskottsmajoritetens tillämpning av initiativrätten (se s. 37–39).

Tabell 2. Antal utskottsinitiativ per utskott och beslutsform (samt enighetsgrad)

Utskott	Tillkännagivande	Lag	Budget
Konstitutionsutskottet (KU)	43 (91 %)	141 (94 %)	4 (100 %)
Finansutskottet (FiU)	31 (77 %)	23 (70 %)	20 (80 %)
Skatteutskottet (SkU)	7 (71 %)	56 (88 %)	3 (0 %)
Justitieutskottet (JuU)	11 (45 %)	30 (93 %)	0 (-)
Civilutskottet (CU)*	21 (52 %)	39 (95 %)	4 (25 %)
Utrikesutskottet (UU)	7 (58 %)	1 (0 %)	3 (100 %)
Försvarsutskottet (FöU)	10 (70 %)	2 (100 %)	3 (100 %)
Socialförsäkringsutskottet (SfU)	16 (56 %)	20 (91 %)	0 (-)
Socialutskottet (SoU)	28 (54 %)	12 (100 %)	2 (100 %)
Kulturutskottet (KrU)	4 (75 %)	1 (100 %)	1 (100 %)
Utbildningsutskottet (UbU)	5 (80 %)	2 (50 %)	1 (100 %)
Trafikutskottet (TU)	11 (11 %)	7 (86 %)	4 (50 %)
Miljö- och jordbruksutskottet (MJU)*	7 (71 %)	4 (100 %)	2 (100 %)
Näringsutskottet (NU)	12 (75 %)	11 (71 %)	2 (50 %)
Arbetsmarknadsutskottet (AU)*	20 (70 %)	11 (72 %)	3 (67 %)
<b>Totalt</b>	<b>233 (69 %)</b>	<b>360 (90 %)</b>	<b>52 (73 %)</b>

Not: Uppgifterna i tabellen gäller för hela enkammartiden t.o.m. riksmötet 2020/21.

\* Se tabell 1 för förklaringar.

De allra flesta fall när riksdagen lagstiftar utan förslag från regeringen rör okontroversiella frågor, så som rättelser av felaktigheter eller förbiseenden. I enstaka fall har riksdagen på egen hand lagstiftat i omstridda frågor, till exempel lagen om registrerat partnerskap (bet. 1993/94:LU28), könsneutrala äktenskap (bet. 2008/09:CU19) eller sjukförsäkringen i frågan om prövning mot hela arbetsmarknaden (bet. 2009/10:SfU13). Endast det sista är ett utskottsinitiativ (de två första grundade sig på motioner och i äktenskapsärendet fanns ett beredningsunderlag<sup>40</sup>). Lagrådet underströk länge att sakliga motiv till beredningskravet var lika starkt gällande vid initiativ. Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) ansåg att Lagrådets påpekanden var allmänt accepterade och föreslog att även utskotten skulle omfattas av samma<sup>41</sup> beredningskrav. Riksdagen biföll förslaget.

Utskotten har inhämtat Lagrådets yttrande (se nedan) i 11 av de 71 politiskt reella laginitiativ. Uppgifter i betänkanterna om beredningsåtgärder är dock knappa (och det är troligt att vissa laginitiativ har föregåtts av åtgärder som inte dokumenterats). Såvitt vi kunnat fastställa hänvisades till vanliga åtgärder (remiss

40 Dvs. ett utredningsbetänkande (SOU 2007:17) som hade remissbehandlats.

41 En skillnad finns dock. Ett utskott kan avstå från beredning om synnerliga skäl föreligger. Kommittén uttalade att regeringsformens bestämmelser är en utgångspunkt samtidigt som särskilda behov t.ex. skyndsamhet i riksdagens handläggning bör beaktas i vissa situationer, se 2012/13:URF3: 180.

av lagförslag e.d.) i fyra fall<sup>42</sup>. I ytterligare sex fall<sup>43</sup> förekom mer begränsade åtgärder. I sex fall<sup>44</sup> var Regeringskansliet (RK) involverat i framtagandet av initiativ, till exempel genom att departement till utskott överlämnat utkast till lagförslag. Delhypotes H5 om att andelen skarpa laginitiativ som inte varit föremål för beredningsåtgärder med koppling till RK bör understiga 5 procent verkar således preliminärt sakna stöd – det har dock varit i praktiken omöjligt att på ett stringent sätt avgöra om laginitiativen varit ”omfattande”. I själva verket lutar vi åt att väldigt få av laginitiativen har varit omfattande. I H5:s del om att andelen laginitiativ som tas mot regeringspartiernas vilja ska vara låg får hypotesen stöd, då endast fyra sådana laginitiativ (se nedan och fotnot 54) har tagits sedan 1971.

I april 2013 tog finansutskottet (bet. 2012/13:FiU27) ett initiativ till ändringar i bland annat sparbankslagen (1987:619) för att avskaffa kravet på kungörelseförfarande i vissa likvidationsärenden. Lagrådet gavs tillfälle att yttra sig och hade kritiska synpunkter på ärendets beredning som sammantaget innebar att det inte kunde tillstyrka förslagen. Rådet noterade att beredningen i realiteten hade skett i Finansdepartementet och såg detta som särskilt allvarligt då insyn i myndigheters och andra intressenters synpunkter saknades. Oaktat detta gick ett enigt utskott vidare med förslaget och bemötte rådets invändningar genom att bland annat redovisa en sammanfattning av myndigheternas synpunkter (som departementet överlämnat). I januari 2005 inhämtade socialutskottet lagrådets yttrande över förslag om ändring i lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. (s.k. PKU-biobanken) mot bakgrund av flodvågskatastrofen i Asien och de akuta behov som uppstått att använda vävnadsprov ur biobanken för att underlätta identifiering av avlidna. Lagrådet gjorde några uttalanden om beredningskrav vid initiativärenden och vissa oklarheter som ingav betänkligheter men avrådde eller avstyrkte inte formellt förslaget.

En aspekt i sammanhanget är hur ofta Lagrådet avstyrker utskottens remisser till rådet. Enligt Håstad (2009: 211) är rena avstyrkanden ovanliga när det gäller lagrådsgranskningar av förslag framtagna inom departement. Även Bengtsson (2009: 223) menade att en lagstiftning sällan avstyrks i sin helhet. Från vår genomgång av de 11 politiskt reella laginitiativen där Lagrådets yttrande inhämtats framgår att rådet avstyrkte i två fall<sup>45</sup> och lämnade kritik i ytterligare tre fall<sup>46</sup>. Dock låter sig några långtgående slutsatser inte dras då

42 Se bet. 2020/21:SoU5, 2015/16:JuU34, 2012/13:FiU27 och 2004/05:TU17.

43 Se bet. 2020/21:AU2, 2019/20:FiU53, 2013/14:FiU16, 2009/10:SfU13, 2005/06:UbU13 och 2004/05:SoU14.

44 Utöver AU2, FiU53, FiU27 i fotnoterna ovan rör det sig om bet. 2006/07:KU26, 2005/06:KU33 och SkU38.

45 Se bet. 2012/13:FiU27 (se ovan) och 1994/95:KU25 om avbrytande av tillståndsgivningen på lokalradioområdet.

46 Se bet. 1999/2000:KU12 om fortsatt giltighet av tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio, 2004/05:SoU14 (se ovan) och 2020/21:SoU5 om ökad trygghet för placerade barn (känd som lex Lilla hjärtat i mediebevakningen, se Skoog & Ewald 2020).

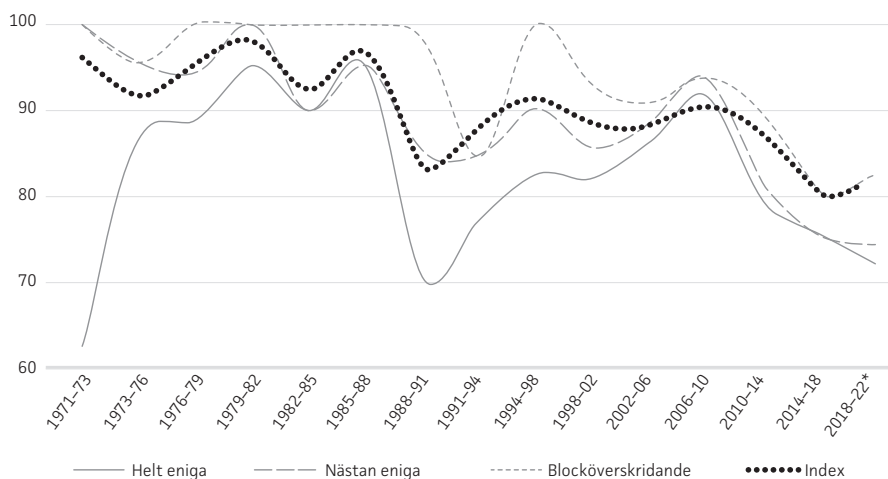


utskotten begärde Lagrådets yttrande i endast 11 av deras 71 laginitiativ.<sup>47</sup> Såvitt vi kunnat fastställa har rådet avstyrkt endast ett utkast till utskottsinitiativ<sup>48</sup> som sedan inte överlämnades till kammaren.

### HUR ENIGA ÄR UTSKOTTSSINITIATIVEN?

För vart och ett av initiativen i databasen finns uppgifter om de partier som reserverat sig mot initiativet samt röstat nej i kammaren. I figur 3 nedan ges en överblick av utvecklingen över tid. Den heldragna linjen [—] visar andelen av helt eniga initiativ, som sett till hela perioden är ca 81 procent. Den långstreckade linjen [— — —] visar andelen initiativ som är eniga eller nästan eniga, dvs. att högst ett parti har reserverat sig eller röstat mot initiativet i kammaren (för hela perioden utgör det ca 86 procent av alla initiativ). Den kortstreckade linjen [- - -] visar andelen initiativ som är blocköverskridande, som i genomsnitt är ca 92 procent över hela perioden. Det sista och viktigaste måttet är den prickade [•••] linjen som visar indexvärdet som utgår från mandatstyrkan för partierna bakom samtliga beslutade utskottsinitiativ (se avsnitt 4). Även om det finns variationer<sup>49</sup> är trenden en avtagande enighetsgrad.

Figur 3. Olika mått på enighetsgraden för beslutade utskottsinitiativ (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018-22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

47 I tre fall hänvisade utskott till att Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer eller sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet. I tre andra fall bedömde utskott att lagförslagen liknade andra som redan hade granskats av rådet. I ett annat fall angavs i betänkandet att laginitiativet gällde en bestämmelse som inte var lagrådspliktig.

48 Se Lagrådet (2020a). Även osjälvständiga laginitiativ (med grund i förslag från motion eller proposition) har såväl avstyrkts (t.ex. 2020/21:JuU31 och 2017/18:SfU7) som lämnats utan erinran (2019/20:CU22) av Lagrådet. Vår undersökning sträcker sig här endast till 2002 (dvs. lagrådsyttrandena på rådets webbplats).

49 Andel och index för 1971-73 respektive 1982-85 bör dock tolkas försiktigt då bara 8 respektive 10 initiativ beslutades (att jämföra med ca 20 initiativ per valperiod under resten av 1970- och 80-talen).

Den tillfälliga nedgången i andelen eniga initiativ under 1988–91 berodde bland annat på att flera initiativ på skatte- och budgetområdet och även på andra områden (t.ex. minerallagen och bokföring av vissa bostadslån) var oeniga. Den långsiktiga trenden under de 30–40 första åren av enkammartiden mot fler oeniga initiativ tycks ha accelererat under de senaste 10 åren. Om vi bortser från de två mest eniga initiativkategorier, dvs. riksdagsinterna frågor respektive rättelser (där 95 resp. 98 procent är eniga) så framträder en bild där antalet laginitiativ, som i genomsnitt tenderar att vara mer eniga, minskar samtidigt som antalet tillkännagivandeinitiativ – som har en lägre enighetsgrad i snitt – stiger först måttligt sedan kraftigt. Dessa två underliggande trender skulle kunna förklara den under perioden avtagande enighetsgraden.

### **VÄSENTLIGT FLER UTSKOTTSMOTIV I STRID MOT REGERINGSPARTIERNAS ÖNSKAN**

Ett av de mest betydelsefulla initiativ i strid mot regeringspartiernas önskan togs i december 2013 när riksdagen (bet. 2013/14:FiU16) ändrade en del av skattelagstiftningen som antagits i budgetprocessens rambeslut. Initiativet föregicks av en intensiv beredning<sup>50</sup> och debatt om hur processens regler skulle tolkas och riksdagsbeslutet föregicks av en s.k. propositionsvägran från talmannen och ett skiljeavgörande av ett oenigt KU.<sup>51</sup> Initiativet utlöste enligt Mattson (2015: 684) en djupgående konflikt inom riksdagen över vad som utgör tillbörligt beslutsfattande. Flera andra initiativ i strid mot regeringspartiernas önskan har tagits men utvecklingen har eskalerat på ett anmärkningsvärt sätt sedan november 2020. Sedan dess har hittills inte mindre än 17 sådana initiativ tagits, ibland i frågor kopplade till covid-19 pandemin men även i andra vitt skilda frågor till exempel om skydds jakt på varg (2020/21: MJU5), om försvarets radioanstalts förmåga att bistå polisen (2020/21: JuU41), om huvudmannaskapet för personlig assistans (2020/21: SoU10), om en översyn av regleringen om slutna ungdomsvård (2020/21: JuU39), om hanteringen av använt kärnbränsle (2020/21: FöU10) och om framtiden för flygplatserna i Bromma och Arlanda (2020/21: TU14). Ett av dessa 17 initiativ om försörjningskravet för uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen (2020/21: SfU12) var till och med formulerat som ett så kallat negativt tillkännagivande, vilket är anmärkningsvärt sett till vissa om än implicita indicier<sup>52</sup> på samförstånd över blockgränsen om att avstå från sådana. Andra politiskt brännande

50 Bl.a. begärde finansutskottet yttranden från skatteutskottet och Skatteverket och ordnade en offentlig utfrågning, se 2013/14:RFR6 för stenografiska uppteckningar.

51 Regeringspartierna delade talmannens bedömning och reserverade sig (bet. 2013/14:KU32).

52 Främst uttalandet i april 2018 från KU:s dåvarande vice-ordförande Björn von Sydow om att han hoppades nå samma lösning på det frenetiska antalet tillkännagivanden som man fann med negativa tillkännagivanden: "...jag hoppas att det är möjligt att komma fram här med den begränsning som vi nådde när Alliansen på ett bra sätt dämpade ned så kallade negativa tillkännagivanden...", se anf. 22

initiativ var riksdagens tillkännagivanden om att återuppta<sup>53</sup> översynen av Arbetsförmedlingen (2014/15:AU6), tillsätta en utredning om nya regler för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (2014/15:FiU32), besluta nya utredningsdirektiv kring arbetskraftsinvandring (2019/20:SfU25) och begära om ett regeringsförslag om ökade rehabiliteringsinsatser för återgång i arbete innan sjukpenningens bortre tidsgräns (2012/13:SfU6).

### OPPOSITIONENS NYA SÄTT ATT ANVÄNDA INITIATIVRÄTTEN

Utifrån hypotes H<sub>3</sub> – dvs. att antalet voteringar om misstroendeförklaringar förhåller sig positivt till antalet initiativ som tas utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd – och vår kodning kan vi först konstatera att det endast finns 43 sådana initiativ beslutade sedan 1971, varav 35 antagits under de tre senaste valperioderna och då främst under innevarande valperiod (22 st.). De åtta återstående initiativen tagna innan dessa tre perioder var jämnt fördelade under sju valperioder på 1970- och 1990-talen.

Tabell 3. Antal yrkanden om misstroendeförklaring och initiativ som tas utan ett eller flera av regeringspartiernas stöd (samt antal av dessa initiativ som antas över blockgränsen)

Valperioder	Yrkanden om misstroendeförklaring	Initiativ utan regeringspartiernas stöd	varav block-överskridande
2018–2022*	3	22	7
2014–2018	4	8	0
2010–2014	0	5	0
2006–2010	0	0	0
2002–2006	1	2	1
1998–2002	1	1	0
1994–1998	1	1	1
1991–1994	0	0	0
1988–1991	0	1	1
1985–1988	0	0	0
1982–1985	1	0	0
1979–1982	1	1	1
1976–1979	0	1	1
1973–1976	0	1	0
1971–1973	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>12</b>

\* Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

i kammarens protokoll 2017/18:36. Ett annat indicium är att inga negativa tillkännagivanden hade beslutats sedan juni 2015 (se Larue 2016).

53 Så politiskt het var frågan att riksdagen efter bara fyra månader kom med en ny uppmaning (då majoriteten hade uppfattat att utredningsuppdraget till Statskontoret formulerats för snävt), se bet. 2014/15:AU11: 8 f.

Detta visar på en påtaglig förändring i oppositionens sätt att använda sig av utskottens initiativrätt under de senaste åren. En annan noterbar omständighet är att dessa initiativ så gott som uteslutande är förslag till tillkännagivanden (38 av 43). Endast fyra var laginitiativ samt ett budgetinitiativ.<sup>54</sup> Utifrån databasens material framträder en positiv och statistiskt signifikant<sup>55</sup> korrelation i linje med hypotesen H3. En sista iakttagelse är att ca en tredjedel (7 st.) av de 22 initiativ som hittills antagits under den innevarande valperioden var s.a.s. blocköverskridande.

### RESERVATIONER MOT UTSKOTTSSINICIATIV

Enkammartidens första reservation mot ett initiativ kom våren 1973 och gällde finansieringen – genom en avgift på vissa dryckesförpackningar – av prisstoppet på vissa livsmedel som låg i en trepartiöverenskommelse (mellan S, C och dåvarande FP). Ett hafsigt och ofullständigt lagstiftningsarbete på några dagar skulle enligt skatteutskottets M-ledamöter undergräva allmänhetens förtroende för lagstiftning i allmänhet och skattelagstiftning i synnerhet. Detta trots att utskottsmajoriteten (bet. SkU 1973:3) hade tagit vissa beredningsåtgärder, så som utfrågningar av företrädare för näringslivet och Naturvårdsverket och justering av trepartiuppställningens förslag så att mjölk, barnmatsdrycker och vissa portionsförpackade juicer och läskedrycker undantogs. Den andra reservationen kom vintern 1973 när lagutskottets majoritet (bet. LU 1973:41) ville ändra aktiebolagslagen. Reservanterna klagade på att ändringarna låg i en promemoria från Justitiedepartementet daterad *efter* propositionen som utskottet behandlade. Initiativrätten skulle enligt dem inte användas för att komplettera ofullständiga propositioner. Genom åren har flera reservationer lämnats mot utskottsmajoritetens initiativ. Kritiken har varierat även om exemplen ovan speglar två återkommande teman. Vi har dock inte närmare studerat dessa och i vilken utsträckning som de grundar sig på sakpolitiska eller formella skäl (här finns alltså ett intressant uppslag för en framtida studie). Vid ett tillfälle<sup>56</sup> har ett initiativ även anmälts för granskning till KU.

54 Budgetinitiativet gällde bidrag till en förening (bet. 1978/79:TU18) och tre av laginitiativen var budgetrelaterade: skiktgränsen för statlig inkomstskatt (2013/14:FiU16), begränsade avdragsmöjligheter för förlust vid överlåtelse av verksamhet (1979/80:SkU13) och höjt barnbidrag (1975:FiU25). Det fjärde laginitiativet gällde etableringsfrihet för förskolor och fritidshem (2005/06:UbU13).

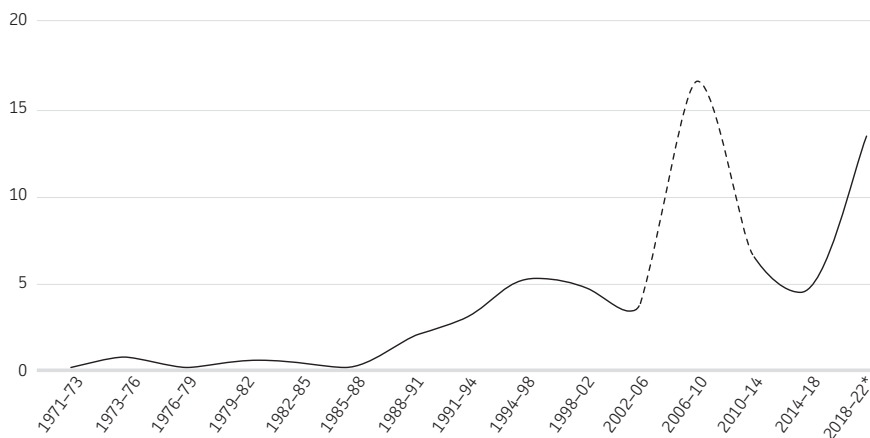
55 Även om antalet observationer är begränsat och att sambandsmåten därför inte ska övertolkas landar Spearman's Rho på 0.55327 och Pearson R på 0.7084 (med ett P värde på .003118). Som anges i avsnitt 2 grundar sig H3-hypotesen endast på *antalet* voteringar då artikeln färdigställdes innan riksdagen för första gången under enkammartiden hade bifallit ett yrkande om misstroendeförklaring. En annan hypotes som t.ex. skulle skilja på bifall och avslag på dessa yrkanden skulle sannolikt visa på en ännu starkare korrelation.

56 Se bet. 2004/05:KU20: 29 f. om ett bemyndigande för verksamheten vid Byggekostnadsforum.

## ANVÄNDS INITIATIVRÄTTEN SÅ VARSAMT SOM DET VAR TÄNKT?

I nästa alla våra hypoteser (utom H6, se nedan) testas om initiativrätten begagnats med lyhördhet till de utgångspunkter som följer av lagstiftarens syften med rätten inklusive KU:s vägledande förarbetsuttalanden. H5 om beredningen av skarpa laginitiativ har redan avhandlats ovan, med blandat resultat. Även H3 har med ett tydligare resultat avhandlats ovan.

Figur 4. Andel tillkännagivanden som utgörs av utskottsinitiativ (per valperiod)



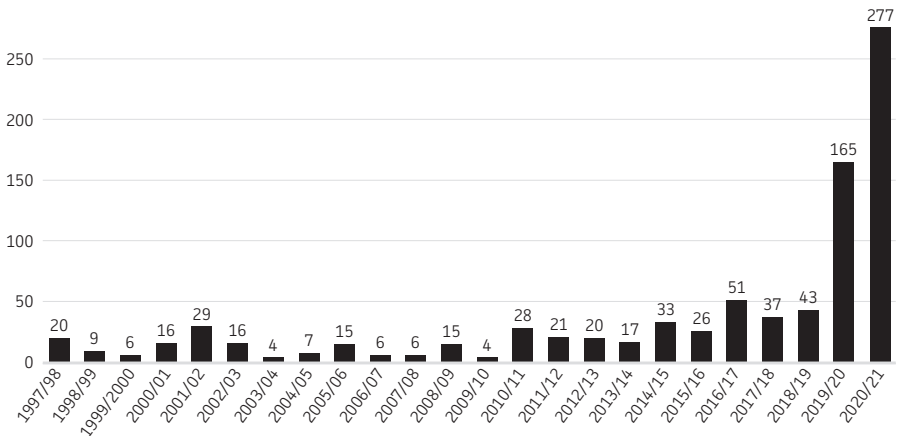
\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

I tesen H4a testas om andelen tillkännagivanden som utgörs av politiskt reella initiativ är låg, dvs. inte överstiger 5 procent. I figur 4 ovan återfinns andelen tillkännagivanden som utgörs av politiskt reella initiativ. Andelen tillkännagivanden som utgörs av initiativ överstiger 5 procent med liten marginal under två valperioder 1994–98 och 2010–14. Under den innevarande valperioden har denna andel hittills stigit till en anmärkningsvärd nivå (ca 13,5 procent). Andelen under valperioden 2006–10 är inte riktigt jämförbar med andra valperioder och har således streckmarkerats i figuren ovan. Detta då den avviker påtagligt från andra valperioder vad gäller antalet antagna tillkännagivanden. Sedan 1994 antas mellan ca 200–500 tillkännagivanden per valperiod men under 2006–10 antogs 42 stycken i kraft av den dåvarande regeringens majoritet (se Bolin & Larue 2016: 319).

I hypotes H4b testas om antalet initiativärenden som väcks inom utskottet är så lågt som rimligen kan förväntas i ljuset av förarbetsuttalanden. Som indikator används antalet utskottsprotokoll per riksmöte i vilka ordet utskottsinitiativ nämns, se figur 5 nedan. Statistiken i figuren bör tolkas försiktigt då ett och samma initiativ kan generera flera protokollträffar beroende på hur omfattande beredningen är. Samtidigt används indikatorn främst för att påvisa intensiteten med vilken initiativärenden väcks och bereds i utskotten.

Den kraftiga ökningen i antalet protokollförda försök till initiativ som framgår i figuren nedan bekräftas av underhandssamtal som vi har haft med tjänstemän vid utskottskanslierna. Många initiativ har väckts men fått avslag på senare tid: till exempel högkostnadsskydd för tandvård under covid19-pandemin, tilläggsdirektiv till utredningen om särskild utlänningskontroll, och ny tidplan för Arbetsförmedlingens reformering.<sup>57</sup> Helst ska både initiativ och dess eventuella avslag protokollföras eller redovisas i ett betänkande (se bet. 2011/12:SoU8 för ett bra exempel), men så sker inte alltid.<sup>58</sup> I vissa fall återtas även förslag till utskottsinitiativ, som till exempel när ett förslag om returpappersinsamling som väcktes i miljö- och jordbruksutskottet (MJU) i april 2020 drogs tillbaka i juni.<sup>59</sup> Siffrorna i figur 5 ger en god men ungefärlig bild. Detta då vissa utskott har använt, främst längre tillbaka i tiden, andra uttryck som till exempel initiativärende i sina protokoll. Ett annat skäl att tolka siffrorna varligt är att vissa initiativs beredning kan tas upp vid flera sammanträden. Även med beaktan av dessa förbehåll ger statistiken nedan ett tydligt resultat.

Figur 5. Antal utskottsprotokoll med ordet utskottsinitiativ (per riksmöte fr.o.m. 1997/98)



57 Se bet. 2019/20:SoU26, 2019/20:JuU16 samt 2019/20:AU4. Flera äldre fall finns bl.a. försäljning av statliga företag (2008/09:NU4), könsneutrala äktenskap och vigselfrågor (2008/09:CU19), borttagande av krav på sterilisering vid fastställelse av könstillhörighet (2011/12:SoU23), statistik över hushållens tillgångar och skulder (2013/14:FiU31 och FiU22) och nationell strategi för sjöfarten (2014/15:TU11).

58 Vissa initiativförsök är summariskt återgivna, se t.ex. bet. 1991/92:KU31 eller det första särskilda yttrandet i 1994/95:JuU13.

59 Se § 2 i MJU:s protokoll 2019/20:45. Andra exempel finns i bl.a. utbildningsutskottet (UbU) där initiativförslag om såväl universitets- och högskolerådet samt IB-betyg som naturbruksprogrammet sedermera drogs tillbaka under 2017, se UbU:s protokoll 2016/17:39 och 2017/18:1. Se även skatteutskottets protokoll 2003/04:8 om förmånsbeskattning av statsrådsbilarnas användning och 1997/98:8 om sjömansskattelagen.

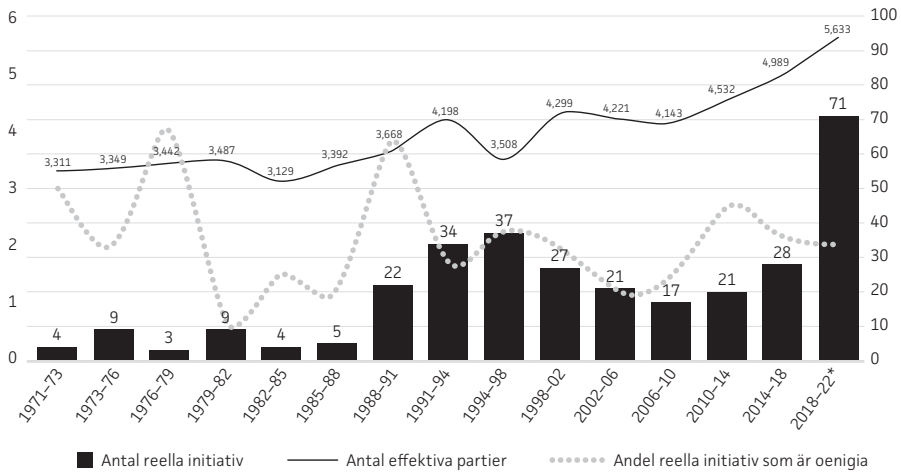
Sett till de två figurerna ovan är det tveksamt om initiativrätten under den senaste tiden använts så varsamt som tänkt – i vart fall på det sättet som vi har operationaliserat lagstiftarens intentioner i hypoteser. En bestående eller förstärkt utveckling för H4a och H4b skulle innebära att utskotten ytterligare frångår KU:s uttalande om att riksdagsärenden normalt borde väckas genom propositioner eller motioner. En ytterligare aspekt av statistiken i särskilt figur 5 – som dock inte ingår i artikeln – är påfrestningen på utskottskansliernas resurser. Varje initiativ utgör per definition en extraordinär och därmed svårplanerad händelse för ett kansli. Beredningen av ett initiativ kan potentiellt bli omfattande. Oaktat att denna aspekt inte studerats skulle den i vår mening förtjäna att belysas i en egen administrativ studie.

I operationaliseringen av vissa hypoteser har vi knutit an till forskningslitteraturen om bland annat fragmentiseringen av den svenska partistrukturen. Vi vänder oss nu till dessa hypoteser om att antalet politiskt reella initiativ förhåller sig negativt till antalet riksdagspartier (H1a), att andelen oeniga sådana initiativ förhåller sig positivt till antalet riksdagspartier (H1b), samt att antalet oeniga politiskt reella initiativ förhåller sig negativt till regeringens parlamentariska styrka (H2). Den sista hypotesen skulle mätas med tre olika mått på en regerings parlamentariska styrka. Inledningsvis ska även sägas att endast H1a kunde testas för hela perioden. För H1b och H2 var antalet oeniga initiativ så begränsad under perioden 1971–1988 att hypoteserna endast testades för åren 1988 och därefter. Vår genomgång visar att något stöd för hypoteserna inte finns i vårt material. Tvärtom framträder en statistiskt säkerställd och stark *positiv* korrelation<sup>60</sup> mellan antalet initiativ och antalet riksdagspartier (H1a). För H1b finns endast en mycket svag och ej heller statistiskt signifikant *negativ*<sup>61</sup> korrelation mellan andelen oeniga initiativ och antalet partier. Inte heller för H2 visade vår data signifikanta samvariationer, oberoende vilket av de tre måtten på en regerings parlamentariska styrka som användes. Givet detta och beaktat att dessa värden finns fritt tillgängliga för alla (jfr stycket om definitionen av hypotesernas delar i avsnitt 2) har vi valt att inte ta upp utrymme för att redovisa H2-variablerna. Däremot redovisas ingående storheter för de två övriga hypoteserna nedan i figur 6. Antalet effektiva partier enligt Laakso & Taagepera (1979) visas som heldragen linje [—] med firsiffriga mått (se vänstra skalan). Antalet reella initiativ visas som staplar/siffror och procentandelen av de reella initiativen som är oeniga visas av den prickade [···] linjen (se högra skalan för bägge).

60 Pearson R på 0.8094 (med ett P värde på .000256) samt Spearman's Rho på 0.77639.

61 Pearson R på -0.0658 (med ett P värde på .817978) samt Spearman's Rho på 0.0644.

Figur 6. Visualisering av variablerna för H1a och H1b (per valperiod)



\*Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. riksmötet 2020/21.

Källa: Antalet effektiva partier är hämtad från CPDS-databasen (Armingeon et al. 2020).

## UTSKOTTSMOTIV SOM FÖRANLEDDES AV EN KRIS

Vad som räknas som en kris eller undantagssituation är inte okomplicerat.<sup>62</sup> Utifrån en preliminär översikt (frågan torde även lämpa sig för en egen studie) hittar vi 51 initiativ tagna med hänsyn till någon form av kris. Inga anspråk görs på att genomgången är uttömmande. Några välkända kriser som vi kunnat identifiera i ett eller flera initiativ<sup>63</sup> i vår databas är covid-19-pandemin (med hittills 28 st. initiativ), 2015 års flyktingkris, 2008 års globala finansiella kris, 2004 års flodvågskatastrof och dess efterspel, stormen Gudrun 2005, terroristattackerna i USA den 11 september 2001, bankkonflikten våren 1990, den finanspolitiska åtstramningen 1989 och den s.k. IB-affären 1973.<sup>64</sup> Dessa 51 initiativ fördelas på 13 laginitiativ, 28 initiativ till tillkännagivanden samt 10 budgetinitiativ.

Hirschfeldt (2020) noterar att utskottsinitiativ utgör ett av flera sätt på vilket riksdagens beslutsfattande i tider av kris kan snabbas upp, även i lagärenden.

62 I regeringsformens förarbeten nämns epidemier, naturkatastrofer och avbrott i väsentlig varutillförsel (t.ex. Suezkanalens stängning) som exempel på "utomordentliga förhållanden" (se bilaga 3 till prop. 1973:90: 290) samtidigt ansåg Rättighetsutredningen att någon svår ekonomisk kris i Sverige inte hade rätt efter andra världskriget (SOU 1978:34: 163). En gedigen belysning av definitioner av krissituationer ges i SOU 2008:61.

63 Flera kriser har även hanterats genom snabba propositioner, se t.ex. bet. 2009/10:KU10: 45 f.

64 Därutöver finns andra enstaka "mindre" kriser, som t.ex. internationella sanktioner, hjälpinsatser till länder (från forna Jugoslavien, Baltikum, Central- och Östeuropa till svältdrabbade afrikanska stater) eller olika branschkriser (som ägg- resp. pålsdjursnäringarna under mitten av 1990-talet resp. slutet av 1980-talet).



I de två exempel som han lyfter fram – utbildningsutskottets initiativ i mars 2020 till en ny lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet pga. covid-19-pandemin respektive socialutskottets s.k. PKU-biobanksinitiativ (se ovan) – gick mycket riktigt riksdagen från ord (dvs. utskottets justering av sitt initiativ) till handling (lagens ikraftträdande) på rekordkorta 57 respektive 53 timmar.<sup>65</sup> Dock var dessa två exempel också de mest extrema. I genomsnitt tog laginitiativ ca 29 dagar från justering till ikraftträdande (med stora variationer).

Av dessa 51 ”krisinitiativ” var endast ca 71 procent (36 st.) eniga. Hypotes H6 – att initiativ som tas i krissituationer borde vara eniga i högre utsträckning än i genomsnitt – verkar således sakna stöd då enighetsgraden i genomsnitt för alla initiativ är ca 81 procent. Bilden är dock blandad, till exempel var alla krisinitiativ utom två tillkännagivanden<sup>66</sup> blocköverskridande. En annan aspekt är att det finns stora skillnader över perioden (1971–2021), inte minst de ekonomiska krisinitiativ som togs under 1980-talets slut var oeniga. Även om ca 86 procent av krisinitiativen under covid-19-pandemin varit eniga har enkammartidens alla (hittills fyra) krisinitiativ antagna mot regeringspartiernas vilja beslutats under pandemin.

## 6. Vissa aktuella kompletterande uppgifter

Under artikels slutförande skedde två särskilt betydelsefulla händelser som förtjänar en särskild beskrivning. Den 7 april 2021 tog finansutskottet (FiU) ett budgetinitiativ (bet. 2020/21:FiU46) som innebar en extra ändringsbudget med ökade anslag i första hand till äldreomsorgen. En principiell viktig skillnad mot tidigare budgetinitiativ tagna efter den nya budgetprocessens införande i mitten av 1990-talet var att förslaget innebar en ofinansierad utgiftsökning. FiU ansåg att ökningen av lånebehovet var motiverad i den pågående coronakrisen. Initiativet var formellt enigt men kritiskt formulerade särskilda yttranden fanns i betänkandet. Även kammardebatten var stundtals skarp, bland annat beskrev finansutskottets ordförande majoritetens initiativ som en ”...typ av ekonomisk oansvarighet i budgetfrågor...” som hon trodde hade botats av 90-talskrisen. Finanspolitiska rådet (2021) uppmärksammade särskilt detta ofinansierade initiativ men även två andra som oroande successiva försvagningar av principen om en samlad budgetbehandling. Rådet ansåg att de återkommande utskottsinitiativen var illavarslande tecken på att det finanspolitiska ramverket

65 Socialutskottets (SoU) initiativ justerades kl. 19:05 den 7 januari 2005 (se § 5 i SoU:s protokoll 2004/05:15) och lagändringen trädde i kraft den 10 januari 2005 (kl. 00:00 får man förmoda, se Dibb 2020). Beaktas även tiden för utskottets beredning blir tidrymderna ovan lite längre.

66 Dessa gällde att regeringen skulle dels skyndsamt ta fram lagförslag så att kommuner tillfälligt skulle kunna neka hemtjänst till personer på kortare besök under covid-19-pandemin (bet. 2019/20:SoU24), dels pröva alla möjligheter att avtalade leveranser av covid-19 vaccin utförs, ingå nya avtal samt omfördela vaccin inom EU så att Sverige får ökade och snabbare vaccinleveranser (2020/21:SoU37).

riskerar att urholkas. Händelsen har även fått regeringspartiföreträdare att återaktualisera behovet av att komma överens om nya budgetregler (Olsson 2021).

Inom ramen för beredningen av ett initiativ om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, (LVU) beslutade socialutskottet i början av maj 2021 att en extern utredare skulle ges i uppdrag att utifrån genomförda utredningar och remissvar ta fram egna lagförslag. Regeringspartiernas utskottsledamöter reserverade sig mot beslutet med hänvisning till att regeringen nyligen presenterat en utredning (Ds 2021:7) i ämnet som var föremål för remissbehandling. Det aktuella beredningsbeslutet är såvitt vi har kunnat fastställa utifrån databasens material unik och saknar motsvarighet under enkammartiden. Aldrig tidigare har ett utskott givit en extern utredare ett sådant komplicerat och omfattande uppdrag att ta fram ny lagstiftning som inte gällt riksdagens egna inre angelägenheter. Enligt medieuppgifter (Johansson 2021a och 2021b) har en diskussion i riksdagsstyrelsen inletts – i kölvattnet på socialutskottets beslut och ökningen av utskottsinitiativ – om att riksdagen bör skaffa sig större lagberedningsresurser. I debatten har till exempel Wetterberg (2021) pekat på risken för felgrepp och kollisioner om riksdagen försöker bygga upp en konkurrerande organisation för beredning av lagar.

## 7. Slutsatser och avslutande reflektioner

Initiativrättens användning har skiftat väsentligt under enkammartiden. Från att brukas främst för rättelser i lagar och riksdagsinterna frågor används utskottsinitiativ gradvis mer som ett politiskt verktyg av oppositionen i syfte att föreslå tillkännagivanden till regeringen. Denna första fullödiga genomgång av initiativen är kvantitativ och empirisk till sin natur. Framtida – främst kvalitativa – forskningsinsatser där såväl partigruppernas skäl som andra faktorer bakom variationen i initiativen kvarstår (se nedan). I dagsläget framträder följande slutsatser.

Någon statistisk signifikant samvariation mellan regeringens parlamentariska styrka och antalet initiativ verkar inte finnas. I stället tycks främst fragmentiseringen och i viss utsträckning den ökade konfliktnivån samvariera med hur partierna och då särskilt oppositionspartierna använder sig av initiativrätten. En slående förändring under de tre senaste valperioderna är den accelererande ökningen av antalet utskottsinitiativ – främst tillkännagivanden – mot regeringspartierna vilja. Sedan juni 2011 har 35 sådana initiativ tagits. Under enkammartidens första 40 år antogs endast åtta. Riksdagspartiernas agerande under de sista åren synes således ha hamnat på kant med i vart fall de utgångspunkter om enighet (se dock nedan) och fortsatt varsamhet som lagstiftaren hade när den utvidgade initiativrätten 1971. Även om den absoluta merparten av initiativen alltså är eniga har den allmänna trenden under

enkammartiden varit att enighetsgraden minskat kontinuerligt. Trenden förklaras i sin tur av en underliggande tendens som förstärkts kraftigt under de två senaste valperioderna – att initiativ i allt högre grad utgörs av tillkännagivanden vilka oftare är oeniga jämfört med laginitiativ.

Enligt Lindvall et al. (2017: 87) är oppositionspartiets goda möjligheter till inflytande i riksdagsutskotten ett av flera skäl till att minoritetsregeringar varit både vanliga och välfungerande i Sverige. Grundlagberedningen (GLB) konstaterade att initiativrätten innan 1969 inte hade lett till ”olägliga ingrepp” i minoritetsregeringarnas verksamhet. Frågan är nu om initiativrättens de facto användning utvecklats på ett sätt att det finns skäl att göra en ny bedömning i frågan. Som GLB konstaterade kunde en viss begränsning av riksdagens initiativmöjligheter vara ett naturligt inslag i befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering. Som skäl för att GLB:s ursprungliga bedömning alltjämt står sig kan man peka på att endast fem statsrättsligt skarpa initiativ (lag eller budget) har hittills tagits mot regeringspartiernas vilja, varav tre av dessa under 1970-talets slut. Som skäl till det motsatta talar att det principiellt viktiga budgetinitiativ 2013 med ändring av inkomstskatteskiktgränsen var kontroversiell och stred enligt vissa sakkunniga mot riksdagsordningens budgetprocess samt att oberoende granskningsorgan oroas av trenden där det sistnämnda men även andra i närtid antagna budgetinitiativ riskerar att urholka det finanspolitiska ramverket.

Vad gäller politiskt reella laginitiativ är den större bilden inte lika prekär men mer oklar. Å ena sidan har utskotten sällan vidtagit några större beredningsåtgärder, så som att höra Lagrådet, i vart fall under enkammartidens första 30–40 år. Å andra sidan verkar utskotten ha följt KU:s uttalande om att vara restriktiva med att själva arbeta fram *omfattande* förslag. Relativt få initiativ har avstyrkts av Lagrådet. Även om några uppmärksammade lagförslag<sup>67</sup> beredda i utskott har avstyrkts av rådet de senaste åren har dessa inte formellt varit utskottsinitiativ. Det är även oklart huruvida utskotten avstått från laginitiativ utan beredning inom Regeringskansliet. Sammantaget ger denna artikels genomgång varken grund eller skäl till att frångå tidigare iakttagelser och slutsatser från sakkunniga (t.ex. Axberger 2016: 144 f. och Mattson 2015: 683) och parlamentariska utredningar (2012/13:URF3: 179) om att riksdagen saknar tillräcklig beredningsapparat för att ta fram lagstiftning och andra beslut av mer kvalificerad art och att arbetsfördelningen mellan regering och riksdag i beredningen av lagar bör ligga fast. Frågan om riksdagen bör skaffa sig större lagberedningsresurser (se avsnitt 6) torde kräva grundliga överväganden i de komplicerade och omfattande konstitutionella aspekter som är starkt sammanknutna med den ovannämnda fördelningen. Vad gäller utskottsinitiativ föranledda av kriser är bilden blandad. Men dessa initiativ

67 Se t.ex. Lagrådet (2020b, 2020c och 2017).

kan i vart fall inte entydigt sägas vara mer eniga. Tvärtom har även krisinitiativ antagits utan regeringspartiernas stöd.

Även om operationaliseringarna av våra hypoteser med faktorer som fokuserar på ökad konfliktnivå och fragmentisering gav vissa svar saknas en djupare förståelse av orsakerna till variationen i initiativrättens användning. Nästa steg bör vara att fokusera på de aktörer som de facto använder rätten: riksdagspartierna. Sådana kvalitativa studier skulle också bättre kunna testa Arters (2003: 85) tanke om att initiativ tas i syfte att politisera och uppmärksamma till synes tekniska frågor och att initiativen under dessa omständigheter snarare bör ses som ett uttryck för konflikt mellan partier än som ett mått för utskottens kohesion. Bilden av initiativen tagna under kristider antyder något åt det hållet. Kan förändringar i initiativrättens användning härledas till riksdagspartiernas agerande och syn på mjuka institutionella värden, såsom förarbetsuttalanden om hur riksdagens processer och konstitutionella verktyg är tänkta att användas? Ett annat fokus skulle kunna vara utskottens inre arbete. Det är till exempel möjligt att den ökande oenigheten döljer en situation där partierna i detta arbete faktiskt *strävat* – men misslyckats – att nå enighet helt i enlighet med KU:s förarbetsuttalanden.

Kanske borde kommande studier återknyta till institutionalismens teoretiska utgångspunkter (Hall & Taylor 1996). I vilken utsträckning påverkar interaktionen mellan aktörer och institutioner politiska resultat (jfr North 1990, Ostrom 1990) och hur stabila och motståndskraftiga är institutioner (jfr Pierson 2000, Streck & Thelen 2000) mot förändringar? I formell mening har utskottens initiativrätt motstått tidigare inskränkingsförsök (se avsnitt 3). Samtidigt visar vår data att oppositionen i riksdagen har börjat använda utskottsinitiativen på ett helt nytt sätt. Nästan som en hammare i en parlamentarisk situation där alla stridsfrågor – oberoende om dessa är stora eller små, politiska eller tekniska – ses som nya spikar. Andra studier av konstitutionella verktyg som var tänkta att användas med stor urskillning, till exempel filibustern i den amerikanska senaten (se Sinclair 2002 och 2014, Arenberg et al. 2012, Shepsle 2017), har visat att instrument kan användas på sätt som hamnar på kant med deras ursprungliga syften. Ett annat intressant framtida forskningsspår skulle därför kunna vara komparativa studier där nya data om skillnader och likheter i sättet på vilket utskottsinitiativ används tas fram.<sup>68</sup>

Ytterligare studier skulle kunna söka att testa om polariseringen i det politiska systemet eller nya mått på regeringars parlamentariska styrka kan förklara variationen i sättet som institutioner och parlamentariska verktyg används. Vi har sett hur skarpa tillkännagivanden – ”motgångstillkännagivanden” (Bolin

68 Som tidigare nämnts ingick de svenska, isländska och skotska parlamenten i Arters (2003) studie. Framtida studier skulle kunna utöka antalet länder med t.ex. Österrike och Sydafrika (se Arter 2006) samt Estland och Lettland (se Pettai & Madise 2006).

& Larue 2016) – har bedömts ge en god bild av denna styrka (se Oscarsson et al. 2021). Variationen av utskottsinitiativ som riksdagen antagit i strid mot regeringspartiernas önskan verkar bära stora likheter med mönstret för främst andelen men även antalet av denna särskilda typ av tillkännagivanden. Möjligen reflekterar dessa två variabler samma övergripande trend? En sista reflektion i sammanhanget är att våra data stämmer väl in i det som Backlund (2020: 227) pekar på med avseende på oppositionspartiernas nya sätt att använda konstitutionellt oföränderliga verktyg för att nå politiskt inflytande på en regering – utan att kasta omkull den sistnämnde. Frågan om huruvida befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering bör justeras i någon del, exempelvis genom att initiativrätten inskränks eller förändras på annat sätt är något som de politiska partierna själva äger. Utifrån denna studie kan vi i vart fall säga att utvecklingen hittills inte gör frågan om hur initiativrätten ska vara beskaffad mindre angelägen att på nytt undersöka och eventuellt ompröva.<sup>69</sup>

## Referenser

- Andeweg, Rudy B., 2013. "Parties in Parliament: The Blurring of Opposition", in W. Müller & H. Narud (red.), *Party Governance and Party Democracy*. New York: Springer.
- André, Audrey, Depauw, Sam & Martin, Shane, 2016. "Trust Is Good, Control Is Better": Multiparty Government and Legislative Organization", *Political Research Quarterly* 69(1), s. 108–120.
- Arenberg, Richard A., Dove, Robert B., Udall, Mark & Kaufman, Ted, 2012. *Defending the Filibuster: The Soul of the Senate*. 2nd edition. Bloomington: Indiana University Press.
- Armingeon, Klaus, Wenger, Virginia, Wiedemeier, Fiona, Isler, Christian, Knöpfel, Laura, Weisstanner, David & Engler, Sarah. 2020. *Comparative Political Data Set 1960-2018*. Bern: Institute of Political Science, University of Berne.
- Arter, David, 2006. "Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures", *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4), s. 245–257.
- Arter, David, 2003. "Committee cohesion and the 'corporate dimension' of parliamentary committees: A comparative analysis", *The Journal of Legislative Studies* 9(4), s. 73–87.
- Axberger, Hans-Gunnar, 2016. *2015 års riksrevisorerers förändringsarbete m.m. – Redovisning av ett externt utredningsuppdrag*. Diarieförd promemoria (dnr 280–2016/17) vid Riksdagsförvaltningen.

69 Kort tid efter att denna artikel i allt väsentligt hade färdigställts biföll riksdagen den 21 juni 2021 – för första gången under enkammartiden – ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern. Med viss risk för att klandras för en efterhandsanalys framstår det såväl höga som accelererande antalet initiativ som beslutats mot regeringspartiernas vilja som en profetisk indikator på ett prekärt parlamentariskt läge för en regering. En annan aspekt som ytterligare stärker bilden av regeringens svåra läge är att flera av dessa initiativ har sedan november 2020 antagits av en blocköverskridande opposition, något som tidigare ytterst sällan har förekommit under enkammartiden.

- Aylott, Nicholas & Bergman, Torbjörn, 2004. "Almost in Government, But Not Quite: The Swedish Greens, Bargaining Constraints and the Rise of Contract Parliamentarism", Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Uppsala, April.
- Backlund, Anders, 2020. *Isolating the Radical Right – Coalition Formation and Policy Adaptation in Sweden*. Stockholm: Södertörn University.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41(3), s. 422–449.
- Bengtsson, Bertil, 2009. "Departementen och Lagrådet", *Svensk Juristtidning* 94(2), s. 216–255.
- Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), 2011. *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish democracy. Crumbling political parties, a feeble Riksdag, and technocratic power holders?", i Bergman, Torbjörn & Strøm, Kaare (red.), *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation*. Umeå: Umeå universitet.
- Blondel, Jean, 1997. "Political Opposition in the Contemporary World", *Government and Opposition* 32(4), s. 462–486.
- Bolin, Niklas, 2018. "Det nya svenska partisystemet", i Nord, Lars, Grusell, Marie, Bolin, Niklas & Falasca, Kajsa (red.), *Snabbtänkt – Reflektioner från valet 2018 av ledande forskare*. Mittuniversitetet: Sundsvall
- Bolin, Niklas & Larue, Thomas, 2016. "Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3), s. 307–337.
- Bremdal, Patrik, 2011. *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*. Uppsala: Akademisk doktorsavhandling.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bäck, Hanna & Bergman, Torbjörn, 2015. "The Parties in Government Formation", i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2018. "Sverige behöver underlätta för minoritetsstyren", *Svenska Dagbladet*, 2018-12-01, tillgänglig på <<https://www.svd.se/sverige-behoover-underlatta-for-minoritetsstyren>>, citerad 2021-09-17,
- Bäck, Hanna & Hellström, Johan, 2015. "Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 117(2), s. 261–278.
- Chowanietz, Christophe, 2011. "Rallying around the Flag or Railing against the Government? Political Parties' Reactions to Terrorist Acts", *Party Politics* 17(5), s. 673–98.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per & Roness, Paul G., 2002. "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", *The Journal of Legislative Studies* 8(1), s. 37–62.
- Christiansen, Flemming Juul, 2012. "Raising the Stakes. Passing State Budgets in Scandinavia", *World Political Science* 8(1), s. 184–200.

- Christiansen, Flemming Juul & Damgaard, Erik, 2008. "Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 46–76.
- Daalder, Hans, 1971. "Cabinets and party systems in ten smaller European democracies", *Acta Politica* 6, s. 282–303.
- Dahl, Robert A., 1966. *Political oppositions in Western democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik & Mattson, Ingvar, 2004. "Conflict and consensus in committees", i Döring, Herbert and Hallerberg, Mark (red.), *Patterns of parliamentary behavior: Passage of legislation across Western Europe*. Hants: Ashgate.
- Dibb, Johan, 2020. "Om beredning, kungörelse och ikraftträdande av författningar i kristid", *Svensk Juristtidning* 105(7), s. 534–545.
- Edström, Håkan, 2016. "Gömd eller glömd? – Realism i den svenska riksdagsdebatten", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 529–562.
- Ericsson, Martin, 2020. "Partierna, rösträtten och medborgarskapet – Riksdagsdebatten om utlandssvenskars och ickemedborgares rösträtt efter år 1921", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(2), s. 133–160.
- Finanspolitiska rådet, 2021. *Svensk finanspolitik 2021*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Funk, Kendall D., Morales, Laura & Taylor-Robinson, Michelle M., 2017. "The impact of committee composition and agendas on women's participation: Evidence from a legislature with near numerical equality", *Politics & Gender* 13(2), s. 253–275.
- Gaines, Brian J., Goodwin, Mark, Holden Bates, Stephen & Sin, Gisela, 2019. "Conclusion: prospects for analysing committees in comparative perspective", *The Journal of Legislative Studies* 25(3), s. 434–441.
- Garritzmann, Julian L., 2017. "How much power do opposition have? Comparing the opportunity structures of parliamentary opposition in 21 democracies", *The Journal of Legislative Studies* 23(1), s. 1–30.
- Gerring, John, 2012. "Mere Description", *British Journal of Political Science* 42(4), s. 721–746.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R., 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies* 44(5), s. 936–57.
- Hall, Richard L., & Grofman, Bernard, 1990. "The committee assignment process and the conditional nature of committee bias", *The American Political Science Review* 84(4), s. 1149–1166.
- Hamm, Keith E., Hedlund, Ronald D. & Post, Stephanie S., 2011. "Committee specialization in US state legislatures during the 20th century: Do legislatures tap the talents of their members?", *State Politics & Policy Quarterly* 11(3), s. 299–324.
- Hegeland, Hans, 2006. *Nationell EU-parlamentarism*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Helms, Ludger, 2008. "Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 6–19.
- Hermansson, Jörgen & Kåre Vernby, 2010. "Regeringsombildningar och statsrådskarriärer", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige: ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hirschfeldt, Johan, 2020. "Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick", *Svensk Juristtidning* 105(10), s. 1148–1171.

- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran, 2012. *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: P.A. Nordstedts & Söners förlag.
- Höhmman, Daniel & Sieberer, Ulrich, 2020. "Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments", *West European Politics* 43(1), s. 225–249.
- Håstad, Torgny, 2009. "Hur granskar Lagrådet?", *Svensk Juristtidning* 94(2), s. 210–215.
- Isberg, Magnus, 2019. *Blockpolitikens vara eller icke-vara – Regeringsbildning och majoritetsbildning 1971–1981/82*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Isberg, Magnus, 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademitidning.
- Johansson, Birgitta, 2021a. "Allt vanligare att riksdagen lägger egna lagförslag" *Sveriges radio*, publicerad den 16 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/allt-vanligare-att-riksdagen-lagger-egna-lagforslag/>>, citerad 2021-09-17.
- Johansson, Birgitta, 2021b. "Pressad regering stärker oppositionen i riksdagen" *Sveriges radio*, publicerad den 16 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/pressad-regering-starker-oppositionen-i-riksdagen/>>, citerad 2021-09-17.
- Kaiser, André, 2008. "Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand", *The Journal of Legislative Studies* 14(1/2), s. 20–45.
- Karlsson, Christer & Persson, Thomas, 2018. "The Alleged Opposition Deficit in European Union Politics: Myth or Reality?", *Journal of Common Market Studies* 56(4), s. 888–905.
- Krehbiel, Keith, 1990. "Are congressional committees composed of preference outliers?", *The American Political Science Review* 84(1), s. 149–163.
- Lagrådet, 2020a. *Ökad trygghet för placerade barn och unga*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 29 juni, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2020b. *Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 3 november, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2020c. *Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 25 augusti, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lagrådet, 2017. *Möjlighet att avstå från återkallelse av uppehållstillstånd för arbete*. Utdrag ur protokoll vid rådets sammanträde den 31 oktober, tillgänglig på <<https://www.lagradet.se>>, citerad 2021-09-17.
- Lai, Brian & Reiter, Dan, 2005. "Rally 'Round the Union Jack? Public Opinion and the Use of Force in the United Kingdom, 1948–2001", *International Studies Quarterly* 49(2), s. 255–72.
- Larue, Thomas, 2016. "Om negativa och 'försvunna' tillkännagivanden", *Svensk Juristtidning* 101(4), s. 289–320.
- Larue, Thomas, 2015. "Riksdagens tillkännagivanden till regeringen", *Svensk Juristtidning* 100(2), s. 95–124.
- Laakso, Markku & Taagepera, Rein, 1979. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12(1), s. 3–27.
- Liljeqvist, Nina, 2018. *The asymmetric impact of Europe on national parliaments: the Swedish case*. Florence: European University Institute.



- Lindvall, Johannes, Bäck, Hanna, Dahlström, Carl, Naurin, Elin & Teorell, Jan, 2017. *SNS Demokratirapport 2017 – Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Louwerse, Tom, Sieberer, Ulrich, Tuttnauer, Or & Andeweg, Rudy B., 2021. "Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates", *West European Politics* (online first), s. 1–27.
- Loxbo, Karl & Sjölin, Mats, 2017. "Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014", *Government and Opposition* 52(4), s. 587–613.
- Malmgren, Robert, 1921. *Sveriges grundlagar*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2014. "Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise", *American Journal of Political Science* 58(4), s. 979–996.
- Martin, Lanny W. & Vanberg, Georg, 2011. *Parliaments and coalitions: The role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford University Press.
- Martin, Shane & Mickler, A Tim, 2019. "Committee Assignments: Theories, Causes and Consequences", *Parliamentary Affairs* 72(1), s. 77–98.
- Martin, Shane & Whitaker, Richard, 2019. "Beyond committees: parliamentary oversight of coalition government in Britain", *West European Politics* 42(7), s. 1464–1486.
- Mattson, Ingvar, 2015. "Parliamentary Committees: A Ground for Compromise and Conflict", i Pierre, Jon (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Mattson, Ingvar, 1996. *Förhandlingsparlamentarism: En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund political studies. Lund: Lund University Press.
- Mattson, Ingvar & Strøm, Kaare, 1995. "Parliamentary committees", i Döring, Herbert (red.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Mannheim: Campus.
- Mezey, Michael, 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Mickler, Tim A., 2018. "What Happens after Assignments? The Room for Manoeuvre of Committee Members in the Bundestag and the Tweede Kamer", *Parliamentary Affairs* 72(2), s. 445–463.
- Mickler, Tim A., 2017. "Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales?", *The Journal of Legislative Studies* 23(3), s. 367–391.
- Mueller, John E., 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson", *American Political Science Review* 64(1), s. 18–34.
- Murray, Rainbow & Sénac, Réjane, 2018. "Explaining gender gaps in legislative committees.", *Journal of Women, Politics & Policy* 39(3), s. 310–335.
- North, Douglass C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, Philip, 2008. "Making Sense of Opposition", *The Journal of Legislative Studies* 14(1-2), s. 236–250.
- Olsson, Lova, 2021. "MP vill att partierna enas om spelregler för budgeten", *Sveriges Radio*, publicerad den 23 maj och tillgänglig på <<https://sverigesradio.se/artikel/mp-vill-att-partierna-enas-om-spelregler-for-budgeten>>, citerad 2021-09-17,
- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergström, Annika & Hellström, Johan, 2021. *SNS Demokratirapport 2021: Polarisering i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pansardi, Pamela & Vercesi, Michelangelo, 2017. "Party Gate-Keeping and Women's Appointment to Parliamentary Committees: Evidence from the Italian Case", *Parliamentary Affairs* 70(1), s. 62–83.
- Petersson, Olof, 2020. "Kan vi få en riksprocess som den i USA här i Sverige". *Dagens Nyheter*, publicerad den 28 januari och tillgänglig på <<https://www.dn.se/debatt/kan-vi-fa-en-riksprocess-som-den-i-usa-har-i-sverige/>>, citerad 2021-09-17.
- Pettai, Vello & Madise, Ülle, 2006. "The Baltic parliaments: Legislative performance from independence to EU accession", *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4), s. 291–310.
- Pierson, Paul, 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94(2), s. 251–267.
- Polsby, Nelson, 1975. "Legislatures", i Greenstein, Fred & Polsby, Nelson (red.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley.
- Pålsson, Anne-Marie, 2011. *Knappttryckarkompaniet: rapport från Sveriges riksdag*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis AB.
- Reuterskiöld, Carl-Axel, 1924. *Sveriges grundlag: med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m.* Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Richardson, Jan Fredrik, 1988. "Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen – Syfte, praxis och funktion", *Statsvetenskaplig tidskrift* 91(1), s. 75–79.
- Riksdagsförvaltningen, 2018. *Betänkandehandboken – juni 2018*. Stockholm: Riksdagsförvaltningen.
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats, 1992. "Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament", i Damgaard, Erik (red.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sannerstedt, Anders, 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Shepsle, Kenneth A., 2017. *Rule Breaking and Political Imagination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sinclair, Barbara, 2014. "Is Congress Now the Broken Branch?", *Utah Law Review* 4(1), s. 703–724.
- Sinclair, Barbara, 2002. "The '60-Vote Senate': Strategies, Process, and Outcomes", i Bruce I. Oppenheimer (ed.), *U.S. Senate Exceptionalism*. Columbus: Ohio State University Press.
- Sjölin, Mats, 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund political studies. Lund University Press.
- Sjölin, Mats, 1991. "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94(2), s. 125–148.
- Skoog, Anna & Ewald, Hugo, 2020. "Lagrådet sågar första förslagen i lex Lilla hjärtat", *Dagens Nyheter*, publicerad den 30 juni och tillgänglig på <<https://www.dn.se/nyheter/sverige/lagradet-lex-lilla-hjartat-bor-inte-goras-till-lag/>>, citerad 2021-09-17.
- Sterzel, Fredrik, 1966. *Riksdagsordningen 1866 – 1966. Utgiven på uppdrag av kommittén för firandet av representationsreformens 100-årsjubileum*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.

- Stjernquist, Nils, 1966. "Riksdagens arbete och arbetsformer", i *Samhälle och riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning: utgiven i anledning av tvåkammarriksdagens 100-åriga tillvaro*. Del IV. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Stordrange, Bjørn, 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen, 2005. *Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, Kaare, 1998. "Parliamentary committees in European democracies", *The Journal of Legislative Studies* 4(1), s. 21–59.
- Strøm, Kaare, 1990. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Social Science Statistics, 2021a. *Pearson Correlation Coefficient Calculator*, tillgänglig på <<https://www.socscistatistics.com/tests/pearson/default.aspx>>, senast hämtad den 30 juli 2021.
- Social Science Statistics, 2021b. *Spearman's Rho Calculator*, tillgänglig på <<https://www.socscistatistics.com/tests/spearman/default.aspx>>, senast hämtad den 30 juli 2021.
- SOU 1963:18. *Författningsutredningen: VI. Sveriges statskick. Del 3. Motiv. Förslag till riksdagsordning*. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*. Betänkande av Grundlagberedningen. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1969:62. *Ny utskottsorganisation*. Betänkande av Grundlagberedningen. Stockholm: Esselte AB.
- SOU 1972:15. *Grundlagberedningen: Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*. Stockholm: Göteborgs Offsettryckeri.
- SOU 2007:17. *Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2013:73. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Slutbetänkande av Budgetprocesskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2016:67. *En översyn av överskottsmålet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2018:31. *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Tingsten, Herbert, 1934. "Utskottsväsendet" i *Sveriges riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning*. Band 11. Stockholm: Viktor Petterssons förlag.
- Törnell, Bengt, 1996. *Riksdagspraxis*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Törnell, Bengt, 1992. "Hemställan och reservationer", i Grenfors, Gunnar, Forsberg, Anders och Thufvesson, Bengt (red.), *Framställning av utskottsbetänkanden*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Warwick, Paul V., 1994. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wegmann, Simone, 2020. "Policy-making power of opposition players: a comparative institutional perspective", *The Journal of Legislative Studies* (online first), s. 1–26.

- Wehner, Joachim, 2007. "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy* 14(2), s. 313–332.
- Wetterberg, Gunnar, 2021. "Riksdagen måste sluta göra regeringens jobb" *Expressen*, publicerad den 29 maj och tillgänglig på <<https://www.expressen.se/ledare/gunnar-wetterberg/riksdagen-maste-sluta-gora-regeringens-jobb/>>, citerad 2021-09-17.
- Whitaker, Richard, 2005. "National parties in the European Parliament: An influence in the committee system?", *European Union Politics* 6(1), s. 5–28.
- Willumsen, David M. & Öhberg, Patrik, 2017. "Toe the line, break the whip: explaining floor dissent in parliamentary democracies", *West European Politics* 40(4), s. 688–716.
- Yläoutinen, Sami & Hallerberg, Mark, 2008. "The role of parliamentary committees in the budgetary process in the Central and Eastern European countries", i Ganghof, Steffen, Hönnige, Christoph & Stecker, Christian (red.), *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Yordanova, Nikoleta, 2009. "The rationale behind committee assignment in the European Parliament: Distributive, informational and partisan perspectives", *European Union Politics* 10(2), s. 253–280.

# Demokrati: ”liberal” och ”illiberal”

Mats Lundström<sup>1</sup>

## Democracy: “liberal” and “illiberal”

This essay critically discusses the use of the prefixes “liberal” and “illiberal” before the word “democracy”. It is claimed that there has been a “liberalization” of the concept of democracy in a double sense. Firstly, what has usually been called democracy (without a prefix) is now often referred to as “liberal democracy”. Secondly, defective democracies in which democratic freedoms and rights are restricted have been called “illiberal democracies”. This conceptual shift implies that the conventional distinction between democracy and liberal constitutionalism becomes blurred. Both democracy and liberalism have been drained of some of its core principles, and this has been exploited by authoritarian populists who oppose both. In an analysis of Robert Dahl’s conception of democracy, it is argued that it is misleading to call him a “liberal democrat”. According to Dahl, democratic freedoms and rights are internal to democracy as such, and should not be confused with liberal rights that are typical for liberal constitutionalism.

It is of importance to be aware that the principle of democracy and that of liberalism are not identical, that there exists even a certain antagonism between them. For according to the principle of democracy the power of the people is unrestricted... Liberalism, however, means restriction of governmental power, whatever form the governmental power may assume. It means restriction on democratic power. Hence democracy is essentially government *by* the people (Hans Kelsen 1955: 3).

## 1. Inledning

Det tycks ha skett en liberalisering av demokratibegreppet i dubbel bemärkelse. Å ena sidan används numera ofta uttrycket ”liberal demokrati” som synonymt

<sup>1</sup> Jag vill tacka Ludvig Beckman, Donald Söderlind och Björn Östbring för värdefulla kommentarer. Ett tack riktas även till deltagarna i Skytteanska forskningsseminariet och till deltagarna i en konferens inom Svenska nätverket för politisk teori 10–11 maj 2021.

med demokrati. I rapporten från SNS Demokratiråd 2017 hävdas det: "För en anhängare av liberal demokrati är syftet med demokratiska institutioner att kanalisera och hantera politiska konflikter, inte att dessa konflikter ska upphöra" (Lindvall m.fl. 2017: 41). Måste man vara "liberal demokrat" för att ha det syftet? Samma syfte tillskrev Tingsten anhängare av demokrati – utan prefixet "liberal": "Demokratins centrala problem blir gemenskapens bevarande trots konflikterna" (Tingsten 1945: 133). Med ett känt citat av Ernest Barker hävdade Tingsten att demokrati innebär att "agree to differ" (Tingsten 1945: 83). Kan demokrati innebära något annat?

Numera påstås Robert Dahl vara en "liberal demokrat". Skälet är att han förespråkar "grundläggande friheter, såsom yttrandefrihet, organisationsfrihet och åsiktsfrihet" (Anckar m.fl. 2013: 39; jfr Mudde & Kaltwasser 2017: 81). Men varken Dahl eller Tingsten skulle hävda att de försvarar en specifik "liberal" form av demokrati bara för att de inkluderar demokratiska fri- och rättigheter i demokratibegreppet. Båda har med enfaset hävdats att det inte kan råda demokrati av något slag utan demokratiska fri- och rättigheter (Dahl 1989: 167; Tingsten 1933: 12f).

Den andra sidan av demokratibegreppets liberalisering, som hänger ihop med den första, är att mer eller mindre auktoritära politiska system, där demokratiska principer kränks, kallas "illiberala demokratier" – inte bara av dess makthavare, utan av många statsvetare och journalister (Lundström 2019; jfr Liedman 2019). I boken *Populism – a very short introduction* hävdas att populisterna som Victor Orbán och hans parti Fidesz i Ungern är "...essentially democratic, but at odds with liberal democracy" (Mudde & Kaltwasser 2017: 81).

Varför kallas de som försvarar demokratiska fri- och rättigheter "liberala demokrater" och de som försvarar inskränkningar i demokratiska fri- och rättigheter "illiberala demokrater"? Varför inte kalla de förra demokrater och de senare antidemokrater – som *dessutom* är anti-liberaler? Det nya språkbruket innebär att både demokratins och liberalismens bärande principer urholkas. Demokrati reduceras till ett system med någon form av folklig preferensaggregering utan de rättigheter som möjliggör en fri preferensbildning och kontroll av agendan. Dessa rättigheter hänförs istället till "politisk liberalism" (Gustavsson 2018 a, b). Demokratiska fri- och rättigheter görs därmed till ett slags liberalt tillval till demokrati. Detta innebär att de typiskt liberala konstitutionella principerna som innebär att demokratin bör begränsas för att skydda olika rättigheter som inte har med demokrati att göra, inte längre blir utmärkande för det som kallas liberal demokrati.

I den här uppsatsen förs en kritisk diskussion om denna begreppsförskjutning. Det primära syftet är inte att argumentera för vare sig demokrati eller liberalism, utan att försöka klargöra hur demokrati förhåller sig till liberalism. Ett indirekt normativt syfte kan dock inte förnekas: att polemisera både mot populisterna som

med hjälp av ett nytt språkbruk vill legitimera ett auktoritärt styrelseskick, och mot de statsvetare som inte tycks förstå att det är det som sker.

Diskursanknytningen är medvetet begränsad och något "provinsiell": i fokus står två statsvetare som i hög grad påverkat både den politiska och statsvetenskapliga debatten i Sverige, nämligen Herbert Tingsten och Robert Dahl. Deras så kallade "proceduriella" demokratibegrepp, och deras förklaring av vad det innebär, lyfts fram och analyseras – i polemik mot dem som påstår att de är "liberala demokrater". Uppsatsen anknyter också till den tingstenska debatten om "innehållsliga" definitioner av "demokrati". Därvidlag är uppsatsens syfte också att belysa svensk demokratidebatt ur ett idéhistoriskt perspektiv – en debatt som ofta handlat om att kalla saker vid deras rätta namn.

## 2. Varför är frågan om hur man bör definiera "demokrati" viktig?

Det enkla svaret på den frågan ges av Jürgen Habermas i en av sina diskursetiska principer: olika talare får inte tillskriva samma språkliga uttryck olika innebörd (Habermas 1992: 49).<sup>2</sup> Skälet till denna regel är att man måste ha ett gemensamt språk för att kunna föra ett samtal. Ett samtal om demokratins värde eller dess förekomst försvåras om man inte menar samma sak med "demokrati".

Definitioner är språkliga koordinationsnormer som tillordnar termer en specifik innebörd, vilken i sin tur avgränsar dess referens (Föllesdal et al 1990: 253). Språket kan ses om en kommunikativ infrastruktur som måste upprätthållas av alla dem som använder den. Det är ungefär det Sartori menar när han vänder sig mot "stipulativister", som föredrar nya och egna definitioner av centrala statsvetenskapliga termer som "demokrati".

An arbitrary bridge (free from the law of gravity) is a bridge that falls down. An arbitrary ship sinks. And if language really were arbitrary (in the meaning intended by the stipulativists), this would simply mean that we have no language (Sartori 1984 : 61).

Utan en gemensam definition av termen demokrati, riskerar även dess referens, det vill säga demokratin, att bli "a bridge that falls down".

Därför anses lexikalitet, det vill säga anknytning till allmänt vedertaget språkbruk vara ett krav på en definition av "demokrati" (Tingsten 1933: 58; Sartori 1984: 61; Tännsjö 1992: 3). Definitioner av "demokrati" formuleras vanligen utifrån ordets ursprungliga betydelse i Athen på 400-talet före vår tidsräknings början. Ordet demokrati har haft en relativt konstant deskriptiv innebörd, som Norberto Bobbio framhåller:

2 För en sammanfattning av Habermas diskursetik se Gauss 2003: 121f. Se även Habermas 2008 och Habermas 1995.

[D]emokrati är, som etymologin visar, folkets styre, i motsats till den styrelseform där en enda människa eller få människor sitter vid styret. Vad man än må säga, och trots seklernas gång och alla diskussioner kring olikheterna mellan antikens och den moderna tidens demokrati, har termens allmänna deskriptiva betydelse inte förändrats, även om dess värdeladdning har ändrats med epoker och doktriner (Bobbio 1993: 77).

Att "demokrati" ges en deskriptiv innebörd som anknyter till vanligt språkbruk innebär att definitionsfrågan inte handlar om att formulera ett normativt ställningstagande om ett gott statskick; en definition av "demokrati" anger en språkregel som man kan enas om oavsett vad man anser om värdet av demokrati.

Denna uppfattning delas inte av dem som hävdar att demokratibegreppet med nödvändighet är "essentially contested" eftersom termen demokrati refererar till ett styrelsekick som kan rättfärdigas av olika grundläggande normativa principer (Gallie 1956).<sup>3</sup> En definition av "demokrati" görs då till en formulering av ett politiskt ideal som grundas på normer som omfattas av den som formulerar definitionen.<sup>4</sup> Men en definition av "demokrati" anger inte ett normativt påstående om demokratins rättfärdigande. Platon och Rousseau menade ungefär samma sak med "demokrati" samtidigt som de var oeniga om dess rättfärdigande. En förutsättning för att denna oenighet skall bli tydlig är en enighet i definitionsfrågan. Strängt taget kan man inte diskutera demokratins rättfärdigande utan att först enas om ett vad "demokrati" betyder. För den som är intresserad av en klar och tydlig argumentation för (eller emot) demokrati finns det goda skäl att betrakta definitionen av "demokrati" som en normativt neutral språkregel.

Tesen att demokratibegreppet är "essentially contested" är överdriven.<sup>5</sup>

3 Jack Lively gör sig till tolk för detta synsätt när han skriver: "... any attempt to define democracy (...) must involve some commitment to political positions, some positive evaluation of the justifications proffered for different kind of political systems" (Lively 1975: 2). Lively väljer att definiera "demokrati" som politisk jämlikhet. Men han förklarar inte varför definitionen måste uttrycka ett normativt ställningstagande för politisk jämlikhet. Men kan definiera demokrati i termer av politisk jämlikhet utan att hävda att politisk jämlikhet rättfärdigar demokrati.

4 Jfr Premfors (2000: 22) som hävdar att: "... ingen – med trovärdigheten i behåll – kan göra anspråk på att den egna definitionen av begreppet är den enda rätta och, vidare, att en föreslagen definition alltid måste åtföljas av argument varför just denna har valts. Och – för att sluta cirkeln – sådana argument är alltid i grunden normativa." Med "normativa" argument avser Premfors argument som vilar på politiska normer och ideal. Men en definition av "demokrati" kan vila på begreppsanalytiska normer som handlar om klarhet och analytisk adekvans.

5 David Beetham, som var ansvarig för *The Democratic Audit* i Storbritannien hävdar att: "Some would even put the word democracy into the category of 'essentially contested concepts', whose definition depends irreducibly on the theorists ideological presuppositions. In my judgement, the amount and significance of such disagreements has been greatly exaggerated. Most of the disagreements turn on closer inspection to be not about the meaning of democracy, but about its desirability or practicability: about how far democracy is desirable, or about how it can be most effectively, or sustainably realized in



Jörgen Hermansson gör en riktig iakttagelse när han hävdar att "det råder en betydande enighet bland moderna statsvetare om att demokratin bör uppfattas som en politisk procedur som kännetecknas av att folket utövar den politiska makten under jämlika former" (Hermansson 2003: 192).

Tesen är också tvivelaktig i metodologiskt hänseende. Den bygger på en felaktig föreställning om vad en definition av ett visst ord, till exempel "demokrati" är. Den är en språkregel som anger ett ords innebörd. Den uttrycker inga normativa påståenden om ordets referens. Inte heller uttrycker den några empiriska påståenden om ordets referens. Det är fullt möjligt att vara enig om en definition av "demokrati" och samtidigt vara oenig om demokratin värde eller dess empiriska samband med andra variabler. Ett vanligt missförstånd är att en definition av "demokrati" postulerar ett empiriskt samband mellan de olika företeelser som enligt en viss definition konstituerar demokrati.<sup>6</sup> Ett empiriskt samband mellan demokrati och en annan variabel kan inte vara ett argument för att inkludera denna variabel i definitionen av "demokrati".<sup>7</sup> Att det finns ett historiskt (empiriskt) samband mellan demokrati och liberala institutioner, till exempel maktdelning och materiell rättsstat, påverkar inte den begreppsliga skillnaden mellan demokrati och liberalism (Ross 1968: 111; jfr Rothstein et al 1995: 122).

Men även om det finns en allmänt accepterad lexikalisk definition av "demokrati" i termer av "folkstyre", ställs statsvetare inför uppgiften att rekonstruera demokratibegreppet för att undvika vaghet och mångtydighet (Sartori 1984). En rekonstruktiv definition kan sägas vara en kombination av en lexikalisk och en – i begränsad mening – stipulativ definition. Man utgår ifrån ett dominerande språkbruk, men ger termen en mer exakt innebörd än i det dominerande språkbruket. Här ställs man inför begreppsanalytiska

practice. Such disputes are entirely proper, but it is misleading to present them as disputes about the meaning of democracy" (Beetham 1994: 27).

- 6 Axel Hadenius gör sig till tolk för denna tanke när han skriver: "Thus the problem arises concerning how the definition should be delimited. The overall objective is indeed to specify a concept which can be used in causal analysis, that is to examine the empirical connection between democracy and a number of external features. But already in order to determine what is to be explained (democracy) we must posit several empirical assumptions. And since these are inherent in the concept they are, so to speak, fixed; they cannot be held upon for later empirical testing. At the same time we wish, when performing a study, to test as much as possible, which means that we want a minimum of 'locks' at the outset of our work ... Consequently this is the problem: the more we postulate in the definition, the less there is to study" (Hadenius 1992: 8) Hadenius tycks mena att definitioner postulerar empiriska samband och att de därför hindrar forskaren från att testa dessa empiriska samband. Men en definition postulerar inga empiriska samband; den stipulerar bara ett språkbruk. Man kan definiera "demokrati" i termer av de tre definierande egenskaperna x, y och z utan att postulera ett empiriskt samband mellan x, y och z.
- 7 Om man till exempel definierar "demokrati" så att demokratibegreppet inkluderar privat äganderätt, vilket Gösta Bohman ville göra i mitten av 1980-talet, så innebär inte det att man påstår att privat äganderätt är en empiriskt nödvändig förutsättning för demokrati – vilket var Gösta Bohmans argument för att inkludera privat äganderätt i demokratibegreppet (Lundström 2001a: 39). En sådan definition säger bara att ett politiskt system utan privat äganderätt inte kan kallas demokrati. En definition postulerar bara analytiska samband.

problem som inte bara är en "termfråga". Man anger en innebörd i termen demokrati som innebär att man stipulerar vissa analytiska villkor för att kalla en stat en "demokrati". Robert Dahls rekonstruktion av demokratibegreppet, som behandlas nedan, är exempel på det.

Det finns många andra förslag på rekonstruktiva definitioner av "demokrati" som utgår från ett dominerande språkbruk (se Lundström 2001a för en översikt). I regel beror oenigheten om vilken definition som är lämplig främst på begreppsanalytiska överväganden och på olika forskningssyften – inte på skilda normativa uppfattningar om demokratins värde eller rättfärdigande.

Det förekommer dock att olika normativa föreställningar om demokrati indirekt styr rekonstruktionen av demokratibegreppet (Lundström 2001a). Schumpeters "minimalistiska" definition av "demokrati" är ett exempel.<sup>8</sup> Den avser att uttrycka en normativ tes om att demokratins värde består i att den undviker inbördeskrig (Przeworski 1999). Därför behöver inte allmän rösträtt inkluderas i definitionen av "demokrati". Schumpeter går dock med på att rösträtt är en variabel som ingår i demokratibegreppet. Han skulle kunna gå med på Alf Ross idealtypsdefinition av demokrati, som möjliggör en gradering av stater med avseende på demokrati.<sup>9</sup> Men då skulle det framgå att han förordar en låg grad av demokrati. Det är retoriskt mer fördelaktigt att formulera en definition av "demokrati" som bortser från rösträttens omfattning.

Den positiva värdeladdningen i ordet "demokrati" gör det tacksamt att använda i "övertalningsdefinitioner" (Stevensson 1969). Innebörden av "demokrati" modifieras så att ordet betecknar något som inte är demokrati. Denna typ av definitioner är inte ovanliga i politisk retorik.<sup>10</sup> Men det är inget skäl för statsvetare att gå med på sådana definitioner (Naess 1968: 26). Det märkliga är att flera statsvetare gjort det i kölvattnet av antidemokratiska populisters beskrivning av inskränkningar av demokratiska fri- och rättigheter i termer av "illiberal demokrati".

8 "The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for peoples votes." Schumpeter 1952, s 250, citerad i Lively 1975, s 37.

9 Ross (1968: 94) definierade demokratin "... som den statsform, där statsmakten (den politiska makten, 'suveräniteten') rättsligt tillkommer folket i dess helhet och icke endast en enskild person, eller en bestämd, begränsad krets av personer. Det demokratiska momentet, folkets inflytande på utövande av offentlig myndighet, kan variera med hänsyn till: *Intensitet*, dvs. med hänsyn till omfånget av den personkrets som får tillstånd att deltaga i omröstningar och val. *Effektivitet*, dvs. med hänsyn till den verkningsgrad, varmed folket förmår göra sina synpunkter gällande. *Extensitet*, dvs. med hänsyn till den omfattning, vari det folkliga inflytandet och den folkliga kontrollen utsträcker till att gälla färre eller flera av statsmaktens olika förgreningar" (jfr Elster 1998).

10 Alf Ross beskrev fenomenet så här: "Det kan t.ex. hända att man av politiska orsaker, för att utnyttja den känslomässiga goodwill, som hos ett folk är förknippad med ett visst ord, önskar utsträcka dess betydelsfår till att också omfatta vissa företeelser, som kan dra nytta av denna goodwill – oavsett om en sådan begreppsbyggnad är vetenskapligt ändamålsenlig. Man åstadkommer därigenom, att väsentliga olikheter maskeras och att den allmänna opinionen vilseleds" (Ross 1968: 85).

### 3. Tingstens demokratidefinition och "vakhundsfilosofin"

Det har hävdats att Herbert Tingstens begreppsanalytiska texter om demokrati styrs av ett slags "vakhundsfilosofi" (Hermansson 2003: 291). Hans tes "om demokrati som överideologi" i kombination med denna "vakhundsfilosofi" påstås ha haft ett "fördärvligt inflytande på den svenska demokratidebatten, särskilt då inom forskarsamhället" (Hermansson 2003: 291). Skälet är, enligt Hermansson, att en debatt om demokratins normativa grundvalar har fått stå tillbaka för en diskussion av definitionsfrågor. Men det huvudsakliga skälet till att svenska statsvetare i Tingstens efterföljd inte fört en utförlig diskussion om demokratins normativa grundvalar är att de varit präglade av en hägerströmsk värdenihilism (se Westerståhl 1993 och Hedenius 1974: 103f). Att formulera och driva normativa argument om demokrati ansågs ligga utanför statsvetenskapens uppgift. Däremot kan statsvetare beskriva och analysera normativa argument för och emot demokrati.

Tingstens "vaktslående" av en konventionell definition av "demokrati" syftade till att tydliggöra skillnaden mellan definitionsfrågor och normativa politiska frågor, för att därmed möjliggöra en "redig framställning" av olika argument för och emot demokrati (Tingsten 1933: 57). I den mån han kritiserade vissa definitioner av demokrati, till exempel Carl Schmitts, var syftet att genomskåda en begreppsfriskjutning som avsåg att dölja ett angrepp på demokratin (Tingsten 1933: 57). Om detta är uttryck för en "vakhundsfilosofi" så torde många statsvetare vara "vakhundar" – och anse att detta är helt legitimt både ur intellektuell och politisk synvinkel.

Det har hävdats att Tingsten drevs av ett "intellektuellt moraliserande" i sina idékritiska texter (Hermansson 2005: 290). Men så kan man ju beskriva alla former av idékritisk debatt som bedrivs i akademiska sammanhang. Det flesta statsvetare ägnar sig åt ett slags "intellektuellt moraliserande" – även de som kritiserar Tingsten.

Tingsten ägnade sig främst åt beskrivande (eller intern) idékritik som innebär att man försöker blottlägga oklarheter, motsägelser och brist på empirisk evidens, utan att ta ställning till normativa grundpremissor (Beckman 2005: 97). I Tingstens idékritiska texter om demokrati går dock den "intellektuella moralismen" hand i hand med en underförstådd "politisk moralism". Genom att värna begreppslig klarhet ville Tingsten också värna demokratin (så som den vanligen förstås) mot olika former av totalitära rörelser (Tingsten 1933:1945). Han ville förhindra att demokratins idé förfuskades så att den kan användas för att legitimera olika former av diktatur.

Tingstens "proceduriella" demokratibegrepp var inte unikt, snarare konventionellt. Det har formulerats av flera namnkunniga anglosaxiska statsvetare före Tingsten, till exempel James Bryce (Tingsten 1933: 12) och Ernest

Barker (Naess 1956: 307). Och det har formulerats av många efter Tingsten, till exempel av Brian Barry.<sup>11</sup>

Tingsten formulerade dock aldrig någon utförlig definition av ”demokrati”. I själva verket hävdade han att ”...komma fram till en definition på några rader eller några sidor synes mig icke möjligt och är varje fall ofruktbart” (Tingsten 1945: 98). Istället formulerade han ganska kortfattade begreppsanalytiska teser om demokrati där dess proceduriella innebörd framhålls.

Fokuseringen på demokratins proceduriella sida skall ses ljuset av procedurens (det vill säga majoritetsprincipens) koppling till suverän makt som delas lika mellan medborgare. De procedurer som stipuleras i demokratibegreppet är de regler för politiskt beslutsfattande som är omistliga för att uppnå en jämlik fördelning av makt över en stat. Kritiken mot ”innehållsliga definitioner” var en kritik mot definitioner som för in analytiska villkor som rör beslutens innehåll i en demokrati, till exempel beslut om vilket ekonomiskt system som bör genomföras (se Elvander 1975).<sup>12</sup>

I sitt stora verk *Demokratiens seger och kris* hävdar Tingsten, med hänvisning till ett dominerande språkbruk, 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 – är centrala moment (Tingsten 1933: 58).

I *Demokratiens problem* förklarar han vad ”tron på demokrati” innebär:

Tron på demokrati är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism eller socialism. Den

11 I Brian Barrys definition av ”demokratisk procedur” kan man utläsa samma proceduriella synsätt på demokrati som Tingsten gjorde sig till tolk för: “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” (Barry 1991: 25).

12 Jörgen Hermansson har hävdat att det tingstenska argumentet mot ”innehållsliga demokratidefinitioner” är ”obrukbart” (Hermansson 1986: 255). Hermansson menar att en definition som lägger in politiska rättigheter i demokratibegreppet är lika innehållslig som ”socialistiska” demokratidefinitioner varför även ”den traditionella demokratidefinitionen inbegriper innehållsliga komponenter”. Tingsten ålägger sig inte ”samma restriktion” som dem han kritiserar, hävdar Hermansson. Det som Hermansson tycks mena är att även Tingstens definition lägger en restriktion på innehållet i demokratiska beslut. Men det som Tingsten (och Elvander) ville säga var att om man avskaffar någon av demokratins procedurregler, så avskaffar man demokratin. Detta är en analytisk sanning som följer av en traditionell definition av ”demokrati”. Däremot följer det inte av en traditionell definition av ”demokrati” att demokratin avskaffas om man avskaffar socialismen, skulle Tingsten hävda. Den restriktion Tingsten ålägger sig (och andra) är att inte inkludera överflödiga villkor för demokrati i demokratibegreppet. Men en definition av ”demokrati” måste naturligtvis ha ett innehåll. Frågan är vilket innehåll som är relevant ur analytisk synvinkel. Jfr Brian Barrys definition av ”demokratisk procedur” ovan (not 11).

innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi, i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist (Tingsten 1945: 57).

Tingstens "överideologi-tes" missförstås ofta som en normativ tes om demokratiens värde. Den tolkas som ett slags "demokratism" (Hermansson 2003: 290) som dels säger att argumentet för demokrati är att den är en rättvis procedur, dels att demokrati är ett överordnat värde (Hermansson 1992: 93f). Men av Tingstens tes följer inte några normativa implikationer alls. Den säger varken att "demokratin står över alla andra ideologier" eller "att den helt enkelt bör ges prioritet framför de övriga ideologierna" (Hermansson 2003: 290). Tingstens tes bör förstås som ett begreppsanalytiskt klarläggande av vad demokrati innebär – och därmed vad en "tro" på demokrati innebär.

Tingsten vill bara hävda att en tro på, eller en acceptans av, demokrati är något annat än tro på en mer omfattande politisk ideologi; den är en "tro" på en beslutsprocedur som tilldelar medborgare lika makt. Om man är anhängare av demokrati – oavsett skäl – så innebär det per definition att man accepterar ett visst beslut därför att det fattats enligt en viss beslutsprocedur – även om beslutet går emot den egna ideologin. Därav följer inte att demokrati måste betraktas som något som står över den egna ideologin eller att demokrati har ett överordnat egenvärde. Man kan vara demokrat av instrumentella skäl – för att demokratin på lång sikt antas leda till ett värde som är viktigare än demokrati, till exempel social fred, social rättvisa, välfärd eller moralisk utveckling (jfr Tersman & Tännsjö 2020: 61). Det innebär att försvaret av demokrati är villkorligt. Även om man anser att demokrati har ett egenvärde är det en öppen fråga hur detta egenvärde rangordnas i förhållande till andra värden.

Tingstens "överideologites" säger inget om *varför* företrädare för olika ideologier försvarar demokratin eller hur de *prioriterar* demokratin framför andra värden. Klassiska liberaler anser att vissa rättigheter står över demokratin, vilket leder till slutsatsen att demokratin bör begränsas av någon form av liberal konstitutionalism.

På ett allmänt plan skulle man kunna beskriva tron på konstitutionella principer, demokratiska såväl som liberala, som en "överideologi" och då klargöra att den kan förena företrädare för olika politiska riktningar. Det ligger i begreppet "konstitution" att dess principer kan delas av företrädare för olika ideologier. De kan ingå i en "överlappande konsensus" som Rawls uttrycker det (Rawls 1993: kap 4) om att en viss konstitution är legitim. Däremot behöver man inte vara enig om hur denna konstitution rättfärdigas.

Till skillnad från Rawls ansåg inte Tingsten att frågor om hur man rättfärdigar ett statsskick har med akademisk forskning att göra; han var därför ganska fåordig beträffande de yttersta argumenten för demokrati. När Ingemar Hedenius ställde frågan om vad som rättfärdigar demokratin till Tingsten, svarade han att den frågan var det samma som ”att köra fram till stora trappan” (Hedenius 1974: 104). Med det svaret ville Tingsten hävda att frågan är omöjlig att besvara. Hägerströms värderativism, som Tingsten var starkt påverkad av, innebär att frågan är meningslös och ligger utanför vetenskapens domän. Det hindrade inte Tingsten ifrån att i sista meningen av *Demokratiens problem* hävda att demokratin ”...icke kan motiveras annat än som en strävan att frigöra och utveckla personligheten” (Tingsten 1945: 264). Här skymtar ett liberalt konsekvensargument för demokrati, som påminner om John Stuart Mills. I den meningen var Tingsten en ”liberal demokrat”, men hans demokratibegrepp var inte liberalt.<sup>13</sup>

Att Tingsten gjorde en tydlig åtskillnad mellan demokratiska och liberala principer, framgår av hans beskrivning av USA: s statsskick:

I det amerikanska statsskicket sammanfördes *demokratiska och liberala grundsatser*. Folkmajoriteten skulle härskas, men endast inom vissa gränser och under särskilt angivna villkor. Äganderätt, arvsrätt och avtalsfrihet ansågos lika okränkbara som den politiska friheten. Statens verksamhet skulle begränsas till att ge skydd och upprätthålla de rättsregler som voro nödvändiga för individernas samlevnad och fredliga tävlan. Denna individualistiska, *gammalliberala demokrati* var särskilt lämpad för amerikanska förhållanden (Tingsten 1945: 33, min kursivering).<sup>14</sup>

USA: s statsskick kan alltså, enligt Tingsten, beskrivas som en ”gammalliberal demokrati” – inte bara som en ”demokrati”. Han anknyter även här till ett

13 Rune Premfors hävdar i sin bok *Den starka demokratin* (Premfors 2000: 17) dock att Tingsten företräder ett ”liberalt” demokratibegrepp: ”Denna grundsyn – att demokrati är lika med en samling ’neutrala’ procedurregler för beslutsfattande i stat och kommun, och således inte i vidare mening handlar om hur vi väljer att leva våra liv – har, förefaller det, bestått som det dominerande synsättet hos ledande svenska statsvetare. Det behöver knappast påpekas att det som av många därvid ses som ett renodlat ’inomvetenskapligt’ ställningstagande, om än inte alltid medvetet så i sina konsekvenser, är detsamma som ett entydigt förordande av en liberal demokratiuppfattning.” Premfors tycks mena att Tingstens demokratibegrepp på något sätt exkluderar demokratiska procedurer i andra organ än stat och kommun eller att medborgare väljer att leva enligt ett demokratisk ”etos”. Men den folkakt över en stat som demokrati innebär, enligt Tingstens definition, kan användas för att installera demokratiska procedurer på andra nivåer (i skolor, på arbetsplatser osv.). Enligt Premfors definition av ”liberal demokrati” kan alla som definierar demokrati i termer av makt över en stat genom legalt bindande beslut sägas vara ”liberala demokrater” – även Rousseau. Men då har termen ”liberal demokrati” förlorat sin konventionella innebörd.

14 Tingsten (1933: 339) beskriver principerna för USA: s författning så här: ”Grundlagsfäderna ansågo en obegränsad demokrati ägnad att leda till majoritetsförtryck och ville därför under godtagande av folkstyrelsens grundsats, begränsa dess betydelse genom att uppdelas statsmakten på olika organ. Demokrati och maktindelning blev lösen för författningsverket”. Maktindelning är således inte ett element i demokratin som sådan, enligt Tingsten.

vedertaget språkbruk som innebär att "liberal demokrati" är en demokrati där maktutövningen begränsas av en liberal konstitution som skyddar andra än demokratiska principer. Denna beskrivning av liberal demokrati i termer av en begränsning av demokratin förutsätter att "demokrati" inte är synonymt med "liberal demokrati".

Det bör påpekas att framträdande samtida liberaler som Friedrich Hayek och Karl Popper också var noga med att skilja mellan demokrati och liberalism.<sup>15</sup> De hade samma konventionella (proceduriella) syn på demokratins innebörd som Tingsten gjorde sig till tolk för.<sup>16</sup> I själva verket blir deras argument för liberal konstitutionalism svåra att förstå om man inte håller fast vid en konventionell "proceduriell" definition av "demokrati".

Det är just skillnaden mellan argument för eller emot demokrati och förståelsen av vad demokrati är som gör definitioner av "demokrati" viktiga. För att upprätthålla denna skillnad bör definitionsfrågan betraktas som en begreppsanalytiskt, ideologiskt neutral fråga som inte implicerar ett normativt ställningstagande för ett visst politiskt ideal. Det är därför många statsvetare, inte bara Tingsten, drivits av det som kallats "vakthundsfilosofi". Det är klarhet i argumentationen för demokrati som "vaktsläendet" handlar om. Denna "vakthundsfilosofi" har också varit viktig för Robert Dahl, som vi skall gå in på i nästa avsnitt.

## 4. Var Robert Dahl en liberal demokrat?

Om man söker på "liberal democracy" i sakregistret i Robert Dahls magnum opus *Democracy and its Critics* (Dahl 1989) finner man följande hänvisning: "see limited democracy, 154-55, 169". På dessa sidor diskuteras som det William Riker kallar "liberal democracy", det vill säga en demokrati som begränsas av en liberal konstitution av den typ som finns i USA – en demokratimodell som Dahl är kritisk till och vars demokratiska status han ifrågasätter (Dahl 2003). I dialogen mellan "Advocate" (som är anhängare av "democracy") och "Critic"

15 Ronald Dworkin gör dock ingen strikt åtskillnad mellan demokrati och liberalism. I sin "Detached Conception of Democracy" inkluderas utfall som behandlar alla medlemmar i ett demos med "equal concern and respect", vilket innebär att lagprövningsrätt i enlighet med denna princip inte inskränker demokratin (Dworkin 2000: kap. 4). Mot Dworkin kan man invända att han kan argumentera för sin idé om liberal demokrati utan att ändra på den konventionella definitionen av "demokrati".

16 Hayek skriver om termen "demokrati": "In the case of democracy we must not forget that the word refers solely to a particular method of government. It meant originally no more than a certain procedure for arriving at political decisions, and tells us nothing about what the aims of government ought to be." (Hayek 1979: 98). Popper har en liknande syn på demokratibegreppet: "Democracy as such cannot confer any benefits upon the citizens and should not be expected to do so. In fact democracy can do nothing – only the citizens of the democracy can act.../Democracy provides no more than a framework within which the citizens may act in a more or less organized and coherent way. (Popper 1972a: 350) Han hävdar också att liberalismens första princip är att "The state is a necessary evil: its powers are not to be multiplied beyond what is necessary" (Popper 1972a, s 350), vilket kan sägas vara ett credo för dem som är anhängare av "liberala demokratier".

(som är anhängare av "liberal democracy") förklarar Dahl att rädslan för att grundläggande politiska rättigheter inte skyddas i en demokrati bygger på missförstånd. I den mån demokrati råder måste vissa grundläggande rättigheter respekteras – annars råder inte demokrati, hävdar Dahl:

These specific rights – let me call them primary political rights – are integral to the democratic process. They aren't ontologically separate from – or prior to, or superior to – the democratic process. [...] To the extent that primary political rights are absent from the system, the democratic process does not exist (Dahl 1989: 170).

Med rättigheter som är "integral to the democratic process" avser Dahl rättigheter som är "an essential part of the very conception of the democratic process itself, such as the right to free speech or freedom of assembly" (Dahl 1989: 167). Man kan i princip betrakta alla institutioner som Dahl räknar upp i sin definition av "Polyarchy" (modern representativ demokrati) som "integral rights":

1. Elected officials
2. Free and fair elections
3. Inclusive suffrage
4. Right to run for office
5. Freedom of expression
6. Alternative information
7. Associational autonomy

Dessa sju institutioner är härledda från de fem villkor som Dahl anger i sin definition av en "democratic process" (Dahl 1989: 222):

1. Voting equality
2. Effective participation
3. Enlightened understanding
4. Control of the agenda
5. Inclusion

Dahls definition av "polyarchy" kan ses som en realtypsdefinition av "demokrati", medan definitionen av "democratic process" kan ses som en idealtypsdefinition av "demokrati". Den senare bygger på en rekonstruktion av demokratibegreppet (utifrån dess klassiska innebörd). Den förra är en institutionell operationalisering av de villkor som anges i idealtypsdefinitionen.

I princip har dessa båda definitioner samma begreppsanalytiska innehåll. Det faktum att Dahl nämner specifika demokratiska rättigheter i sin definition av "Polyarchy" innebär inte att han här gör sig till tolk för ett liberalt demokratibegrepp, medan han i definitionen av en "democratic process",



där han inte nämner några rättigheter, gör sig till tolk för ett "illiberalt demokratibegrepp".<sup>17</sup> Demokratiska rättigheter är "integral to the democratic process" även om de inte explicit anges i Dahls idealtypsdefinition; avgörande är att medborgarna har de faktiska handlingsmöjligheter som rättigheterna innebär – annars kan de inte utöva politisk makt på jämlik basis. Men Dahl beskriver inte dessa rättigheter som "liberala rättigheter"; det är ingen skillnad i grad av liberalism mellan idealtypen och realtypen av demokrati. Den senare är inte mer liberal än den förra.

I läroboken *Komparativ politik – institutioner och beteenden* hävdas dock att den "demokrativariant" som Dahl förespråkar kallas "liberal demokrati" (Anckar m.fl. 2013: 39). Dahl påstås vara en av "den liberala demokratidefinitionens främsta företrädare". Skälet är att han förespråkar "grundläggande friheter, såsom yttrandefrihet, organisationsfrihet och åsiktsfrihet".

Här hävdas alltså att det finns en speciell "demokrativariant" där demokratiska fri- och rättigheter upprätthålls, som benämns "liberal demokrati". Man frågar sig vilka andra "demokrativarianter" som finns där dessa rättigheter förnekas medborgarna. Är de överhuvudtaget möjliga? Enligt Dahl är ju dessa rättigheter "integral to the democratic process". Varför kalla demokratiska fri- och rättigheter för "liberala rättigheter"? Är dessa rättigheter ett slags "liberalt tillval" som kan adderas till demokrati?

En som hävdar det är Yascha Mounk när han argumenterar för att Dahl blandar ihop demokrati och liberalism. Hans argumentation bygger på följande begreppsanalytiska teser:

1. A democracy is set of binding electoral institutions that effectively translates popular views into public policy.
2. Liberal institutions effectively protect individual rights such as freedom of speech, worship, press, and association to all citizens (including ethnic and religious minorities).
3. A liberal democracy is simply a political system that is both liberal and democratic – one that both protects individual rights and translates popular views into public policy (Mounk 2018: 27).

Utifrån dessa teser kommer Mounk fram till att:

Dahl's conceptual framework thus bakes the protection of liberal rights into the very definition of democracy. This makes it impossible that democracy and liberalism might be coming apart (Mounk 2018: 26).

17 Denna tolkning av Dahl tycks Mudde och Kaltwasser (2017: 91) göra.

Detta resonemang är ganska halsbrytande. Den logiska förutsättningen för hans kritik är det kan råda demokrati utan demokratiska fri- och rättigheter (förutom rätten att rösta). Då kan man, tycks Mounk mena, separera demokrati och liberalism. Men det Mounk separerar från demokrati är inte liberalism, utan de fri- och rättigheter som ingår i demokratibegreppet.

Låt oss granska Mounks teser i tur och ordning.

1. Att det finns ett bindande valsysteem som översätter folkliga opinioner till praktisk politik räcker inte för att det skall kunna sägas att demokrati råder. Demokrati handlar inte bara om preferensaggregering, utan också om preferensformering – både i sakfrågor och i agendafrågor. Avgörande är hur fri opinionsbildningen är och om folket har kontroll av agendan. Därför krävs alla de rättigheter som Dahl hävdar är "integral to the democratic process" för att man kan säga att det råder demokrati.

I stater som inte uppfyller dessa krav kan det förvisso förekomma valprocedurer. I Iran, till exempel, tillsätts president och parlament i allmänna val. Men kandidaterna måste godkännas av det så kallade "Vaktarrådet"; enbart rättrogna shiamuslimer kan bli valda. Dessutom är yttrande-, press- och organisationsfriheterna inskränkta. Det hindrar inte att det finns "a set of binding electoral institutions that effectively translates popular views into public policy". Problemet är att dessa "popular views" kontrolleras och styrs av regimen. Mounks definition av "demokrati" gör ingen tydlig skillnad mellan "demokrati" och det som kallas "electoral authoritarianism" (jfr Bogaards 2009).

2. När Mounk räknar upp de rättigheter som han kallar "liberala institutioner" anger han i huvudsak demokratiska fri- och rättigheter (även om religionsfrihet inte är en strikt demokratisk frihet). Men till kategorin *liberala* rättigheter hör rättigheter som inte har med demokrati att göra – det kan till exempel gälla privat äganderätt, rätt för homosexuella att bilda familj eller rätt för minoriteter att få skydd för sina kulturella särarter.

Liberala fri- och rättigheter legitimeras inte primärt av att de är nödvändiga för demokrati, utan för att de är rättfärdiga enligt ett liberalt frihetsideal. Skyddet för demokratiska fri- och rättigheter handlar däremot om att skydda de rättigheter som är nödvändiga för att medborgarna skall kunna utöva politisk makt på jämlik basis. Dessa rättigheter är inte, till skillnad från liberala fri- och rättigheter "... ontologically separate from – or prior to, or superior to – the democratic process" (Dahl 1989: 170).

Det hindrar inte att demokratiska fri- och rättigheter var för sig kan motiveras av liberala principer som bygger på individens rätt till frihet i olika avseenden. Klassiska liberaler har försvarat en mängd individuella friheter och rättigheter – både sådana som är nödvändiga för demokrati

och sådan som inte har med demokrati att göra. Men det har primärt inte varit av demokratiska skäl man försvarat medborgerliga rättigheter som ingår demokratibegreppet, utan av naturrättsliga skäl. Samma naturrättsliga argument har riktats mot demokrati. Yttrande- och tryckfrihet, till exempel, betraktades av Voltaire som en naturlig mänsklig rättighet, samtidigt som han var motståndare till demokrati.

Att demokratiska fri- och rättigheter också kan försvaras av liberala skäl innebär inte att demokratin som sådan är liberal. Det är inte heller så att demokratiska fri- och rättigheter kan jämföras med liberala minoritetsrättigheter. De förra är universella rättigheter för alla medborgare i en demokrati, de senare är olika former av grupprättigheter för etniska, religiösa och kulturella minoriteter (Kymlicka 1993: kap. 3). Yttrandefriheten är inte en minoritetsrättighet därför att de som tillhör en minoritet i en demokratisk omröstning har yttrandefrihet. Yttrandefriheten tillförsäkras alla inom ett demos därför att den nödvändig för att fatta löpande demokratiska beslut där nya majoriteter och minoriteter formeras.

3. Mounks definition av "liberal demokrati" bygger, som påpekats ovan, på tanken att det finns något som kallas demokrati (utan prefixet liberal) som inte innebär skydd för demokratiska individuella fri- och rättigheter. Hans tes är att om man adderar dessa "liberala" fri- och rättigheter till institutioner som innebär kollektiv preferensaggregering beträffande offentlig politik så får man liberal demokrati. Men demokratisk maktutövning kräver det som Mounk kallar "liberala rättigheter". Att säga att det råder demokrati utan demokratiska fri- och rättigheter är en motsägelse. Om "liberalism" innebär respekt för demokratiska fri- och rättigheter är "liberal demokrati" en tautologi. Och då är det poänglöst att hävda att "liberal demokrati" är "... a political system that is both liberal and democratic – one that both protects individual rights and translates popular views into public policy". Om denna utsaga skall vara meningsfull så måste demokrati var möjlig utan demokratiska fri- och rättigheter, vilket Mounk inte har visat.

Mounks framställning av förhållandet mellan demokrati och rättigheter tydliggör flera av de missförstånd som leder fram till att demokrati i traditionell mening numera ofta kallas "liberal demokrati" och att Dahl följaktligen sägs vara en "liberal demokrat". Dessa missförstånd vilar på en sammanblandning mellan rättigheter som ingår demokratibegreppet och andra (liberala) rättigheter som inte ingår i demokratibegreppet. Mounks kritik av Dahl för att han inte skiljer mellan demokrati och liberalism, leder till att Mounk skiljer mellan demokrati och demokratiska fri- och rättigheter. (Detta innebär i sin tur att Mounk inte skiljer mellan demokrati och elektoral autokrati.)

När Dahl definierar "polyarki" inkluderar han inga strikt liberala principer, utan enbart fri- och rättigheter som är "integral to the democratic process" (Dahl 1989: 167). Om man betecknar polyarki som "liberal demokrati" uppstår frågan vad man skall kalla ett system som *dessutom* föreskriver skydd för liberala principer och värden som inte har med demokrati att göra, till exempel olika former av minoritetsskydd, maktindelning och materiell rättsstat. Vanligen är det ett sådant system som kallas "liberal demokrati" (Tingsten 1945: 33; Zakaria 1997; Holmström 1998: 59ff; Dahl 1989: 154; Riker 1982: 244).

För att tydliggöra vad liberal demokrati vanligen betyder kan Dahls distinktion mellan tre olika argument för rättigheter vara användbar (Dahl 1989: 167):

1. De ingår i demokratibegreppet
2. De ingår inte i demokratibegreppet, men de är empiriskt nödvändiga för att demokratin skall fungera
3. De ingår inte i demokratibegreppet och de är inte nödvändiga för att demokratin skall fungera, men de är nödvändiga för att demokratin skall uppfylla de värden och principer som anses rättfärdiga demokrati

Dahl kallar de rättigheter som ingår i 1, det vill säga demokratiska fri- och rättigheter, för "integral rights"; de som ingår i 2 eller 3 för "external rights". Argumentet för att införa "integral rights" är helt enkelt att man vill införa demokrati. Som exempel på argument för "external rights" enligt kategori 2 nämner Dahl, med hänvisning till Aristoteles, rättigheter som garanterar ett visst mått av social och ekonomisk jämlikhet (Dahl 1989: 167). En alltför stor ekonomisk ojämlikhet leder till politisk ojämlikhet, vilket undergräver demokratin. Även rätten till utbildning skulle Dahl kalla en "external right" som hör till kategori 2.

Som exempel på en rättighet som tillhör kategori 3 anger Dahl rätten till en "fair trial". Dahl hävdar att denna rättsstatliga princip "is not an element of the democratic process and arguably is not necessary to it, but it is clearly necessary for equal consideration" (Dahl 1989: 167). Dahl hänvisar här till en princip som enligt honom rättfärdigar demokrati, nämligen "Equal Consideration of Interests", som tillsammans med "The Presumption of Personal Autonomy" ingår i "The Strong Principle of Equality".

Dahl inkluderar således varken social och ekonomisk jämlikhet eller rätten till en "fair trial" i demokratibegreppet (se definitionen av "polyarchy"). Istället hävdar han att i en demokrati bör medborgarna fatta beslut som respekterar både principen om social och ekonomisk jämlikhet och den rättsstatliga principen om rätten till en "fair trial" (Dahl 1989: 168). Demokrati definieras således oberoende av de värden han anser är nödvändiga för att rättfärdiga demokrati.<sup>18</sup>

18 Dahl hävdar att hans argument för demokrati innebär, i Rawls terminologi, att man betraktar den som en form av "imperfect" eller "quasi-pure" rättvisa (Dahl 1989: 168; Rawls 1980: 85-86, 201). Det förra

Dahls argument för demokrati har stora likheter med Rawls argument för demokrati. Men skillnaden är att Dahl inte förordar konstitutionella begränsningar av demokratin, utan litar på att demokratin skall leverera goda beslut (enligt hans "Strong Principle of Equality"). Rawls, däremot, förordar konstitutionella regleringar som ska säkerställa "equal civil and political liberties" som går utöver demokratiska fri- och rättigheter. När det gäller "differensprincipen", det vill säga en fördelning av "primary social goods" till förmån för de sämst ställda, förordar han demokratiska beslut (Rawls 1980: 356ff). Men varken Dahl eller Rawls definierar demokrati i termer av de värden eller principer de vill att demokratin skall respektera. Båda har ett konventionellt demokratibegrepp som separerar demokrati från de liberala värden och principer som de menar står över demokratin.

Till skillnad från Rawls kan Dahl sägas förorda en författning som enbart förskriver demokrati. Rawls förordar däremot en konstitutionellt reglerad demokrati som garanterar att hans överordnade rättvisepincip om "equal civil and political liberties" upprätthålls med hjälp av en högsta domstol av amerikansk modell. Man kan därför säga att Rawls, till skillnad från Dahl, är anhängare av liberal demokrati (i dess konventionella mening). Men båda är anhängare av ungefär samma (social)liberala jämlikhetsprinciper som de menar att ett gott statsskick bör förverkliga. Man kan således vara liberal i fråga om övergripande principer för ett gott statsskick utan att förorda en liberal demokrati som konstitutionellt reglerar dessa övergripande principer (se Dahl 1956: 135ff).

Det som kännetecknar liberala demokrater är att de är anhängare av en konstitution som förutom demokrati, respekterar rättigheter och principer som är "external to the democratic process". Vilka rättigheter som skall skyddas mot demokratin kan dock variera. Men det principiellt utmärkande för liberala demokrater är att vissa rättigheter motiveras av andra än demokratiska skäl. Det bör påpekas att de flesta stater som vi kallar demokratier är liberala demokratier, eftersom deras författningar i varierande grad skyddar mänskliga rättigheter som inte bara har med demokrati att göra. En viktig faktor är reglerna för författningsändringar. Men likväl kan demokrati och liberal konstitutionalism skiljas åt på ett begreppsligt plan.

Även om Dahl inte är principiellt emot rättigheter som är "external" i förhållande till demokratin är han emot en konstitutionell reglering som gör dem svåråtkomliga för demokratiska beslut (Dahl 2003). Att Dahl kallas "liberal

innebär att det finns ett oberoende kriterium på riktiga beslut och att demokratin i de flesta fall uppfyller detta kriterium. Det senare innebär att den demokratiska proceduren har ett överordnat egenvärde i sig i förhållande till utfallet *inom ett visst intervall* av utfall. Dahls "Strong Principle of Equality" kan därför sägas tillskriva demokrati både ett proceduriellt egenvärde och ett värde som medel, men det proceduriella egenvärdet är underordnat kravet på ett utfall som satisfierar "Strong Principle of Equality". Dahl vill helt enkelt kombinera ett krav på politisk jämlikhet med ett krav på social och ekonomisk jämlikhet.

demokrat” är uttryck för en begreppsfröskjutning som dels innebär att *demokrati* separeras från dess nödvändiga rättigheter, och dels medför att *liberal demokrati* separeras från de begränsningar av demokratin som traditionellt förknippats med denna term.

## 5. Vad är egentligen ”illiberal demokrati”?

Om Dahl inte är en liberal demokrat – är han då en ”illiberal demokrat”? Svaret på frågan bestäms naturligtvis av vad man menar med ”illiberal demokrat”. Om vi skulle godta den begreppsglidning som ligger till grund för att kalla Dahl en ”liberal demokrat” så bör han uppenbarligen *inte* kallas en ”illiberal demokrat”. Han förespråkar ju ”liberala” fri- och rättigheter (som en del i demokratibegreppet).

Dahl skulle dock inte godta denna begreppsglidning.<sup>19</sup> Han hävdar, som vi har sett, att de rättigheter som ”illiberala demokrater” anser vara liberala är ”integral to the democratic process”, vilket innebär att de som inte respekterar dessa är odemokratiska (jfr Müller 2019).<sup>20</sup>

Men om vi håller oss till en konventionell förståelse av ”liberal demokrati”, nämligen en demokrati som inskränks av en liberal konstitution, skulle Dahl mycket väl kunna kallas en ”illiberal demokrat” – både i en begreppslig och normativ mening. Han lägger inte in några strikt liberala principer i sitt demokratibegrepp och han förordar inte ett demokratiskt system som begränsas av strikt liberala principer och institutioner av den typ som finns i USA: s författning. I boken *How Democratic is the American Constitution?* ifrågasätter han dess demokratiska status (Dahl 2003).

En illiberal demokrati – i konstitutionell mening – skulle kunna sägas motsvara det som Dahl kallar ”majoritarian systems” (Dahl 1989: 158). Den så kallade Westminstermodellen är typexemplet på ett sådant system: graden av vertikal och horisontell maktindelning är låg; man tillämpar majoritetsval i enmansvalkretser; parlamentets makt begränsas inte av en tydligt kodifierad grundlag; någon strikt åtskillnad mellan vanliga lagar och grundlagar görs

19 När Sverker Gustavsson hävdar att Dahl visat på ”möjligheten att praktiskt förena majoritetsstyre med politisk liberalism” (Gustavsson 2018a), tycks han utgå ifrån att det kan råda majoritetsstyre utan demokratiska fri- och rättigheter. Men Dahl hävdar inte det, och han skulle själv aldrig beskriva sin insats som demokratiteoretiker på det sätt som Gustavsson gör. Gustavsson tycks, i likhet med Mounk, tro att det kan råda majoritetsstyre, det vill säga demokrati, utan att demokratiska fri- och rättigheter. Majoritetsstyre, i demokratisk mening, innebär inte bara ett tillämpande av majoritetsregeln i enskilda beslut, utan fritt formerande av majoritets- och minoritetsuppfattningar på en fri och löpande agenda. Därför är demokratiska fri- och rättigheter nödvändiga villkor för majoritetsstyre.

20 Under rubriken ”Nicht nur illiberal, sondern schlicht undemokratisch” kommenterar Müller utvecklingen i Ungern och Turkiet så här: ”Hier geht es nicht nur um ein Problem mit dem Rechtstat unt im weitesten Sinne dem Liberalismus; für die Demokratie grundlegenden politische Rechte werden ausgehöhlt“ (Müller 2019: 62). Müller hävdar alltså att det som kallas illiberala demokratier, inte bara är illiberala utan odemokratiska. Följaktligen bör de inte kallas demokratier.

inte, vilket innebär att de lagar som är av konstitutionell art kan stiftas av parlamentet enligt samma procedur som gäller för stiftande av vanliga lagar.<sup>21</sup> De statsskick som hänförs till "non-majoritarian systems" utmärks av olika typer av spärrar mot ett renodlat majoritetsstyre. Hit hör typiskt "liberala demokratier" (som Dahl kallar "limited democracies"). De stater som *enbart* uppfyller Dahls kriterier på "polyarki" har dock ett majoritärt system.

Uttrycket "majoritär demokrati" är egentligen en tautologi, eftersom i en demokrati tillämpas den beslutsprincip som maximerar den politiska jämlikheten, vilket enligt Dahl är majoritetsprincipen (Dahl 1989: 138ff). Men majoritetsstyre är inte samma sak som beslut enligt majoritetsprincipen. Dessutom krävs att alla medlemmar av ett demos har de rättigheter som krävs för en fri opinionsbildning och kontroll av agendan. Dessa rättigheter är, som påpekats, inte några "minoritetsrättigheter", lika lite som de är exklusiva "majoritetsrättigheter". Rättigheterna är universella inom ett givet demos oavsett vilka som bildar majoritet eller minoritet i en viss fråga.

Utan dessa rättigheter råder ingen demokrati, som Dahl framhåller. Däremot kan det råda demokrati utan att strikt liberala rättigheter garanteras. Det kan således råda demokrati utan liberal konstitutionalism – och vice versa. Den maktindelning (både horisontellt och vertikalt) och det konstitutionella skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter som de amerikanska grundlagsfäderna förordade syftade till att begränsa demokratin till förmån för värden och principer som är "externa" till demokratin. Författningarna i så kallade "västerländska demokratier" föreskriver en blandning av strikt demokratiska och strikt liberala principer – dock i olika proportioner. Westminstermodellen, liksom de nordiska demokratierna, kan sägas vara mer demokratiska än de maktindelningssystem som råder i USA och Tyskland.<sup>22</sup> Man skulle också kunna säga att de förra är mer "illiberala" och de senare är mer "liberala" i konstitutionellt avseende.

Den slutsatsen rimmar med en konventionell statsvetenskaplig syn på demokrati och dess förhållandet till liberalism. Utifrån detta synsätt bör begreppet "illiberal demokrati" rimligen syfta på ett demokratiskt system som präglas av en påtaglig avsaknad av liberala rättigheter och andra konstitutionella begränsningar av maktutövningen. "The clue is in the name", frestas man påpeka: det handlar om en de facto *demokrati* som samtidigt är just *illiberal*.

Men "illiberal demokrati" har de senaste decennierna fått en annan innebörd. En viktig text i sammanhanget är Fareed Zakarias välkända artikel i *Foreign Affairs* där han varnade för "illiberal democracy":

21 Storbritannien saknar också en författningsdomstol, men 2009 infördes en högsta domstol som har till uppgift att övervaka tillämpningen av alla typer av lagar, även lagar av konstitutionell natur.

22 Se Ross definition av "demokrati" i not 8 ovan. Maktindelning innebär att demokratin extension reduceras – hur mycket den reduceras beror på reglerna för författningsändring.

The tension between constitutional liberalism and democracy centers on the scope of governmental authority. Constitutional liberalism is about the limitations of power, democracy is about its accumulation and use. For this reason, many eighteenth – and nineteenth-century liberals saw in democracy a force that could undermine liberty. James Madison explained in *The Federalist* that “the danger of oppression” in a democracy came from “the majority of the community”. Tocqueville warned of the “tyranny of the majority”, writing “The very essence of democracy consists of the absolute sovereignty of the majority” (Zakaria 1997:30).<sup>23</sup>

Så långt är Zakarias terminologi i linje med det konventionella demokrati-begreppet och dess relation till liberalism. En ”illiberal demokrati” är en form av demokrati, och innebär därmed att alla de demokratiska fri- och rättigheter som möjliggör folkmakt respekteras. Zakarias tes är att ”illiberala demokratier” är instabila; utan liberal konstitutionalism eroderas både demokratiska och liberala principer. Demokrati och liberal konstitutionalism lever i ett slags symbios, hävdar han. (Mot denna tes talar att Westminstermodellen i Storbritannien varit stabil under lång tid.)

Men frågan är hur man skall beskriva de system som enligt Zakaria kan uppstå som en *effekt* av en sådan instabil illiberal demokrati. De kan inte beskrivas som ”illiberala demokratier” eftersom de, per föregående definition, *inte* är defekta ur demokratisk synvinkel; de *blir* demokratiskt defekta och förändras till något annat. Det är här som Zakarias språkbruk börjar glida.

Zakaria föreställer sig ett ”spectrum of illiberal democracy ranging from the modest offenders like Argentina to near-tyrannies like Kazakstan and Belarus, with countries like Romania and Bangladesh in between” (Zakaria 1997: 23). Till denna lista lägger han Ungern, Ryssland, Turkiet och Filipinerna (Zakaria 2016). I detta spektrum får ”illiberal demokrati” en annan innebörd; det avser ett defekt demokratiskt system där inte bara liberala principer kränks, utan även demokratiska fri- och rättigheter.<sup>24</sup>

Dessa regimer får sin legitimitet därför att de trots allt, enligt Zakaria, är ”reasonably democratic” (Zakaria 1997: 41; se även Plattner 2019). Men vad innebär det att de är ”reasonably democratic” – om grundläggande demokratiska fri- och rättigheter kränks är de då demokratier? Här sker en begreppsglidning som gett upphov till en devalvering av demokrati-begreppet. Om man skall vara trogen den begreppsbestämning som Zakaria gör sig till tolk för när han inledningsvis definierar ”liberal demokrati” så är en ”illiberal

23 Tocqueville förväxlar dock majoritetens suveränitet med ett demos (folkets) suveränitet. Att den senare utövas genom majoritetsbeslut innebär inte att en viss majoritet i ett demos är suveränt.

24 Collier och Lewitsky (1997: 441) klassificerar Guatemala som en ”illiberal democracy” eftersom fullständiga demokratiska fri- och rättigheter inte respekteras.



demokrati" en demokrati med fullständiga demokratiska rättigheter, men utan en liberal konstitution som begränsar demokratin.<sup>25</sup> Men i hans lista på "illiberala demokratier" anges stater med ofullständiga demokratiska fri- och rättigheter. De borde överhuvudtaget inte betraktas som demokratier. Zakarias begreppsglidning hänger samma med att "illiberal demokrati" ofta definieras i termer av bristande skydd för individuella rättigheter – men *utan en tydlig distinktion mellan demokratiska fri- och rättigheter och strikt liberala rättigheter*. Följaktligen definieras "liberala demokratier" i termer av demokratier där individuella rättigheter skyddas – såväl demokratiska som liberala; medan "illiberala demokratier" är sådana där rättigheter saknas eller ignoreras.

Denna begreppsglidning har fått stor spridning, inte minst inom litteraturen om populism. Ett exempel är Mudde och Kaltwasser, som blandar ihop demokratiska fri- och rättigheter med liberala rättigheter när de skiljer mellan "liberal democracy" och "democracy per se":

However, in the most day-to-day usages of the term democracy actually refers to liberal democracy rather than democracy per se. The main difference between democracy (without adjectives) and liberal democracy is that the latter refers to a political regime, which not only respects popular sovereignty and majority rule, but also establishes independent institutions specialized in the protection of fundamental rights, such as freedom of expression and the protection of minority rights (Mudde & Kaltwasser 2017: 90).

Här görs en distinktion mellan ett system som respekterar folksuveränitet och en rättighetsregim som inkluderar en fundamental demokratisk rättighet, nämligen yttrandefrihet och dessutom en vag liberal princip om "minority rights". För det första kan man invända att folksuveränitet inte kan utövas utan yttrandefrihet (och andra grundläggande demokratiska fri- och rättigheter). Man kan således inte hävda att "democracy per se" inte inkluderar yttrandefrihet. Däremot kan man hävda att minoritetsrättigheter inte inkluderas i "democracy per se". Om man adderar minoritetsrättigheter till "democracy per se" får man något som vanligen kallas "liberal democracy".

Mudde och Kaltwasser inser dock inte skillnaden mellan demokratiska fri- och rättigheter och strikt liberala rättigheter. För dem innefattar begreppet liberal demokrati alla politiska system som inkluderar skydd för individuella

25 Zakaria hävdar att USA under Donald Trump utvecklats mot en "illiberal democracy" i likhet med länder som Ungern, Ryssland, Turkiet och Filippinerna (Zakaria 2016). Men i dessa länder kränks demokratiska fri- och rättigheter – inte bara rättigheter som förknippas med liberal konstitutionalism. Trump har också visat bristande respekt för demokratiska principer, vilket hans beteende inför kongressens bekräftande av elektorsrösterna tydliggjort. Trump har således drivit fram en utveckling mot demokratin som sådan, inte bara mot den "liberala demokratin".

rättigheter – demokratiska såväl som liberala. Den konventionella uppdelningen mellan demokrati och liberal konstitutionalism suddas därmed ut.

Detta misstag leder till att Dahl betecknas som ”liberal demokrat” eftersom han inkluderar rättigheter i sitt demokratibegrepp. Mudde och Kaltwasser hävdar att graden av ”liberal demokrati” enligt Dahl bestäms av två faktorer:

Dahl [...] maintained that liberal democratic regimes are structured around two separate and independent dimensions: public contestation and political participation. While the former refers to the possibility to freely formulate preferences and oppose the government, the latter alludes to the right to participate in the political system. Moreover, to ensure the optimization of both dimensions, he believed a demanding set of so-called institutional guarantees is required, including the freedom of expression, right to vote, eligibility for public office, alternative sources of information, among others (Mudde & Kaltwasser 2017: 81).

Denna beskrivning av Dahls dimensioner är missvisande. Båda dimensionerna bestämmer graden av polyarki, det vill säga ”democracy per se” – inte liberal demokrati (enligt hans eget språkbruk). De ”institutional guarantees” som anges motsvaras av de institutioner som ingår i Dahls polyarkibegrepp (Dahl 1971: 6). Dessa institutioner är i sig inte utmärkande för en ”liberal demokrati” i dess egentliga mening. Därtill krävs andra ”institutional guarantees”, t.ex maktindelning och materiell rättsstat (vilket inte hindrar att Dahl kallar även liberala demokratier för ”polyarkier”).

Mudde och Kaltwasser skriver vidare att:

Democracy (sans adjectives) is best defined as the combination of popular sovereignty and majority rule; nothing more, nothing less. In fact, the very etymology of the term democracy alludes to the idea of self-government of the people, i.e. a political system in which people rule...Free and fair elections thus correspond to the defining property of democracy (Mudde & Kaltwasser 2017: 80).

Men för att det skall råda ”free and fair elections” utifrån en agenda som kontrolleras av medborgarna, krävs de demokratiska fri- och rättigheter som de vill hänföra till ”liberal demokrati”. Här uppenbaras, återigen, en felaktig uppfattning om förhållandet mellan demokratiska fri- och rättigheter och folkstyre. Deras begreppsliga misstag får särskilt problematiska konsekvenser när de berör populismens förhållande till demokrati:

Now that we have clear definitions of democracy and liberal democracy, it is time to reflect on how they are affected by populism. In short, populism is essentially democratic, but at odds

with *liberal* democracy, the dominant model in contemporary world. Populism holds that nothing should constrain "the will of the (*pure*) people" and fundamentally rejects the notion of pluralism and, therefore, minority rights as well as "institutional guarantees" that should protect them. In practice, populists often invoke the principle of popular sovereignty to criticize those independent institutions seeking to protect fundamental rights that are inherent to the liberal democracy (Mudde & Kaltwasser 2017: 81).

Med "pluralism" och "minority rights" tycks de inte bara avse liberala rättigheter, utan även demokratiska fri- och rättigheter (till exempel pressfrihet). Följaktligen hävdar de, som framgår av citatet ovan, att populister är "essentially democratic" trots att de är motståndare till demokratiska fri- och rättigheter. Man kan således vara demokrat (utan prefix) och samtidigt vara emot demokratiska fri- och rättigheter. Det är konsekvensen av att dessa rättigheter hänförs till "liberal demokrati". De populister som Mudde och Kaltwasser kallar "essentially democratic" är i själva verket emot både demokrati och liberal demokrati (i egentlig mening).

Populism är ett "paraplybegrepp" som täcker in både demokratiska och auktoritära rörelser. Det som förenar populister är deras retorik; de säger sig försvara folkets intressen mot en elit. Detta budskap kan användas som stöd för vissa sakpolitiska krav (som kan ligga till höger eller vänster på den politiska skalan) eller som stöd för konstitutionella förändringar (som kan gå ut på att inskränka demokratin eller på att stärka demokratin). Alla populister är inte emot det som Mudde och Kaltwasser kallar "liberal demokrati" (det vill säga demokrati) – inte heller emot liberal demokrati i egentlig mening.

För vissa populister är hänvisningen till "folkviljan" ett medvetet retoriskt trick som syftar till att legitimera inskränkningar av både demokratin och liberal konstitutionalism. För andra vilar hänvisningen till "folkviljan" på ett genuint intresse för att folket skall få mer makt. Bland populister finns både de som föraktar och de som respekterar demokratin (och de rättigheter som den kräver). Demokratiska vänsterpopulister i Grekland, Italien och Spanien bör inte sammanblandas antidemokratiska populister i Latinamerika och Östeuropa.

Populismen har generellt varit mer demokratisk i USA än i Europa. Amerikanska populister, både till höger och till vänster, har accepterat demokrati och även liberal konstitutionalism. Varken Tea Party-rörelsen med Sarah Palin i spetsen eller *The Populist Party* som företrädde fattiga lantarbetare under depressionen ville ändra den amerikanska författningen. Den populism som Donald Trump företräder verkar dock ha målsättningen att undergräva den amerikanska författningen – både i dess demokratiska och dess liberala delar (Gelin & Åsard 2019: 127-210).

Mudde och Kaltwasser buntar dock ihop auktoritära populister som Carl Schmitt med radikala demokratiska populister som inspirerats av Rousseau. Båda hänvisar till ett slags ”ren” och oförfalskad folkvilja. Men man kan naturligtvis inte jämföra deras syn på ”folkviljan”, eftersom de hade helt olika föreställningar om vad den är och hur den kommer till uttryck. Carl Schmitt gjorde ”folkviljan” till en totalitär mystifikation, liktydig med en persons vilja. För Rousseau var den liktydig med utfallet av direkta majoritetsbeslut (som under ideala omständigheter sammanfaller med det han kallade ”allmänviljan”).

De populister som numera använder ordet ”illiberal demokrati” för att beteckna den form av demokrati de är anhängare av har större släktskap med Carl Schmitt än med Rousseau och radikala vänsterpopulister (som inte vill inskränka demokratiska fri- och rättigheter). Både Carl Schmitt och Victor Orbán tar avstånd från ”liberala demokratin” (det vill säga demokratin) på liknande grund; den påstås förhindra den ”rena” folkviljans genomförande (se Wittrock 2020). Skillnaden är att Schmitt löper linan ut och blir nazist, medan Orbán (än så länge) nöjer sig med använda valfusk och inskränkningar av pressfriheten för att behålla makten. Men båda använder begreppet ”liberal demokrati” för att legitimera en nedmontering av demokratin.

Sverker Gustavsson hävdar att Carl Schmitt i sin kritik av den parlamentariska ”liberala” demokratin under Weimarrepubliken, ville skilja mellan ”majoritetsstyre” och ”politisk liberalism”. Denna åtskillnad, som Gustavsson i princip verkar godta, är utmärkande för populister menar han: ”Populism är med andra ord inte detsamma som diktatur. De kinesiska ledarna förkastar såväl majoritetsstyre som politisk liberalism. Populistiska ledare, däremot, älskar majoritetsstyre, men utan politisk liberalism” (Gustavsson 2018a). Samtidigt tillskriver Gustavsson Schmitt följande uppfattning:

Poängen med rösträtten var för Schmitt att ge folkligt mandat åt statsviljan. För detta behövde den förtroendevalde kunna peka med hela handen och bortse ifrån invändningar. Det sanna folkstyret var den ordning som inte lät sig hejdas av några missriktat politiskt-liberala antaganden om rättsstat, yttrandefrihet, föreningsfrihet och legitim opposition (Gustavsson 2018a).

Innebär detta att Schmitt ”älskar majoritetsstyre, men utan politisk liberalism”? Om man tror att majoritetsstyre (det vill säga demokrati) kan existera utan demokratiska fri- och rättigheter (som Gustavsson kallar ”politisk liberalism”) blir svaret ja. Men om man, i likhet med de flesta demokratiteoretiker, har förstått att det inte kan råda majoritetsstyre utan demokratiska fri- och rättigheter är svaret ett blankt nej.

Sverker Gustavsson menar att Carl Schmitt i sin kritik av den ”liberala demokratin” formulerade en ”analytiskt fruktbar begreppsbestämning” av ”populism” (även om han inte använde ordet populism) i termer av

"icke-pluralism" (Gustavsson 2018b: 166). Schmitts "icke-pluralism" innebär enligt Gustavsson att:

...populisten anser sitt parti ensamt företräda folkviljan och att vederbörande principiellt avfärdar hänsynstagande till vad partier, tidningar, domstolar och organiserade intressen har att säga. Det enda som räknas är den rena och oförfälskade folkviljan som han eller hon själv är den ende som har rätt att uttolka (Gustavsson 2018b: 166).

Här ger Gustavsson en klarsynt beskrivning av Schmitts populism. Men den kunde lika gärna vara en beskrivning av Hitlers syn på "folkviljan". Att beskriva den i termer av "icke-pluralism" framstår som alltför generöst. Den handlar om ett fascistiskt motstånd mot demokrati (utan något prefix), vilket belyser auktoritära populisters förståelse av vad "illiberal demokrati" ytterst innebär. Det principiellt intressanta är att föreställningen att det kan råda majoritetsstyre utan demokratiska fri- och rättigheter i kombination med uppfattningen att populister "älskar majoritetsstyre", möjliggör slutsatsen att auktoritära populister som Carl Schmitt var "essentially democratic, but at odds with liberal democracy" (Mudde & Kaltwasser 2017: 81). Man kan säga att "liberaliseringen" av det konventionella demokratibegreppet leder till en "demokratisering" av Schmitts "illiberala demokrati" (som i förlängningen innebar fascism).

## 6. Liberalism contra "populistisk demokrati"

Den klassiske liberalen William Rikers polemik mot Dahl och det han kallar "populistisk demokrati" ger perspektiv på den sentida sammanblandningen mellan demokrati och liberalism. I sin bok *Liberalism against populism* för han en kritisk diskussion om "populistisk demokrati" som bygger på en medvetenhet om motsättningen mellan demokrati och liberalism (Riker 1982). Han polemiserar inte mot fascistoida populister som Carl Schmitt, utan mot genuina demokrater som motsätter sig liberala begränsningar av folkstyret.

Enligt Riker innebär en populistisk demokratikonception att demokratins innebörd och värde anses ligga i att den förverkligar en "folkvilja" och därmed ett slags kollektiv autonomi – en demokrati som han tillskriver Rousseau. Riker hävdar, i likhet med Schumpeter, att idén om en "folkvilja" bygger på en illusion. Han hänvisar här till Arrows "omöjlighetsteorem" i social choice-teori: man kan inte aggregera individuella preferenser till ett kollektivt beslut och samtidigt upprätthålla rimliga villkor för demokratiska beslut (Riker 1982: 116f).

Demokratis värde och innebörd kan därför inte vara att den förverkligar folkviljan utan att den möjliggör en kontrollerad maktväxling mellan eliter. Demokratien som sådan ger inte frihet åt medborgarna – varken som individer

eller som kollektiv. Friheten kan bara skapas av en liberal rättsordning, som upprätthålls av en konstitutionellt begränsad demokrati. Det är den formen av demokrati som Riker kallar "liberal democracy" (Riker 1982: 244). (Och det är detta Dahl kallar "limited democracy".) Arrows omöjlighetsteorem ger, enligt Riker, stöd för en "madisonisk republikanism" som ser icke-dominans som en grundläggande princip för ett gott statsskick. "Populist democracy" innebär att majoriteten dominerar minoriteten eftersom besluten blir godtyckliga – även om de sker med hjälp av demokratiska procedurer.<sup>26</sup> Rikers kritik av "populist democracy" handlar således inte om att den förnekar medborgarna demokratiska- fri och rättigheter, utan om att den inte sätter gränser för folkstyret. Hans försvar för "liberal demokrati" vilar på liberalers historiska rädsla för den "majoritetstyranni" som en obegränsad folksuveränitet kan innebära.

Riker är således inte en liberal demokrat i den mening som avses då Dahl kallas "liberal demokrat". I själva verket var Dahl anhängare av det som Riker kallar "populist democracy" i den meningen att den "polyarki" som han förordar enbart syftar till att möjliggöra för medborgare att jämlikt utöva makt över en stat.<sup>27</sup> Dahl anger inga liberala konstitutionella begränsningar i sitt polyarkibegrepp. Dahl förutsätter, precis som Riker, att medborgarnas demokratiska fri- och rättigheter skyddas – annars kan de inte utöva makt. Men ett skydd för demokratiska fri- och rättigheter innebär inte att en "populistisk demokrati" övergår i en "liberal demokrati". "Populistisk demokrati" innebär en demokrati utan konstitutionella begränsningar – i den meningen är den en "illiberal demokrati" (jfr Tännjö 1992). Men i den utsträckning som den inskränker demokratiska fri- och rättigheter upphör den att vara en demokrati – populistisk såväl som illiberal.

I den svenska författningspolitiska traditionen har den "populistiska" demokratikonceptionen, i Rikers mening, haft stort inflytande. Folksuveränitet-principen har ansetts vara överordnad liberala konstitutionella begränsningar.<sup>28</sup> Konstitutionellt reglerat rättighetsskydd, särskilt av den privata äganderätten, avvisades av den Tingstenska författningsutredningen (som tillsattes 1938) av både principiellt demokratiska och pragmatiska skäl; man nöjde sig med

26 Riker skiljer dock inte på den godtycklighet som följer av Arrows omöjlighetsteorem och den godtycklighet som följer av att individuella preferenser kan aggregeras till kollektivt rationella beslut. I det förra fallet handlar det om en godtycklighet som är oberoende av individuella preferenser, i det senare fallet om en godtycklighet som är uttryck för ett kollektivt beslut som är beroende av individuella preferenser.

27 I en kritisk kommentar till Riker hävdar Dahl att den godtycklighetsproblematik som Riker avser att lösa uppstår även i hans "liberal democracy" och att problemet är relativt ovanligt i det som Riker kallar "populist democracy" (Dahl 1989: 154).

28 Ett undantag är Maktutredningen som tillsattes i slutet av 1980-talet och leddes av Olof Petersson. Petersson (1989: 99f) definierar demokrati både i termer av individuell autonomi (det som Rawls kallar "comprehensive liberalism") och i termer av institutionell autonomi, vilket leder fram till ett försvar för en "pluralistisk demokrati" med maktindelning och "valfrihetsrevolution" inom den offentliga sektorn. Se Lundström 1991 för en kritisk diskussion.

att räkna upp ett antal rättigheter som kunde ändras i vanlig lag (Algotsson 1987: 22-42). Denna negativa syn på grundlagsfästa rättigheter återkom i den författningsutredning som låg till grund för 1974 års författningsreform. (Ett viktigt undantag är tryckfrihetsförordningen.)

Författningsutredningens huvudsekreterare var Jörgen Westerståhl. Hans idé om att "åsiktsrepresentativitet" mellan väljare och valda är ett mått på graden av demokrati kom i hög grad att prägla utredningens förslag. Det överordnade målet var att "behålla tanken på folkviljans förverkligande" (Westerståhl och Johansson 1981: 12). Det representativa systemets demokratiska kvalitet består, enligt Westerståhl, i dess förmåga att generera de beslut som skulle ha fattats i direkta demokratiska omröstningar av medborgarna om de satte sig in i besluten i lika hög grad som deras representanter (Westerståhl & Johansson 1981: 12; Lundström 2001b: 194).

Denna analytiska koppling mellan representativ demokrati och "folkviljans förverkligande" var vägledande för de konstitutionella reformer som föreslogs av den westerståhlska författningsutredningen: avskaffande av tvåkammarriksdagen, korta mandatperioder (tre år) och många ledamöter (350); ett svagt rättighetsskydd och frånvaron av lagprövningsrätt av domstolar.<sup>29</sup> Dessutom blev författningsförändringar relativt enkla att genomföra av riksdagen. Westerståhl kan sägas ha en "rousseauansk" syn på representativ demokrati (jfr Tersman & Tännsjö 2020: 39f). Den författningsreform som han var med om att utforma uppfyller i hög grad Rikers kriterium på "populistisk demokrati". Detsamma kan sägas om Tingstens motstånd mot konstitutionella begränsningar av demokratin. Tingsten gjorde dock inte samma koppling mellan "åsiktsrepresentativitet" och folksuveränitet, utan nöjde sig med att framhålla den proceduriella grundvalen för demokrati, vilken ytterst handlade om att säkerställa en demokratisk maktordning (se Lundström 2009 för en diskussion).

Det intressanta ur begreppsanalytisk synvinkel är att motsättningen mellan "liberal" och "populistisk demokrati" inte vilar på en föreställning om att demokratin som sådan kan existera utan demokratiska fri- och rättigheter. Både "liberala demokrater" och "populistiska demokrater" hävdar att demokratin i sig kräver demokratiska fri- och rättigheter. Skillnaden är att de har olika syn på gränserna för den makt medborgarna skall tillåtas utöva med hjälp av dessa rättigheter. Skall en författning garantera andra än demokratiska rättigheter och principer? Det är den frågan som liberala och "populistiska" demokrater ger olika svar på.

29 I senare författningsreformer har detta ändrats. Mandatperioden förlängdes till fyra år, antalet riksdagsledamöter minskades till 349, domstolar har getts rätt underlåta att döma enligt lagar som kan anses strida mot grundlagarna och Europakonventionen om mänskliga rättigheter har införlivats i Regeringsformen (RF 2: 19). EU-anslutningen har också inneburit att svenska lagar prövas mot EU-rätten.

Barry Holmström som ansluter sig till den konventionella tolkningen av ”liberal demokrati”, skriver i sitt stora arbete *Domstolar och demokrati*:

Frestelsen har dock varit stor för demokrater av alla schatteringar att binda de folkvaldas handlingsutrymme genom att utforma politiska krav till fundamentala rättigheter, vilka sägs kräva grundlagsskydd. För de liberala demokraterna har därvidlag inte några demokratiteoretiska hinder förelegat. Med de ärevördiga rättighetsförklaringarna som historiskt alibi har de kunnat kräva framför allt att den privata äganderätten skulle undandras det kollektiva beslutsfattandet (Holmström 1998: 65).

I anslutning till Holmströms iakttagelse kan man påpeka att även bland ”populistiska” demokrater, som betonar ”folkviljans förverkligande”, finns de som förordar konstitutionellt skydd för demokratiska fri- och rättigheter – och även en författningsdomstol som upprätthåller detta skydd, till exempel Hans Kelsen (Holmström 1998: 244ff). I princip inskränker en sådan konstitution demokratins beslutsområde – demokratiska fri- och rättigheter får inte begränsas. Men den typen av begränsning konstituerar inte en ”liberal demokrati” i Rikers mening, snarare befäster den en ”populistisk demokrati”.

För att travestera Muddes och Kaltwassers formulering kan man säga att ”populistiska demokrater”, i Rikers mening, är ”essentially democratic, but at odds with liberal democray”. Den slutsatsen förutsätter att man inte blandar samman liberalism med demokratiska fri- och rättigheter. Men de auktoritära populisterna som Mudde och Kaltwasser påstår vara ”essentially democratic” är varken liberaler eller demokrater. De är således inte ens illiberala demokrater.

## 7. Avslutning

Den begreppsanalytiska diskussionen av ”liberal-” och ”illiberal demokrati” som har förts i denna uppsats påminner om den tingstenska kritiken av ”innehållsliga definitioner” som fördes fram i början av 1970-talet i kölvattnet av den ”nya vänsterns” framväxt. Syftet var att visa på att ”demokrati” används i övertalningsdefinitioner för att torgföra ett politiskt ideal som handlar om något annat än demokrati. Skillnaden är att då handlade kritiken om att man lägger in kriterier på demokrati som är irrelevanta i den meningen att de avser möjliga utfall av demokrati (t.ex. med avseende på ekonomiskt system). Här handlar kritiken om att man lyfter bort relevanta kriterier från demokratibegreppet.

Den begreppsliga förskjutning i demokratibegreppet som skett, speglar en framväxande auktoritär populistisk kritik av både liberalism och demokrati. I denna kritik blandas demokrati och liberalism ihop; demokratiska fri- och rättigheter görs till liberala rättigheter. Därmed skapas en begreppslik förutsättning för en demokrati utan demokratiska fri- och rättigheter, vilket



kallas "illiberal demokrati". Det anmärkningsvärda är att även många av demokratin (och liberalismens) försvarare verkar ha gått med på denna begreppsfröskjutning. Både "liberala" och "illiberala" demokrater skär bort de rättigheter som Dahl kallar "integral to the democratic process" från demokratibegreppet.

Att auktoritära populisterna utför denna begreppsliga "lobotomi" av demokratin kan man förstå. Men det är svårare att förstå att den även förekommer i läroböcker i statskunskap. När auktoritära populisterna sägs vara "essentially democratic, but at odds with liberal democracy" går man populisterna till mötes (Mudde & Kaltwasser 2017: 81). När Dahl beskrivs som "liberal demokrat" och företrädare för en "demokrativariant" där medborgarna har demokratiska fri- och rättigheter (Anckar m.fl. 2013: 2) går man också, måhända oavsiktligt, auktoritära populisterna till mötes; implicit påstår man att ett politiskt system utan sådana rättigheter kan utgöra en annan möjlig "variant" av demokrati.

Att separera demokratin från demokratiska fri- och rättigheter och kalla dessa "liberala rättigheter" innebär att motsättningen mellan auktoritära populisterna och demokrater inte tydliggörs. Det innebär också att motsättningen mellan demokrati och liberal konstitutionalism fördunklas. Alla genuina demokrater, som förstår vikten av demokratiska fri- och rättigheter, framställs som liberaler. Detta retoriska grepp har drag av "övertalningsdefinition".

Om Dahl är "liberal demokrat" vad skall man då kalla William Riker (och alla andra) som kritiserar Dahl från en klassisk liberal utgångspunkt? Enligt den konventionella terminologin är de som vill kombinera demokrati med liberal konstitutionalism "liberala demokrater". Avgörande är om man bara försvarar rättigheter som är interna i förhållande till demokratibegreppet eller om man dessutom försvarar externa, liberala rättigheter. Eftersom Dahl gör det förra och Riker det senare, så bör Dahl (liksom Tingsten) kallas demokrat och Riker liberal demokrat.

Frågan är då vad man bör kalla auktoritära populisterna som Orbán, Putin och Erdogan, som i varierande grad, är beredda att kränka både demokratiska och liberala rättigheter. Om man vill behålla den konventionella innebörden av "demokrati" bör man undvika "demokrati" med ett prefix. Det finns flera statsvetare som har insett att termen "illiberal demokrati" är olämplig för att beteckna det system som auktoritära populisterna är anhängare av. Lämpligare termer är "elektoral autokrati" (Teorell 2010: 76) eller "competitive authoritarianism" (Levitsky & Way 2002). Det är, som "vaktunden" Tingsten träffande uttryckte det, "olämpligt att indela statsformerna med hänsyn till de föreställningar, som vederbörande statshärskare framställa så som vägledande; avgörande bör vara statsskickets faktiska gestaltning" (Tingsten 1933: 59).

## Litteratur

- Algotsson, Karl-Göran, 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen*. Stockholm: Norstedts.
- Anckar, Carsten, Bengtsson, Åsa, Denk, Thomas & Karvonen, Lauri, 2013. *Komparativ politik – institutioner och beteende*. Lund: Studentlitteratur.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santerius förlag.
- Barry, Barry, 1991. *Democracy and Power*. Oxford: Clarendon Press.
- Beetham, David, 1994. "Key Principles and Indices for a Democratic Order", i Beetham, David (red.), *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- Bobbio, Norberto, 1994. *Liberalism och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Bogaards, Matthijs, 2009. "How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism", *Democratization* 16(2), s. 399–423
- Collier, David & Levitsky, Steven, 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics* 49(3), s. 430–451
- Dahl, Robert A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The Chicago University Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1999. "Kan internationella organisationer vara demokratiska?", i Amnå, Erik (red.), *Bör demokratin avnationaliseras?*, Demokratiutredningen. Skrift 21. SOU 1999: 11.
- Dahl, Robert A., 2003. *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven and London: Yale University Press.
- Dworkin, Ronald, 2000. *Sovereign Virtue*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Elster, Jon, 1998. "Deliberation and Constitution Making", i Elster, Jon (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvander, Nils, 1975. "Demokrati och socialism", i Elvander, Nils (red.), *Demokrati och socialism*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Frändberg, Åke, 1996. "Begreppet rättsstat", i Sterzel, Fredrik (red.), *Rättsstaten – rätt, politik och moral*. Uppsala: Justus förlag.
- Föllesdal, Dagfinn, Elster, Jon & Walöe, Lars, 1993. *Argumentationsteori, språk och filosofi*. Stockholm: Thales.
- Gallie, Walter, B., 1956. "Essentially Contested Concepts", *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, s. 167–198.
- Gauss, Gerald, F., 2003. *Contemporary Theories of Liberalism*. London: Sage.
- Gelin, Martin & Åsard, Erik, 2019. *Hotet mot demokratin. Högerpopulismens återkomst i Europa och USA*. Lund: Historiska media.
- Gustavsson, Sverker, 2018a. "Därför måste demokratins vänner lära sig förstå dess fiender", *Dagens Nyheter*, 2018-05-02.
- Gustavsson, Sverker, 2018b. "Skuggteorin tydliggör problemet", s. 161–202 i Sverker Gustavsson, Claes-Mikael Jonsson & Ingemar Lindberg (red.), *Vad krävs för att rädda demokratin?*. Stockholm: Premiss förlag
- Habermas, Jürgen, 1992. *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Habermas, Jürgen, 1995. *Diskurs, rätt och demokrati*. Stockholm: Daidalos.
- Hadenius, Axel, 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hayek, Friedrich, 1967. *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. New York: Simon and Schuster.
- Hayek, Friedrich, 1979. *Law, Legislation and Liberty* 3. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hedenius, Ingemar, 1974. *Herbert Tingsten. Människan och demokraten*. Stockholm: Norstedts.
- Hermansson, Jörgen, 1986. "Demokrati i västerländsk mening", *Statsvetenskaplig tidskrift* 89(4), s. 253–264.
- Hermansson, Jörgen, 2003. "Vad är det som är bra med demokrati?", i Hermansson, Jörgen & Gilljam, Mikael (red.), *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Holmström, Barry, 1998. *Domstolar och demokrati*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 130. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.
- Kelsen, Hans, 1955. "The Moral Foundation of Democracy", *Ethics* LXVI, s. 1–101.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Levitsky Steven & Lucan, Way, 2002. "Assessing the Quality of Democracy", *Journal of Democracy* 13(2), s. 51–65.
- Liedman, Sven-Erik, 2019. "Vi måste sluta tala om den liberala demokratin", *ETC* 2019-03-04
- Lindwall, Johannes m.fl., 2017. *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. SNS Demokratirapport 2017. Stockholm: SNS Förlag.
- Lively, Jack, 1975. *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lundström, Mats, 1991. "Maktutredningens 'vetenskapliga' liberalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94(2), s. 161–169.
- Lundström, Mats, 2001a. "Kan definitioner av 'demokrati' vara opartiska?", *Tidskrift för politisk filosofi* (1), s. 38–80.
- Lundström, Mats, 2001b. "Tre demokratibegrepp i svensk statskunskap", i Berggren, Niclas, Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim (red.), *Demokratins konstitutionella val*. Stockholm: City University Press.
- Lundström, Mats, 2009. "Value Relativism, Proceduralism and Opinion Representation", *Nordic Journal of Human Rights* 27(2), s. 242–259.
- Lundström, Mats, 2019. "Därför bör inte 'illiberala demokratier' kallas demokratier", *Kvartal*, 28 augusti. <https://kvartal.se/artiklar/darfor-bor-illiberala-demokratier-inte-kallas-for-demokratier/>.
- Mouck, Yasha, 2018. *The People vs. Democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mudde, Cas & Kaltwasser, Christobal R., 2017. *Populism – a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Jan-Werner, 2019. "Was ist und zu welchem Zweck studiert man die 'illiberalen Demokratien'?", i Mouffe, Chantal, Offe, Claus & Krastev, Ivan (red.), *Wenn Demokratien demokratisch untergehen*. Wien: Passagen Verlag.
- Naess, Arne, 1956. *Democracy, Ideology and Objectivity*. Oslo: Oslo University Press.
- Naess, Arne, 1968. *Demokratisk styreform. En presiserings-meny*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Petersson, Olof, 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Plattner, Marc, F., 2019. "Illiberal Democracy and the Struggle on the Right", *Journal of Democracy* 30(1), s. 5–19.

- Popper, Karl, 1972a. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge.
- Popper, Karl, 1972b. *Objective Knowledge*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Przeworski, Adam, 1999. "Minimalist conception of democracy: a defence", i Schapiro, Ian & Hacker- Córdón, Casiano (eds), *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H., 1982. *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Rawls, John, 1980 (1971). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John, 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rothstein, Bo (red.), 1995. *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sartori, Giovanni, 1974, "Guidelines for Concept Analysis", i Sartori, Giovanni (ed.), *Social Science Concepts*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Schumpeter, Joseph, 1952 (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Stevenson, Charles, 1969 (1944). *Ethics and Language*. New Haven: Yale University Press.
- Teorell, Jan, 2010. "Demokrativering av elektoral autokratier", i Widmalm, Sten & Oskarsson, Sven (red.), *Prometokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Tersman, Folke & Tännsjö, Torbjörn, 2020. *Folk & Vilja*. Stockholm: Fri tanke.
- Tingsten, Herbert, 1933. *Demokratiens seger och kris*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, Herbert, 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Bonniers.
- Tännsjö, Torbjörn, 1992. *Populist Democracy – a Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Westerståhl, Jörgen & Johansson, Folke, 1981. *Medborgarna och kommunen*. Rapport 5 från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Ds Kn 1981: 12.
- Westerståhl, Jörgen. 1993. "Om statsvetenskapens förträfflighet", i *Politikens väsen – En vänbok till Olof Ruin*. Stockholm: Tidens förlag.
- Wittrock, Jon, 2020. "En kontroversiell klassiker", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122 (4), s. 731–735.
- Zakaria, Fareed, 1997. "The rise of illiberal democracy", *Foreign Affairs* 76(6), s. 22–43.
- Zakaria, Fareed, 2016. "America's democracy has become illiberal", *Washington Post*, December 29, 2016.

# Fascismens aktualitet

## *Historia som analogi och kontrast*

Olof Bortz

### **The Relevance of Fascism: History as analogy and contrast**

Politicians, intellectuals, journalists, and scholars in several different countries have used the concept of fascism to describe political developments during recent years. Right-wing populist parties and extremist movements have gained ground in national elections, while political leaders worldwide have challenged democratic norms and institutions. Is the concept and history of fascism useful as a tool for understanding this situation? Or does it obscure the novelty and specificity of what is going on? This article analyzes various answers to this question, gathered from proponents and critics of the utility of the concept of fascism for understanding contemporary politics in Sweden, the USA, France, Spain, and Germany, during the past ten years. In countries where fascism has played a central role in national history, a nostalgic embrace of the memory and history of fascism, although not its political program, has accompanied the ascent of right-wing populist and extremist parties. In other countries, such as Sweden and the USA, historians and intellectuals have dismissed using the concept of fascism as a label for the Sweden Democrats or Donald Trump as historically incorrect. Although such critique can indeed adduce a long list of differences between historical fascism and contemporary politics, it also contributes to making the history of fascism into a politically useful past in the present.

Europeiska högerpopulistiska och högerextrema partier har genomgått en anmärkningsvärd utveckling. Sedan 1960-talet har deras valresultat i nationella val mer än fördubblats samtidigt som deras andel platser i parlament tredubblats (Norris & Inglehart 2019: 9).<sup>1</sup> I länder som Norge, Österrike och Italien har de ingått i maktbärande koalitioner. I andra länder som Tyskland och Spanien har de snabbt lockat till sig en betydande del av väljarkåren. Samtidigt

1 Röstresultaten har gått från 5,4 % till 12,4 % och andelen platser i nationella parlament från 4 % till 12,2 %.

har politiska ledare i övriga världen, i länder som USA, Turkiet, Brasilien, Indien och Filippinerna utmanat demokratiska normer och institutioner under de senaste åren. Företrädare för etablerade partier har hävdats att dessa fenomen aktualiserat frågan om mellankrigstidens och mer specifikt fascismens återkomst. För den vänster som knyter an till en antifascistisk tradition intar dagens högerextremism och högerpopulism samma nationalistiska, rasistiska och reaktionära roll som historiens fascism.

Begreppet fascism lockar läsare och skapar debatt, men skärper det blicken eller skymmer det tvärtom sikten för dagens politiska situation? Kritiker från olika politiska läger har hävdats att ordet inte bara är felaktigt utan direkt vilseledande i sammanhanget. Hur kan man förstå denna debatt? Vad innebär det idag att åberopa ordet fascism och vad innebär det att förkasta denna analogi? Denna artikel undersöker de senaste årens samhällsdebatt om begreppet fascism med exempel från Sverige, USA, Italien, Spanien, Tyskland och Frankrike. Syftet är att analysera den kombination av historiska och politiska argument för och emot fascismens aktualitet som förekommit i denna debatt. Ett stort antal historiker har deltagit med artiklar, recensioner, kommentarer och populärvetenskaplig litteratur. Vissa har argumenterat för fascismens relevans, medan andra har kritiserat användningen av detta begrepp. Analysen av deras argument utgör grunden för en undersökning av historikers roll i offentliga debatter, användningen av historiska begrepp och i mer allmän mening relationen mellan politik och historia.

Inledningsvis bör det göras klart att fascism i väsentliga avseenden skiljer sig från andra ismer inom vår politiska vokabulär. Den är inte i enkel mening en bland andra ideologier. En av de främsta experterna på fascismens historia, amerikanen Stanley Payne, beskrev 1995 fascism som "probably the vaguest of the major political terms." (Payne 1995: 3). I ännu högre grad än andra beteckningar på ideologier och politiska rörelser verkar ordet kunna fyllas med en mängd olika innehåll. Denna obestämbarhet har till viss del att göra med fascismens egen historia. Den uppkom senare än andra ideologier och inkorporerade element från olika delar av det politiska spektrumet. För många av dess tidiga marxistiska kritiker var den ett instrument för borgerskapet att försvara dess kontroll över produktionsmedlen och ur ett liberalt perspektiv utgjorde den ett blint försök att ta makt och utöva våld. I och med krigsslutet 1945 försvann den från den politiska scenen lika tvärt som den dykt upp efter första världskriget (Iordachi 2010: 1–7). Efter andra världskriget blev fascism främst ett invektiv, en etikett att sätta på politiska motståndare och en allmän benämning på auktoritära och repressiva regimer.

Den moderna fascismforskningen tog sin början under 1960- och 1970-talet. Den tyska historikern Ernst Nolte, som studerade italiensk, tysk och fransk fascism, framhävde dess reaktion mot kommunism och liberal demokrati (Nolte 1966: 18). Historiker som George Mosse, Emilio Gentile och

Zeev Sternhell skapade en förståelse av fascism som betonade dess ideologi och ”positiva” mål. Utifrån denna tolkning var fascismen en högerrevolution som syftade till att skapa ett nytt samhälle och en ny människa (Iordachi 2010: 8–27). Även den finska statsvetaren Lauri Karvonen, som i början av 1990-talet sammanfattade forskningen om fascismen, betonade dess karaktär av ideologi och samhällsomdanande projekt (Karvonen 1990: 12). Detta projekt hade sin uppkomst och storhetstid under mellankrigstiden. För historiker som Nolte och hans italienska kollega Renzo de Felice hade begreppet föga eller ingen relevans efter 1945 (de Felice 1977: 10). Andra forskare, som Roger Griffin och Robert O Paxton betraktade fascism mer som en ideologi bland andra, vilken kunde ta sig olika former och förekomma i samhällen långt ifrån mellankrigstidens Italien och Tyskland (Griffin 2008: 181–202; Paxton 2004: 174). Frågan om fascismen som historiskt eller generellt fenomen är av central betydelse för att förstå det som följer. Är fascismen specifik för den period som gav upphov till den eller kan detta begrepp överföras till andra epoker?

Det är inte den snävt akademiska diskussionen utan en mer allmän samhällsdebatt som står i centrum för denna text. Vid mitten av 1970-talet hävdade den italienska förintelseöverlevaren Primo Levi, under intryck av Vietnamkriget och militärkupperna i Grekland och Chile, att ”varje tid har sin fascism” (Levi 1974). 20 år senare talade den italienska författaren Umberto Eco om ett antal i hans mening tidlösa kriterier för ”urfascism”, i ett USA som skakats av bombdådet i Oklahoma City och året efter att Alleanza Nazionale – arvtagarna till den italienska fascismen – ingått i Silvio Berlusconi's första regering (Eco 1995). Denna diskussion, som till största del har förts av journalister, författare, historiker och forskare inom discipliner som statsvetenskap och politisk filosofi, undersöks i det följande.

## Fascism idag?

2013 publicerade den svenska författaren och populärhistorikern Henrik Arnstad boken *Älskade fascism* som syftade till att ge en introduktion till fascismens historia i Italien och andra länder. Det som gavs mest uppmärksamhet i mottagandet av detta verk var det faktum att Arnstad – utifrån Roger Griffins definition av fascism som en extrem form av populistisk nationalism inriktad på nationell pånyttfödelse – kallade Sverigedemokraterna för ett fascistiskt parti. Arnstad genomförde en analys av SD:s ideologiska rötter och retorik i partiprogram och valkampanjer. Hans slutsats var att även om de genomgått en förändring sedan de var en nazistisk rörelse så hade de inte övergivit sitt fascistiska förflutna. Han fäste sig särskilt vid SD:s nationalism, undergångsretorik och viljan att i grunden omstöpa Sverige (Arnstad 2013: 390–391; Arnstad 2014: 117–142).

Ett antal svenska historiker reagerade kritiskt på Arnstads bok. I *Historisk Tidskrift* påpekade Johan Stenfeldt att dagens ”nationalistiska rörelser” verkar

inom den demokrati som var Hitler och Mussolini så förhatlig (Stenfeldt 2014: 769). Alf W Johansson betraktade Griffins definition som ett försök att reducera fascism till en formel för nationell pånyttfödelse, något han menade inte var specifikt för fascismen. Johansson menade att Arnstads användande av denna definition i fallet SD ”blockerar en analys av [SD] som politiskt fenomen” (Johansson 2015). Dick Harrison resonerade på ett liknande sätt i borgerliga *Neo* och hävdade att 2010-talets högerextremism ”måste förstås på egna premisser” med utgångspunkt i ”politiska program”, inte med referenser till fascismens historia. Exempelvis menade Harrison att det vore en ”omväg” att referera till fascism för att förstå en terrorist (”politisk våldsverkare”) som Anders Behring Breivik. För Harrison har fascism och högerextremism inget med varandra att göra. Det enda som i hans ögon skulle göra SD förtjänt av epitetet vore en *re-enactement* av den historiska fascismen (Harrison 2014: 42–47).

Arnstad mottog kritik även från andra sidan av det politiska spektrumet. I *Internationalen* kommenterade historikern Håkan Blomqvist att SD och liknande partier hade föga att göra med historisk fascism. Han tillstod att SD hade fascistiska rötter men kritiserade vad han menade var Arnstads ”närmast gränslöst vidgade definition” av fascism. Samtidigt menade han att Arnstad reducerade denna ideologi till en form av ”ultranationalism” och påpekade, i likhet med Johansson, att etnisk nationalism är en betydligt bredare kategori än fascismen (Blomqvist 2013).

Varken Arnstads tes eller den efterföljande debatten var unik för Sverige. Både före, som nämnt i inledningen, och efter har liknande meningsutbyten förts i andra länder. Särskilt under 2010-talets sista år i samband med framgångar för franska Rassemblement National (RN, tidigare Front National), tyska Alternativ für Deutschland (AfD), italienska Lega och spanska Vox utspelade sig liknande debatter. Inte minst högerextremistisk aktivism på internet och dess koppling till terrordåd har aktualiserat begreppet (Albertini och Doucet, 2016; Sparrow 2019; Fielitz och Marcks 2020). Inget har dock stimulerat diskussionen i lika hög grad som valet av Donald Trump till amerikansk president 2016. Som historikern Gavriel Rosenfeld visat menade vissa, innan och efter Trumps seger, att Trump var ”som Hitler” eller ”betedde sig som Hitler”, att han var en fascist eller betedde sig som en (Rosenfeld 2019: 557). Till exempel frågade sig skribenten Nicholas Clairmont i *The Atlantic* om Trump, med hänvisning till Umberto Ecos ovan nämnda föreläsning, var en urfascist (Clairmont 2016).

2017 och efterföljande år gavs Ecos text ut i bokform i Italien, Frankrike, USA, Spanien och Tyskland. Den tyska utgåvan förseddes med ett förord av journalisten Roberto Saviano, som tidigare varnat för det han betraktade som fascismens återkomst i italiensk politik (Saviano 2018). Saviano hävdade att Eco visade vilket ”enormt misstag det är att förstå fascismen som ett



uteslutande historiskt fenomen” (Saviano 2020: 9). I Sverige menade Moa Berglöf – Fredrik Reinfeldts tidigare talsskrivare – att samtliga av Ecos kriterier för urfascism passade in på SD (Berglöf 2019). I vilken mån går betydelsen av begreppet fascism bortom dess egen historia under mellankrigstiden och skänker relevans åt dagens politik? Rör det sig om en referensram där nuet påminner om dåtiden och ger oss redskap för att förstå vad som händer? Eller föreligger det ett släktskap mellan dagens politik och dåtidens fascism, som utvecklats och återkommit i ny skepnad? I det följande kommer olika svar på dessa frågor att behandlas. I USA har vitt skilda individer, aktivister som Shane Burley och Theo Horesh, Yale-filosofen Jason Stanley och den före detta politikern Madeleine Albright, varav de två sistnämnda fått stort genomslag och översatts till ett antal språk, använt fascism som en beteckning på demagogiska, auktoritära, rasistiska och misogyna tendenser i dagens politik (Burley 2017; Stanley 2018; Albright 2018; Horesh 2020). Det handlar i dessa fall mindre om analogier mellan historiens fascism och dagens situation och mer om att definiera fascism på ett sådant vis att det täcker in angrepp på minoriteter och demokratiska institutioner, idag och historiskt.

En historiker som nästan utvecklat historiska analogier till ett personligt varumärke är Timothy Snyder, Jason Stanleys kollega vid Yale. Snyder framställde sin bok om det område i Östeuropa som i samband med andra världskriget ockuperades och vartannat av Sovjetunionen och Nazityskland för att slutligen erövrades av sovjetiska styrkor, som en påminnelse om faran med kollapsen av statliga institutioner (Snyder 2010). Hans studie om Förintelsen ramade han in som en kommentar till dagens klimathot (Snyder 2015). *Om tyranni* från 2017 var en kommentar till valet av Donald Trump i form av uppmaningar med utgångspunkt i en historia som han menade kan ”instruera” och ”varna” (Snyder 2017). I sin bok, och i en rad artiklar och intervjuer använder Snyder referenser särskilt till Nazityskland och Sovjetunionen. Enligt honom hade finanskrisen 2008 en liknande effekt som börskraschen 1929. Trumps attacker mot ”falska” nyhetsmedier påminde Snyder om nazismens häcklande av ”den lögnaktiga pressen”. Trumps angrepp på den ungersk-amerikanska filantropen George Soros kopplade Snyder samman med anti-semitismen i *Mein Kampf*, hans användande av Twitter liknade hur nazisterna använde sig av radion. Snyder intresserade sig särskilt för likheterna mellan det tillstånd av osanning – det han kallade ett prefascistiskt stadium – som han menade skapats av Trumps lögn och stöd för konspirationsteorier och situationen i Tyskland vid tidpunkten för nazisternas maktövertagande. Snyder hävdade att Trump lånade «the old tricks of fascism”. Långt innan stormningen av Kapitolium i januari 2021 varnade han för att Trump skulle kunna ta sig till något liknande som riksdagshusbranden i Berlin 1933, som nazistpartiet använde sig av för att etablera en diktatur (Illing 2017; Snyder 2018a; Snyder 2018b; Snyder 2021).

Ovan nämnda Robert Paxton – till skillnad från Snyder en expert på fascismens historia – betonade 2004 att fascismen kunde återvända under andra former: "If we understand the revival of an updated fascism as the appearance of some functional equivalent and not as an exact repetition" (Paxton 2004: 174). När det gällde Trump ansåg Paxton initialt att det fanns "echoes of fascism" men även "very profound differences." Det som påminde Paxton om fascism var Trumps xenofobiska retorik, viljan att göra USA "great again" och en framtoning som påminde om Mussolini. Trumps sätt att använda flyget som del av sin valkampanj var enligt Paxton "an almost letter-perfect replay of a Hitler election tactic." De skillnader Paxton tog upp bestod av det amerikanska samhällets utpräglade individualism, som Trump personifierade, och den nuvarande politiska situationen i jämförelse med de massiva ekonomiska, sociala och politiska problem som utmanade de italienska och tyska samhällena under mellankrigstiden (Paxton 2018). Paxton betonade att han inte ville använda ordet fascism lättvindligt. Han ändrade uppfattning efter stormningen av Kapitolium, som förde Paxtons tankar till de italienska fascisternas marsch mot Rom 1922 (Paxton 2021).

För både Snyder och Paxton var likheterna mellan Trump och fascismens historia så betydande att de motiverar användandet av begreppet fascism. I ingetdera fallet rörde det sig dock om en genealogisk förståelse av relationen mellan fascismen och Trump, det ena hade inte lett till det andra. Historien tjänade här som referensram, inte för att teckna utvecklingslinjer. En historiker som däremot försökte reda ut hur fascismen lett till dagens situation var den argentinske historikern Federico Finchelstein. Finchelstein gjorde fascismens globala historia till huvudpunkten i sitt försök att dra en linje från mellankrigstidens fascism till dagens populism. Enligt Finchelstein var populismen efter andra världskriget ett sätt att omformulera fascismen inom ett demokratiskt samhälle. Detta argument grundade han främst på den argentinska ledaren Juan Domingo Perón som stod den spanska diktatorn Franco nära. Perón valdes och återvaldes i demokratiska val efter 1945, samtidigt som han stod fast vid sina tidigare ideal.

Finchelstein underströk att populism, till skillnad från fascism, inte syftar till att störta demokratin eller upphöja våld till politikens princip och praktik. Däremot reproducerade populistiska ledare liknande anspråk på att tala i "folkets" namn och snarlika skiljelinjer mellan "vi och dem", majoritetsbefolkningen och minoriteter, dock oftast utan att i praktiken inskränka de senares rättigheter (Finchelstein 2017). Finchelsteins beskrivning av populism påminde om Stanleys och Albrights definition av fascism. Han betonar att fascism och populism är olika saker, samtidigt som han försökte etablera ett samband dem emellan. Detta samband förblir dock av oklar natur då Finchelstein ersatte ett i viss mening svärdefinierbart begrepp som fascism med det betydligt bredare begreppet populism. Genomgående behandlade

han högerextremister och individer som Trump som populisterna av det slag som dominerade politiken i flera latinamerikanska länder efter 1945 och frågan är då varför han behöver gå omvägen via fascismens historia. Hans bok framstår som ett försök att göra fascismen till en del av populismens genealogi när populism i själva verket bara var och är en aspekt av mellankrigstidens och dagens politik. I detta sammanhang kan det noteras att den nederländska statsvetaren Cas Mudde beskrivit populism inte som politisk stil, utan som en ”tunn” och monistisk ideologi vars främsta kännetecken är den retoriska distinktionen mellan ett förment enhetligt folk och en politisk elit (Mudde 2007: 23 och 151).

I Frankrike varnade den vänsterintellektuella skribenten och sociologen Ugo Palheta för ”fascismens möjlighet”, utifrån en analys av de senaste årens politiska utveckling, framgångarna för RN och en exekutiv makt som utövas alltmer egenmäktigt. Till skillnad från Finchelstein är han kritisk till begreppet populism. Enligt Palheta leder det fel när det inbegriper partier, ledare och regeringar som är fientligt inställda till varandra, som högerextrema RN och Jean-Luc Mélanchons franska vänsterparti La France insoumise, eller Donald Trump och Venezuelas Nicolas Maduro (Palheta 2018: 24). Den italienska historikern Enzo Traverso delar kritiken av begreppet populism som han menar bör användas som ett adjektiv för att beskriva en politisk stil eller retorik, inte som substantiv (Traverso 2017: 20–23). För egen del väljer Traverso att tala om postfascism för att både länka samman och särskilja dagens extremhöger och auktoritära ledare från historiens fascism och de neofascistiska partier, som ungerska Jobbik, som aktivt bejaktar och vill återskapa mellankrigstidens fascism (Traverso 2017: 13). Traverso och Palheta tycks båda mena att begreppet populism är av begränsad användbarhet eftersom det kan appliceras på vitt skilda och antagonistiska politiska krafter. Till skillnad från fascism har det heller inte en bestämd ideologisk hemvist..

## Historien som kontrast och hinder

Ett antal historiker och forskare har ställt sig avvisande till ovan nämnda användning av ordet fascism och denna typ av historiska paralleller. För dem fungerar historien istället som kontrast till dagens situation. Den amerikanska statsvetaren Corey Robin menade att de som kallar Trump för fascist helt enkelt inte känner till den reaktionära tradition som går tillbaka till tiden för franska revolutionen och som alltid haft som mål att förstärka och återskapa hierarkier och motarbeta emancipatoriska projekt (Robin 2017). Robin tillstod att Trumps retorik i viss mån påminner om Paxtons definition av fascism, men valde att framhäva de betydande skillnaderna. För att ta ovannämnda fråga om Trumps luftburna valkampanj betonade Robin att Hitler – i ett uttryck för fascismens ungdomliga och modernistiska framtoning – använde flyget under en tid då det

fortfarande ansågs farligt att flyga. Trumps användning av detta grepp visade enligt Robin endast hur långt han befann sig från en av fascismens viktigaste tillgångar: dess originalitet (Robin 2018: 271). Vidare betonade Robin att Trump, till skillnad från mellankrigstidens fascisters krigiska världsbild, enbart är intresserad av ekonomi och pengar. De eventuella strider han utkämpar äger rum i rättssalen (Robin 2017: 259–264).

De experter på fascismens historia som uttalat sig ifråga om Trump har gett ett negativt svar. Stanley Payne kallade jämförelsen för en ”absence of an argument.” Roger Griffin påpekade att Trump saknade en plan för att störta den amerikanska demokratin, även om han utmanade dess liberala karaktär. Ruth Ben-Ghiat, en amerikansk expert på italiensk historia, menade att Trumps politiska kultur hade mer att göra med en bredare auktoritär tradition än med just fascismen (Matthews 2020). De verkar ha varit ense om att Trump är för osammanhängande och inte nog intresserad av att förändra samhället för att förtjäna epitetet fascist.

Andra historiker har kunnat peka på en lång rad betydande och i deras mening avgörande skillnader mellan dagens auktoritära och populistiska väg och dåtiden fascism. 2018 beskrev den brittiska historikern Richard Evans Trumps ”political instincts” som ”profoundly anti-democratic”, med hänvisning till hans angrepp på medier, rättsväsende, invandrare och kvinnor, samt uppmaningar till våld. Han konstaterade att detta påminde om mellankrigstidens fascister men framhävde även han skillnaderna. Evans beskrev fascism och nazism som följder av första världskriget och de militariserade samhällen som det gav upphov till. Både Hitler och Mussolini använde paramilitära styrkor för att skrämja och bekämpa deras motståndare. De representerade en minoritet av väljarkåren och gavs makt via intriger i maktens korridorer. Trump och hans gelikar däremot har kommit till makten genom demokratiska val. Kontrasten mellan fascisternas vilja att i grunden omstöpa samhällen, skapa en ny människa och på nytt dra ut i krig och Trumps individualistiska frihetsdyrkan och isolationistiska utrikespolitik kunde knappast vara större. Hans förakt för döda soldater utgör ännu en kontrast till fascismens martyrkult. Medan fascisterna ”likriktade” sina stater har Trump närmast försökt avveckla den amerikanska statsapparaten (Chotiner 2017; Evans 2018). I detta sammanhang kan man nämna den tidigare CIA-analytikern Martin Gurri som menade att Trump till sin retorik och framtoning, snarare än att likna auktoritära ledare idag och genom historien, framstod som ett internet troll som blivit president (Gurri 2018).

För en historiker som Evans rädde det med andra ord ingen brist på historiska och politiska olikheter att peka på för att underkänna paralleller mellan Trump och historisk fascism: kombinationen av olika ekonomiska, politiska och kulturella omständigheter och synen på våld, stat och den demokrati som efter första världskriget var en ny och skör uppfinning. Från

högerens perspektiv finns det idag inget hot från en organiserad arbetarrörelse eller kommunistpartier. Dagens högerextrema partier kan inte stoltsera med samma massrörelser och ungdomsrörelser som en gång fascismen. Inte heller lider berörda länder av revanschlust eller vurmar för krig.

Historiker och intellektuella i olika länder har, i likhet med Johansson, Harrison, Blomqvist och Evans, avvisat referenser till fascism och nazism gällande deras inhemska högerextrema partier. 2015 beskrev de franska historikerna Jean-Yves Camus och Nicolas Lebourg det som en form av ”intellektuell lättja” att kalla Front National för nazister och fascister (Camus och Lebourg 2015). Nyligen underkände de spanska historikerna Julio Gil Pecharromás och Jesus Casquete fascism-etiketten i fallet Vox, mindre polemiskt men med hänvisning till att partiet varken försvarar en centraliserad stat, statlig kontroll över ekonomin eller repression mot sina politiska motståndare (Soto 2020; Casquete 2021). Den tyska journalisten Hans Monath förklarade att även om AfD är antiliberala, skyller samhällsproblem på flyktingar och sprider nationalistiska myter, så saknar de både en stark ledare och militaristisk framtoning. Monaths främsta invändning mot fascism-etiketten i fallet AfD är dock att den gör användaren ”blind för det verkligt skrämmande med deras framgång”: att de frodats under en ekonomiskt gynnsam period och hos en befolkning som åtnjuter demokratisk frihet (Monath 2020).

Gemensamt för flera av de historiker och intellektuella som vänder sig mot användandet av ordet fascism i relation till dagens politik är alltså varianter av Alf W Johanssons ovan nämnda uppfattning att begreppet ”blockerar analysen”. Likaså betraktade Richard Evans denna typ av analogier som ett problematiskt sätt att vara fast i det förflutna. Han betonade att:

rather than fighting the demons of the past – fascism, Nazism, the militarised politics of Europe’s interwar years – it is necessary to fight the new demons of the present: disinformation, conspiracy theories and the blurring of fact and falsehood (Evans 2021).

Man kan här konstatera att både Evans och Snyder, oavsett hur olika de ställde sig till begreppet fascism, delade en liknande oro inför problem rörande desinformation och osanning i dagens politik.

Samtidigt var Evans inte ensam om att varna för faran med historiska analogier. På ett liknande vis hävdade den amerikanska historikern Samuel Moyn att jämförelser mellan Trumps USA och fascismens historia ”spares ourselves the trouble of analyzing what is really new about it.” Han jämförde diskussionen med 1980-talets västtyska historikerstrid då ovan nämnda Ernst Nolte använde jämförelser till bolsjevismen för att relativisera nazismens brott, medan andra historiker argumenterade för en ”normalisering” av nazismens historia. Moyn hävdade, med hänvisning till den amerikanska historikern Charles Maier, att historiska jämförelser alltid måste lägga lika stor emphasis vid

likheter som vid skillnader. Vidare refererade han till den franska historikern Marc Bloch som menade att själva poängen med jämförelser är att nå fram till det som unikt för olika fenomen (Moyn 2020).

Moyn var inte den enda att varna för historiska paralleller i fallet Trump, det intresse för mellankrigstidens tyska politik han beskrev som ett ”Weimar complex”. I samma anda förklarade skribenten David Broder att ”We Don’t Live in Weimar Germany” (Moyn 2020; Broder 2020). Man kan med denna utgångspunkt fråga sig vad vi tjänade på att jämföra stormningen av Kapitolium i januari 2021 med riksdagshusbranden i Berlin februari 1933, nazisternas ölkällarkupp i München november 1923, eller februari 1934 i Paris då franska fascister försökte inta det franska parlamentet (Kaplan 2021). På ett liknande vis har forskare uppmärksammat hur USA:s krig efter 1945 har motiverats med hänvisning till München-överenskommelsen 1938 då Västmakterna tillät Tyskland att annektera en del av Tjeckoslovakien i tron att detta skulle leda till fred (Record 2005).

Gemensamt för de som underkände dylika paralleller är uppfattningen att historiska analogier bländar snarare än upplyser, att de gör själva motsatsen till det Timothy Snyder hävdar att de kan eller bör göra. I denna uppfattning har de i viss mån stöd i filosofins historia. Hegel avfärdade det han kallade en pragmatisk, reflexiv historia, vanligen känd som *historiae magistrae vitae*, som söker efter goda förebilder, som lämplig för barnuppfostran men inte för politik:

In the turmoil of world affairs no universal principle, no memory of similar conditions in the past can help us—a vague memory has no power against the vitality and freedom of the present (Hegel 1953).

Enligt Hegel var denna form av historieskrivning inte direkt skadlig men helt enkelt verkningslös. På ett liknande vis påpekade Samuel Moyn i sin kritik av fascism-diskussionen angående Trump att detta epitet varken gör från eller till för offren för hans politik. Roger Griffin menade att ordet fascism är:

so overused as term of polemic, abuse and denigration for any form of authoritarianism or racism that much of its offensive and affective impact has been eroded (Griffin & Bortz 2020).

De historiker som deltagit med kritiska inlägg i dessa debatter har sett det som sin uppgift att hålla isär begreppen och separera nuet från det förflutna. Som akademiker har de en uppgift att distansera sig från gängse och oprecis begreppsanvändning. Som historiker har de att reagera på förenklade historiska analogier. I detta avseende spelar deras kritiska röster och klargöranden en viktig roll: Vem skulle bidra med den kunskap och expertis som behövs för att

förstå den historiska kontexten och fascismens ursprung om inte professionella historiker? Vem ska rida ut i strid mot anakronismer om inte de?

Att konstatera att fascismens historia och dagens politik är två olika fenomen är dock inte ett uttömmande svar på frågan om hur man ska förstå relationen dem emellan och den historiesyn som ligger till grund för kritiken mot historiska analogier. Som Enzo Traverso konstaterar överskrider betydelsen av begrepp som exempelvis demokrati, liberalism och konservatism de epoker som först gav upphov till dem och det vore märkligt om ett ord som fascism inte på ett liknande vis kunde omtolkas i nya historiska situationer (Traverso 2019: 5–6). Man kan fråga sig om uppgiften att särskilja nuet från det förflutna riskerar att leda till något slags beröringsskräck inför historiska analogier. Ska historien i första hand vara korrekt eller samhälleligt relevant, eller kan det enas företräde på bekostnad av det andra? Samtliga länder som behandlas i denna artikel har i någon utsträckning och i något skede byggt sin politiska legitimitet på avståndstagandet från fascism eller nazism. De har nu en läsande allmänhet som uppenbarligen tycker att det finns något fruktbart i dessa paralleller. Historiker har fler uppgifter än att enbart reda ut ”hur det egentligen var”. Att skriva historia innebär rimligtvis också att intressera sig för hur det förflutna verkar i nuet, hur både politiska aktörer och observatörer speglar sig i och träder i dialog med det förgångna, oavsett hur förenklad och förfelad denna dialog kan te sig, samt hur de använder och omtolkar begrepp från en annan tid.

Med tanke på att diskussioner om fascism ofta fastnar i grunda historiska analogier och anklagelser om anakronism är det inte märkligt att många forskare som skrivit om den högerextrema och auktoritära vågen aktivt valt bort detta begrepp för att istället fokusera på olika former av hot mot demokratin och faran med alltför starka ledare i politiken (se exempelvis Applebaum 2021; Ben Ghiat: 2021; Levitsky & Ziblatt 2018; Runciman 2018). Samtidigt finns det möjligheter att använda historien för att analysera dagens högerextremister och högerpopulister, utan att för den skull hamna i en enkelspårig diskussion om huruvida de är fascister eller inte. Således har historikerna Lars och Monika Edgren analyserat SD:s relation till Teodor Holmberg som lanserade begreppet nationaldemokrat – vilket SD:s ideologer ansluter till – under tidigt 1900-tal. På detta vis uppmärksammar de den apokalyptiska retorik som dagens sverigedemokrater delar med den inhemska konservativa och profascistiska rörelsen från tidigt 1900-tal (Edgren & Edgren 2020).

Den tyska historikern Volker Weiß har analyserat den högerextrema tyska organisationen Institut für Staatspolitik och dess relation till AfD utifrån begreppet den nya högern. Det handlar här om en politisk strömning som tog sin början i den franska 1960-talsrörelsen Nouvelle Droite. Enligt Weiß lutade sig denna nya höger mot 1920- och 1930-talets tyska revolutionära konservatism, profascistisk men inte identisk med nazismen, med figurer som Ernst Jünger och Edgar J. Jung i spetsen (Weiß 2017). Weiß menar att AfD

uppvisar en liknade besatthet av föreställningar om nationens undergång som dessa ideologiska förebilder. Till skillnad från klassisk fascism saknar AfD en tydlig ledargestalt, paramilitär organisation och de förespråkar inte någon öppen våldskult. I likhet med fascismen betonar de emellertid känsla och affekt istället för reflektion och rationalitet, vilket i förlängningen leder till ett förhållande av våld. Även om denna typ av undersökningar får mindre medial uppmärksamhet än frågan om fascism och nazism visar de att det är möjligt att undersöka extremhögerens politiska genealogi och ideologiska förebilder utan att fixera sig vid en enskild ideologisk föregångare.

## Den politiska mittfåran och den antifascistiska traditionen

En annan invändning mot användningen av ordet fascism har mindre med historia och mer med dagens politik att göra. Vad betyder egentligen bruket av detta begrepp här och nu? Flera tänkare som från ett vänsterperspektiv delar kritiken av högerextremism och högerpopulism tar avstånd från användandet av begreppet eftersom de ser det som ett försvar av andra politiska krafter. Enligt den belgiska teoretikern Chantal Mouffe, sociologen Dylan Riley och David Broder innebär denna retorik ett försvar av status quo av den politiska mitt som ser sig hotad av nya politiska rörelser och partier. Den egentliga konsekvensen är inte att stigmatisera Trump eller extremhöger utan att försvara de partier och den normalitet som de utmanar. I ett amerikanskt sammanhang menar Riley att det utgör en uppmaning att sluta upp bakom det politiska etablissemang som banade vägen för Trump (Mouffe 2018: 22; Riley 2018; 29; Broder 2020). Utifrån detta perspektiv förstås den antifascistiska retoriken som ett knep för att försvara den rådande ordningen. I detta ljus kan man se instrumentaliseringen av minnet av fascismen i Italien på 1990-talet, i Spanien på 2010-talet i relation till Vox och i Sverige hur minnet av Förintelsen anförts i debatten om borgerligt samarbete med SD. Mouffe menar för sin del att strategin att försöka isolera, exkludera och demonisera den populistiska höger har varit kontraproduktiv, då den har fått dessa partier att framstå som det enda reella politiska alternativet (Mouffe 2011: 66-72). Till skillnad från Palheta och Traverso väljer Mouffe att tala i termer av populism och menar att vänstern kan och bör lära sig av högerpopulismens framfart (Mouffe 2019). Man skulle i denna kontext också kunna påpeka att fascism väl snarast är en harmlös anklagelse, eller till och med en fjäder i hatten, för populistiska partier som gör anspråk på att stå emot eliterna.

Samtidigt bör det understrykas att frågan om fascisms betydelse i den offentliga debatten betyder något annat i länder där fascismen, till skillnad från exempelvis Sverige och USA inte kan betraktas som en marginell företeelse i förhållande till det egna landets historia. Spanien och Italien har både partier



som är arvtagare till frankismen respektive fascismen och nya populistiska partier. När dessa krafter har tagit plats i det politiska livet, särskilt under 1990-talet och 2000-talets första decennier, har samtidigt det antifascistiska paradigmet som legat till grund för det politiska livet börjat erodera. Det spanska Partido Popular som gjort sig kända för sin nostalgi för Francoregimen tog plats i parlamentet 1996. Deras företrädare Isabel Díaz Ayuso som vann en storseger i Madrids kommunval under våren 2021 förhöll sig på följande vis till anklagelser om fascism: ”När de kallar dig för fascist så vet du att du gör något rätt och att du är på rätt sida” (Fuentes & Finchelstein 2021). Ur detta perspektiv kan frågan om fascismens arv liknas vid ett populistiskt lackmustest. Det är detta som högerextrema och populistiska politiker antingen, som i fallet SD, tar avstånd ifrån för att bli salongsfärdiga eller, som i fallet Díaz Ayuso, flirtar med för att visa att de inte är del av ett förment politiskt etablissemang.

Italien är ett annat exempel där politiker som öppet vurmade för Mussolinis regim plötsligt ingick i regeringen under 1990-talet. I offentligheten framhävdes fascismens positiva sidor i reaktion mot den tidigare förhärskande antifascismen. Vägen till denna utveckling hade i viss mån förberetts av ovan nämnda Renzo de Felice, en av de främsta experterna på den italienska fascismens historia. I en intervju som publicerades i *Corriere della Sera* 1987 – under den period då landets socialistiska premiärminister Bettino Craxi distanserat sig från det italienska kommunistpartiet och samtidigt som den västtyska historikerstriden rasade – bidrog han till att rehabilitera fascismen. Enligt honom hade den bidragit med mycket positivt och befann sig dessutom inte i ”Förintelsens skugga” (Focardi 2005: 252–258). Nu senast har en annan italiensk expert på fascismens historia, Emilio Gentile avfärdat möjligheten att fascismen på något sätt är aktuell i dagens italienska politik. I likhet med andra ovan nämnda historiker menade Gentile att fascism förutsätter en rörelse som försöker ta makten, en enpartistat med repressiv polis och korporatistiskt organiserad ekonomi och en mytologisk och anti-ideologisk kultur. Han lade dock till att fascismens återkomst vore en omöjlighet eftersom det skulle innebära att antifascismen inte segrade 1945 (Gentile 2019).

Den italienska historikern Sabina Loriga har visat hur viljan att vifta bort frågan om fascism har en särskild resonans i ett land där minnet av fascismen omhuldas av politiker i ledande ställning, fascistiska organisationer och av privatpersoner (Loriga 2020). Italienska författare, journalister och intellektuella – däribland författaren till en storsäljande roman om Benito Mussolini – har varnat för fascismen som en fortfarande aktuell fara för auktoritära och reaktionära tendenser, bestående inte minst av nostalgi för den historiska fascismen (Murgia 2018; Canfora 2019; Scurati 2018; Scurati 2019; Filippi 2020). Det italienska exemplet visar att de som argumenterar för att fascismens historia saknar aktualitet idag i viss mån bidrar till att förflytta politikens rāmärken högerut, även i länder där antifascismens arv har

spelat betydligt mindre roll. Kanske är detta, för att återigen tala med Hegel, en oundviklig konsekvens av tidens gång där gårdagens erfarenheter av krig och diktaturer, symboler för ondska och katastrof, inte kan behålla sin kraft för evigt. Samtidigt visar ovan analyserade debatt att mellankrigstiden även fortsättningsvis utgör ett användbart förflutet, vare sig vi vill det eller inte.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att båda sidor i debatten om fascismens aktualitet verkar vara ense på en punkt: fascismen är en lämplig jämförelsepunkt när det gäller dagens politik, antingen för att säga vad den liknar eller för att peka på vad den skiljer sig ifrån. Fascismens historia kan användas både som analogi och för att klargöra skillnader i ideologi och politiskt sammanhang mellan nu och då. Även de som betonar olikheterna mellan historiens fascism, å ena sidan, och dagens högerextremism och högerpopulism, å den andra, visar i så måtto på det förstnämndas fortsatta relevans. Att fascismens historia i denna mening utgör ett användbart förflutet torde icke vara ägnat att förvåna. Västvärldens politiska och kulturella eliter har till stor del grundat efterkrigstidens liberala politiska ordning i reaktion på fascism och relaterade fenomen som aggressiv nationalism, rasism och folkmord. Som denna artikel uppmärksammat erinrar utmaningen av denna ordning i mångas ögon direkt, eller indirekt, i nya eller gamla former, om än bara på retorisk nivå, om fascismens historia. Vare sig den används som analogi eller som kontrast lär vi därför inte komma undan fascismen i första taget.

## Litteraturförteckning

- Albertini, Dominique & Doucet, David, 2016. *La Fachosphère: comment l'extrême droite remporte la bataille du net*. Paris: Flammarion.
- Albright, Madeleine, 2018. *Fascism: en varning*. Lund: Historiska Media, övers. Ole Andersson.
- Applebaum, Anne, 2020. *Twilight of democracy: the seductive lure of authoritarianism*. New York: Doubleday.
- Arnstad, Henrik, 2013. *Ålskade Fascism: de svartbruna rörelsernas ideologi*. Stockholm: Norstedts.
- Arnstad, Henrik, 2014. "Fascism – eller något annat? En ideologianalys av Sverigedemokraterna", s. 117–142 i Axelsson, Madelene & Borg, Kristian (red.), *Sverigedemokraternas svarta bok*. Stockholm: Verbal Förlag.
- Ben-Ghiat, Ruth, 2021. *Strongmen: Mussolini to the present*. New York: W.W. Norton & Company.
- Berglöf, Moa, 2019. "Vår plikt är att avslöja fascismen", *Sydsvenskan*, 2019-12-06.
- Blomqvist, Håkan, 2013. "Oförskräckt om fascismen – men varför jaga enkel formel?", *Internationalen*, 2013-06-16.
- Broder, David, 2020. "We don't live in Weimar Germany", *Jacobin*, 2020-11-08, tillgänglig på <https://jacobinmag.com>, citerad 2021-05-16.
- Burley, Shane, 2017. *Fascism Today: What It Is and How to End It*. Chico, CA: AK Press.

- Camus, Jean-Yves & Lebourg, Nicolas, 2015. "Face au FN, Sortons de la paresse intellectuelle", *Libération*, 2015-11-29, tillgänglig på [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr), citerad 2021-05-03.
- Canfora, Luciano, 2019. "In Italia il fascismo non muore mai", *La Repubblica*, 2019-03-24, tillgänglig på [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), citerad 2021-09-03.
- Casquete, Jesus, 2021. ¿Un nuevo fascismo en Europa?, *The Conversation*, 2021-02-07, tillgänglig på [www.theconversation.com](http://www.theconversation.com), citerad 2021-05-04.
- Chotiner, Isaac, 2017. "Too Close for Comfort: How much do the early days of the Trump administration look like the Third Reich? Historian Richard Evans weighs in", *Slate*, 2017-02-10, tillgänglig på [www.slate.com](http://www.slate.com), citerad 2021-04-13.
- Clairmont, Nicolas, 2016. "Is Trump an Ur-Fascist?", *The Atlantic*, 2016-10-05, tillgänglig på [www.theatlantic.com](http://www.theatlantic.com), citerad 2021-03-15.
- Eco, Umberto, 1995. "Ur-Fascism", *New York Review of Books*, 1995-06-22.
- Eco, Umberto, 2018. *Il fascismo eterno*. Milano: La nave di Teseo.
- Edgren, Lars & Monika Edgren, 2020. "Nationaldemokraterna, demokratin och kulturkampen. Om Sverigedemokraternas ideologiska förebilder", s. 29–53 i Nyzell, Stefan & Lindholm, Susan (red.), *Människor, mening och motstånd: en vänbok till professor Mats Greiff*. Malmö: Big Bad Books.
- Evans Richard J., 2021. "Why Trump Isn't a fascist: The storming of the Capitol on January 6 was not a coup. But american democracy is still in danger", *New Statesman*, 2021-01-13.
- Felice, Renzo de, 1977. *Interpretations of Fascism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fielitz, Maik & Marcks, Holger, 2020. *Digitaler Faschismus: Die sozialen Medien als Motor des Rechtsextremismus*. Berlin: Dudenverlag.
- Filippi, Francesco, 2020. *Ma perché siamo ancora fascisti? Un conto rimasto aperto*. Milano: Bollati Boringhieri.
- Finchelstein, Federico, 2017. *From fascism to populism in history*. Oakland, CA: University of California Press.
- Finchelstein, Federico & Fuentes, Maximiliano, 2021. "La banalización del fascismo", *El País*, 2021-03-01, tillgänglig på [www.elpais.es](http://www.elpais.es), citerad 2020-04-25.
- Focardi, Filippo, 2005. *La guerra della memoria*. Rom: Laterza.
- Griffin, Roger, 2008. "Fascism's New Faces (and New Facelessness) in the 'post-fascist' Epoch", s. 181–202 i Matthew Feldman (red.), *A Fascist Century*. Basingstoke: Routledge.
- Griffin, Roger & Bortz, Olof, 2020. "Fascism: Historical phenomenon and political concept", *Passés Futurs* 7, tillgänglig på [www.politika.io](http://www.politika.io), citerad 2021-03-14.
- Gumbrecht, Hans Ulrich, 2020. "Intellektuelle missverstehen den neuen Populismus", *Süddeutsche Zeitung*, 2020-12-18, tillgänglig på [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), citerad 2021-05-20.
- Gurri, Martin, 2018. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millenium*. San Francisco: Stripe Press, andra utgåvan.
- Harrison, Dick, 2014. "Sådan är fascismen", *Neo*, nr. 2, s. 42–47.
- Hegel, G. W. F., 1953. *Reason in History: A General Introduction to the Philosophy of History*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company
- Horesh, Theo, 2020. *The Fascism This Time*. Boulder, CO: Cosmopolis Press.
- Illing, Sean, 2017. "'Post-truth is pre-fascism': a Holocaust historian on the Trump era", *Vox*, 2017-03-09, tillgänglig på [www.vox.com](http://www.vox.com), citerad 2021-05-20.

- Iordachi, Constantin, 2010. "Comparative Fascist Studies: An introduction", s. 1–50 i Constantin, Iordachi (red.), *Comparative Fascist Studies: New Perspectives*. London: Routledge.
- Johansson, Alf W., 2015. "Att beskriva SD som fascistiskt blockerar en analys av partiet som politiskt fenomen", *Respons* 2015(2).
- Kaplan, Alice, 2021. "In case of French fascism, portents of a pro-Trump mob", *Forward*, 16/1 2021-01-16, tillgänglig på [www.forward.com](http://www.forward.com), citerad 2021-05-23.
- Karvonen, Lauri, 1990. *Fascismen i Europa*. Lund: Studentlitteratur.
- Levi, Primo, 1974. "Un passato che credevamo non dovesse tornare più", *Corriere della sera*, 1974-05-08.
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel, 2018. *How democracies die: What history tells us about the future*. London: Viking.
- Loriga, Sabina, 2020. "Désirs du fascisme", *Passé Futurs* 7, tillgänglig på [www.politika.io](http://www.politika.io), citerad 2020-03-04.
- Matthews, Dylan, 2020. "'Is Trump a fascist?' 8 experts weigh in", *Vox*, 2020-10-23, tillgänglig på [www.vox.com](http://www.vox.com), citerad 2021-04-25.
- Monath, Hans, 2020. "Vom schiefen Gebrauch der Geschichte", *Der Tagesspiegel*, 2020-03-13, tillgänglig på [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de), citerad 2021-05-20.
- Mouffe, Chantal, 2018. "The populist moment", s. 21–27, i Susanne Pfeffer (red.), *A New Fascism?* London: Koenig Books.
- Mouffe, Chantal, 2019. *Till vänsterpopulismens försvar*. Hägersten: Tankekraft förlag, övers. Oskar Söderlind.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the Political*. Abingdon: Routledge.
- Moyn, Samuel, 2020. "The Trouble With Comparisons", *New York Review of Books*, 2020-05-19.
- Mudde, Cas, 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murgia, Michela, 2018. *Istruzioni per diventare fascisti*. Turin: Einaudi.
- Norris, Pippa & Inglehart, Ronald, 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolte, Ernst, 1966. *Three Faces of Fascism: Action Française, Italian Fascism, National Socialism*. New York: New American Library.
- Palheta, Ugo, 2018. *La possibilité du fascisme: France, la trajectoire du désastre*. Paris: La Découverte.
- Paxton, Robert O., 2004. *The Anatomy of Fascism*. New York: Alfred A. Knopf.
- Paxton, Robert O., 2021. "I've hesitated to call Donald Trump a Fascist. Until now", *Newsweek*, 2021-01-11, tillgänglig på [www.newsweek.com](http://www.newsweek.com), citerad 2021-05-20.
- Payne, Stanley G., 1995. *A History of Fascism, 1914–1945*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Record, Jeffrey, 2005. "Using (and Misusing) History: Munich, Vietnam, and Iraq", *Politique étrangère* 3, s. 599–611.
- Riley, Dylan, 2018. "What is Trump?", *New Left Review* 114, november–december, s. 5–31.
- Robin, Corey, 2018. *The Reactionary Mind: Conservatism from Edmund Burke to Donald Trump*. Oxford: Oxford University Press, andra utgåvan.

- Rosenfeld, Gavriel D., 2019. "An American Führer? Nazi Analogies and the Struggle to Explain Donald Trump", *Central European History* 52, s. 554–587.
- Runciman, David, 2019. *How democracy ends*. London: Profile Books.
- Saviano, Roberto, 2018. "Fascism is back in Italy and it's paralysing the political system", *The Guardian*, 2018-02-11, tillgänglig på [www.guardian.co](http://www.guardian.co), citerad 2021-05-15.
- Saviano, Roberto, 2020. "Vorwort", s. 7–14 i Umberto Eco, *Der ewige Fascismus*. München: Carl Hanser Verlag .
- Scurati, Antonio, 2018. *M. Il figlio del secolo*. Milano: Bompiani.
- Scurati, Antonio, 2019. "Il fascismo è ancora vivo dentro di noi", *La Repubblica*, 2019-03-22, tillgänglig på [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), citerad 2021-09-03.
- Snyder, Timothy, 2010. *Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin*. New York: Basic Books.
- Snyder, Timothy, 2015. *Black Earth: The Holocaust as History and Warning*. London: The Bodley Head.
- Snyder, Timothy, 2017. *On tyranny: twenty lessons from the twentieth century*. London: The Bodley Head.
- Snyder, Timothy, 2018a. *The road to unfreedom: Russia, Europe, America*. New York: Tim Duggan Books.
- Snyder, Timothy, 2018b. "Fascism is back. Blame the Internet", *The Washington Post*, 2018-05-21, tillgänglig på [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), citerad 2021-05-10.
- Snyder, Timothy, 2018c. "Donald Trump borrows from the old tricks of fascism", *The Guardian*, 2018-10-30, tillgänglig på [www.guardian.co](http://www.guardian.co), citerad 2021-05-15.
- Snyder, Timothy et. al, 2018d. "Repeating History", *Times Literary Supplement*, 2018-11-16, tillgänglig på [www.the-tls.co.uk](http://www.the-tls.co.uk), citerad 2021-04-05.
- Snyder, Timothy, 2021. "The American Abyss", *New York Times Magazine*, 2021-01-09, tillgänglig på [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), citerad 2021-04-04.
- Soto, Álvaro 2020. "'No se puede decir que Vox es un partido fascista' El historiador Julio Gil Pecharrómán analiza las corrientes políticas conservadoras desde el Movimiento Nacional franquista hasta el aznarismo en 'La estirpe del camaleón'", *Hoy*, 2020-01-18, tillgänglig på [www.hoy.es](http://www.hoy.es), citerad 2021-05-10.
- Sparrow, Jeff, 2019. *Fascists among us: online hate and the Christchurch massacre*. London: Scribe Publications.
- Stanley, Jason, 2019. *Fascismens metoder: Att skilja "dom" från "oss"*. Göteborg: Daidalos.
- Stenfeldt, Johan, 2014. Recension av Henrik Arnstad, "Älskade Fascism", *Historisk Tidskrift* 134 (4), s. 769.
- Traverso, Enzo, 2017. *Les nouveaux visages du fascisme*. Paris: Textuel.
- Traverso, Enzo, 2019. *The new faces of fascism: populism and the far right*. London: Verso, övers. David Broder.
- Weiß, Volker, 2017. *Die autoritäre Revolte: Die neue Rechte und die Untergang des Abendlandes*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Weiß, Volker, 2017. "Faschisten von heute? "Neue Rechte" und ideologische Traditionen", *Aus Politik und Zeitgeschichte: (Anti-)Fascismus* 67 (42–43), s. 4–9.



# Populism, religion och teologi

Patrik Fridlund<sup>1</sup>

## Populism, religion and theology

Much has been written about how Christianity is used, instrumentalised or even hijacked by various right-wing populist movements in contemporary Europe. This is true in a certain way. At the same time it can be argued that there are many figures of thought within Christian theology that easily go together with populist discourses. This has three consequences, or so it is argued in this article. First, populists cannot be said to simply misuse the Christian tradition. Second, if so, Christian theologians will have to be aware of the potential populist slant when developing their understanding of Christian belief and praxis. Third, if Christian theology cannot be seen as an innocent activity, it may also constitute a constructive resource in critical analyses of populist discourses. The conclusion is that theology and political science may take advantage of each other to a larger extent than so far has been the case.

## 1. Introduktion

Det har sagts att om man vill sammanfatta de senaste årens samhällsutveckling i Västvärlden med ett enda ord så är 'populism' en god kandidat (Daag 2018). Populistiska partier i Europa har under de senaste decennierna fördubblat andelen röster i parlamentsval; från att ha fått ungefär tio procent av rösterna 1980 har andelen ökat till tjugo eller tjugofem procent 2019 – beroende på hur man räknar. Utvecklingen ser ungefär likadan ut i valen till Europaparlamentet. Populistiska partiers starkare ställning märks också på att de nu oftare deltar i

<sup>1</sup> Ett stort tack riktas till Helge Ax:son Johnsons stiftelse som med stipendium bidragit till att denna studie kunnat genomföras och till Andreas Mebus för uppmuntran och ytterst värdefulla kommentarer till texten. Jag vill också tacka de anonyma granskarna för mycket värdefulla läsningar och synpunkter.

regeringsarbetet än tidigare. För fyrtio år sedan återfanns populistiska partier endast i enstaka regeringssamarbeten. Idag utgör sådana partier en del av regeringsunderlaget i ungefär hälften av Europas länder; siffrorna beror lite på hur man definierar regeringsunderlag (Timbros populismindex 2019). På det hela taget kan man konstatera att det tycks vara lättare att räkna upp de länder i Europa där populistiska partier *inte* varit framgångsrika än motsatsen.

Populism är satt på kartan och det är oundvikligt att diskutera fenomenet. Det finns ett tema som återkommer i analyserna av populism, nämligen religionens roll i forlandet av många populistiska diskurser. Ett intressant drag noteras i det sammanhanget. I dessa analyser beskrivs ofta religionen i termer av att bli kidnappad, använd, brukad, instrumentaliserad och utnyttjad. Ett belysande exempel är volymen *Saving the People. How Populists Hijack Religion* (Marzouki & McDonnell et al. 2016) och ett annat exempel med en annan vinkel är boken *The Claim to Christianity. Responding to the Far Right* (Strømmen & Schmiedel 2020).

Religionen som på detta sätt beskrivs som brukad eller kidnappad är i en europeisk kontext den kristna traditionen. I dessa analyser av populism och kristendom finns, menar jag, ett återkommande drag, nämligen att populism påstås dra nytta av kristendom på ett otillbörligt sätt. Populistisk bruk av kristendom strider, sägs det, mot vad kristendom är. Jag menar dock att det inte är nödvändigt att gräva särskilt djupt för att se att kristen teologi – som en systematisering och tolkning av den kristna traditionens intellektuella arv – och levd religiositet inte alls måste förstås i termer av att vara kidnappad, utan att kristen teologi kan fungera väldigt väl och väldigt smidigt tillsammans med eller som ett led i populistiska diskurser på väsentliga punkter. I stället för att hävda att populism gör våld på den kristna traditionen måste det inses att det finns en teologisk mylla att hämta näring ur för populisterna.

Redan introduktionsboken *Systematisk teologi: En introduktion* och dess kapitel om religion och politik räcker långt för att förstå detta (Rasmusson 2007). Det är faktisk en av poängerna med denna artikel. Det tarvas inget djupt grävande i den teologiska litteraturen för att få verktyg att problematisera många studier av förhållandet mellan populism och religion, där religionen direkt framställs som eller indirekt antas vara otillbörligt brukad av populisterna – *hijacked*.

Detta har tre konsekvenser. För *det första* kan populistiska diskurser inte, tvärt emot vad som ofta sker, avfärdas med argument som att populisterna luras eller att de inte skulle vara äkta i sitt förhållande till kristendomen. För *det andra* betyder detta att den som utformar en kristen teologi måste vara medveten om den politiska roll den kan spela och ta ansvar för detta i det teologiska arbetet. För *det tredje* är detta en indikation på att om teologi inte är en oskyldig aktivitet så är det rimligt att tänka sig att teologi *också* kan spela en roll i icke-populistiska diskurser, och på så sätt också vara en motvikt till populism. Det vill säga, i kristen teologi finns också intellektuella resurser för en argumentering *mot* populism.



Denna artikel tar sig an dessa tre teman/konsekvenser. Efter en kort bakgrundsteckning där en distinktion görs mellan högerpopulism och vänsterpopulism görs en genomgång av fyra texter som beskriver olika sammanhang i olika publikationer, två i den ovan nämnda samlingsvolymen, de två andra i två olika tidskrifter med olika profil; texterna är skrivna av forskare från olika samhällsvetenskapliga discipliner.

Metoden består en analys i vilken syftet är att få fram vilka idéer studierna av populism och religion ger uttryck för, det vill säga beskriva och klargöra texternas innehåll med avsikt att få fram innebörden av de ståndpunkter de olika forskarna framför (Grenholm 2006: 213). I det arbetet söker jag efter det Thomas Ekstrand kallar "dolda intressen", i det här fallet implicita teologiska föreställningar och icke uttalade ståndpunkter vilka utgör förutsättningar för de argument som framförs och de analyser som görs (Ekstrand 2018: 95). Min utgångspunkt är nämligen att det *finns* sådana intressanta och relevanta uttalade förutsättningar i fråga om hur religion och inte minst kristen teologi uppfattas i relation till populistiska diskurser. Uppgiften blir därmed att sätta fingret på de saker som gör dessa studier särskilt intressanta för den här artikeln (Strandberg 2018: 106).

De uttalade förståelser av religion och teologi som finns i de studerade texterna och som är av särskilt intresse i deras kritiska arbete med religionens relation till populism finner jag inom fyra områden, nämligen i fråga om uppfattningar om *bricolage* (om att plocka russin ur kakan), om uppfattningar om den vikt en given religion måste ha i religiösa människors liv, om uppfattningar om förhållandet mellan religiös *tro* och religiös *kultur* samt i fråga om i vilken utsträckning en given religion måste ha vissa uppfattningar om en sakral ordning i motsättning till en profan ordning.

De underliggande uppfattningarna problematiseras genom att de ställs i kontrast mot läsningar av några kristna teologer. Den större delen av artikeln ägnas åt en genomgång av hur olika inslag i kristen teologi gör att kristendom som religion inte nödvändigtvis måste förstås i termer av att vara instrumentaliserad – eller kidnappad – av populistiska krafter. De grundantaganden om kristendom som lära och liv som görs i arbeten som kommer med analysen att populismen utnyttjar religion har därmed problematiserats.

## 2. Populismen

Det är inte helt enkelt att definiera populism, men det finns ändå en bred enighet om några grunddrag. Den oenighet som finns beror snarast på förståelsen av fenomenet.<sup>2</sup> Det är svårt att hålla diskussionen fri från värderande omdömen

2 Exempelvis tar Jan-Werner Müller (Müller 2016), och Pierre Rosanvallon (Rosanvallon 2020), olika grepp men med många likheter, medan Ernesto Laclau (Laclau 2005) anlägger ett annat perspektiv, till vilket exempelvis Greider och Linderborg (Greider & Linderborg 2018) anslutit sig.

och det finns olika uppfattningar om vad som ska ligga till grund för analyser av populism då en artikulerad populistisk ideologi saknas. Det hela förenklas inte av att det är få som själva kallar sig populisterna. För denna studie räcker det att slå fast två grundläggande komponenter i populism, nämligen a) uppfattningen att (vanligt) folk står mot en elit och b) uppfattningen att eliten komprometterar folket som företräds av den populistiska rörelsen och ingen annan. Till dessa kan läggas ytterligare ett generellt drag nämligen att se folket som enhetligt och förenat i någon form av substans på samma sätt som dess fiender och vänner ses som enhetliga och i stabila relationer med folket, det vill säga till sin essens folkets vänner eller folkets fiender (Arato & Cohen 2017: 287–288). Det är en viktig punkt eftersom tanken att det finns ett folk av något slag som exempelvis i val uttrycker en politisk vilja är en sak. Hur detta folk förstås är en annan sak.

Populism kan sägas utgå från en förståelse av folket som en entitet med en viss substans som har vissa bestämda egenskaper. Om det finns olika typer av populism ligger skillnaden mellan dessa olika slags populism snarast i fråga om hur detta folk med dessa egenskaper konstitueras. Ett sätt att göra en sådan indelning på är att skilja mellan högerpopulism och vänsterpopulism. Det kanske finns skäl att ifrågasätta en sådan uppdelning, men när det handlar om religionens roll i populism menar jag att det är fruktbart att tala om två slags populism med olika tyngdpunkter och olika intressen. Indelningen i höger och vänster fungerar där väl. Sociologerna Daniel Nilsson DeHanas och Marat Shterin bidrar till möjligheten att göra en sådan distinktion mellan olika slags populism genom att identifiera två aspekter eller två dimensioner i populism. Den första betecknas som en vertikal dimension. Den andra dimensionen får beteckningen horisontell (Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 178–179).

Den vertikala dimensionen är gemensam för alla former av populism, både till vänster och till höger. Det handlar om att folket – där nere – beskrivs i termer av att stå emot en elit – där uppe. På många sätt kan det ses som ryggraden i populism: folket mot eliten. Samtidigt är det möjligt att identifiera en skillnad beträffande hur den här eliten ser ut, det vill säga på vilket sätt folket ställs mot vad som uppfattas vara en förtryckande elit. Det finns en skillnad beträffande vem som ses som folkets fiende. För vänsterpopulism definieras eliten i termer av ekonomisk makt. Även om begreppet 'folk' är viktigt och även om folket uppfattas utgöra en tydlig enhet med vissa egenskaper kan det inte helt ersätta begreppet 'klass', eftersom det är de socioekonomiska förhållandena som utgör navet i vänsterpopulismens analyser och retorik, menar exempelvis statsvetaren Luke March (2017: 294). Begreppet 'folk' blir på detta sätt mer flytande och – kan det hävdas – mer öppet och inkluderande.

För högerpopulism å andra sidan är det snarare frågor om kulturella eller etno-kulturella skillnader och frågor om identitet som aktualiseras när eliten identifieras. Det folk som trängts undan och hålls nere och utanför sin rättmätiga plats är *ett* och detta enda och enade folk karakteriseras, i denna

diskurs, av en enda och gemensam folkets kultur – folkets enhetliga historia – vilket både skapar och förutsätter en mer statisk förståelse av begreppet 'folk'. Och så finns det en *elit* som sviker folket genom andra lojaliteter, och som på det sättet blir folkets fiende (March 2017: 293; se även Greider & Linderborg 2018: 12-13).

Om det är riktigt att det finns skillnader mellan olika slags populism i fråga om *vem* som uppfattas som *elit* och *vad* motsättningen mellan folket och eliten består i, kan det kasta ljus över den andra dimensionen i populism, den horisontella dimensionen. I denna dimension handlar det nämligen om folket i motsättning inte bara mot en elit utan mot "de andra". De andra som utgör ett hot. Dessa "andra" kan vara andra folkgrupper, invandrare eller utlänningar i största allmänhet. Denna dimension är typisk för högerpopulism (March 2017: 298; se även Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 178). Högerpopulism kan alltså ses som triadisk genom att folket (1) uppfattas stå *mot* en elit (2) och *mot* en eller flera ut-grupper (3) som exempelvis invandrare. March menar till och med att denna dimension är den starkaste dimensionen i högerpopulism; den primära kampen handlar om att exkludera de andra. Detta mer än en kamp mot eliten. I det sammanhanget formas diskursen av nativism, etnisk nationalism och protektionism, vilka alla utgör byggstenar i en exkluderande attityd, fortsätter March (2017: 284-285). Denna tredje grupp – "de andra" – utöver folket och eliten, är tämligen ointressant för vänsterpopulism däremot. Med fokus på socioekonomiska förhållanden finns det inget egentligt intresse att peka ut grupper såsom invandrare eller judar som bovar (Greider & Linderborg 2018: 12-15). I högerpopulismens fokus på kultur, etnicitet och identitet blir det däremot centralt att ställa ett "vi" mot ett "dom". Detta i betydelsen ett rent och nobelt folk, med sin egen kultur och sitt speciella arv som hotas av "de andra" som på olika sätt ligger på lur för att invadera och erövra. Det är alltså inte bara folkets självständighet utan fastmer dess identitet och själ som samhällets sammanhållande kraft som står på spel, i en sådan diskurs (Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 179; se även Arato & Cohen 2017: 288).

För den här artikeln är frågan om höger och vänster inte avgörande. Det som är viktigt är att i vissa former av populism kretsar retoriken kring bilden av ett folk som är homogent och sammansvetsat där ett inklusivt "vi" endast fungerar med gräns mot "dom" på ett närmast mytologiskt sätt i förhållande till "de andra" i en horisontell dimension (Arato & Cohen 2017: 288-289). När det på detta sätt rör sig om *identitet*, om *kultur*, om *historia*, om *tradition* och liknande som uppfattas vara utsatta för yttre tryck, och hotas av "de andra", har också religion en viktig plats att fylla i den populistiska diskursen.

### 3. Religionen

Det är alltså vad jag här kallar högerpopulister som söker stöd i religion (se exempelvis Marzouki & McDonnell et al.). Religiösa känslor och religiösa uttryck, inklusive olika religiösa symboler, utgör ofta en väsentlig del av folks känsla av (moralisk) tillhörighet, menar exempelvis Nilsson DeHanas och Shterin. Dessa är därför tacksamma att hänvisa till när populister i sin retorik talar om folkets icke-förhandlingsbara, absoluta kvalitet och i åberopandet av en folkets identitet (Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 182).

Trots att religion lyfts fram som en viktig komponent i analyser av populism, ges ofta ingen definition av ordet 'religion'. Politologerna Arato och Cohen gör exempelvis tämligen stora anspråk på att förstå religion och teologi (se nedan), men ger ingen definition av vare sig det ena eller andra. De talar om religiös identitet och exempel på olika funktioner sådan har, men utan att klargöra vad som mer precis åsyftas med *religiös* identitet. Ett viktigt ärende i denna uppsats är att lyfta fram och beskriva hur religion och framför allt kristen teologi i dessa analyser uttalat och underförstått antas sakna samband eller likhet med populism, och att populistiska diskurser som refererar till religion och kristendom därmed med nödvändighet gör våld på religionen. Sådana starka anspråk är möjliga eftersom religion och teologi förstås på ett visst sätt i dessa studier. Denna grundläggande förståelse av vad religion är förblir dock utsagd.

I min uppsats hävdar jag att många analyser av vad som sägs vara populisters orättfärdiga bruk – kidnappande – av religion, vilar på uttalade premisser om vad religion är och hur teologi fungerar. Avsikten här är att problematisera sådana underförstådda tolkningar av vad framför allt kristendomen är hos dem som undersöker relationen mellan populism och religion. Själva syftet i den här uppsatsen är att blottlägga uttalade förståelser av vad religion uppfattas vara enligt författarna till dessa studier. En väsentlig del av ett sådant arbete är att se hur ett förhållande mellan religion och populism skiftar i karaktär beroende på förståelsen av hur religionen som teologisk reflektion och levd praktik fungerar. Att då *först* definiera begreppet 'religion' skulle omöjliggöra just precis den undersökningen (för ett principiellt resonemang om vikten av att hålla centrala termer öppna för att komma åt den typen av problem, se Fridlund 2015).

I artikeln "Civil Society, Populism and Religion" (2017) pekar Arato och Cohen på att det finns stora likheter mellan populism och religion i övergripande eller strukturell mening. Det är just detta som förenar populism och religion – inte nödvändigtvis innehållet – menar de. Beträffande innehåll är deras tes snarare att populism *använder* religioner på ett utnyttjande sätt och att detta blir tydligt då det är olika religiöst innehåll som det anknyts till i olika kontexter. Man tar vad man haver och vad man behöver ur en given religiös tradition så länge det kan tjäna ens politiska syften, menar de. Med andra ord fylls den populistiska diskursen med olika innehåll i olika kontexter allt utifrån vad populister finner brukbart i religionen för att skilja de goda

(vi) från de dåliga (dom) (Arato & Cohen 2017: 289-290; se även Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 177). Det religiösa innehållet, menar Arato och Cohen, underordnas därmed skapandet av en identitet genom att skilja vän från fiende i ett vi- och dom-tänkande (Arato & Cohen 2017: 291). Det är inte så svårt att se att religion *de facto* fyller väldigt olika roller i olika populistiska diskurser på det sätt Arato och Cohen tillsammans med många andra talar om. Religion kan åberopas till stöd för vissa moraliska värden, men också anges som grund för en västerländsk civilisation präglad av frihet och tolerans, till och med sekularism.

Det sistnämnda kan kallas kristen sekularism. Ett exempel är Frankrike där *la laïcité* – det vill säga idén att den franska republiken är och skall vara strikt skild från religion – är identitetsformande men där en populistisk diskurs samtidigt menar att *la laïcité* är framvuxen ur en viss religion nämligen den kristna; det är i en kristen kultur, inte muslimsk, som sekularitet är möjlig hävdas det (Arato & Cohen 2017: 289-290). Detta framgår tydligt av att partiet Rassemblement national<sup>3</sup> hävdar att det är just kristendomen, till skillnad mot exempelvis islam, som möjliggör liberala och demokratiska idéer och därmed utgör en grund för *la laïcité*. Här handlar det därför om att anknyta till de kristna rötterna, inte om att anknyta till en levd religiositet i kyrkan eller religionen som institution. Där fungerar det inte eftersom den stora kyrkan, romersk-katolska kyrkan, i förhållande till Rassemblement national har en alltför liberal hållning i viktiga frågor som migration samtidigt som den intar en alltför konservativ position när det handlar om andra frågor som familj, sex och samlevnad (Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 177).

Denna typ av argument återfinns i andra kontexter, inte minst i Sverige. I en motion till Kyrkomötet 2007 av Eva Nyman (sd) och Björn Söder (sd) sägs:

Kristen tro och kristet liv har varit och är en av de viktigaste faktorerna bakom vår demokrati och bakom en människosyn som bygger på respekt för oliktankande. Vi menar att det inte är en tillfällighet att vår traditionella demokratiska kultur, vår respekt för mänskliga rättigheter och våra strävanden efter det allmänna bästa, vuxit fram ur ett kristet kultursammanhang. Demokratien lever av värden som den inte kan frambringa av egen kraft (Motion 2007:72).

I en motion till Kyrkomötet 2008 underskriven av Margareta Sandstedt (sd) sägs:

Islam och kristendom skiljer sig åt på många sätt där den förstnämnda är en lagreligion vilken påbjuder underkastelse under dess lagvälde. Dess konsekvenser kan vi se runt om i världen, och vi skiljer oss vidare i synen på familj, kvinnan och de mänskliga rättigheterna (Motion 2008:60).

3 Nationell samling, tidigare Nationella fronten (*Front national*).

I ett brett östeuropeiskt perspektiv å andra sidan, tar ortodoxa traditioner chansen att återställa ordningen genom att avvisa homosexuellas rättigheter, liberalism, kosmopolitanism med mera, men gynna sådant som slavofili och nationalism, menar statsvetaren Kathleen Montgomery och psykologen Ryan Winter (Montgomery & Winter 2015: 384). På ett liknande sätt ser sociologen José Pedro Zúquete på Grekland. Där rör det sig, menar han, om att populisterna identifierar ett ”vi” i termer av ett gudfruktigt folk representerat av (den ortodoxa) kyrkan. Detta gudfruktiga folk ställs i populisternas diskurs mot ett ”dom” i termer av en elit karakteriserad som ateister och modernister. Denna elit regerar *utan* att representera folket och folkets vilja, vilket väcker det som populisterna menar vara en berättigad vrede (Zúquete 2017: 447; se även Montgomery & Winter 2015: 380). Det handlar vidare om katolsk nationalism i Polen och Ungern, och ytterligare en annan kristen diskurs i USA (Arato & Cohen 289-290; se även Montgomery & Winter 2015: 384). I länder som Danmark, Nederländerna och Bulgarien varnar populistiska partier för att den europeiska civilisationen förstörs i händerna på icke-kristna, menar Montgomery och Winter (Montgomery & Winter 2015: 380). Listan på länder där forskningen pekar på religionens roll i den populistiska diskursen kan göras lång.

Det är nog så att det mesta som sägs är riktigt, intressant och relevant. Samtidigt måste det påpekas att det är så ur ett visst perspektiv och detta val av perspektiv får viktiga konsekvenser, menar jag. En sådan konsekvens är att de religiösa diskurserna – de teologiska reflektionerna med de modeller och figurer som där formas – i dessa studier på ett sätt fredas från kritik samtidigt som de på ett annat sätt avvisas som resurser. Det menar jag är olyckligt inte minst eftersom detta angreppssätt frånhänder sig möjligheter att gå till botten med viktiga drag i populistiska diskurser. När populistisk retorik avfärdas med hänvisning till att religion kidnappas eller missbrukas reduceras samtidigt möjligheten att på ett mer genomgripande sätt utmana populisternas argumentering.

#### 4. Analyserna

Nu är det naturligtvis så att olika forskare gör olika analyser av såväl *vad* som på ett sådant sätt hanteras och (miss-)brukas och *hur* detta användande eller denna kidnappande instrumentalisering av religion ser ut. Några drag framträder ändå och sådana som är av särskilt intresse för den här studien. Till att börja med ser jag hur uppfattningen att populisterna plockar än här och än där i religionen framhävs som ett problem. I analyser av högerpopulistiskt otillbörligt bruk av religion poängteras ofta att detta bruk måste anses krocka med teologisk tradition då populisterna ägnar sig åt *bricolage*, det vill säga att de plockar russinerna ur kakan på ett otillbörligt sätt (Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 182). På så sätt, menar de kritiska analyserna, förvrängs religionen och den omformas för att passa den politiska agenda populisterna har. Det ligger

naturligtvis något i detta. Samtidigt är det en ofrånkomlig del i *all* teologi att betona vissa saker på bekostnad av andra. Ett exempel på detta är när teologen Eva-Lotta Grantén arbetar med frågan om arvsynd, trogen vad hon menar vara en luthersk teologisk tradition. I sitt resonemang om Luther och luthersk uppfattning om synd och arvsynd, pekar hon på att Luther uppvisar brister såväl bibelvetenskapligt som teologiskt och etiskt. Som luthersk teolog ställer hon sig därför frågan ”Vad i detta tänkande är värt att bevara och lyfta fram? Vad bör överges och av vilka skäl?” (Grantén 2008:143).

Exemplet är tacksamt eftersom det rör en *teolog* som explicit vill utveckla en viss kristen tradition, men egentligen är det så vi alla arbetar hela tiden, oavsett vilket material vi arbetar med och oavsett disciplin. *Allt* som sagts i ett vetenskapligt arbete är inte bra, men en del är det, frågan är *vad* som är gott att ta fasta på och *på vilket sätt* det kan användas. Så måste vi alla arbeta. Det är därför, menar jag, i sak inget märkligt när Beatrix von Storch i inledningen till den lilla skriften *Warum Christen AfD wählen* läser berättelsen om den barmhärtige samariern i Lukas 10:25-37 och kommenterar den på ett sätt som förklarar varför just Alternative für Deutschland är ett parti för *kristna*. I denna läsning lyfts vissa drag i evangelietexten fram, medan annat läggs åt sidan (se von Storch 2018: 11). Det hon gör i denna kommentar är att hon understryker att den misshandlade mannen i berättelsen får hjälp och stöd där han befinner sig. På detta sätt får von Storch fram att det inte är aktuellt för den barmhärtige samariern att ta med sig den misshandlade mannen hem till sig, till ett annat land, någon annanstans. Hjälpen till den drabbade är omfattande men ges på plats, där den skadade befinner sig. Det är just så Alternative für Deutschland vill att politiken ska utformas (von Storch 2018: 11). Det väsentliga här är inte exakt vilken utläggning von Storch gör. Poängen är *att* en läsning görs. Det kan invändas att von Storchs läsning är slarvig och dåligt förankrad i modern bibelforskning och liknande, men ur ett ideologiskt perspektiv måste inte den typen av anmärkningar vara avgörande. Ur ett ideologiskt perspektiv kan andra frågor bli lika viktiga. Den som vill visa på problem med den föreslagna läsningen i det hänseendet tvingas nog ge sig in i en diskussion om värderingar, om val och om vilka konsekvenser olika läsningar får etiskt, religiöst och politiskt. Men också hur läsningen ideologiskt står i relation till den tradition texten anses höra hemma i och som läsaren säger sig identifiera sig med.

Nu är det inte detta *bricolage* som är det enda problemet för den som analyserar populismens förhållande till religion och kristendom. Det finns andra inslag i analyserna som är intressanta. Exempelvis menar statsvetaren Leila Hadj-Abdou att religion inte är något centralt inslag i Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) ideologi eftersom religiösa dogmer inte bestämmer partiets grundläggande idéer om samhället. Att FPÖ använder kristendomen i en anti-islam agenda måste därmed anses vara ytligt bruk av religion och innebära en orättfärdig instrumentalisering av kristendomen (Hadj-Abdou 2016: 30). En

äkta religiositet, ett *riktigt* och *genuint* intresse för kristendomen i politiken skulle se annorlunda ut, tycks Hadj-Abdou mena. En outtalad förutsättning i Hadj-Abdous analys är att den som refererar till religion i utformningen av sin politik måste låta de religiösa dogmerna utgöra hörnpelare i detta arbete för att inte vara falsk. Ett sådant krav förutsätter att den som hänvisar till religion kan göra det på ett genuint och sant vis, liksom på ett falskt och bedrägligt sätt, och att det i det första fallet med nödvändighet innebär att alltid prioritera den rena religiösa läran och låta den dominera. Men en sådan enkel tudelning är inte självklar. Det skulle strida inte bara mot hur människor faktiskt gör i praktiken (se exempelvis Fridlund 2014; se även Jödicke & Bächtiger et al. 2013), utan också mot hur vi *bör* göra. En religion eller en politisk ideologi kan inte överleva om den inte interagerar med andra och annat och kan därmed inte göra anspråk på att stå över allt (annat) i varje situation. Det är inte bara orimligt, utan faktiskt omöjligt att utforma en politik dogmatiskt. Vissa val måste göras redan mellan olika dogmer och mellan hur olika läror ska förstås (se Fridlund 2013).

En annan typ av kritik av populisters användning av religion är när statsvetaren Oscar Mazzoleni visar hur Schweizerische Volkspartei / Union démocratique du centre (SVP/UDC) målar upp islam som hot mot schweiziska värderingar och den kristendom som Schweiz förkroppsligar. Mazzoleni konstaterar att det i denna argumentering rör sig mindre om religiös *tro*, mer om värderingar som demokrati, tolerans och frihet. I denna politiska retorik är Schweiz en kristen *kultur*. Mazzoleni menar sig därmed se hur kristendomen i SVP/UDC:s retorik utgör en moralisk och legal norm som lägger grund för en schweizisk identitet och att detta utgör ett missbruk av religion (Mazzoleni 2016: 50).

Det är, menar jag, intressant att analyserna av religionens plats i högerpopulistisk diskurs på detta sätt gör en tydlig distinktion mellan kristen civilisation och kultur å ena sidan, och kristen tro och kristet liv å den andra.<sup>4</sup> I andra studier lyfts det fram mer generellt hur högerpopulistiska rörelser ser kristendomen som ett verktyg för att blockera islamisering. I sådana populistiska diskurser, menar dessa studier, framställs islam som det främmande och att avvisa islam är i populistisk retorik den främsta kristna uppgiften. Centrala referenser till kristendom utgörs då av korset och andra kristna symboler, *inte* teologiska dogmer eller läror. I kampen mot islam knyts liberala värderingar exempelvis om sexualitet till kristen civilisation,

4 Det är intressant, men kanske föga förvånande. Den vilar solitt på *The Standard View* enligt vilken religiösa skäl endast kan spela en underordnad roll i exempelvis lagstiftning. Denna uppfattning bygger på att förhållandet mellan det religiösa och det sekulära skäl är asymmetriskt, vilket i sin tur förutsätter en essentialistisk uppfattning av religion liksom av det som inte är religion – det sekulära. (Se 'Religion and Political Theory', Stanford Encyclopedia of Philosophy). Denna utbredda standarduppfattning saknar naturligtvis inte poänger, men är inte heller oproblematiske.



som i sin tur ställs mot en uppfattad repressiv muslimsk kultur. Dessa studier menar sig alltså se hur religion i sådana populistiska diskurser användas för att göra islam till främmande och oförenlig med och därför också ett hot mot vad som i dessa diskurser utgör det autentiska – kristna – folkets gemenskap. I populistiska diskurser lyfts en religiös identitet fram och accentueras för att skapa ”den andre” som hotar underminera denna vår kultur med främmande värderingar och främmande livsformer (Arato & Cohen 2010; se även Nilsson DeHanas & Shterin 2018: 178).

En konsekvens är därmed att i analyserna framträder en dikotomi mellan tro och religiös praktik (kyrkor) å ena sidan och religiös identitet (populister) å andra sidan. Just populisters betoning på kultur framställs i analyserna som suspekt. I dessa analyser av populistisk retorik framstår kristen *tro* som något som är mer religiöst, mer äkta, mer djupgående än en kristen *kultur*, och att hänvisa till det senare sägs därför innebära att utnyttja religionen på ett ojuste vis. Detta framstår som en röd tråd i flera av de studier som jag refererar till ovan. Religion blir på detta sätt en viktig faktor i populistisk diskurs som en identitetsmarkör (se exempelvis Zúquete 2017: 458, 460–471).

När religion fyller funktionen av att på detta sätt vara identitetsmarkör i populistisk retorik måste det vara störande för troende människor, menar exempelvis Arato och Cohen. Religiösa katoliker och evangelikala kristna avvisar naturligtvis islam, men som falsk religion, *inte* som främmande kultur, menar de. När kristna allierar sig med populister spelar de därför ett högt spel, fortsätter Arato och Cohen, eftersom de riskerar att underminera det egentligt religiösa och de värden som ligger däri och på det sättet snarast påskynda den sekularisering som de näppeligen kan önska (Arato & Cohen 2017: 291). Det går att se en liknande argumentering som kretsar kring att populism betonar *tillhörighet* till en kristen tradition, på bekostnad av *tro*, och att detta måste innebära att svika religionen. I sådana analyser av förhållandet mellan populism och religion beskrivs religionen som utsugen genom att dess yttre attribut och vissa värderingar som knyts till den ses som brukade för politiska syften.

Att på detta sätt analysera och kritiskt granska populistiska rörelsers bruk av religion, bygger i hög grad på en grundläggande uppdelning mellan (religiös) kultur och (religiös) tro eller mellan religiös tillhörighet och religiös tro. Detta vilar i sin tur på en fundamental uppdelning i religiöst och sekulärt. Det är inget konstigt i sig, men när detta görs till en matris uppstår problem. I undersökningar av hur populism brukar och använder religion är Arato och Cohens arbete särskilt intressant. I artikeln ”Civil Society, Populism and Religion” argumenterar de för att populism står i innehållslig spänning till monoteism. I populism ligger en idé om att folket är ett och homogent och att det därmed på ett självklart sätt kan representeras av en ledare som helt enkelt intuitivt förstår folket, folkets behov och folkets vilja. I denna funktion

kan därför folkets ledare ges oinskränkt makt när han eller hon kommer till makten. Det är denna syn på ledarens oinskränkta makt som Arato och Cohen menar krockar med en religiös världsbild. Att tilldela folkets ledare sådan makt innebär, menar de, att sätta folket – eller snarare folkets ledare – på den plats kungen eller kejsaren haft. Skillnaden är att en kung eller kejsare ingår i en sakral ordning med en transcendent gud som yttersta härskare. När folkets ledare på detta sätt intar kungens plats medför det en sekularisering av den religiösa förståelsen av politiken. Kungen eller kejsaren som i en religiös modell utgör länken mellan folket och Gud ersätts av folkets ledare som härskare och därmed helgas nationen, folket, ledaren. Med andra ord söker såväl populism som monoteism en suverän makt, men refererar till olika entiteter som suveräner, menar Arato och Cohen. Det intressanta här är att populismens suverän i denna läsning är folket medan monoteismens suverän är en transcendent gud. Prästerskapet i det senare är religiöst medan det är politiskt i det tidigare. Ur de religiösa och ur kyrkans perspektiv måste därför denna kvasi-sanktifiering av folket och dess ledare ses som avgudadyrkan och blasfemi, menar Arato och Cohen. Här finns, menar de, en populismens ontologi som är sekulär medan religionens ontologi uppenbart inte är det (Arato & Cohen 2017: 290-291). Resonemanget är bestickande, men det betyder inte att det är invändningsfritt. Ur ett kristet teologiskt perspektiv kan detta te sig helt annorlunda.

Arato och Cohens förståelse av teologiska argument är inte den enda möjliga förståelsen. Om det finns andra teologier än den Arato och Cohen lutar sig mot, innebär det också att den krock mellan religionens respektive populisters världsbild som Arato och Cohen ser, inte är nödvändig.

## 5. Teologin

Det är viktigt att se att kristendomen inte endast eller alltid är kidnappad, utnyttjad och missbrukad av populistiska rörelser. Det finns också kristen teologi som leder till, eller åtminstone öppnar för, mycket av det populism står för. Med det menar jag att det inte handlar om att enstaka personer som bekänner sig som kristna har vissa politiska åsikter, utan att det inne i den kristna traditionen finns tankefigurer, tanketrådar, resonemang och förståelser som *kan* nära och stödja en populistisk diskurs, också när det handlar om uppfattningar om religion, religiös tro och religiöst liv, alltså hur i det här fallet den kristna traditionen *ska* förstås. Alltså menar jag att kristen teologi mycket väl kan gå på tvärs med den förståelse som finns i analyserna av populism och religion ovan. När detta blir synligt kan två saker hända. För det första måste sådana populistiska diskurser tas på allvar också i fråga om kristendom, även om populisterna själva inte tar det på allvar, för att kunna föra en argumentering i sammanhang där tolkningar av kristen tradition

spelar roll. För det andra möjliggörs helt *andra* teologiska tolkningar – med politisk relevans. En sak visar populistiska diskurser och det är att det går utmärkt att trycka på kristendomen som *kultur*, uppsättning *värderingar*, *tradition* eller liknande. Och att detta inte med nödvändighet strider mot centrala tankar i kristen teologi, tvärtom vad exempelvis Arato och Cohen hävdar.

En utgångspunkt för att se värdet av en kristen *kultur* kan exempelvis vara den schweiziske reformatorn Jean Calvins (1509–1564) teologi där det explicit sägs att världslig makt *också* är ett redskap för Guds försyn och där den politiska ordningen ses som en del av den frälsande ordningen (Rasmusson 2007: 220). Detta är förvisso allmänt hållet och lätt att knyta till bibeltexter som Jesu ord om att ge kejsaren det som tillhör kejsaren (Mk 12:13–17; Mt 22:15–22; Lk 20:20–26) eller Paulus resonemang om att överheten är given av Gud (Rom 13:1–4). Calvin formulerade detta på 1500-talet, men tankarna får skarpare konturer ett halvt årtusende senare hos ett par lutherska teologer i Tyskland, Paul Althaus (1888–1966) och Emanuel Hirsch (1888–1972).<sup>5</sup> Den tyska nationalismen ses av dem som fullbordande av den protestantiska reformationen som inleddes på 1500-talet. Det är inte bara så att kyrka och samhälle i denna anda anses hänga ihop i en naturlig gemenskap eller att det världsliga *också* och på sitt sätt är uttryck för Guds handlande i världen. Sådant kan sägas vara teologiskt allmängods. Här utformas, menar teologen Arne Rasmusson i en introducerande översikt, en teologi som välkomnar det faktum att kristendomen lämnar sin *kyrkliga* period och når en *historisk-politisk* period, i en teologi som ser en syntes mellan kristendom och modernitet. Den tyska kulturstaten uppfattas på så sätt som en manifestation av en fullvuxen och mogen kristendom (Rasmusson 2007: 222, 224). I denna förståelse av Guds handlande i skapelsen och med skapelsen som sker i det historisk-politiska skeendet uppfattas en grundläggande ordning som given av Gud, en ordning där nationer och folk utgör av Gud skapade entiteter där varje folk har sin speciella roll. I denna teologi ses nationerna som dynamiska element och historien själv som uppenbarelse (Rasmusson 2007: 223).

Alldeles koherent med förståelsen av kristendomens mognad och därmed övergång från en kyrklig era till en historisk-politisk era, helt koherent med uppfattningen att kristendom och modernitet strålar samman och helt i överensstämmelse med bilden av nationernas roll i en gudagiven skapelseordning,

5 Både Althaus och Hirsch sympatiserade på olika sätt och i delvis olika grad med nazismen. Jag tar inte upp det här. Poängen i föreliggande uppsats är nämligen den att väsentliga stråk av kristen teologi inte måste stå i motsättning till högerpopulistisk retorik utan tvärtom kan utgöra ett stöd för den, tvärtom vad flera statsvetare och sociologer explicit hävdar mot bakgrund av en ofta implicit teologi. Frågan om relationen till nationalsocialismen är en annan fråga, som behandlas av Martin Lind i avhandlingen *Kristendom och nazism* (1975). Min tes är nämligen att det finns teologiska tankefigurer som sträcker sig längre och bortom den nazistiska ideologin eller tidsandan och att deras teologi därför inte kan avfärdas eller bortförklaras som en historisk parentes eller teologisk förvillelse i Tyskland på 1930-talet.

blir folket och den kallelse folket har avgörande faktorer i Hirschs teologi. Statens roll blir att förverkliga folkets kallelse – inte att utgöra en administrativ ram eller någon annan liknande mer blygsam uppgift. När kristendomen på detta sätt ses smälta samman med historien påverkar det naturligtvis teologins roll och karaktär, menar Rasmusson. När Guds handlande med och i världen får en historisk-politisk karaktär måste teologin förstås utifrån historien, inte utifrån evangeliet (Rasmusson 2007: 224).

Två viktiga drag framträder här. Det första är att när Hirsch förstår denna ordning där historien med folk och nationer som aktörer är Guds arena innebär det också att denna ordning är av Gud given. Denna ordning som sådan är inte en mänsklig ordning. Det andra draget är den helt centrala roll folk och nationer har. Det speglar Hirsch förståelse att människor inte står i relation till mänskligheten och mänsklighetens historia som individer. Grunden för att vara människa ligger i att ursprungligen vara förenad med ett folk. Hirsch utvecklar vidare vad det är som han menar gör ett folk till ett folk. Det handlar inte bara om ett blodsförbund, utan även om sådant som att dela en ödesgemenskap och ha ett gemensamt konkret etiskt tänkande – samt delat språk, gemensam världsbild och samma uppfattning om historien (Lind 1975: 47-48). På motsvarande sätt ser Paul Althaus allt tal om den enskilde som en abstraktion. För honom är folket den reella och grundläggande kategorin. Folket finns före den enskilde och folket kan därför inte beskrivas som summan av individer utan måste ses som en transcendent storhet, ett Guds verk (Lind 1975: 78). Denna tanke är inte särdeles udda. Även i nutida teologi och hos teologer som inte delar Althaus och Hirschs politiska uppfattningar i övrigt återkommer tanken på en gemenskap större än en samling individer och en strävan att uppvärdera det sociala, det gemensamma och det politiska för att undvika individualismens fragmentisering. Det är inte alltid lika pregnant formulerat eller lika genomarbetat som hos Althaus och Hirsch (se exempelvis Sigurdson 2006: 346-351, 382-386, 430-436).

Både Hirsch och Althaus uppfattar alltså mänskligheten som uppbyggd av olika folkgemenskaper i en orubblig ordning. Varje folk har, säger Althaus precis som Hirsch, en specifik uppgift – en kallelse – som endast kan inses av folket självt (Lind 1975: 67). För att vara i stånd att svara på sin unika kallelse har varje folk också ett ansvar att vårda de speciella egenskaper folket anförtrotts. Situationen kan synas paradoxal enär varje folk har sin kallelse och på det sättet står de också på något sätt emot varandra, men samtidigt handlar det inte om att jämföra olika folk utan historien har sin gång med de spänningar och motsättningar det innebär (Lind 1975: 78). Motsättningar mellan folk och raser är helt enkelt ett uttryck för mångfalden i Guds skapelse (Lind 1975: 48, 63). Det ligger helt enkelt i skapelseordningen att olika folk uppfattar olika kallelser. I kriget fälls sedan den avgörande domen. Det är det historiskt sett skickligare folket som vinner slaget, den större historiska rätten vinner över den mindre

i denna teologi (Lind 1975: 79). På detta sätt uppfattas det existentiella dramat utspelas i världen, i historien, där folk och nationer är centrala aktörer och det politiska är skådeplatsen.

En konsekvens av dessa teologers förståelse av folk, nation och kallelse är den uppfattning Hirsch artikulerar när han säger att i den reformatoriska kristenheten är det mest naturligt med en folkkyrka genom vilken det historiskt givna folket präglar de yttre ordningarna så att kyrkan bäst kan tala till folket (Lind 1975: 31). Här vävs två trådar samman. Den reformatoriska uppfattningen att kyrkan snarast är en praktisk inrättning och en institution som därmed utformas utifrån lokala behov och talar det lokala språket, och idén att sådant "lokalt sammanhang" är velat av Gud och att det förstås i termer av folk och nationer som har sina respektive kallelser och sina respektive uppdrag. Eftersom Guds handlande i historien sker genom ett specifikt handlande med nationella folk måste kyrkan vara en folkkyrka, vilket i Tyskland innebär en kyrka för det tyska folket (Rasmusson 2007: 224). Althaus ser det konkret så att folkkyrkan förkunnar på folkets språk och på ett sätt som är adekvat för den aktuella kulturen – alltså för tyskar av tyskar (Lind 1975: 84). Hirsch ser i folkkyrkan Guds verktyg för kristen förkunnelse inom ett visst område (Lind 1975: 31–32).

Det är viktigt att på detta sätt lyfta fram två teologers idéer om kyrka, teologi och folk eftersom de på flera punkter är mer genomarbetade och tydligare än många andra. På det sättet menar jag att det blir lättare att se hur det finns teologiska tanketrådar med koppling till det som annars analyseras som diskvalificerande drag i populism, nämligen betoning på folk, kultur, civilisation och tillhörighet i religionens namn. Nu är det också så att Hirsch och Althaus gjorde politiska ställningstaganden som gör det frestande att avfärda deras teologi av den anledningen. Det är därför intressant att titta på folkkyrkotanken i den svenska kontexten och hur den utformas av en teolog som *inte* delar deras politiska ställningstaganden och som på flera sätt *avviker* från Althaus och Hirsch, men som *ändå* i sin teologi har bärande element som skulle kunna knytas till centrala populistiska tankefigurer. Jag tänker på Einar Billing (1871–1939). Billing formulerade sin idé om folkkyrkan i olika skrifter under mer än ett kvartssekel under första halvan av 1900-talet. Dessa är samlade i volymen *Den svenska folkkyrkan* (1942) och används därför som huvudsaklig källa. Eftersom det är den specifika aspekten jag vill komma åt har det mindre betydelse att inte hela Billings *œuvre* studeras.

Själva poängen här är att det som är tydligt artikulerat och väldigt explicit hos Althaus och Hirsch också går att se i en teologi om folkkyrkan även om teologin på andra väsentliga punkter är en annan. Det handlar därmed inte i första hand om Billing utan om folkkyrkotanken och de drag i denna som kan fungera särskilt väl i en populistisk diskurs.

I Ungkyrkorörelsen, som Billing var en del av, fanns det tydliga nationalistiska undertoner av det slag som återkommer i populistiska diskurser, exempelvis

en stark koppling mellan folk, nation, kultur och kyrka. Statsvetaren Carl Arvid Hessler talar exempelvis om J. A. Eklunds (1863–1945) strävan att intimt förknippa det nationella med det kristna eller Manfred Björkquists (1884–1985) uppfattning att kyrkan utvecklar det nationella hos människan (Hessler 1964: 151–153; se även Aronson 2008: 33, 37 och Eckerdal 2010: 122). Billings bidrag måste förstas som avgjort mindre uttalat nationalistiskt än de andras i samma rörelse, menar Eckerdal (Eckerdal 2010: 123). Det är därför Billing, i en sådan läsning, blir extra intressant. Även i denna folkkyrkoteologi finns element som delas av populister i deras diskurser (Eckerdal 2010: 125).

Det är viktigt att ha i åtanke att Billing i sin teologi drar en gräns mot tankar om folket såsom det används i exempelvis Althaus och Hirsch (Wingren 1968: 35). För Billing är det viktigt att det *inte* är folket som är primär aktör i folkkyrkan – folket är sekundärt – och han tar på detta sätt direkt avstånd från talet om folkkyrka i Tyskland på 1930-talet, menar såväl Gustaf Wingren (1910–2000) som Jan Eckerdal (Wingren 1968: 85–87; Eckerdal 2010: 123–124).

Billings folkkyrkotanke kan därför sägas börja i en annan ände. För att förstå folkkyrkan, menar Billing, måste man utgå från syndaförlåtelsens evangelium, det glada budskapet att synderna är förlättna (Billing 1942: 39). Detta är viktigt för att förstå skillnaden mellan teologer som Althaus och Hirsch å ena sidan och Billing å andra sidan. Billing argumenterar med glöd för en folkkyrka, men han betonar att dess roll är visa på att *alla* åsyftas, att *alla* är inkluderade i Guds förlåtelse först. Han hävdar detta med emfas eftersom den största faran som han ser det är att tro på den egna tron eller den egna fromheten i stället för att lita på Guds förlåtelse (Billing 1942: 40). Billing understryker därför också att det är Gud som är kyrkans subjekt. Det betyder för honom att kyrkan är Guds verktyg och att de enskilda människorna är föremål för Guds nåd då Gud vill alla människors frälsning, alla utan undantag (Billing 1942: 53; Eckerdal 2010: 123; se även Aulén 1940: 67–69).

När detta väl är sagt, och det är viktigt för argumenteringen att Billing på flera sätt *skiljer* sig från Althaus och Hirsch, finns det drag som faktiskt också går igen hos dem alla. Teologen Jan Eckerdal pekar, liksom Gustaf Aulén (1879–1977) och Wingren, på hur Billing är förankrad i Gamla testamentet och hur han där ser att Gud verkar i händelserna, vilket betyder att det alltid är gärningar och händelser som föregår de skriftliga dokumenten. Innan det första nytestamentliga ordet är skrivet finns ett jordiskt händelseförlopp (Eckerdal 123–124; Aulén 1940: 50, 58; Wingren 1968: 11). Här finns uppenbara likheter med Hirsch och Althaus, som båda bygger en teologi kring historien och hur den manifesterar Gud i en politikens, samhällets eller historiens era – där kristendomen är befriad från kyrkan.

Relationen mellan å ena sidan det historiska i eller hos ett folk och å andra sidan kristendomen går igen hos Billing om än med en annan ton. Billing pekar på hur riksgränser och hav avgränsar Sverige och ser däri också de naturliga

gränserna för den svenska folkkyrkan (Billing 1942: 12). Billing tycks inte se dessa geografiska gränser som kyrkans gränser som ett utslag av slump eller historiska tillfälligheter eftersom han sedan fortsätter resonemanget med att understryka att en kyrklig organisation i längden inte kan försvaras annat än religiöst (Billing 1942: 18; se även Aulén 1940: 67-69). Det betyder att den svenska folkkyrkan har ett särskilt uppdrag för ett särskilt land som bebos av ett särskilt folk. I en läsning av Billing som *inte* präglas av där de storvulna övertonerna rörande folket i form av en mystisk kallelse av Gud, finns ett stråk av precis det slaget, menar Eckerdal (se Eckerdal 2010: 124).

Precis som Althaus och Hirsch ser tyska kulturen sammantvinnad med kristendomen uppfattar Billing Guds kyrka och Sveriges folk som sammantvinnade på ett alldeles speciellt sätt sedan flera århundranden (Billing 1942: 24). Billing menar sig här se hur det svenska folket inte kan betraktas som vilket folk som helst. Gud har redan utfört verk i svenska folket – alla har nåtts av nåderikt evangelium och det finns en historia med yttre tecken på detta, menar Billing (Billing 1942: 55-56; se även Björkquist 1940: 95-98). Precis som hos Althaus och Hirsch tycks därmed folket ha en central plats även om han inte ser svenska folket som ett mytiskt, transcendentalt väsen på det sätt de två tyska teologerna karakteriserar 'folk'. Men det är uppenbart att för Billing finns det något mycket speciellt som håller samman det svenska folket. Ett speciellt drag är att luthersk tro under århundranden har smält samman med det svenska folket utifrån att Västerås riksdag 1527 slog fast att Guds ord ska förkunnas överallt i riket (Billing 1942: 65). Det lutherska och det svenska är alltså intimt förenade (Billing 1942: 68). Ett utslag av denna förening ser Billing i att två frihetsrörelser – en nationell politisk och en religiös kyrklig – möts och skapar en enhet. På detta sätt blir lutherskt och svenskt förenade i *ett* (Billing 1942: 69). Det här gör också att Sverige som land och nation har en alldeles speciell kallelse (Billing 1942: 75). Sverige proklamerar vid Uppsala möte 1593 varande som *en* man med *en* Gud det vill säga en religiös och nationell enhet (Billing 1942: 73). Den kristna religionen är ett med Sverige och Sveriges historia. Det är i den andan som Ungkyrkorörelsen formar en kyrkotanke i termer av kärlek till folkkyrkan – med slagordet 'Sveriges folk, ett Guds folk!' (Billing 1942: 97).

Det finns således en viss ambivalens hos Billing. Å ena sidan ser han hela Sverige och hela folket inbegripet utifrån en förståelse av Guds universella nåd, en nåd som föregår den enskildes tro. Svenska kyrkan är helt enkelt en organisation för detta, en struktur som omsluter alla, hela folket bestående av individer. Det är därför, menar Billing, som kyrkan i ett land som Sverige och dess historia inte kan ha andra gränser än geografiska (Billing 1942: 98). Billing talar om en folkkyrka för att tjäna Sveriges folk, i betydelsen var och en som individer (Billing 1942: 112-113, 137). Det gör att han också ser en fara för folkkyrkan om folket blir det primära. Det finns en frestelse att göra Sveriges folk till ett privilegierat folk framför andra (Billing 1942: 142). Billings syn på Svenska

kyrkan som en kyrka för folket, inom givna geografiska gränser men med en teologisk motivering, men samtidigt med ett tydligt uppdrag att där tjäna var och en, varje individ, och inte se folket som ett utvalt folk bidrar antagligen till att han också avvisar dem som uppfattar kyrkan som ett statsorgan, som ett statligt verk eller statsfunktion (Billing 1942: 112–113).

Å andra sidan tar folket och landet plats i Billings teologi. Ungkyrkorörelsen odlade en nationalistisk folkkyrkotanke. Ett element i denna tanke är att alla folk har en speciell gudomlig kallelse och kristendomen måste därför smältas samman med folken. Det finns alltså en nära förbindelse mellan Sveriges folk och Svenska kyrkan (Rasmusson 2007: 225; se även Eckerdal 2010: 121). Billing var en del av denna rörelse och ganska typiskt refererar han till psalmen Fädernas kyrka och pekar på att det där inte handlar om kyrkan i allmänhet utan om den svenska folkkyrkan. Han talar om psalmen som en ”kyrklig nationalsång” (Billing 1942: 99). Det svenska folket uppfattas nog inte som någon mytisk sammanslutning av Billing. Han ser det snarast som en historisk gemenskap. Men samtidigt är det klart att människor i Svenska kyrkan inte utgör en hop individer som händelsevis råkar vara tillsammans. Nej de lever tillsammans sedan långeliga tider och deras liv genomströmmas av korsande trådar i släktband, i arbete sida vid sida och delade intressen. På så sätt är folket tätt sammanbundna med varandra. Här finns starka band, menar Billing, som ej bör slitas av (Billing 1942: 22–23). Och även om landets gränser kan ses som geografiska pekar Billing på att det är Gud som har dragit upp dessa geografiska gränser genom historien, där Guds folk levt samman (Billing 1942: 112–113).

Det betyder att även om Billing ser vad han menar vara olyckliga tendenser till att Sveriges folk förväxlas med Guds utvalda folk, uttrycker han samtidigt förståelse för att det kan bli så, på grund av den kallelse detta folk axlat genom historien, menar Eckerdal i det att Sverige spelat en sådan storslagen roll i evangelisk kristendom (Eckerdal, 2010: 124–125; se även Björkquist 1940: 98–99). Billing är ointresserad av nationalistiska strömningar, men saknar teologiska argument för att göra motstånd, menar Eckerdal (Eckerdal 2010: 125).

Att på detta sätt läsa Billing som å ena sidan och å andra sidan i ett ambivalent förhållande till ett folk, en nation och dess särställning i Guds plan, är viktigt för att förstå att Billing inte på något enkelt sätt måste läsas som identitetsideolog med självklar plats i en högerpopulistisk kanon. Samtidigt är det viktigt att se att det faktiskt finns drag i Billings teologi om folkkyrkan som kan fungera alldeles utmärkt i en populistisk diskurs (jfr Eckerdal 2010: 125–126). Och det är just det som är min poäng. Flera av de bärande delarna i Billings – och andras – teologi är onekligen lätta att bruka, utan att missbruka eller ”kidnappa”, i en populistisk diskurs. Det är viktigt att se att denna teologiska ådra som knyter samman folk, nation och kyrka med kristen tradition kan ta sig andra former än hos Althaus och Hirsch. Och när detta inses innebär det också en insikt att det inte går att ur folkkyrkotanken helt och hållet ta bort alla



referenser till 'folk', 'nation' eller 'historia', lika lite som tanken att Gud finns och verkar i den världsliga historien eller tanken på det goda i en kristen kultur kan bortopereras. Det som därför kan och måste göras, är i så fall att arbeta med dessa begrepp och hur de ska förstås med medvetenhet om en inneboende dubbelhet (Eckerdal 2010: 126).

Det jag menar är ett viktigt stråk i dessa utformningar av kristen teologi är den teologiskt positiva plats en kristen kultur intar, med vikten av att tillhöra ett folk, och ett folks historia i gemenskap. På detta sätt framträder en bild av det sekulära i termer av ett lands geografi och historia liksom folkets vardagliga band i syntes med det religiösa. Det är måhända starkare och mer explicit uttryckt hos Althaus och Hirsch, men tankarna är inte främmande för en sådan som Billings. Det betyder att när exempelvis *Rassemblement national* (Frankrike), *Freiheitliche Partei Österreichs* (Österrike) och *Schweizerische Volkspartei / Union démocratique du centre* (Schweiz) uttrycker sig i termer av kristet folk, kristen kultur och kristen historia kan avsikten vara taktisk eller strategisk, liksom när Sverigedemokraterna (Sverige) och andra i sina populistiska diskurser talar på precis det sättet. Det är likväl svårt att, vilket ofta görs, avfärda dem med argument som att de orättfärdigt lägger beslag på eller kidnappar en religion eller en religiös diskurs.

I en motion till Kyrkomötet 2003 skriver Eva Nyman (sd):

Det framgår klart av Skriftens ord, att nationerna har en skapelsegiven plats på jorden. Fosterlandets betydelse för Kyrkan, och Kyrkans betydelse för fosterlandet, har även haft sitt genomslag i Svenska kyrkans skatt av psalmer och hymner. (Motion 2003:82)

Det hade kunnat vara hämtat ur Althaus, Hirsch, unglyrkörörelsen eller ur Billings folkkyrkoidé.

Utän att här fördjupa och bredda diskussionen särskilt mycket, vill jag knyta tillbaka till de två teologerna Althaus och Hirsch i de tydligt formulerade teologierna. Några påpekanden är på sin plats. Hirsch menar exempelvis att det inte går att ställa tysk folkegenart i motsättning till evangelisk tro. Evangelisk kristendom är, menar han, sedan alltid präglad av tysk tradition, men också att det omvända gäller (Lind 1975: 43). Sådana tankefigurer är inte ovanliga. Ett exempel är påve Benediktus XVI koppling mellan kristen tradition och en europeisk idétradition i sin berömda Regensburg-föreläsningen den 12 september 2006.

Vidare finns det teologer som delar tanken att kristendom och modernitet smälter samman men som menar att syntesen mellan modernitet och kristendom i Tyskland tar sig andra uttryck än de som Althaus och Hirsch såg, nämligen i form av liberal demokrati och välfärdsstat. Sådana karakteristika uppfattas alltså som förverkligande av historisk kristendom (Rasmusson 2007:

224). Även idén att kristendomen lämnar sin *kyrkliga* period bakom sig och går in i en *historisk-politisk* period där den tyska kulturstaten uppfattas som en manifestation av fullvuxen kristendom återfinns i andra sammanhang än de Althaus och Hirsch verkade i. Teologen Trutz Rendtorff (1931–2016) menar exempelvis att kristendomen befriats från kyrkan som auktoritativ institution. På det sättet förstås också sekularisering som en utveckling av kristendomen (Rasmusson 2007: 225). Den tyske teologen Jürgen Moltmann ser moderniteten som en del av den kristna berättelsen. I moderniteten uppfattas historien som ett framåtskridande, en historia av mänsklig emancipation men därmed också människors frigörelse från religiösa institutioners auktoritet i vad som kallas sekularisering. Det är alltså i denna progression som kristendomen förverkligas historiskt. Det betyder att kristen teologi och praktik kan mätas och bedömas mot begrepp som emancipation och förtryck (Rasmusson 2007: 229–230). Liknande tankar återfinns i inledningen till en bok om en gren av skandinavisk 1900-talsteologi. Författarna lyfter där fram att den historiska övergången av politisk makt från kyrka till monarki har motiverats teologiskt och hur detta kan ses som en del av en sekulariseringsprocess där många saker gradvis skiljs från kyrkan medan de ändå fortsätter ses som en del av Guds verk och liv (Gregersen & Kristensson Uggle et al. 2017: 18).

Poängen med att ta upp dessa teologiska strömningar är att *olika* läsningar av den kristna traditionen är *möjliga*. Uppenbarligen är det så att det finns drag som helt oproblematiskt kan förenas med populistisk retorik. Det betyder naturligtvis inte att alla gillar denna förening. Tvärtom. Exempelvis ger Antje Jackelén uttryck för aversion mot populism. Hon talar om en farlig cocktail med fem ingredienser som börjar på bokstaven p, varav populism är en: polarisering, populism, protektionism, post-truth och patriarkat (Jackelén 2019). Det betyder också att även om olika teologier existerar, innebär det inte att alla strömningar eller drag är lika starka i den teologiska reflektionen. Det betyder inte heller att alla är lika bra, lika trovärdiga eller lika fruktbara. Det viktiga är att se att de ändå är möjliga och utan att nödvändigtvis klassificeras som heretiska former av kristendom. På den punkten går jag emot Jackelén som tar stöd i ett uttalande från en konferens arrangerad av Kyrkornas världsråd och Vatikanen där det sägs att den kristna traditionen innefattar teologier som legitimerar en rad saker måste sägas stå i motsättning till själva kärnan i traditionen – där det som på detta sätt legitimeras inkluderar nationalistisk populism (Jackelén 2019: 17).

Etikern och teologen Elisabeth Gerle uttrycker en mer försiktig och självkritisk attityd när hon menar sig se hur Svenska kyrkan i Sverigedemokraternas vision primärt är en kyrka för svenskar, inte i första hand en del av vad Gerle kallar en världsvid kyrka. Detta har religiösa och politiska implikationer. En sådan vision för Svenska kyrkan kan inte banaliseras eller enkelt avvisas som populistisk retorik, menar Gerle. Det är fullt möjligt att

knyta en sådan diskurs till vad kristna teologer säger. Gerle menar sig som teolog också se att luthersk tradition kan fungera så här. Det finns helt enkelt inomkyrkliga rötter till en sådan inriktning mot en uppfattning av Svenska kyrkan som en kyrka för svenskar (Gerle 2010: 130).

Naturligtvis är det sistnämnda – frågan om vad Svenska kyrkan är och bör vara – en teologisk fråga som kanske framför allt rör den närmast berörda religiösa gemenskapen Svenska kyrkan. Samtidigt är det så att om populistiska rörelser knyter an till sådana diskurser och detta blir politik, menar jag att ett intellektuellt samtal vinner på att gå i klinch med *hur* teologier läses, inte bara hävda att religion instrumentaliserats och (miss-)brukas eller kidnappas för politiska syften. Populister tycks här ha funnit ett sätt att ta till sig och använda religionen eller kristendomen som en intellektuell resurs genom att finna andra tolkningsnycklar för att läsa det historiska och religiösa arvet som en modell för hur en kultur ska förstås. Det kan vara så att de tar till vara en kraft som också låter sig ta till vara. Då kan de inte heller avfärdas som kidnappare.

## 6. Slutsatserna

Populism i Europa idag finns i olika schatteringar, men en – och kanske den starkaste – karakteriseras ofta som högerpopulism. I denna variant spelar frågor om folkets identitet i termer av historia och kultur en väsentlig roll. Här är också religion en viktig faktor. Många analyser av religionens roll kretsar kring hur populister använder, brukar och missbrukar eller utnyttjar religionen för sina politiska syften – frågan är då inte om utan *hur* populister kidnappar religion (Marzouki & McDonnell et al. 2016).

Det som verkar komma igen i många analyser av populistiska diskursers bruk av eller anknytning till religion är hur problematiskt detta bruk uppfattas vara eftersom religionens etos då inte uppfattas bli respekterat. Det plockas och blandas, framhävs det, utifrån *andra* syften, religionen får nöja sig med att spela en underordnad roll, som en byggsten i en kultur, som en fråga om tillhörighet och som identitetsmarkör, sägs det (Nilsson DeHanas & Shterin 2018). Dessutom, hävdas det, får religionen anpassa sig till populismens ontologi som med nödvändighet sägs stå i motsats till religionen eftersom den är sekulär men gör anspråk av ett slag som inkräktar på religionen (Arato & Cohen 2017). I allt detta finns det naturligtvis mycket som är träffande. Ur perspektivet att flera populistiska rörelser i sin retorik byter fot *från* en antiklerikal hållning eller *från* neopaganism *till* att förankra retoriken i kristna symboler och understryka de kristna rötterna blir det självfallet också intressant att diskutera populismens *bruk* av religionen.<sup>6</sup> Det finns en hake dock, eller lakun. Det är att

6 Se exempelvis analyser av Lega i Italien (McDonnell 2016), Rassemblement national i Frankrike (Roy 2016) och av Freiheitliche Partei Österreich i Österrike (Hadj-Abdou 2016).

det *inne* i den kristna traditionen och *inom* kristen teologi finns tankefigurer och modeller som gifter sig väl med precis de populistiska diskurserna. Ur ett kristet teologiskt perspektiv *kan* det vara så att populisterna måste ses som kidnappare och tjuvar som missbrukar och lägger beslag på ett kristet arv på ett otillbörligt sätt (Strømmen & Schmiedel 2020; Jackelén 2019). Men det *måste inte vara så*. Den insikten menar jag är viktig av flera skäl. Kristen teologi kan inte *en bloc* hållas ansvarslös när det handlar om hur de populistiska diskurserna utformas, men det pekar också på att om kristen teologi kan men inte måste formas så, kan den också formas på annat sätt.

Teologen Franz Gmainer-Pranzel är ett exempel på en teolog som brottas med populism på ett grundligt teologiskt vis. I en ecklesiologisk reflektion argumenterar han för att kyrkans enhet inte ska förstås som en fråga om identitet *contra* de andra, utan att det handlar om hela mänsklighetens enhet (*unity*) på så sätt att Guds folk formas genom att människor blir kallade till inte genom att de föds in i en gemenskap. Därmed blir viljan att lära av främlingen och av det som framstår som främmande centralt för Kyrkans inre mångfald. Sakramentalitet förstås då i termer av relation och omsorg om allas väl och ve i en framtidsorienterad förståelse av 'hemland'. På detta sätt kan, menar Gmainer-Pranzel, modet att vara och bli kyrka utgöra ett kreativt alternativ till de hållningar och attityder som möter i högerpopulism (Gmainer-Pranzel 2019).

Exegeten Marida Nicolaci tar sig en del på från ett annat håll. Populistisk retorik ses som underbyggande av förståelse av folk i termer av (folk-)stam(ar). Ett motgift menar hon finns i de profetiska narrativen i bibeln. Guds folk uppmanas oupphörligen att bekämpa de olika fetischer som tas fram för att skapa och bevara ett folks identitet på ett monolitiskt sätt, det vill säga utan respekt för andra och för annanhet, men präglad av intolerans för skillnad och mångfald. Mot detta står den profetiska läsningen av identitetskonstruktionen som vilar på syskonskap i mångfald (Nicolaci 2019).

En slutsats är att analyser som tar in religion som en faktor har allt att vinna på att gå i dialog med teologi för att bättre förstå vad som står på spel och på vilket sätt en argumentering kan föras – inte minst i de fall då ett kritiskt förhållningssätt till populism eftersträvas, vilket tycks vara något de flesta i de citerade arbetena i denna artikel menar. På motsvarande sätt har kristen teologi allt att vinna på att se hur teologiska figurer och det som *annars* uppfattas som sunda konstruktioner fjärran från politiken, *också* kan underbygga exempelvis populistisk retorik. Att arbeta med teologiska läsningar av i det här fallet den kristna traditionen gör det alltså möjligt att *både* se den roll teologiska tankefigurer faktiska och på sitt sätt helt legitimt kan spela i populistiska diskurser, *och* att se den roll teologiska tankefigurer kan spela *contra* olika former av populism.

## Bibliografi

- Arato, Andrew & Cohen, Jean L., 2017. "Civil Society, Populism and Religion", *Constellations* 24, s. 283-295.
- Aronson, Torbjörn, 2008. "Manfred Björkquist, Ungkyrkorörelsens ledare, Sigtunastiftelsens grundare och Stockholms stifts förste biskop", s. 19-50 i Grönqvist, Vivi-Ann (red.), *Manfred Björkquist – Visionär och kyrkoledare*. Skellefteå: Artos.
- Aulén, Gustaf, 1940. "Einar Billings teologi", s. 38-78 i Bolander, Nils (red.), *Einar Billing. In Memoriam*. Stockholm: Sveriges kristliga studentrörelsens förlag.
- Billing, Einar, 1942. *Den svenska folkkyrkan*. Stockholm: Diakonistyrelsens bokförlag.
- Björkquist, Manfred, 1940. "Einar Billing och unglyrkorörelsen", s. 86-102 i Bolander, Nils (red.), *Einar Billing. In Memoriam*. Stockholm: Sveriges kristliga studentrörelsens förlag.
- Daag, Nils, 2018. "Populismen hotar Europas säkerhet", *Försvar och säkerhet*, 2018-01-30, tillgänglig på <http://kkvra.se/populismen-hotar-europas-sakerhet/>, citerad 2019-02-25.
- Eckerdal, Jan, 2010. "Nation och folkkyrka. Nationen som 'föreställd gemenskap' i Einar Billings folkkyrkoteologi, i ljuset av William Cavanaugh's nationalstatskritik", *Svensk teologisk kvartalskrift* 86(3), s. 117-126.
- Ekstrand, Tomas, 2018. "Att tänka med det förflutna", s. 85-102 i Stenmark, Mikael & Johannesson, Karin & Jonbäck, Francis & Zackariasson, Ulf (red.), *Filosofiska metoder i praktiken*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Fridlund, Patrik, 2013. "Religion in the Public Sphere", s. 224-238 i Arthur, James & Lovat, Terence (red.), *The Routledge International Handbook of Education, Religion and Values*. London: Routledge.
- Fridlund, Patrik, 2014. "Double Religious Belonging and Some Commonly Held Ideas about Dialogue and Conversion", *Mission Studies* 31, s. 255-279.
- Fridlund, Patrik, 2015. "Du syncrétisme en religion: un enjeu indispensable pour penser la tension entre dialogue et conversion", s. 145-164 i Vivier-Muresan, Anne-Sophie & de la Hougue, Henri (red.), *À l'écoute de l'autre. Penser l'altérité au cœur du dialogue inter-religieux*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Gerle, Elisabeth, 2010. *Farlig förenkling. Om religion och politik utifrån Sverigedemokraterna och Humanisterna*. Nora: Nya Doxa.
- Gmainer-Pranzel, Franz, 2019. "Right-wing Populism and Catholicity. An Ecclesiological Reflection", *Concilium* 2, s. 101-121.
- Gregersen, Niels Henrik & Kristensson Uggla, Bengt & Wyller, Trygve, 2017. "Reconfiguring Reformation Theology. The Program of Scandinavian Creation Theology", s. 11-34 i Gregersen, Niels Henrik & Kristensson Uggla, Bengt & Wyller, Trygve (red.), *Reformation Theology for a Post-Secular Age: Logstrup, Prenter, Wingren and the Future of Scandinavian Creation Theology*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Greider, Göran & Linderborg, Åsa, 2018. *Populistiska manifestet. För knegare, arbetslösa, tandlösa och 90 procent av alla andra*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Grenholm, Carl-Henric, 2006. *Att förstå religion. Metoder för teologisk forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Hadj-Abdou, Leila, 2016. "The 'Religious Conversion' of the Austrian Freedom Party", s. 29-45 i Marzouki, Nadia & McDonnell, Duncan & Roy, Olivier (red.), *Saving the People. How Populists Hijack Religion*. New York: Oxford University Press.

- Hessler, Carl Arvid, 1964. *Statskyrkodebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Jackelén, Antje, 2019. "The Need for a Theology of Resilience, Coexistence, and Hope", *The Ecumenical Review* 71(1-2), s. 14-20.
- Jödicke, Ansgar & Bächtiger, André & Könemann, Judith, 2013. "Religious Reasons in the Public Sphere. An Empirical Study of Religious Actors' Argumentative Patterns in Swiss Direct-democratic Campaigns", *European Political Science Review* 5(1), s. 105-131.
- Laclau, Ernesto, 2005. *On Populist Reason*. London & New York: Verso.
- Lind, Martin, 1975. *Kristendom och nazism. Frågan om kristendom och nazism belyst av olika ställningstaganden i Tyskland och Sverige 1933-1945*. Lund: H. Ohlsson.
- March, Luke, 2017. "Left and Right Populism Compared: The British Case", *The British Journal of Politics and International Relations* 19(2), s. 282-303.
- Marzouki, Nadia & McDonnell, Duncan & Roy, Olivier (red.), 2016. *Saving the People. How Populists Hijack Religion*. New York: Oxford University Press.
- Mazzoleni, Oscar, 2016. "Populism and Islam in Switzerland. The Role of the Swiss People's Party", s. 47-60 i Marzouki, Nadia & McDonnell, Duncan & Roy, Olivier (red.), *Saving the People. How Populists Hijack Religion*. New York: Oxford University Press.
- McDonnell, Duncan, 2016. "The Lega Nord. The New Saviour of Northern Italy", s. 13-28 i Marzouki, Nadia & McDonnell, Duncan & Roy, Olivier (red.), *Saving the People. How Populists Hijack Religion*. New York: Oxford University Press.
- Montgomery, Kathleen A. & Winter, Ryan, 2015. "Explaining the Religious Gap in Support for Radical Right Parties in Europe", *Politics and Religion* 8, s. 379-403.
- Müller, Jan-Werner, 2016. *Vad är populism? En essä*. Göteborg: Daidalos.
- Nicolaci, Marida, 2019. "The 'People of God' and its Idols in the 'One and Other' Testaments: How Sacred Scripture Challenges Populist Rhetoric", *Concilium* 2, s. 74-88.
- Nilsson DeHanas, Daniel & Shterin, Marat, 2018. "Religion and the Rise of Populism", *Religion, State & Society* 46(3), s. 177-185.
- Rasmusson, Arne, 2007. "Kyrka och samhälle", s. 213-237 i Martinson, Mattias & Sigurdson, Ola & Svenungsson, Jayne (red.), *Systematisk teologi – en introduktion*. Stockholm: Verbum.
- Rosanvallon, Pierre, 2020. *Le siècle du populisme: histoire, théorie, critique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Roy, Olivier, 2016. "The French National Front. From Christian Identity to *Laïcité*", s. 79-93 i Marzouki, Nadia & McDonnell, Duncan & Roy, Olivier (red.), *Saving the People. How Populists Hijack Religion*. New York: Oxford University Press.
- Sigurdson, Ola, 2006. *Himmelska kroppar: inkarnation, blick, kroppslighet*. Göteborg: Glänta.
- Strandberg, Hugjo, 2018. "Att skriva filosofi: kommentarer till ett exempel", s. 103-120 i Stenmark, Mikael & Johannesson, Karin & Jonbäck, Francis & Zackariasson, Ulf (red.), *Filosofiska metoder i praktiken*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Strømmen, Hannah & Schmiedel, Ulrich, 2020. *The Claim to Christianity. Responding to the Far Right*. London: SCM Press.
- von Storch, Beatrix, 2018. "Grußwort", s. 11-13 i Kuhs, Joachim Hans (red.), *Warum Christen AfD wählen*. Neustadt an der Orla: Arnshaugh Verlag.
- Wingren, Gustaf, 1968. *Einar Billing. En studie i svensk teologi före 1920*. Lund: Gleerups.

Zúquete, José Pedro, 2017. "Populism and Religion", s. 445-466 i Rovira Kaltwasser, Cristóbal & Taggart, Paul & Ochoa Espejo, Paulina & Ostiguy, Pierre (red.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

## **INTERNETKÄLLOR**

Benedictus XVI, Regensburgföreläsning 12 september 2006, [http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2006/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20060912\\_university-regensburg.html](http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/en/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg.html), hämtad 2 december 2020.

'Religion and Political Theory', Stanford Encyclopedia of Philosophy, <https://plato.stanford.edu/entries/religion-politics/>, hämtad 30 december 2020.

Timbros populismindex 2019, <https://populismindex.com>, hämtad 29 juni 2021.

## **MOTIONER TILL KYRKOMÖTET**

2003:82, Eva Nyman (sd).

2007:72, Eva Nyman (sd) och Björn Söder (sd).

2008:60, Margareta Sandstedt (sd).





# Brottslighet som politiskt konfliktområde

*Från bråkiga arbetare till kriminella invandrare: samhällsfarliga i kriminalpolitisk debatt och brottslighetens politisering i Sverige under 200 år*

Glenn Svedin

## **Crime as an area of political conflict. From unruly workers to criminal immigrants: threats to society in criminal policy debate and the 200-year politicisation of crime in Sweden**

In recent years, crime has become one of the most discussed topics in Swedish politics and in public debate. However, the politicization of the area of crime, that so clearly can be viewed today, is not – as sometimes has been argued – a relatively new phenomenon in Sweden. Crime became a political area of conflict already in the early 1800s. This article discusses, through foucauldian lenses, the long lines behind the crime policy debate in Sweden. Focusing on contemporary dominant discourses, the article demonstrates that for 200 years, crime has been a politicized area. Furthermore, it is demonstrated that the perceived dangerous groups have differed over time, from the rural working poor in the early 19th-century to immigrants in the early 21st-century. During the period, different crime prevention proposals have frequently returned, with irregular intervals. In the political arena today, various repressive solutions – most of them tried before in Swedish criminal justice history – are proposed once again in order to deal with the perceived high crime rates in the country.

## **Introduktion och utgångspunkter**

Under 2000-talet, framförallt sedan den så kallade flyktingkrisen 2015, har en livlig diskussion förts i Sverige över brottslighetens utveckling samt om sambandet mellan kriminalitet och invandring. Uppfattningar om att Sverige skulle vara hårt drabbat av bland annat omfattande våldsbrottslighet har

Glenn Svedin är verksam vid Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap (HSV), Mittuniversitetet.  
E-post: glenn.svedin@miun.se

återkommande presenterats, först från högerpopulistiskt håll men sedan även från såväl de fyra borgerliga partierna som Socialdemokraterna. Samtidigt visar olika mätningar att kriminalitet och invandring/integration blivit några av de absolut viktigaste politiska frågorna för svenska väljare. Ofta har dessa två frågor kopplats samman till ett enda fält. Det är vidare troligt, menar vissa forskare, att kriminalpolitik kommer att stå i fokus i valrörelsen 2022.<sup>1</sup>

Det har, delvis felaktigt menar jag, hävdats att politiseringen i Sverige av kriminalpolitik skedde i brytningstid, då 1960-tal övergick i 1970-tal, och att detta var influerat av samtida amerikansk debatt.<sup>2</sup> Kriminalitetens utveckling, vilka grupper som ansetts samhällsfarliga, och hur de och deras brottslighet ska hanteras, har – vilket visas i denna syntetiserande artikel – varit ett politiskt konfliktområde i Sverige i alla fall sedan tidigt 1800-tal. Debattörer, skribenter och politiker var då bekymrade över att brottsligheten skulle öka i samband med den omfattande omvandlingsprocess av det svenska politiska och socio-ekonomiska landskapet som då inleddes. Under de 200 år som gått från när denna artikel tar kronologiskt avstamp till idag har lag- och ordningsfrågors vikt i den politiska debatten varierat, och tider av tämligen stort kriminalpolitiskt samförstånd har följts av perioder med stor osämja och ökad konfliktnivå. I artikeln visas betydelsen av att ett kritiskt och historiskt perspektiv anläggs på de föreställningar och förslag som diskuteras idag. Artikeln syftar följaktligen dels till att gestalta olika föreställningar, hotbilder och lösningsförslag som presenterats i svensk kriminalpolitisk debatt under de senaste 200 åren, dels till att påvisa att politisering av kriminalpolitik inte bör ses som något tämligen nytt fenomen i svensk historia, utan tvärtom som något med djupa historiska rötter.

Utgångspunkt, teoretiskt och metodologiskt, tas i Michel Foucaults begrepp *gouvernementalité*. Analyser av *gouvernementalité* inom ett specifikt område, som exempelvis kriminalpolitik, fokuseras med fördel mot vilka samhällsproblem som ansetts centrala och som därför ska behandlas samt hur. Vidare riktas blicken mot hur problemen gestaltats, vilka föreställningar och synsätt som dominerat, och om diskursen varit entydig och fast eller hela tiden innehållit sprickor och varit föränderlig. Föreställningar, syften, motiv och åtgärdsförslag samt uppfattningar om vem eller vilka som ska agera – inklusive varför just dessa ska göra det och hur – är därför centrala att blottlägga ur källmaterialet i en studie av *gouvernementalité*.<sup>3</sup> Begreppet kan följaktligen användas som analytiskt verktyg i många sammanhang, och så har också gjorts. Foucaults begrepps-bildning har haft stor betydelse inom många discipliner och studier, däribland sådana som rört synen på kriminalitet, brottslingar och kriminalpolitik under

1 Andersson et al. 2021.

2 Se exempelvis Tham 2018: 20, 50ff., 75f., 155f.

3 Begreppet *gouvernementalité* har till svenska översatts till exempelvis styrningsfilosofi, styrningsideologi, styrningsmentalitet, styrningsrationalitet, regerandekomplex. Ingen definitiv översättning finns. Om studier av *gouvernementalité*, se Foucault 2010: 114ff.; Burchell et al. 1991; Rose 1999.

den period då den moderna statsmakten växte fram. Under denna tid förändrades också uppfattningarna om vad som bör vara statens uppgifter, samt om hur dessa uppgifter ska utföras.<sup>4</sup> Den historiekriminologiska forskningen har nu givit oss så mycket kunskap att tiden är inne för en syntes av de långa linjernas historia utifrån ett foucauldianskt helhetsperspektiv på utvecklingen. Artikeln vilar följaktligen både på tidigare forskning och på primärmaterial, såsom debattskrifter, motioner och uttalanden i media.<sup>5</sup> Ur detta material – som självklart inte kan vara fullständigt i den bemärkelsen att ”allt” kan tas med, men likväl ska vara tillräckligt för att demonstrera dominerande diskurser – rekonstrueras det förflutna. Att identifiera rådande diskursiva fält låter sig endast göras genom noggrann närläsning och analys av kriminalpolitiskt källmaterial och tidigare forskning. Här måste, och har gjorts, ett visst urval och en viss, subjektiv, tolkning, men en noga redovisning av analysmaterialet, oavsett om det är tidigare forskning eller samtida primärkällor, ska möjliggöra att artikelns resonemang kan följas och dissekteras. Som i alla kvalitativa studier kan frågan om materialets representativitet och generaliserbarhet väckas. En del forskare, mer kunniga om enskilda perioder eller fenomen, kommer kanske att finna det presenterade urvalet som ofullständigt, och tolkningarna som bristfälliga eller rent av felaktiga på sina ”expertområden”. Ambitionen är dock inte att ”redovisa allt” utan att presentera en generell övergripande förståelse av historien, samtidigt som läsaren ges möjlighet att ta ställning till denna konstruktion utifrån artikelns teoretiska ramverk. Det är alltså sammanfattningsvis huvuddragen och de generella utvecklingslinjerna som står i centrum för analysen, vilket ansetts nödvändigt då 200 år av föreställningar, hotbilder och lösningsförslag ska syntetiseras. Avslutningsvis syftar detta även till att ge ökad medvetenhet av vikten av historisk kunskap för förståelse av dagens samhällsdebatt och kriminalpolitiska handlingsförslag.<sup>6</sup>

På lägre abstraktionsnivå, men ändå centrala för artikelns förståelse av samtida kriminalpolitisk diskurs, relateras diskussionen till begreppen moralpanik och politisering. Moralpanik lanserades som vetenskapligt begrepp av sociologen Stanley Cohen. Genom hur beteenden och handlingar gestaltas och förmedlas till allmänheten kan rädsla uppstå för det som uppfattas som

4 Foucault menade att statlig maktutövning i ett längre perspektiv förändrats från att ha inriktats mot territoriet successivt istället kom att inriktas mot befolkningen. Statsmakten försökte ”forma” och disciplinera befolkningen, och nyare tiders samhälls- och människosyn fick betydelse för formerna av den statliga maktutövningen. Genom lagstiftning, bestraffning och insatser för social kontroll skulle ”normala” medborgare utvecklas. Men maktutövningen mötte också hela tiden motstånd, för utförligare resonemang, se exempelvis Foucault 2010; Foucault 1987; Foucault 2002.

5 En del av primärmaterialiet har använts tidigare av mig. I de fall analysen bygger på denna tidigare forskning refereras till ”Svedin 2015”, och i de fall källmaterialiet har konsulterats på nytt refereras direkt till ursprungskällan.

6 Den faktiska brottslighetens utveckling, i form av exempelvis upplevda, anmälda, åtalade eller dömda brott är inte av primärt intresse, även om några korta exemplifieringar ges i artikeln.

främmande eller avvikande. Politiska och massmediala diskurser kan alltså forma en överdriven otrygghet, och bidra till moralpaniska stämningar hos befolkningen. Moralpanik kan ofta konstateras rörande olika uppfattade brottsliga, främmande eller avvikande beteenden och fenomen, oavsett om det handlar om exempelvis invandring, organiserad brottslighet eller fylleri på dansbanor.<sup>7</sup> Media är en flitig kanal till att moralpanik sprids och att frågor och fenomen politiseras.<sup>8</sup> Politisering å sin sida ska i denna artikel förstås i termer av att en fråga görs till föremål för politisk behandling i högre utsträckning än vad som tidigare varit fallet. En fråga kan således politiseras och avpolitiseras över tid, det senare exempelvis genom att den överläts till ”experter” att hantera. Kriminalitet är exempel på en fråga som under olika tidsperioder såväl varit politiserad som avpolitiserad.<sup>9</sup> Statsvetaren Jenny Lindholm menar att det varje dag inträffar en ”mängd händelser som tävlar om uppmärksamhet”, och att det i samhällsdebatten finns ”en begränsning gällande antalet sakfrågor som får synlighet i medier och som tas upp till diskussion på den politiska arenan”. Frågor som anses negativa, samhällsfarliga och som får stort utrymme i media får också vanligtvis stort utrymme i politisk debatt. Ofta söks efter syndabockar, och en frågas gestaltning påverkar vilka lösningar som presenteras av politiker och vilka som anses möjliga att genomföra. Ytterst kan politisering anses handla ”om makten över problemformuleringen på den politiska arenan”.<sup>10</sup> Brottslighet är exempel på en fråga som kraftigt politiserats under 2000-talet, och ett område där det idag råder såväl kamp som också i vissa fall i det närmaste politisk konsensus om verklighetsbilder och lösningsförslag.

## Den kriminalpolitiska debatten sedan 2015

Flera olika mätningar visar att brottslighet blivit en av de viktigaste frågorna för svenska väljare.<sup>11</sup> Oron för att bli utsatt för kriminalitet har även den ökat bland befolkningen, att döma av Brottsförebyggande rådets trygghetsundersökningar.<sup>12</sup> Den politiska debatten har också under senare år i hög utsträckning kommit att handla om brott, straff och kriminalpolitik. Ofta har kriminalpolitiska frågor diskuterats tillsammans med frågor om invandring och integration, och dessa två områden har tillsammans fått bilda ett större, gemensamt fält. Diskussionsämnen har gällt exempelvis brottslighetens utveckling, omfattning

7 Om moralpanik, se Cohen 1972; se gärna även Woodiwiss & Hobbs 2009.

8 Om medias roll, se exempelvis Pollack 2001.

9 Se exempelvis Tham 2018.

10 Lindholm 2019.

11 Melin 2019; Lundborg Andersson 2018; Roos & Israelsson 2018.

12 Brå 2020.

och struktur, betydelsen av hårdare straff och fler poliser, eller relationen mellan invandring och brottslighet.<sup>13</sup> De politiska partierna kommer ständigt med nya kriminalpolitiska utspel för att demonstrera handlingskraft och för att visa att de tar medborgarnas oro över ökad brottslighet på allvar. Särskilt efter den så kallade flyktingkrisen 2015 har ämnet brottslighet och invandring varit högst framträdande i den svenska samhällsdebatten.

I riksdagsvalet 2018 blev ”lag och ordning” ett av de viktigaste ämnena för väljarna, tillsammans med invandring,<sup>14</sup> och valrörelsen 2018 präglades länge i det närmaste helt av frågor rörande invandring, integration, brott och straff. Först de närmaste veckorna före valet sjönk intresset för de frågorna något, till förmån för politikområden som sjukvård, skola och miljö.<sup>15</sup> Inför valet var det i stort sett en samstämmig bild som riksdagspartierna målade upp. De tre största partierna var i huvudsak eniga om behovet av fler poliser, hårdare straff och repressiva åtgärder, främst för att komma till rätta med ökningen av det gängrelaterade dödliga skjutvapenvåldet. Socialdemokraterna gick exempelvis till val på vad de själv kallade ”den största polissatsningen på 20 år” och på löftet att stoppa gängkriminaliteten. Partiet sammanfattade budskapet med att ”[b]rottsligheten utgör ett hot mot hela det demokratiska samhället och ska bekämpas med alla medel. Det är när tron på framtiden går förlorad som gängen och våldet blir ett alternativ. Vi ska bekämpa brotten, men också brottens orsaker”.<sup>16</sup>

Liknande tongångar hördes från det största oppositionspartiet Moderaterna. Förutom fler poliser önskade de fördubbla straffen för medlemmar i kriminella gäng, och menade att det fanns ett behov av att samhället tog kontrollen ”över särskilt utsatta områden”.<sup>17</sup> Vidare hävdade Moderaterna att det i Sverige år 2016 fanns 130 utanförskapsområden, präglade av bristande trygghet, hög arbetslöshet och undermålig skola.<sup>18</sup> De fyra borgerliga partiledarna i Alliansen påstod i en artikel att ”[v]åldet från kriminella gäng och grupperingar ökar i Sverige. Allt fler människor känner sig otrygga, särskilt i landets utanförskapsområden”. Som åtgärder föreslog de fler poliser, skärpta straff och bättre verktyg för brottsbekämpning.<sup>19</sup>

Det riksdagsparti som tydligast profilerat sig på repressiva åtgärder mot brottslighet, och på att diskutera relationen mellan å ena sidan kriminalitet och å andra sidan invandring, förorter och integration, har dock varit

13 Sarnecki 2019.

14 Lundborg Andersson 2018.

15 Roos & Israelsson 2018; Lapidus 2018.

16 Socialdemokraterna 2018.

17 Moderaterna 2017.

18 Moderaterna 2016.

19 Kinberg Batra et al. 2017.

Sverigedemokraterna. Under rubriken ”Ett tryggt Sverige – en handlingskraftig kriminalpolitik” beskrev de inför valet 2018 Sverige med orden:

Vårt land mår inte bra. Kvinnor, barn och äldre är rädda för att gå ut ensamma kvällstid. På gatorna utkämpas stridigheter mellan rivaliserande förortsgäng. Poliser och deras familjer beskjuts i hemmen och får sina bilar sprängda medan stödet från polisledningen är otydligt. Nuvarande och tidigare regeringar har allvarligt skadat förtroendet för rättsväsendet. Poliser säger upp sig till följd av dåliga arbetsvillkor och en växande hotbild. Brandkår och ambulanser kan inte rycka ut i invandrardominerade områden utan beväpnad eskort. De som bor och verkar i våra förorter får sina butiker rånade, sönderslagna eller övertagna av kriminella. De få gärningsmän som faktiskt fälls för grova brott slipper undan med milda straff, medan deras offer knappt får stöd eller upprättelse. Till följd av den okontrollerade invandringen går terrorister med krigserfarenhet fritt på gator och torg och utnyttjar vårt välfärds- och asylsystem. Antisemitismen växer sig starkare och judar flyr svenska städer. Samhällskontraktet är på väg att brytas från det offentliga Sveriges sida.<sup>20</sup>

Under de år som passerat sedan riksdagsvalet 2018 har brott och straff, om möjligt, hamnat än mer i centrum i den politiska debatten på nationell nivå. I den nationella trygghetsundersökningen (NTU) uppgav 47 procent av de svarande år 2020 att de kände stor oro över brottsligheten i samhället.<sup>21</sup> I mars 2019 visade en undersökning i Aftonbladet att lag och ordning igen var den viktigaste politiska frågan för väljarna.<sup>22</sup> Den nationella SOM-undersökningen 2020 visade att svenska folket var mycket oroade över den organiserade brottsligheten. Vidare framkom i undersökningen att en klar majoritet av de tillfrågade önskade hårdare straff för gängkriminalitet, samt att personer som partipolitiskt stod ”till höger” var betydligt mer intresserade av kriminalpolitiska frågor än de ”till vänster”. Med några andra forskares ord är kriminalpolitik idag, år 2021, ”lika hett som man kan tro”.<sup>23</sup>

Det kriminalpolitiska intresset har även resulterat i handlande. Ett par mycket uppmärksammade skjutningar fick regeringen att hösten 2019 bjuda in till parti- och blocköverskridande samtal för att nå en bred politisk uppgörelse om åtgärder mot gängkriminalitet. Dessa samtal, till vilka Sverigedemokraterna aldrig bjöds in, och vilka Kristdemokraterna, Liberalerna och Moderaterna

20 Sverigedemokraterna 2018.

21 Brå 2020.

22 Melin 2019.

23 Andersson et al. 2021.

lämnade, utmynnade i en 34-punkts lista som i huvudsak gick i ”straffande” riktning och föreslog nya repressiva åtgärder. Regeringen betonade återigen vikten av skärpta straff som åtgärdslösning, och framförde att den rödgröna regeringen, sedan den först tillträdde hösten 2014, hade ”tagit initiativ till fler än 50 straffskärpningar”.<sup>24</sup> De tre borgerliga partierna Liberalerna, Kristdemokraterna och Moderaterna deklarerade, den skärpta rättspolitik till trots, att de föreslagna åtgärderna var otillräckliga, och de föreslog efter att de lämnat överläggningarna med regeringen bland annat införande av anonyma vittnen och ytterligare skärpta straff.<sup>25</sup> Sverigedemokraterna, som hållits utanför regeringens samtal med de andra riksdagspartierna om gängbrottslighet och skjutningar, påstod att det var de som hade ”svaren mot gängvåldet”, och att regeringen å sin sida istället saknade ”grundläggande probleminsikt”.<sup>26</sup>

I en artikel i *Dagens Nyheter* i november 2019 visade inrikesminister Mikael Damberg (S) på de av honom uppfattade skiljelinjerna mellan regeringens och Moderaternas uppfattning om hur gängvåldet kan minskas. Han framförde att 34-punktsprogrammet som regeringen presenterat också innehöll socialpolitiska satsningar i utsatta områden. Vidare menade Damberg att Sverige har ”ett lika akut behov av åtgärder som får färre unga män att välja ett liv som kriminell, som vi har av fler poliser och skärpta straff”, och att oppositionspartiet, till skillnad från regeringen, inte varit intresserade av socialpolitiska satsningar på bland annat skola och socialtjänst för att bryta nyrekryteringen till gängrelaterad kriminalitet. Damberg betonade att även såväl rikspolischef som lokala polischefer önskade dessa ”långsiktiga brottsförebyggande åtgärder”.<sup>27</sup> Moderaternas rättspolitiska talesperson hade i sin tur redan före Dambergs utspel hävdat att de var överens med regeringen om de brottsförebyggande åtgärderna i programmet, men att de önskade än en skarpare rättspolitik, innehållande bland annat dubbla straff för gängkriminella och införande av visitationszoner.<sup>28</sup> Efter det har det gängrelaterade dödliga skjutvapenvåldet fortsatt att skörda offer, vilket återkommande resulterat i nya medialt uppmärksammade politiska utspel från såväl regering som opposition. I augusti 2021 presenterade Brå en undersökning om ”skillnader i brottslighet mellan personer med inrikes respektive utrikes bakgrund”.<sup>29</sup> Undersökningen visade, i likhet med flera tidigare studier, på invandrades överrepresentation. Vidare fick den stor medial och politisk uppmärksamhet. Exempelvis argumenterade justitieminister Morgan Johansson för fler förebyggande

24 Regeringen 2019a; Regeringen 2019b.

25 Carp et al. 2019.

26 Nyberg et al. 2019.

27 Damberg 2019.

28 Forsell 2019.

29 Brå 2021.

insatser emedan Sverigedemokraternas rättspolitiska talesperson Adam Marttinen hävdade att ”[k]riminaliteten i Sverige är i väldigt hög grad kopplad till en misslyckad invandringspolitik”.<sup>30</sup> Bara dagarna innan Brå-rapporten publicerades hade för övrigt den så kallade ”Gängbrottsutredningen” föreslagit omfattande straffskärpningar.<sup>31</sup>

De kriminalpolitiska utspelen har under senare år varit många, och konfliktnivån i den politiska debatten är idag hög. Men politiseringen av fältet brottslighet, och många av de lösningsförslag som lanserats under senare år, är ett område med lång tradition. Kriminalitet blev ett område för politiker och samhällsdebattörer att oroa sig över och göra politik på redan under det tidiga 1800-talet. Då, precis som nu, var det en marginaliserad underklass som stod i fokus för lagstiftarens och samhällsdebattörers intresse. Den uppfattades som samhällsfarlig, och skulle därför med repressiva åtgärder uppfostras för att passa in i det svenska samhället.

## De samhällsfarliga i historisk belysning

### **”DEN FARLIGA UNDERKLASSEN” OCH SVERIGE SOM DET MEST DEMORALISERADE LANDET I EUROPA: BROTTSLINGAR OCH KRIMINALPOLITIK UNDER 1820–1840-TALEN**

Redan tidigt under 1800-talet, då det fattiga agrara Sverige mödosamt började omvandlas till ett mer urbant industrisamhälle, var samhällsproblemet brottslighet i allra högsta grad i politikernas och sociala reformatorers blickfång. De tidigare många krigen var nu slut. Handeln växte, och industrialisering och urbanisering uppfattades som oroväckande fenomen som kunde spridas från kontinenten till Sverige. Dessutom hade folkmängden fördubblats på hundra år, och den höga befolkningstillväxten fortsatte. Den gamla samhällsordningen ansågs rubbad, och nya vetenskaper med nya lösningar på olika samhällsproblem var under framväxt. Synen på kriminella, och på lämpliga påföljder mot dessa, var under förändring.<sup>32</sup>

När den så kallade ”sociala frågan”, som över tid kom att inrymma ett brett spektrum av olika sociala och politiska områden, uppmärksammades i svensk samhällsdebatt under 1820- och 1830-talet var ämnet brottslighet redan från början en del av den. Först hamnade den växande gruppen jordlösa proletärer i förgrunden för diskussionen. En rädsla för vad agrarproletariseringen och pauperiseringen kunde föra med sig, bland annat i form av ökad brottslighet, spreds bland samhällets ledande politiker och av författare och debattörer.

30 Wallberg 2021.

31 SOU 2021:68.

32 För djupare bakgrundsteckning se t. ex. Svedin 2015.



Historikern Birgit Petersson har visat att den svenska debatten om den sociala frågan var präglad av internationella, särskilt brittiska, förhållanden och diskussioner, och att den hade en betoning på den revolutionära fara industriproletariatet ansågs utgöra. Samtidigt var rädslan i Sverige förankrad i "lantlig mylla", då intresset under 1820- och 1830-talet främst riktades mot landsbygdsproletariatet och dess brottslighet och oskötsamhet. Samhällsfaran med stora grupper av obesuttna lyftes fram i debatten, och särskilt allvarligt ansågs det vara när jordbrukets underklasser begav sig till städer. Uppfattningar om att brottsligheten ökat kraftigt i Sverige upprepades ständigt av politiker och andra samhällsdebattörer.<sup>33</sup> Historikern Roddy Nilsson har visat på en liknande bakgrundskuliss som Petersson, och han påpekar att även olika politiska oroligheter och upplopp i början av 1800-talet förstärkte de styrandes övertygelse om massans farlighet.<sup>34</sup>

Synsätten i tidens svenska samhällsdebatt låter sig väl exemplifieras med hjälp av ett par samtida inflytelserika skribenter. Juristen Claes Livijn, Fångvårdsstyrelsens generaldirektör, ansåg vid 1830-talets mitt att brottsligheten var på uppgång i Sverige, och att denna ökning berodde på "stegrad njutningslystnad" och en upplösning av de "patriarkala banden". Vidare menade han att det var städernas fattiga – som dock var sprungna från landsbygden – som låg bakom brotten.<sup>35</sup> Hans två företrädare på den högsta posten på Fångvårdsstyrelsen, Carl Axel Löwenhielm och Gustaf Fredrik Åkerhjelm, båda för övrigt med titeln "ordförande" istället för "generaldirektör", ansåg även de att samhällsbrottsligheten främst orsakades av brister i moralen hos landets fattiga.<sup>36</sup>

Den svenska brottsligheten blev även internationellt uppmärksammas. Den brittiske författaren och politikern Samuel Laing lyfte i en skrift fram Sverige som det mest "demoraliserade" landet i Europa, och längst ned på hans moralskala över städer placerade sig Stockholm.<sup>37</sup> Liberalen Laings påstående brukades i Sverige av konservativa politiker och debattörer som stöd för förslag om fler repressiva åtgärder.<sup>38</sup> Andra författare, som Carl Jonas Love Almqvist och Gustaf Ekenmark, riktade också uppmärksamhet mot samhällsbrottsligheten. Precis som tidigare nämnda skribenter hävdade de att det var städerna som drabbades värst av den sönderfallande patriarkalismen och de jordlösa arbetarnas geografiska rörlighet.<sup>39</sup> Även en av landets mer kända akademiker, historikern Erik Gustaf Geijer, argumenterade i flera skrifter för att det var den

33 Petersson 1983; se även Svedin 2015.

34 Nilsson 2003: 107ff.

35 Livijn 1836; se även Lundgren 2003: 63.

36 Löwenhielm diskuterade straffproblematiken i Löwenhielm 1826 och i Löwenhielm 1839. Åkerhjelm diskuterade frågan i Åkerhjelm 1836; se även Nilsson 1999: 150ff. och 180ff.

37 Laing 1839.

38 Lundgren 2003: 103.

39 Almqvist 1914: 9ff.; Ekenmark 1843: 3ff.; se även Svedin 2015: 44f.

rörliga arbetarklassen som i huvudsak genomförde de många brotten i Sverige, och han lyfte fram den för tiden nya kriminalstatistiken för att belägga sitt påstående.<sup>40</sup> Geijer hävdade bland annat att:

Det egna och särskildt oroande för Sverige är, att detta inträffar med en mer än annorstädes rent landtlig befolkning, mest van vid fasta förhållanden, och som, nu satt på rörlig fot, utan fordna tiders afledande medel, måste finna dubbelt svår den omsorg för utkomma som Norden i allmänhet tungt nog ålägger sina barn. Och detta torde äfven vara en hufvudorsak till den dystrare färg som Sveriges brottmåls-statistik antagit.<sup>41</sup>

Patriarkalismens sönderfall och industrialismens uppkomst som orsaken bakom proletärernas brottslighet fortsatte under 1840-talet att betonas. Biskop Carl Adolph Agardh menade, egentligen före någon mer omfattande industrialiseringsprocess påbörjats i Sverige, att det var just industrialiseringen som gjorde arbetarklassen till fattiga brottslingar. Som åtgärdslösning föreslog han både fler och specificerade anstalter.<sup>42</sup> Den radikale författaren Carl Wilhelm Bergman hävdade även han, utifrån sin läsning av den då högst moderna kriminalstatistiken, att städer och proletärer var överrepresenterade i brott. Vidare talade han om att Sverige var inne i en tid av "industriell förvirring".<sup>43</sup> I tidiga industristäder, som Eskilstuna och Norrköping, uppfattade olika myndigheter arbetarna som odisciplinerade och benägna till brott. Historikerna Björn Horgby och Lars Magnusson har båda visat att städernas politiker ansåg att arbetarklassen slogs och söp, och att arbetarkulturen var "bråkig".<sup>44</sup>

Uppfattningar om ökad samhällsbrottslighet bidrog till att kriminalpolitiska förslag lades fram som bland annat syftade till att försöka öka religiositeten och minska superiet samt återupprätta hustavlän för den jordlösa, brottsbenägna underklassen.<sup>45</sup> Det dödliga våldet hade också ökat något i Sverige under 1840-talet. Dock uppmärksammades sällan i debatten att uppgången var tämligen liten, och det från en redan låg nivå.<sup>46</sup> Vidare har forskning visat att alkoholkonsumtionen snarare minskade än ökade i Sverige under 1800-talet. Detta i jämförelse med det föregående seklets konsumtion.<sup>47</sup> Överhetens oro

40 Geijer 1845: 321.

41 Geijer 1839: 113.

42 Agardh 1846: 15ff.; se även Svedin 2015: 46; Lundgren 2003: 204ff.; Petersson 1983: 47f.

43 Bergman 1848: 3f.

44 Magnusson 1988; Horgby 1986; Horgby 1993.

45 Nilsson 2008: 142; Wisselgren 2000: 36; Petersson 1983: 2ff.; Nilsson 2003; von Hofer 2011; Svedin 2015: 44.

46 von Hofer 2011; se även Svedin 2015: 44.

47 Johansson 2008.

för arbetarklassens superi, bråkighet och våldsamhet kan således betraktas utifrån termen moralpanik, och oron bör inte främst ses som grundad i några omfattande försämrade faktiska förhållanden.

Men likväl resulterade föreställningar om ett land i kristillstånd till skarpa kriminalpolitiska åtgärder, och under 1840-talet kom flera reformer i "liberal" riktning. Reformerna vilade alltså dels på antaganden om ökad samhällsbrottslighet, dels också på en tro om nya, och vetenskapligt baserade, uppfostringslösningars förträfflighet. Den klassiska straffrättsskolan, med idéer om ett humant straffrättssystem och uppfattningar om proportionalitet, rationalitet och avskräckning hade vid tiden börjat fått genomslag över Västeuropa och Nordamerika. Uppfostran och kontroll var viktiga delar i verktygslådan, och visade sig bland annat i fängelse- och utbildningsreformer. 1842 års folkskolestadga hade till exempel tydliga disciplinära ambitioner. Bland annat skulle kristendomskunskap ingjutas i de unga, för att göra dem skötsamma utifall föräldrarna misslyckades med sitt uppfostringsuppdrag. Som direkt anledning till de moderna fängelsernas byggnation lyftes just kriminalitetsutvecklingen i landet fram.<sup>48</sup> Fram till första världskriget byggdes fler än 50 fängelser i Sverige. 1833 och 1846 kom även nya försvarslöshetsstadgor, och i flera städer i Sverige började vid mitten av 1800-talet ett mer modernt polisväsende formeras, för att därefter expanderas. Fängelsestraff och fler poliser skulle, hoppades många, göra kriminalpolitiska underverk på den farliga underklassen.<sup>49</sup>

Den nya kriminalpolitiken hade dock sina motståndare. Samtida konservativa politiker och debattörer brännmärkte ibland liberalernas "förbätteri", och menade att reformivrarna satte en orimlig tilltro till exempelvis folkskolans eller cellfängelsets uppfostrande verkan. Istället borde de inse att det var landsbygdsliv och ökad religiositet i samhället som bäst fungerade som kriminalpolitiska välgörare. Dessutom borde nya kropps- och skamstraff utvecklas. Detta menade till exempel den konservativa riksdagsledamoten Leonhard Rääf.<sup>50</sup>

I den kriminalpolitiska diskussion som fördes årtiondena närmast före halvsekelskiftet 1850 framkommer motsättningar mellan dem som förespråkade ökad patriarkalism och religiositet och dem som istället förordade ett liberalt åtgärdspaket. Vidare fanns skillnader i uppfattningar om vad staten borde göra, och hur. Att det var omoraliska fattiga från under- och arbetarklassen som stod för brotten var däremot de flesta skribenter och debattörer överens om.<sup>51</sup>

48 Lundgren 2003: 9ff.; Nilsson 1999: 199.

49 Nilsson 1999; Nilsson 2008; Furuhausen 2004.

50 Lundgren 2003: 9; se även Svedin 2015: 47.

51 Svedin 2015: 47.

## ARBETARKLASSEN OCH DEN FARLIGA MODERNITETEN: BROTTSLINGAR OCH KRIMINALPOLITIK UNDER 1850-1890-TALEN

Det omfattande lagstiftningsarbete som skedde under 1840-talet gjorde inte att den intensiva kriminalpolitiska debatten dog ut. Under andra delen av 1800-talet kom den jordlösa underklassen i än högre utsträckning än tidigare att flytta till städer och nya framväxande industrisamhällen. Men ännu vid mitten av 1800-talet var de svenska städerna små, och industrin sysselsatte fortfarande endast en liten del av den samlade arbetskraften.

Konservativa och liberala fortsatte under 1850- och 1860-talet att strida om hur brottligheten – som de uppfattade som mycket högre än tidigare – lämpligast skulle hanteras. Ofta var det de kringflyttande arbetarna, med sina osäkra anställningar, som debatten fokuserade på. Bondeståndets A.W. Swartling hävdade i riksdagen 1850/51 att det var ett faktum att brottligheten ökade kraftigt i Sverige, och han menade även att "[v]åra vackra fångelser hjälpa ej". Som flera andra debattörer vid tiden delade han in de fattiga i arbetsoförmögna och "lättjefulla", och påstod att det var den senare gruppen som låg bakom brottligheten. Fler ledamöter delade hans problembeskrivning, men förslaget om tvångsinrättningar som arbetshus för de lata avslogs ändock, kanske främst på grund av de omfattande kostnader dessa skulle medföra för staten.<sup>52</sup>

Fattigdom, industrialisering och lösarbetarnas omoraliska leverne fortsatte att hamna i diskussionens centrum under 1850-talet, exempelvis i skrifter från biskop Agardh eller ecklesiastikdepartementets Olof Johan Hultgren.<sup>53</sup> Även "klassiska" åtgärdsförslag, som vikten av att verka för ökad religiositet i samhället, lanserades återigen. Ett exempel är en motion, som fick riksdagens gillande, av biskop Erik Fahlerkrantz och bondeståndets Efraim Larsson. De argumenterade för att verksamheter som använde sig av tillfällig arbetskraft ständigt ökade i antal i landet, och att huvudproblematiken låg i att arbetarna och deras barn "förvildats" på grund av bristen på "religionsvård":

Det, i den vilda hopen blandade antalet af uppväxande barn utaf de arbetarne åtföljdande hustrur och frillor lemnades att arta sig huru som helst och undervisades, med få undantag, i ingen annan skola än gudsförgätenhetens och styggelsens.<sup>54</sup>

Förutom den oreda arbetarna ställde till utgjorde de en samhällsfara, menade förslagsställarna. Arbetarna, som enligt Larsson kunde "hänföras till den lägsta moraliska ståndpunkt", skulle nämligen kunna sprida sitt farliga beteende till resten av befolkningen, och därigenom hota hela det rådande samhällets

52 Riksdagens offentliga tryck. 1850/51 Bondeståndets protokoll 5: s. 321; samt 1850/51 Motioner Bd. 1, s. 487; Utskottet: samling 4, avdelning 1, nr 166, s. 18f.

53 Se exempelvis Hultgren 1855; Agardh & Ljungberg 1856: 4ff.; se även Petersson 1983: 69ff.

54 Riksdagens offentliga tryck. 1856/58 Motion Pr. 1, 120. Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottets Betänkande: samling 8, nr 30.

existens.<sup>55</sup> Flera riksdagsmän, som konservative Carl Raab, instämde i kravet på mer religionsvård för arbetarklassen, emedan andra riksdagsmän, både från adeln och borgarståndet, förde fram den rikliga konsumtionen av alkohol, och inte bristen på religion, som den verkliga roten till det onda.<sup>56</sup>

Arbetarklassen fortsatte i moraliserande ordalag att stämpas som kriminella, försupna och lata. Riksdagsmannen, boktryckaren och handelsmannen Johan Olof Sundvallson lade skulden, för vad han ansåg vara en olycklig samhällsutveckling, helt på arbetarna, och menade att de hellre försörjde sig på brott och tiggeri än på hederligt arbete. Han lade också förslag om att stoppa tillfälliga anställningar, för att arbetaren under längre tid skulle bindas till en arbetsgivare. Hos majoriteten i utskottet som behandlade motionen fanns dock inget större intresse av att hindra korta, osäkra anställningar, utan istället ansåg de att en mer adekvat åtgärdslösning var att verka för "arbetarklassens sedliga uppfostran".<sup>57</sup> Industrialiseringens betydelse för brottslighetens utveckling, och vilka kriminalpolitiska lösningar som skulle kunna fungera för att minska Sveriges uppfattade höga kriminalitet, fortsatte att vara föremål för mycket debatt under andra delen av 1800-talet. Nationalekonomen Gustaf K. Hamilton påstod att "familjelivvet" gått förlorat med samhällsomvandlingarna, och att "de industriella förhållandena med oafvislig nödvändighet måste framkalla hungerns, nödens och brottens gräsligheter". En av de lösningar han såg framför sig var att föreningsliv skulle kunna sammanföra arbetare och samhälle igen.<sup>58</sup> Däremot var Hamilton fast övertygad om att staten inte fick ingripa i "arbetarfrågan", då det var en fråga som samhällets så kallade enskilda sfär hade att sköta.<sup>59</sup> Denna klassiska liberalismens syn på statens verksamhetsområde kom att prövas med nödåren i slutet av 1860-talet. Flera debattörer ändrade då delvis uppfattning, och menade att staten måste ta ökat ansvar för fattigvård, särskilt i tider av hungersnöd. Andra menade istället att fattigdomsproblematiken överdrevs, och att det var omoraliskt leverne som njutningslystnad, ovilja till arbete och superi som gjorde att arbetare och arbetslösa vid 1860-talets slut i "fördubblat antal befolka fängelserna".<sup>60</sup>

Efter det kriminalpolitiskt aktiva 1840-talet har ibland 1850- och 1860-talet uppfattats som en tid av kriminalpolitisk lågkonjunktur. Men värt att påminna om är dels att fängelse- och polisväsendet fortsatte att byggas ut, dels att en

55 Riksdagens offentliga tryck. 1856/58 Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottets Betänkande: samling 8, nr 30; se även Svedin 2015: 49f.

56 Riksdagens offentliga tryck. 1856/58 Ridd. och Adeln III, s. 350ff.; 1856/68 Borgareståndet II, s. 164ff.

57 Riksdagens offentliga tryck. 1859/60 Motion Bg. bil. 441.; 1859/60 Allmänna Besvärs- och Ekonomi-Utskottets Betänkande avd. 8, nr 64; 1859/60 Borgareståndets protokoll: 3, s. 604ff.

58 Hamilton 1865.

59 Hamilton 1865; se även Kilander 1991: 71ff.

60 Riksdagens offentliga tryck. 1868 FK I: s. 231ff.; 1868 AK I: s. 224ff.; 1869 AK III: s. 524ff.; se även Svedin 2015: 51f. och där anförd litteratur och källor.

ny strafflag antogs 1864. Den nya strafflagen minskade påföljderna i Sverige till i huvudsak tre, nämligen böter, fängelse och dödsstraff. Spöstraffet och kyrkoplikten hade avskaffats redan vid mitten av 1800-talet, och döds- och livstidsstraff blev med den nya lagen betydligt mer sällsynta påföljder än tidigare. Dessutom försvann landsförvisning som påföljd. Det berömda ”fängelse vid vatten och bröd” togs sedan bort från den svenska straffrepertoaren 1885.<sup>61</sup>

Den klassiska kriminologiska skolans tankar fick alltså genomslag på såväl kriminalpolitisk debatt som strafflag. Gamla konservativa lösningar, exempelvis om behovet av mer kyrka och landsbygdsliv för att kontrollera underklassen, fick fortsätta att ge vika för nya disciplinerings tekniker som i huvudsak förespråkades av liberaler. Staten fortsatte att investera – både ekonomiskt och ideologiskt – i utbyggt fängelsesystem och polisväsende. Det är därför en förenkling att betrakta 1850- och 1860-talet som kriminalpolitiskt tämligen händelselösa årtionden. Många tongivande liberala debattörer ansåg dock att det i förlängningen egentligen var näringsfriheten som skulle utrota fattigdomen och komma tillrätta med industrialiseringens och urbaniseringens avigsidor, som den dit hörande brottsligheten.<sup>62</sup>

Under 1870-talet ökade industrialiseringen i Sverige i hastighet, även om den geografiska spridningen var ojämn. Befolkningen i städer och industriregioner steg. Sociala problem blev, precis som under 1840-talet, igen allt mer framträdande på den politiska dagordningen. Fokus riktades fortfarande mot arbetarklassen, vars uppfattade samlade samhällsfarlighet ansågs öka med klassens numerära tillväxt. Möjligheten att få igenom kriminalpolitiska förslag i ”uppfostrande inriktning” ökade med tvåkammarriksdagens införande 1866, vilket förändrade det politiska landskapet. En starkare socialliberal grupp i riksdagen växte fram, särskilt i andra kammaren, vilket bidrog till en ideologiskt tydligare debatt. Denna liberala grupp betonade ofta vikten av sociala reformer och en aktivare socialpolitisk stat, som till exempel genom nya uppfostringsanstalter eller försäkringslösningar skulle kunna hjälpa ”rättfärdiga” fattiga. Kammaren dominerades dock av landsbygdsrepresentanter, som ofta var skeptiska till ökade statliga utgifter. I likhet med första kammarens konservativa fortsatte de att förespråka kyrkans och de patriarkala bandens betydelse för samhällsordningen. Fortfarande var det dock arbetarklassen som uppfattades som ”de andra” av reformivrarna, men i centrum stod inte längre lantarbetarens utan stads- och industriarbetarens brottslighet och beteende. Konservativa röster fortsatte samtidigt att höras om att den egentliga boven i dramat var industrialiseringen. Samhällsutvecklingen hade, menade exempelvis godsägaren Richard Ehrenborg gjort att arbetarna riskerade att bli

61 Nilsson 2003: 143ff.

62 Svedin 2015: 52f.

”blottställde för faran att blifva laglöse sällar i den stora industriens tjänst”. Vidare hävdade Ehrenborg att:

Stora massor af menniskor hafva blifvit förflyttade från sina hem och sin vanliga omgifning, hvarigenom de undgått de helsosamma banden på sitt uppförande, som lågo i hemkretsens oafslåtliga uppmärksamhet. Den rikliga arbetsförtjensten, hvilken liksom kommit öfver dem utan deras egen förskyllan, och förr än de blifvit uppfostrade till en strängare känsla af ansvar, har – – uppeldat deras begär efter råa njutningar, de enda de kände, och grofva oordningar hafva uppstått, för hvilka ordningsälskande och oförvitliga medborgare blifvit offer. Samhällets skyddande förmåga har icke hållit jemna steg med utvecklingen af de brottsliga instinkterna, och våldsverkaren har kunnat i långa tider, kanske för alltid, undandraga sig lagens arm. Detta är ett ondt, som kommit i det godas släptåg, och som fordrar sina särskilda läkemedel.<sup>63</sup>

I sitt inlägg i riksdagen om den grova brottslighetens uppgång i Sverige lade Ehrenborg ihop flera tidigare presenterade konservativa lösningsförslag, bland annat önskade han begränsa industrins arbetskraftsförsörjning och stärka kyrkans roll. Ur källmaterialet kan anas att Ehrenborgs, och de konservativas som instämde i hans problembeskrivning, verkliga oro hade att göra med att arbetare hade högre lön inom industrin än i jordbruket, vilket kunde orsaka problem till exempel för godsägare.<sup>64</sup> Den landsbygdsidealiserings som kan återfinnas hos konservativa riksdagsmän som Ehrenborg med flera är kännetecknande för det sena svenska 1800-talet. Flera författare, Gustaf Fröding och Selma Lagerlöf bland många fler, idylliserade livet på landet, medan andra, som August Strindberg och Viktor Rydberg, varnade för det farliga stads- och industrilivet.<sup>65</sup>

Mot slutet av 1800-talet hade den sociala frågan i det närmaste helt blivit en industriarbetarfråga. Samtidigt började det stå klart för allt fler liberaler att fängelset inte blivit en framgångsrik kriminalpolitisk reformator, att den socialpolitiskt tillbakadragna staten inte var en framgångsmodell, samt att brottslighet var nära förknippad med fattigdom och alkoholmissbruk. Ny forskning hade också kommit om brottslighet och dess orsaker och möjliga lösningar. Delvis nya kriminalpolitiska åtgärder började därför diskuteras både inom och utom parlamentet. Diskussionsämnen var, för att nämna några: gemensamhets- och cellfängelsernas samt folkskolans tveksamma brottspreventiva framgångar;

63 Riksdagens offentliga tryck. 1875 MAK nr 1.

64 Riksdagens offentliga tryck. 1875 MAK nr 1.; 1875 AK III 24; Svedin 2015: 53f.

65 Se Svedin 2015: 55 och där anförd litteratur.

om nya specialiserade anstalter behövdes; avskaffande av brottsalstrande klasslagar; behov av restriktiv statlig alkoholpolitik; samt hur det urbana industrisamhällets många lösdrivare, prostituerade och alkoholister skulle tas om hand. Liknande diskussionsfrågor fanns vid denna tid på den politiska dagordningen i länder över hela Västeuropa och Nordamerika.<sup>66</sup> Flera lagförslag i disciplinerande riktning blev också verklighet. Nya fattigvårdsförordningar genomdrevs, och en ny lösdrivarlag kom 1885 att ersätta försvarslöshetsstadgan. Lösdrivarlagen syftade till, vilket bland andra Roddy Nilsson visat, att kontrollera och ge stöd för inkapacitering av utslagna och samhällsfarliga. Framförallt var den en klasslag, syftandes till att kontrollera arbetarklassen. Det var även det primära syftet bakom de tvångsarbetsinrättningar som mot slutet av 1800-talet började ersätta kronoarbeta-skåren.<sup>67</sup> Den allvarliga brottsligheten fortsatte samtidigt att vara låg i Sverige. De flesta år inträffade färre än ett fall av dödligt våld per 100 000 invånare. Däremot blev antalet fylleri- och ordningsbrott fler. Detta berodde inte på ökat superi utan på att antalet poliser blivit fler, på att acceptansen för alkoholbruk minskade och på att alkoholkonsumtionen blev synligare då städer och industrisamhällen växte, och då gatan och krogen fick utgöra vardagsrum för arbetarklassen. Polismakten kunde följaktligen arrestera fler än tidigare.<sup>68</sup>

Slutligen, de ovan beskrivna kriminalpolitiska föreställningarna, förslagen och lagarna måste även sättas i samband med samhällsvetenskapens etablering och den samtida höga tilltron till naturvetenskap. Två, delvis motstridiga, delvis kompletterande, kriminologiska skolbildningar gjorde entré även i Sverige i slutet av 1800-talet. Den "italienska" (positivistiska) och den "sociologiska" skolan vilade på natur- och samhällsvetenskapernas framflyttade positioner. Individualpreventiva behandlingslösningar, som uppfostringsinstitutioner för olika grupper, framhövs som lämpliga åtgärder istället för de i Sverige nästan helt dominerande bötes- och fängelsestraffen. Övertygelsen ökade om att samhällsbrottsligheten kunde attackeras vetenskapligt. Kriminalpolitiskt kom decennierna strax före 1800-talet därför på många sätt att utgöra både en brytningstid och en formeringsperiod, som innefattade en förändrad syn på vad staten borde och kunde göra. Men vad som inte bröt mönstret från tidigare decennier var att det var arbetarklassen som i kriminalpolitisk debatt var den samhällsfarliga grupp som skulle uppfostras och disciplineras. Föreställningar om att industrisamhället var ett massbrottsamhälle, och förhoppningen som sattes till nya, vetenskapligt baserade, åtgärdslösningars pricksäkerhet, gjorde

66 Svedin 2015: 59ff.; Häthén 2004: 205ff.; Nilsson 2008: 155ff.; Nilsson 2003: 13; Björkman 2001.

67 Nilsson 2003, se främst s. 219.

68 von Hofer 2011; Johansson 2008; Franzén 1982; Svedin 2015; Nilsson 2003: 219.



att det kriminalpolitiska lagstiftningsarbetet i Sverige skulle komma att öka igen efter sekelskiftet 1900.<sup>69</sup>

### **ALKOHOLISTER, LIGAPOJKAR OCH KRIMINALPATIENTER: NYA GRUPPER I KRIMINALPOLITISKT FOKUS UNDER 1900-1930-TALEN**

Flera studier har analyserat olika "skötsamhetsprojekt" som hade arbetarklassen i fokus under det sena 1800-talet och det tidiga 1900-talet. En del av dessa projekt kan betraktas som i huvudsak externa, exempelvis från överhetens och statens sida. Andra bör snarare ses som interna, där klassen försökte göra sig själv "skötsam" och laglydig, exempelvis för att visa de styrande på arbetaren som en samhällsansvarig och inte samhällsfarlig varelse. När arbetarklassen efter sekelskiftet 1900 av allt fler började uppfattas som på väg att disciplineras och passas in kom istället sociala reformatorers intresse att riktas mot andra grupper. Det var grupper som vanligtvis kom från industrisamhällets utkanter, till exempel lösdrivare, alkoholister, prostituerade och mentalpatienter. Alla dessa grupper hade varit föremål för statliga interventioner också under 1800-talet, men en förändrad syn på statens verksamhetsområde och den vetenskapliga utvecklingen inom den positivistiska och den sociologiska skolan, ledde till framväxten av nya tekniker, och intensiteten i disciplineringsförsöken ökade under 1900-talets fyra första decennier.

Precis som under 1800-talet uppfattades även under 1900-talets inledande decennier städer och industriförorter som inte endast kriminalitetsdrabbade utan även som kriminalitetsalstrande. I ett anförande i andra kammaren i riksdagen 1908 talade socialdemokraten, senare ecklesiastikministern, Värner Rydén om hur "industrialismen och storstadslifvet" ökade brottsligheten. Vidare påstod han, precis som hans partiledare Hjalmar Branting tidigare gjort, att det fanns individer som var "födda förbrytare".<sup>70</sup> Landets mest kände kriminalpolitiker, Johan Thyren, delade åsikten om att en person kunde födas in i kriminalitet, och vid flera tillfällen talade även han om att brottsligheten uppnådde sitt "maximum i industricentra och framför allt i storstäderna."<sup>71</sup> Även Stockholms borgmästare Carl Lindhagen var övertygad om att brottslighet var en del av det som han beskrev som "den industriella olyckan".<sup>72</sup>

Stöd för åsikten om att industrisamhället var ett massbrottsamhälle kunde även hämtas från vetenskapssamhället. Framstående sociologer som Karl Marx, Friedrich Engels, Georg Simmel, Ferdinand Tönnies och Émile

69 Svedin 2015: 59ff. Om statens (förändrade) aktionsradie se bl. a. Torstendahl 1989; Kilander 1983; Kilander 1991. För kritik mot Kilanders och Torstendahls periodisering, se Edling 1991 eller Nilsson 1994.

70 Riksdagens offentliga tryck. 1908 AK II:30, s. 15ff.; Branting 1900. Se också Qvarsell 1993: 138ff.

71 Riksdagens offentliga tryck. 1912 FK III:28, s. 66f.; 1916 FK 42, s. 50f.

72 Riksdagens offentliga tryck. 1920 FK III:30, s. 13ff.

Durkheim presenterade alla årtiondena omkring sekelskiftet 1900 analyser som förknippade brottslighet med det urbana industrisamhället. I den samtida föreställningsvärlden fortsatte alltså industrialisering, folkomflyttningar och urbanisering att orsaka en för samhället hög och allvarlig kriminalitet. Denna uppfattning kan återfinnas hos politiker och samhällsdebattörer oavsett politisk färg. Liberaler, som Ernst Beckman och G.H. von Koch, rättspsykiatriker, som Frey Svensson och Olof Kinberg, rasbiologer, som Herman Lundborg, och vänsterpolitiker som Carl Lindhagen, Alfred Petrén eller Alva och Gunnar Myrdal berörde alla ämnet. Dock skilde de sig åt i synen på om brottslighet i huvudsak orsakades av defekter i individen eller i samhället.<sup>73</sup> Men, oavsett politisk hemvist blev alltså industrialisering och urbanisering – symboler för det ”moderna” – intimt förknippade med hög brottslighet.<sup>74</sup>

Gemensamt för flera av de mer framträdande politikerna och debattörerna i början av 1900-talet var att de betonade statens aktiva ansvar för att minska brottsligheten. Framförallt är förändringen i synen på statens uppgifter uppenbar bland liberaler. Både Ernst Beckman och G. H. von Koch kom efter sekelskiftet att tydligt markera att de ansåg att en primär uppgift för staten var att tygla brottslighet.<sup>75</sup> För dessa liberaler var samhällsuppfostran ett sätt att undvika klasskonflikter. Fattigdom, kriminalitet och andra samhälleliga sjukdomar sågs som uppfostringsproblem, och social- och kriminalpolitik kunde därför flyta ihop. Uppfattade samhällsfarliga – som arbetsovilliga, återfallsförbrytare, alkoholister, prostituerade och ungdomsbrottslingar – skulle, menade de, få sin moraliska fostran genom en aktiv stats försorg. Dygder skulle ingjutas i dessa grupper med målet att skapa disciplinerade och kultiverade medborgare. Förslag om specialiserade anstalter för uppfostran av olika typer av avvikare och brottslingar hade för övrigt lanserats i den svenska riksdagen redan under första halvan av 1800-talet, och flera olika typer av skyddshem och anstalter för ungdomar hade också införts. Även den kraftiga utbyggnad som skett av fängelsesystemet hade ofta motiverats med uppfostransargument. 1902 års tvångsuppfostringslagar och 1913 års alkoholistlag, som för övrigt hade tydliga klass- och könsdimensioner, är också exempel på lagar som ledde till att mer specificerade vård- och uppfostringsanstalter byggdes i Sverige under 1900-talets två första decennier. Men det skulle bli först under mellankrigstiden som det ivriga kriminalpolitiska motionerandet i riksdagen om särskilda vård- och uppfostringsanstalter skulle krönas med stora framgångar. I början av 1900-talet fortsatte nämligen förslag på mer av tidsbestämda uppfostrans- och

73 Se Svedin 2015: 43ff.

74 Simmel 1995: 195ff.; Lindgren 1998.

75 Svedin 2015: 74; Sjögren 1997; Qvarsell 1995; Berge 1995.

behandlingspåföljder – istället för straff som böter och fängelse – att möta motstånd i riksdagen.<sup>76</sup>

Inte bara arbetarna utan även deras barn uppmärksammades i ökad utsträckning åren omkring sekelskiftet 1900. Precis som de vuxna riskerade barnen och ungdomarna, ”det uppväxande släktet” att förvildas av livet i staden, menade flera debattörer. Bilder konstruerades av en för samhället särskilt kriminell grupp, ett ”dom” som utgjorde en samhällsfara. Inte minst bidrog massmedia till denna föreställnings stora spridning. Disciplinära strategier togs därför i ökad utsträckning i bruk för att hantera de kriminella unga och det så kallade ”ligapojksväsendet”. 1902 kom två lagar, tvångsuppfostranslagen och vanartslagen, som skulle öka möjligheterna för samhället att tvångsomhänderta barn och ungdomar som hade hamnat, eller riskerade att hamna, i kriminalitet. Därefter öppnades flera statliga uppfostringsanstalter för både pojkar och flickor runt om i landet.<sup>77</sup> Ungdomars brottslighet, eller beteenden som i förlängningen kunde göra att de riskerade att hamna i brottslighet, blev ett nationellt och statligt intresse, och det var alltså arbetarklassens barn som överklassens, högerens och kyrkans överdrivna rädsla riktades mot. Debatten om kriminella ungdomar, som behövde uppfostras av samhället, blossade upp igen under första världskrigets sista år, och sedan igen under 1930-talet. Särskilt uppmärksammat i relation till ungdomar blev under mellankrigstiden ”dansbaneeländet”. Nya disciplinära åtgärdslösningar lanserades för att tackla problemen.<sup>78</sup> Ungdomar under 21 år, som levde ”oordentligt, lättjefullt eller lastbart” skulle efter 1934 inte omfattas av lösdriverilagen utan istället behandlas av barnavårdsnämnder. 1935 infördes ungdomsfängelse för personer 18–21 år. Det var en i tidens anda inte tidsbestämd påföljd, utan kunde utsträckas i upp till 4 år. Grova brottslingar omfattades dock inte av lagen, utan för dem skulle även i fortsättningen påföljderna vara straffarbete eller vanligt fängelse. Året efter tog staten över ansvaret för de så kallade skyddshemmen, vilka senare bytte namn till ungdomsvårdsskolor.<sup>79</sup>

Ytterligare några exempel ska få gestalta utvecklingen under det straffpolitiskt glada 1930-talet. När von Koch år 1931 diskuterade kampen mot fattigdom förordade han, vilket han gjort många gånger förut, ”hjälp-till-självhjälp” och ”isolering och oskadliggörande av obotliga, mindervärdiga defekta individer och samhällsparasiter samt systematisk fostran av sådana som äro förbättringsbara”.<sup>80</sup> Karl Schlyter, socialdemokratisk justitieminister, önskade i ett uppmärksammat tal 1934 ”avfolka fängelserna”, och diskuterade om inte

76 Björkman 2001; Svedin 2015; Sjögren 1997: 100ff.

77 Nilsson 2003: 247ff, 287ff.

78 Frykman 1988; Nilsson 2003: 247ff.

79 Nilsson 2003: 247ff.

80 Citerad ur Sjögren 1997: 9. Originalkälla är von Koch 1980.

ungdomar, småkriminella och alkoholister kunde tas om hand på annat sätt.<sup>81</sup> Den individ- och behandlingsbetoning som brottslighetsdebatten successivt övergick i under 1900-talets fyra första decennier ledde till att arbetarklassen, vars kriminalitetsproblem i huvudsak 1800-talets diskussion handlat om, direkt försvann som kriminalpolitikens främsta målgrupp. Indirekt kan hävdas att under- och arbetarklassen ändock fortsatte att utgöra denna målgrupp, då de samhällsfarliga individerna i behov av behandling vanligtvis ansågs komma därifrån.<sup>82</sup>

Under 1920- och 1930-talet blev fler beteenden klassade som avvikande, och därför underställda samhällelig kontroll, med internering som en möjlig åtgärd. Historikern Jenny Björkman har visat att detta kan ses som uttryck för social kontroll och disciplinering, men även som uttryck för socialpolitiska förbättringsambitioner riktade mot vissa grupper som ansågs vara särskilt utsatta. Detta innebär, enligt Björkman, att det alltså inte nödvändigtvis behövde finnas en motsättning mellan humanism och disciplinering hos de sociala reformatorerna.<sup>83</sup> Under mellankrigstiden byggdes också sinnessjukvården, eller mentalsjukvården som den kallades från 1930-talet, ut. Uppfattade sinnesslöa, kriminaldårar och degenererade blev grupper att hålla ett än strängare vakande öga på än tidigare, tillsammans med "klassiskt farliga" grupper som alkoholister, lösdrivare och prostituerade. Närmandet mellan fångvård och psykiatri visas i 1929 års sinnessjuklag. Klassificering och kategorisering av de intagna blev viktiga inslag i anstaltsverksamhet, emedan gruppen intagna både förändrades och ökade i storlek över tid. I början var det i huvudsak grovt kriminella som straffrifyklarades, men successivt blev antalet intagna som endast gjort sig skyldiga till lindriga brott fler. Expansionen av antalet straffrifyklarade – det vill säga personer som begått brott men bedömts vara sjuka och därför inte ansvariga för sina handlingar – ändrade inte det faktum att huvuddelen av dem hade manlig arbetarklassbakgrund.<sup>84</sup>

En institutionaliseringsvåg, som skulle städa bort det gamla "lort-Sverige", drog över landet under mellankrigsdecennierna. Lagförslag som tidigare ifrågasatts, ibland kraftigt, och röstats ned fick nu brett stöd i Sveriges riksdag. Sociala reformatorer, som exempelvis paret Myrdal, talade om att kriminalitet och asocialitet skulle kunna lösas genom "utsovring" av odugliga individer och socialpolitiska reformer. I början av 1920-talet grundades i bred politisk enighet ett rasbiologiskt institut i Sverige. Rasbiologin hade även den vuxit fram som vetenskap i slutet av 1800-talet, och 1909 hade det svenska sällskapet för rashygien grundats. Vissa grupper, som mentalsjuka, lösdrivare, alkoholister

81 Nilsson 2003: 263.

82 Svedin 2015: 75.

83 Björkman 2001.

84 Nilsson 2003; Andersson & Nilsson 2009.

och prostituerade, bedömdes vara av sämre rasmässig kvalitet, och följaktligen var det dessa grupperas kriminalitet och farlighet som rashygieniska åtgärder riktades mot. 1934 antogs i Sverige en steriliseringslag, som skulle underlätta för staten att säkerställa att dåliga gener inte spreds vidare.<sup>85</sup>

Under 1900-talets fyra första decennier utökades sålunda kriminalpolitikens aktionsradie. Det idoga lagstiftandet till trots så bör brytpunkten omkring 1900 beträffande det vidgade statliga kriminalpolitiska verksamhetsområdet inte överbetonas. Däremot skedde en betydlig hastighetsökning i genomförandet efter sekelskiftet, och särskilt då under mellankrigstiden. Samhällsskyddet prioriterades, och om de utpekade grupperna och personerna behandlades och uppfostrades, och på så sätt blev skötsamma och laglydiga, skulle inte bara de själva, utan hela samhället tjäna på att det. Staten grep alltså inte in bara av skäl som individuell omtanke eller samhällsskydd, utan även med argument om samhällsförbättring, då man var rädd för att degeneration kunde spridas. Många hade också att tjäna – politiskt, ekonomiskt eller vetenskapligt – på om samhället uppfattades som högkriminellt, och hela karriärer vilade på dessa antaganden.<sup>86</sup> De nya förslagen och lagarna mötte dock ibland motstånd, inte minst på grund av alla kostnader som var förbundna med den nya kriminalpolitiken. Fastän vård- och uppfostransinsatser betonades så hårt i den politiska debatten och av medicinare och socialvetare, skulle böter, följt av fängelse, därför fortsätta dominera som påföljder i Sverige.<sup>87</sup>

### **TATTARE, UNGDOMSBROTTSLINGAR OCH NARKOMANER: KRIMINALPOLITISKA HOTBILDER OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG UNDER 1940-1980-TALEN**

Efter andra världskriget fortsatte samhällets kamp mot grupper som antogs vara särskilt kriminellt belastade. Den kriminalpolitiska enigheten i riksdagen var stor decennierna närmaste efter 1940, och samhällets disciplineringsmekaniker riktades mot både nytillkomna och tidigare uppmärksammade grupper. Av de senare kom först ungdomsbrottslingar och så kallade "tattare" åter att bli föremål för lagstiftarens och ordningsmaktens intresse. Efter mitten av 1960-talet blev istället kriminalitet starkt förknippat med "knarkarna", och ett omfattande lagstiftningsarbete mot narkotika och en repressiv narkotikapolitik kom att känneteckna 1970- och 1980-talets svenska kriminalpolitik.

Igen visade sig alltså det svenska samhällets rädsla för det "främmande". Redan under 1800-talet hade myndigheter börjat intressera sig för hur resandefolket skulle kunna infogas i det svenska samhället. Ordet "tattare" användes i folkmun och av myndigheter nedsättande som en benämning på svenska

85 Nilsson 2003; Andersson & Nilsson 2009; Svedin 2015.

86 Se främst Björkman 2001, men även exempelvis Andersson & Nilsson 2009; Qvarsell 1993; Svedin 2015.

87 Om motstånd och påföljder, se t.ex. Svedin 2015; Björkman 2001; Andersson & Nilsson 2009.

resandefolket, som beskrevs som kriminella, våldsamma och ohederliga. Rädslan från det sena 1800-talet om degenerering accelererade under mellankrigstiden, och "zigenare" och "tattare" ansågs utgöra en ras som var i behov av att bli skötsam och samhällsnyttig.<sup>88</sup> I tidens nationalistiska och rasbiologiska anda beskrevs de som en särskilt svarthårig och mörkhyad ras, och förföljande och diskriminerande åtgärder som tvångssteriliseringar och omhändertagande av barn för omplaceringar, bland annat på uppfostringsanstalter, vidtogs.<sup>89</sup> Efter andra världskriget fortsatte förföljelsen. Exempelvis inträffade rena rasistiska kravaller mot resande i Jönköping 1948. I media skildrades "kampen" mellan stadens "svarta tattarbefolkning" och de vita "icke-tattarna". Föreställningarna om resande som en särskilt kriminellt och samhällsfarlig grupp fick inte bara utlopp på gatan, utan även i faktisk repressiv politik, innehållande bland annat registrering, polisövervakning och tvångsomhändertagande.<sup>90</sup>

Den mest uppmärksammade och debatterade kriminalpolitiska frågan under 1940-1960-talet rörde ändå ungdomsbrottsligheten. Det var dock, som visats ovan, inte första gången ungdomar som en högkriminell grupp lanserades politiskt. Redan kring sekelskiftet 1900 hade det så kallade "ligapojksväsendet" tillägnats mycket av politikernas, debattörernas och myndigheternas intresse, och även under mellankrigstiden hade ungdomens fallenhet för kriminalitet fått stort utrymme i samhällsdebatten. En uppgång av viss brottslighet kunde också ses efter kriget, vilket oroadе sociala ingenjörer som trott att kriminaliteten skulle försvinna med ökad levnadsstandard och välfärdsreformer.<sup>91</sup> I media skrevs om ungdomar som söp, stal och rymde från ungdomsanstalter. Vissa "ungdomsupplopp" uppmärksammades också, liksom "raggarna", som uppfattades som farliga och kriminellt belastade. Den nya ungdomskulturen – med ny musik, uteliv och bilism – kom alltså att förknippas med brottslighet. Kriminalpolitiskt lanserades därför ett antal utredningar, och flera lagförslag lades fram för att stävja ungdomens framfart. De nya kriminalpolitiska påföljderna fokuserade i huvudsak mot uppfostran och (yrkes)utbildning.<sup>92</sup>

Även den nya stora samhällsfaran narkotikan relaterades till ungdomar och brottslighet. Redan på 1950-talet hade de så kallade knarkarna uppmärksammats av politiker och myndigheter. En undersökning år 1959 visade att 83 procent av missbrukarna var under 40 år, och att 27 procent av dem var kriminella.<sup>93</sup> Från 1960-talet och framåt blev allt mer av brottsligheten i Sverige relaterad till narkomaner. Det hot knarket och narkomanerna ansågs utgöra

88 Broberg & Tydén 1991: 149.

89 Ericsson 2013.

90 Ericsson 2013.

91 Andersson & Nilsson 2009; Tham 2018: 24; von Hofer 2011; om ligapojksväsendet, se även Kumlien 1997.

92 Andersson & Nilsson 2009: 82ff.

93 Björkman 2001: 34ff.

förde in Sverige på en mycket repressiv narkotikapolitisk bana.<sup>94</sup> Narkotikan uppfattades som något ”osvenskt”, och den förknippades med hippies och mods. Knarket kunde, menade den repressiva narkotikapolitikens förespråkare, resultera i en kulturkris som i sin tur kunde leda till en social smitta, rent av en samhällelig epidemi. Tvångsvård, särskilda polisenheter, kriminalisering av eget bruk och möjlighet att döma till fängelse för påverkan blev svenska recept för att hantera knarkarna. Författaren Magnus Linton är en av dem som målade diskuterat om inte den ”svenska narkotikapolitiska linjen” snarare än det motsatta resulterat i fler döda, gynnat kriminella grupper och ökat samhällsbrottsligheten.<sup>95</sup>

Kriminologen Henrik Tham har hävdat att kriminalpolitik före mitten av 1960-talet var ett opolitiskt område, ett område där konsensus överlag rådde. Detta perspektiv har problematiserats av framställningen ovan, särskilt om man går längre tillbaka än 1940-talet.<sup>96</sup> Men under 1960-talet ökade tvisterna på det kriminalpolitiska området, om man jämför med decennierna närmast före. Framförallt högerpolitiker, såväl i Sverige som internationellt, började politisera området brottslighet.<sup>97</sup> Uppfattningar om att Sverige drabbades av importerad kriminalitet kan relateras till narkotikafrågans ökade uppmärksamhet och influenser från samtida amerikansk politisk debatt. Detta – tillsammans med en växande kritik mot social ingenjörskonst och välfärdsstatens tveksamma brottspreventiva framgångar samtidigt som kontrollteoretisk forskning började få både ökad uppmärksamhet och genomslag – öppnade upp för politisk konflikt gällande lag- och ordningsfrågor. Valet 1973 blev, menar Tham, det första riksdagsval där brottslighet blev en viktig fråga, och särskilt Moderata samlingspartiet gjorde partipolitik av ämnet. Den socialdemokratiska regeringen tillsatte efter valet en kommission, som skulle komma med konkreta förslag på hur brottsligheten skulle minskas. Dessutom inrättades Brottsförebyggande rådet (Brå) 1974.

Under den borgerliga regering, som tillträdde 1976, betonades – precis som under den föregående socialdemokratiska regeringen – vikten av att fortsätta minska frihetsstraffen, då de bland annat betraktades som nedbrytande för den enskilda individen och för kostsamma för samhället. Under de borgerliga regeringarna 1976–1982 kom strafflagen både att begränsas och utvidgas. Utvidgningar gällde till exempel för narkotika- och miljöbrott samt kvinnomisshandel. Samtidigt kom skarp kritik mot tidsobestämda påföljder och brottsbalkens behandlingsinriktning. Den nyklassiska straffrättsskolan betonade istället vikten av straff, avskräckning och proportionalitet, och

94 Linton 2015; Tham 2018.

95 Linton 2015.

96 Tham 2018: 20.

97 Tham 2018: 20f.

kriminologisk forskning visade på vikten av ökad social kontroll. Under de socialdemokratiska regeringarna 1982–1991 lyftes medborgarnas trygghet, våld mot kvinnor och sexualbrottslighet fram som särskilt viktiga områden. Brottsutvecklingen, särskilt beträffande vålds- och egendomsbrottsligheten, hamnade ofta i centrum i den kriminalpolitiska diskussionen. Fokus på brottslighets- och trygghetsfrågor gjorde riksdagsvalet 1991 delvis till ett ”lag- och ordningsval”.<sup>98</sup> Ungdomarna och knarkarna till trots, någon brottslighets- eller våldsepidemi var det inte fråga om. Exempelvis fortsatte det dödliga våldet i Sverige under perioden 1940–1990 att ligga kvar på mycket låga nivåer. Antalet mord och dråp varierade mellan som minst 0,6 fall och som mest 1,3 fall per 100 000 invånare, räknat i medeltal per år och i femårsmedeltal under dessa 50 år.<sup>99</sup>

### **ORGANISERAD BROTTSLIGHET PÅ IMPORT: ÖSTSTATSMAFFIA OCH KRIMINELLA MC-GÄNG – HOTBILDER OCH KRIMINALPOLITIK 1990–2015**

Även om 1970- och 1980-talet kännetecknas av ökad politisk oenighet och högre konfliktnivå på det kriminalpolitiska området har från omkring 1990 en än tydligare politisering skett. Samtidigt har också viktiga strukturomvändningar ägt rum, vilket alla påverkat föreställningar om brott och brottslingar i Sverige. De säkerhetspolitiska förhållandena förändrades, bland annat genom Sovjetunionens och östblockets fall och det svenska EU-medlemskapet. Medborgarnas socioekonomiska villkor har också de väsentligt omstöpts, bland annat på grund av den djupa ekonomiska 1990-talskrisen och en därefter med svenska mått mätt kvarvarande hög arbetslöshet samt genom nerdragningar i den offentliga sektorn och växande ekonomisk ojämlikhet. Även betydande demografiska förändringar har skett, med hög flykting- och arbetskraftsinvandring och fortsatt inflyttning till storstäder. Maktpolitiskt har socialdemokratins långa politiska dominans på riksplanet brutits, och Sverige har från 1991 fram till idag omväxlande haft borgerliga och socialdemokratiska regeringar. Dessutom har Sverige, som många andra länder i Europa, under denna period sett framväxten och etablerandet av högerpopulistiska partier, först i form av Ny demokrati och sedan i form av Sverigedemokraterna, och i högerextrema kretsar har brottslighet länge förknippats med invandring.<sup>100</sup> Tillsammans utgör detta en kontext som påverkat synen på brottslighet och brottslingar, på uppfattningar om kriminalitetens volym och struktur, samt på vilka kriminalpolitiska verklighetsbilder och lösningsförslag som presenterats i samhällsdebatten.

98 Tham 2018: 50ff.

99 von Hofer 2011: 16.

100 Om brottslighetsfrågan inom högerextremism, se gärna exempelvis Rydgren 2010.



Redan under 1980-talet blev våldsbrottsligheten en allt viktigare politisk fråga, och valet 1991 blev, menar historikern Roddy Nilsson och kriminologen Robert Andersson, något av en "kriminalpolitisk vändpunkt", då Moderaterna gick till val bland annat på en kritik av Socialdemokraternas kriminalpolitik.<sup>101</sup> Dessutom, i valrörelsen ställde Ny demokrati krav på hårdare straff och minskad flyktinginvandring, och invandrare beskrevs som orsaken till brottslighetens uppgång. Under den borgerliga regeringsperioden 1991-94 fortsatte politiseringen. Justitiedepartementet påstod att de renoverade "en förfallen kriminalpolitik", och politiken försköts "i en mer straffande riktning". Även i riksdagsvalen 1994, 1998 och 2002 fortsatte brottslighet att vara en framträdande fråga, om än inte alls en dominerande. Ny lagstiftning och lagändringar, i praktiken straffskärpningar, rörde bland annat kvinnofridskränkning, våldtäkt, sexköp, sexuella trakasserier, elektronisk övervakning, människohandel och hemliga tvångsmedel. Användningen av hemliga tvångsmedel motiverades främst med att de skulle ge möjlighet att förhindra grova våldsbrott och terrorism.<sup>102</sup>

I valrörelsen 2006 blev brottslighet igen ett politiskt konfliktområde, och det borgerliga fyrapartissamarbetet Allians för Sverige hävdade inför valet att:

Sverige är inte längre det trygga land vi är vana vid. Brottsligheten breder ut sig och våldet blir grövre. Våldsbrotten ökar stadigt. Antalet anmälda våldtäkter och misshandelsfall har blivit fler och bidrar till bilden av ett allt mer förråat samhälle.<sup>103</sup>

Under Alliansens regeringsperiod genomdrevs flera straffskärpningar, och särskilt grov våldsbrottslighet stod i fokus för lagstiftarna. Antalet poliser utökades, och en gemensam organisation för den svenska polismyndigheten skapades.<sup>104</sup> Redan innan dessa offensiva kriminalpolitiska satsningar lanserades hade för övrigt våldsbrottsligheten börjat minska i Sverige. Beträffande dödligt våld var denna minskning tämligen kraftig, och det från redan låga nivåer.<sup>105</sup>

En grupp som lagstiftarnas intresse ofta riktats mot efter 1990 har varit de så kallade kriminella mc-gängen. Mc-gängen uppkom efter andra världskriget i USA, och de präglas enligt forskare av stark sammanhållning. Motviljan att samarbeta med polis är i normalfallet hög, och en person kan bli medlem i ett gäng exempelvis genom att begå brott. Den svenska föreningsfriheten gör dock att hela organisationer och grupper egentligen inte kan klassas som kriminella, utan brottslighet är enligt svensk lag att betrakta som ett individbeteende.

101 Anderson & Nilsson 2009: 149; se även Tham 2018: 60ff.

102 Tham 2018: 60ff.

103 Allians för Sverige 2006: 7.

104 Tham 2018: 73.

105 von Hofer 2011: 15ff.

Under mitten av 1990-talet och början av 2000-talet kom en konflikt kallad "mc-kriget" – mellan mc-klubbarna Hells Angels och Bandidos – att skörda 12 liv i Sverige. Under 2010-talets andra halva försvann plötsligt mc-gängen från medias, polisens och politikernas fokus, då skjutningar i förorten istället fångade deras intresse. Detta trots att, enligt en forskningsrapport, nära 5 700 personer kan kopplas till kriminella mc-gång och att de tillsammans utgör den största gruppen som ägnar sig åt organiserad brottslighet i Sverige. I rapporten visas också att huvuddelen av mc-gängens medlemmar är födda i Sverige, av svenskfödda föräldrar.<sup>106</sup> Kriminologen Janne Flyghed menar att riksdagen genomgående föreslagit repressiva åtgärder för att bekämpa den brottslighet mc-gängen ansetts orsaka. Som kriminalpolitiska lösningar har återkommande föreslagits att ge "mer resurser till polisen, skärpa lagstiftningen samt expandera möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel, främst då dold avlyssning (buggning) och kameraövervakning". Flygheds slutsats är att politiker, för att verka handlingskraftiga på det vaga området "organiserad brottslighet", i huvudsak har skapat sig en fiende.<sup>107</sup>

Ett annat framträdande hot i kriminalpolitisk debatt i Sverige efter 1990 har utgjorts av den så kallade "Öststatsmaffian". Organiserad brottslighet har visserligen diskuterats tidigare i Sverige, men hotbilden framträder första gången tydligt i en analys från 1993 av Brå och Rikspolisstyrelsen.<sup>108</sup> Sveriges utsatthet – bland annat för narkotikasmuggling, terrorism och flyktingströmmar – ansågs av politiker från olika partier ha ökat i och med östblockets fall, EU-inträdet, och de därmed "öppna gränserna". Sammantaget ledde nya hotbilder och uppfattningar om brottslighetsökning till fortsatt straffrättsliga åtgärder, inklusive införande av nya tvångsmedel.<sup>109</sup> Mot slutet av 2010-talet har de tidigare uppfattade mycket kriminella och farliga mc-gängen, och till stor del även öststatsmaffian, försvunnit från politikernas och polismakts radar. Istället har de riktat all kraft mot annan gängrelaterad brottslighet, och då främst det förortsrelaterade skjutvapenvåldet, som man alltså försökt bemöta med repressiv kriminalpolitik i form av exempelvis straffskärpningar, övervakning och expansion av polisväsendet.<sup>110</sup>

106 Rostami et al. 2018. Om MC-gäng, se Flyghed 2019.

107 Flyghed 2019.

108 Andersson & Nilson 2009: 183.

109 Tham 2018: 93; Flyghed 2019.

110 Se gärna Wikén 2020.

## Cirkeln sluts – Sverige igen som det farliga landet i norr

Precis som var fallet för drygt 180 år sedan, då britten Samuel Laings påstående om det demoraliserade Sverige spreds över landet, har den svenska kriminalpolitiska diskursen under senare år igen påverkats av utländska samhällsdebattörer och politiker. I internationell media har högerradikala politiker länge talat om ett Sverige i förfall. Sverige har, menar de, på kort tid fått sådana allvarliga kriminalitetsproblem, orsakade av invandring, att det tagit landets egna politiker med förvåning. Ett par exempel ska få gestalta detta utländska intresse för svensk brottslighet. I slutet av augusti 2017 besökte den dåvarande norska invandrings- och integrationsministern Sylvi Listhaug (Fremskrittspartiet) förorten Rinkeby för att bilda sig en uppfattning om hur Norge ska göra för att inte riskera att ”hamna i samma situation” som Sverige.<sup>111</sup> Innan besöket hade hon skrivit en artikel i *Aftonbladet*, där hon varnade för den utveckling Sverige genomgått. Listhaug skrev: ”Länge har jag och andra politiker i Norge varit bekymrade för utvecklingen i vårt kära grannland Sverige. Rapport efter rapport har blivit nedtystad, men de visar alla en skrämmande utveckling. Denna utveckling vill vi inte ha i Norge”.<sup>112</sup> Ministern fortsatte artikeln med att definiera uttrycket ”det svenska tillståndet”, vilket hon också själv använde sig av:

”Det svenska tillståndet” är i mina ögon laglösa områden som har kommit ut av okontrollerad in[n]vandring och dålig integration. Det är områden där polisen inte har kontroll och tryggheten är starkt reducerad på grund av kriminella gäng, mord på öppen gata, bilbränder och stenkastning. Andra lagar än de svenska regerar i dessa områden.<sup>113</sup>

Listhaugs besök var föranlett av en ledarartikel i *Aftonbladet* från slutet av juni 2017. I ledaren hävdades att högerpartier i den pågående norska valrörelsen gjort Sverige till ”ett slagträ, och då särskilt uttrycket ’det svenska tillståndet’”. I artikeln uppmanades minister Listhaug och andra norska politiker att våga sig över gränsen och själva besöka en svensk förort.<sup>114</sup> Uttrycket ”det svenska tillståndet” förefaller vara tämligen väl bekant i norsk politik och samhällsdebatt. Trots detta var det i det närmaste okänt i Sverige före sommaren 2017. Sveriges statsminister Stefan Löfvén (S) fick, till exempel, vid ett besök på norska Arbeiderpartiets landsmöte i april 2017, en fråga om ”det svenska tillståndet”. Denna fråga kunde han inte besvara, då han påstod sig aldrig hört uttrycket

111 Listhaug 2017.

112 Listhaug 2017.

113 Listhaug 2017.

114 Sima 2017.

förut. Författaren och juristen Anne Holt, tidigare även norsk justitieminister (Arbeiderpartiet) redde ut saken för statsministern och andra svenskar. Hon förklarade, i en artikel i *Dagens Nyheter*, att en sökning på ”det svenska tillståndet” på internet i Norge resulterade i över 300 000 träffar. Vidare visade Holt att föreställningen om att Sverige haft en negativ kriminalitetsutveckling på grund av hög invandring inte alls var ny i Norge, utan att den gick att spåra tillbaka till tidigt 1990-tal. I Norge varnades då för flyktingar från Balkan, och för den fara och brottslighet de ansågs orsaka. En talare i Stortinget krävde bland annat att Norge skulle införa visumtvång på resenärer från det östra grannlandet, då han menade att Norge annars riskerade att drabbas av ”det svenska tillståndet”. Uttrycket fortsatte därefter att användas av diverse norska debattörer från olika politiska högergrupper. Trots detta dröjde det alltså till sommaren 2017 innan det på allvar uppmärksammades i Sverige.<sup>115</sup>

Även i politiska kampanjer och valrörelser från högerpopulistiska och nationalistiska partier i andra europeiska länder, exempelvis Tjeckien, Polen och Ungern, har en likartad bild av Sverige som i Norge förmedlats. I tjeckisk media påstods Sverige på kort tid ha gått från noll brottslighet till kaos.<sup>116</sup> I Polen hävdade år 2015 partiledaren för det styrande partiet Lag och Rättvisa, Jaroslaw Kaczynski, att det fanns 54 områden i Sverige där sharia-lagar rådde,<sup>117</sup> emedan Ungerns premiärminister Viktor Orban påstod att Sverige hade flest våldtäkter, i relation till folkmängd, i världen, samt att detta var orsakat av muslimsk invandring och att Sverige hade många ”no-go zoner”, dit polisen inte vågade sig.<sup>118</sup>

Även från andra sidan Atlanten kom Sverige att lyftas fram som ett varnande exempel på ett land som utvecklats i fel riktning. Den amerikanske presidenten Donald Trump antydde att det fanns ett klart samband mellan invandring och brottslighet, och förde fram Sverige som ett varnande exempel som bekräftade hans tes. I ett tal i Florida i februari 2017 uppmanade han åhörarna att ”look at what’s happening last night in Sweden. Sweden, who would believe this. Sweden. They took in large numbers. They’re having problems like they never thought possible”.<sup>119</sup>

Den Sverigebild som förmedlats av högerpopulistiska grupperingar i Europa och USA har fokuserats mot brottslighet och invandring. Detta synsätt har på senare år också fått starkt fotfäste i den allmänpolitiska debatten i Sverige, och spridits långt utanför högerpopulistiska kretsar. Detta trots att invandrades

115 Holt 2017.

116 SVT 2017; Svensson 2017.

117 Holender 2015.

118 Nevéus 2018; Wendick 2018.

119 BBC 2017.

överrepresentation i brottslighet minskat över tid.<sup>120</sup> Invandringen till Sverige har varit hög, i jämförelse med tidigare perioder, från 1990. Våldet i Sverige minskade samtidigt i det närmaste kontinuerligt från 1990 fram till 2014, då ökningen av det dödliga skjutvapenrelaterade våldet bröt den långa nedgången av dödligt våld i Sverige.<sup>121</sup> Samtidigt, vilket även nämndes inledningsvis, bör påminnas om att strukturen på våldet förändrats under 2010- och början på 2020-talet, förenklat från alkoholrelaterat gatu- och familjevåld till gängvåld, innehållande bland annat dödsskjutningar och sprängningar.<sup>122</sup>

## Avslutning och sammanfattande diskussion

Kriminalitet har under 2000-talet blivit ett av de mest omdiskuterade ämnena i svensk samhällsdebatt. Den politisering av politikområdet kriminalitet som idag kan ses är dock inte, vilket ibland hävdats, något relativt nytt fenomen i Sverige, utan kriminalpolitik blev ett politiskt konfliktområde redan under tidigt 1800-tal. Denna artikel har gestaltat de långa linjerna bakom dagens svenska kriminalpolitik samt föreställningar om brottslighet och samhällsfarliga grupper. I artikeln har visats dels att kriminalpolitik i 200 år varit ett, och ofta kraftigt, politiserat område, dels att vissa lösningsförslag, med ojämna mellanrum, återkommit i kriminalpolitisk debatt, dels att vilka grupper som betraktats som samhällsfarliga och högkriminella varierat över tid. De represiva kriminalpolitiska åtgärdsförslag som idag inte bara diskuteras utan som även läggs på riksdagens bord är i de flesta fall inte alls särskilt moderna. Tvärtom har många av de föreslagna åtgärderna presenterats flera gånger förr under Sveriges långa omvandling från fattigt agrarsamhälle till välmående (post)industriell ekonomi.

Under 1800- och det tidiga 1900-talet fick frågan om brottslighetens utveckling – och olika förslag för att bota samhället från vad som uppfattades som moraliska eller sociala, och senare även biologiska, sjukdomar – stort utrymme såväl på lokal som på nationell politisk nivå i Sverige. I samhällsdebatten uttrycktes vanligtvis negativa uppfattningar om brottslighetens utveckling i förhållande till industrialiserings- och urbaniseringsprocesserna. Cellfängelsets införande och polisväsendets expansion blev under andra halvan av 1800-talet viktiga kriminalpolitiska reformer. Under det tidiga 1900-talet antogs en rad annan social- och kriminalpolitisk reformlagstiftning, som exempelvis uppfostrans-, internerings-, steriliserings- och förvaringslagar. Vidare avskaffades dödsstraffet och ändringar i strafflagen skedde flera gånger. Mellankrigstiden blev en tid för betydande förändringar i det svenska påföljdssystemet, men

120 Sarnecki 2019; Bäckman et al. 2021; Brå 2021. Se även Engellau 2019.

121 Sarnecki 2019.

122 Sarnecki 2019; Brå 2019; Brå 2021.

initiativen till dessa reformer hade tagits redan under sent 1800-tal. Dessutom ökade i Sverige från början av 1900-talet den politiska enigheten om den nya kriminalpolitikens förträfflighet.

Som stöd för åtgärdsbatteriet återopades samhällsvetenskaplig och medicinsk forskning om behovet av individualpreventiva uppfostranslösningar. Bland annat rättspsykiatriker, rasbiologer och "läkarpolitiker" kom tillsammans att utforma en ny kriminalpolitik, riktad mot industrisamhällets "botensats". Den repressiva kriminalpolitiken och de nya institutionerna tog sig an exempelvis barn, ungdomar, alkoholister, lösdrivare, prostituerade, återfallsförbrytare samt så kallade sinnessjuka och kriminaldårar, och "lösarbetarna" och arbetarklassen försvann från lagstiftarens fokus. Även om den individualpreventiva inriktningen gjorde att den svenska straffpaletten utökades väsentligt vid denna tid bör påminnas om att böter, följt av fängelse, fortsatte att utgöra de dominerande påföljderna även under 1900-talets första fyra decennier, och att den delvis nya påföljdsrepertoaren inte heller den lyckades göra polisen arbetslös. Dessutom ansåg många politiker, särskilt de till vänster, att det var socialpolitiska reformer som både på sikt skulle minska, kanske till och med utrota, den massbrottslighet industrisamhället uppfattades lida av.

Tidens individualpreventiva inriktning ska följaktligen inte överbetonas. Med välfärdsstatens utbyggnad decennierna efter andra världskriget blev frågor om till exempel vård, straff, individualprevention, allmänprevention och straffvärdesprincipen centrala. Men det kriminalpolitiska området präglades dock kanske just under de två decennierna närmast efter 1945 mer av konsensus än av konflikt. Olika "experter" fick då fortsatt stort utrymme att, tillsammans med välfärdsstatens byråkrater och politiker, forma området. Under det sena 1960-talet steg konfliktnivån inom politiken, och kriminalpolitik kom under 1970-talet igen att alltmer bli ett område för politiker att profilera sig på. Samtidigt började angloamerikansk kontrollteoretisk forskning få genomslag politiskt även i Sverige.

Från slutet av 1980-talet blev kriminalpolitik ett än hetare debattämne i riksdagen och i media, kanske främst på grund av den tydliga politisering av ämnet som skedde, först av Moderaterna och sedan av högerpopulistiska partier. Nu började också invandrarna att utmålans som en särskilt kriminell grupp, tillsammans med de så kallade mc-gängen och öststatsmaffian. Under 2000-talet, och särskilt sedan "flyktingvågen" 2015 har brottslighetsdebatten i det närmaste helt riktats mot den stora och ytterst löst sammansatta gruppen "invandrare". Kriminalpolitik diskuterats nu vanligtvis tillsammans med invandrings- och integrationspolitiska frågor, och ett omfattande åtgärdsbatteri har presenterats av politiker för att visa handlingskraft mot gängbrottslighet och skjutvapenvåld. Olika repressiva lösningar, som många prövats tidigare med ringa framgång i svensk kriminalpolitisk historia, föreslås återigen. Det svenska samhällets uppfattade höga brottslighet dominerar i det närmaste

helt den politiska och massmediala debatten i Sverige år 2021. Brottslighet och invandring har blivit centrala politiska frågor för väljarkåren och valet 2022 har följaktligen alla förutsättningar att bli ett utpräglat "lag- och ordningsval".

"Kriminalitetsfrågan" har alltså ända sedan det tidiga 1800-talet varit en del av ett större fält. Den uppfattade allvarliga samhällsutvecklingen och stigande kriminaliteten har över tid ansetts orsakats av exempelvis sekularisering, urbanisering, industrialisering, fattigdom, psykisk ohälsa, invandring, alkohol- eller narkotikamissbruk. Beroende på period har den kopplats ihop med andra politikområden, som till exempel socialpolitik, drogpolitik eller integrationspolitik. Även vilka grupper som ansetts vara särskilt kriminellt belastade och därmed utgjort det främsta samhällshotet har varierat kraftigt över tid. Den agrara underklassen, industrisamhällets arbetare, psykiskt sjuka, ungdomar, alkoholister, narkomaner eller invandrare är exempel på grupper som betraktats som samhällsfarliga, och därmed i behov av skarpa repressiva åtgärder.

Förslagen på åtgärdslösningar har varierat kraftigt över tid. Det har växelvis handlat om behov av mer religion och landsbygdsliv, fler poliser och fängelser, hårdare straff, utbildning och fostran, fattigdomsbekämpning, förbud mot alkohol eller krafttag mot narkotika. Ibland har utvecklingen under de två sekel artikeln belyst påstått ha gått ifrån en snävare "straffpolitik" till en bredare "kriminalpolitik", men det fanns som visats många "bredare" kriminalpolitiska förslag, som behov av vård och kamp mot droger, även under 1800-talet, och under 1900- och 2000-talet är det enkelt att finna många åtgärdslösningar i mer "straffande" än "vårdande" riktning. Det finns därför skäl att använda begreppet "kriminalpolitik", och inte "straffpolitik" även vid analys av föreställningar och åtgärdsförslag under 1800-talet. Däremot, förenklat, kan utvecklingen under de 200 år som här varit föremål för diskussion sägas ha rört sig från betoning på straff till betoning på vård och uppfostran till idag betoning på straff igen.

Avslutningsvis, kriminalpolitik har under hela det moderna Sveriges historia varit föremål för politisk diskussion och konflikt. Detta bör egentligen inte betraktas som särskilt anmärkningsvärt. Eftersom kriminalitet per se utgör ett politikområde har det självklart varit fritt fram att även förut politisera det, och så har även skett. Få frågor berör också medborgarna så mycket som exempelvis stölder, våld och sexualbrott, och det vore förvånande om det då även i äldre tider inte skulle ha funnits politiker och debattörer som försökt vinna röster och stöd på medborgares oro. Däremot har tonläget i debatten alltså varierat över tid, liksom vilka grupper som uppfattats som särskilt samhällsfarliga och tärande på samhällskroppen. Vanligtvis har brottslighetens utveckling och olika gruppers farlighet och brottsbenägenhet kraftigt överdrivits, samtidigt som det förflutna har idylliserats, och ofta har överhetens moraliserande gällt fenomen vars bakomliggande orsaker kunnat sökas i faktorer som ojämlikhet, drogmissbruk, fattigdom eller segregation.

Svensk kriminalpolitisk debatt kan alltsedan tidigt 1800-talet betraktas i termer av moralpanik och alarmism, och den diskussion som förs idag är således inte särskilt nyskapande sett ur ett historiskt perspektiv. Vilken inriktning svensk kriminalpolitik än har haft har åtgärderna alltid riktats mot marginaliserade grupper, vilka också varit de som tillägnats polismaktens intresse och befolkat fängelser och andra institutioner. Idag föreslås igen kriminalpolitik i tydlig repressiv riktning, som exempelvis vikten av längre och hårdare fängelsestraff, för att åtgärda Sveriges uppfattade höga brottslighet, åtgärder som en majoritet av kriminologiska forskare bedömer vara mindre framgångsrika.<sup>123</sup> Många kriminalpolitiska repressiva reformer i Sverige under de senaste 200 åren har varit i det närmaste verkningslösa för att minska samhällsbrottsligheten, och av historien att döma kommer troligtvis även dagens föreslagna kostsamma satsningar också att så bli, även om de kanske kan ge politiskt opinionslyft. Det är hög tid att dagsaktuella kriminalpolitiska förslag sätts in i och problematiseras utifrån en längre historisk kontext.

## Litteraturförteckning

- Agardh, Carl Adolph, 1846. *Arbetsklassens förändrade ställning orsaken till tilltagandet af vanvårdade barn. Tal hållet vid Wermländska föreningens för vanvårdade barn första sammanträde den 16 mars 1846*. Karlstad: Jac. Lundberg.
- Agardh, Carl Adolph & Ljungberg, C.E., 1856. *Försök till en statsekonomisk statistic öfver Sverige. Andra delen. Andra häftet*. Karlstad.
- Allians för Sverige, 2006. *Ett tryggare Sverige – Förslag från Allians för Sveriges rättspolitiska grupp*, <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:01aAqJKxbCQJ:www.mynewsdesk.com/se/pressroom/folkpartiet/pressrelease/download/resource\\_attached\\_pdf\\_document/26772+&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:01aAqJKxbCQJ:www.mynewsdesk.com/se/pressroom/folkpartiet/pressrelease/download/resource_attached_pdf_document/26772+&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se&client=firefox-b-d)>, hämtad 2021-09-10.
- Almqvist, Carl Jonas Love, 1914. *Svenska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Bonnier.
- Andersson, Felix, Demker, Marie, Mellgren, Caroline & Öhberg, Patrik, 2021. "Kriminalpolitik – lika hett som man kan tro", i Andersson, Ulrika, Carlander, Anders, Grusell, Marie & Öhberg, Patrik (red.), *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Andersson, Robert & Nilsson, Roddy, 2009. *Svensk kriminalpolitik*. Malmö: Liber.
- BBC, 2017. "Sweden to Trump: What happened last night?", BBC, 2017-02-19, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-39020962>>, hämtad 2021-09-10.
- Berge, Anders, 1995. *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergman, Carl Wilhelm, 1848. *Den sociala frågan*. Stockholm: Lundberg.
- Björkman, Jenny, 2001. *Vård för samhällets bästa. Debatten om tvångsvård i svensk lagstiftning 1850–1970*. Stockholm: Carlsson.

123 Doob et al. 2013. Författarna hävdar exempelvis (på s. 3) att: "At this point, we think it is fair to say that we know of no reputable criminologist who has looked carefully at the overall body of research literature on "deterrence through sentencing" who believes that crime rates will be reduced, through deterrence, by raising the severity of sentences handed down in criminal courts".



- Branting, Hjalmar, 1900. "Revision af vårt straffsystem!", *Socialdemokraten* 21/5 1900.
- Broberg, Gunnar & Tydén, Mattias, 2005. *Oönskade i folkhemmet. Rashygien och sterilisering i Sverige*. Stockholm: Gidlund.
- Brå, 2019. *Sveriges officiella statistik. Kriminalstatistik 2018. Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2018*, <[https://www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70e50a0/1553781831679/Sammanfattning\\_D%C3%B6dligtv%C3%A5ld\\_2018.pdf](https://www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70e50a0/1553781831679/Sammanfattning_D%C3%B6dligtv%C3%A5ld_2018.pdf)>, hämtad 2021-09-10.
- Brå, 2020. *Nationella trygghetsundersökningen 2020. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, <[https://www.bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306cd13/1606479595116/2020\\_8-Nationella\\_trygghetsundersokningen\\_2020.pdf](https://www.bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306cd13/1606479595116/2020_8-Nationella_trygghetsundersokningen_2020.pdf)>, hämtad 2021-09-10.
- Brå, 2021. *Rapport 2021:9. Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund*, <[https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa70f6df/1630415991246/2021\\_9\\_Misstankta\\_for\\_brott\\_bland\\_personer\\_med\\_inrikes\\_respektive\\_utrikes\\_bakgrund.pdf](https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa70f6df/1630415991246/2021_9_Misstankta_for_brott_bland_personer_med_inrikes_respektive_utrikes_bakgrund.pdf)>, hämtad 2021-09-10.
- Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (red.), 1991. *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bäckman, Olof, Estrada, Felipe, Nilsson, Anders & Sivertsson, Fredrik, 2021. "Criminal convictions and immigrant background 1973–2017 in Sweden – have differences increased or declined?", *Nordic Journal of Criminology*, 2021-03-15, <<https://doi.org/10.1080/2578983X.2021.1900038>>, hämtad 2021-09-10.
- Carp, Ossi, Carlsson Tenitskaja, Alexandra, & Jakobsson, Hanna, 2019. "M, KD och L lämnar krimsamtalen", *Dagens Nyheter*, 2019-09-21, <<https://www.dn.se/nyheter/politik/m-lamnar-krimsamtalen>>, hämtad 2021-09-10.
- Cohen, Stanley, 1972. *Folk Devils and Moral Panics*. London: Paladin.
- Damberg, Mikael, 2019. "Moderaterna är ointresserade av orsakerna till gängvåldet", *Dagens Nyheter*, 2019-11-02, <<https://www.dn.se/debatt/moderaterna-ar-ointresserade-av-orsakerna-till-gangvaldet/>>, hämtad 2021-09-10.
- Doob, Anthony N., Webster, Cheryl Marie & Gartner, Rosemary, 2013. "Issues related to Harsh Sentences and Mandatory Minimum Sentences: General Deterrence and Incapacitation Research Summaries. Compiled from Criminological Highlights", *University of Toronto: Centre for Criminology & Sociolegal Studies*, <Issues related to Harsh Sentences and Mandatory Minimum Sentences: General Deterrence and Incapacitation (utoronto.ca)>, hämtad 2021-09-10.
- Edling, Nils, 1991. "Den organiserade kapitalismen: recension av Svenbjörn Kilander, Den nya staten och den gamla: En studie i ideologisk förändring", *Häftan för Kritiska Studier*, vol. 24.
- Ekenmark, Gunnar, 1843. *Läsning för det oerfarna och mindre upplysta folket, samt varning till landets ungdom för dryckenskap, flärd, brott och fattigdom, äfvensom för ingäendet af obetänksamma ägtenskap*. Stockholm: Deleen.
- Engellau, Patrik, 2019. *Invandring och brottslighet – ett trettioårsperspektiv*. Förrapport från Stiftelsen Det Goda Samhället, <<https://detgodasamhalletdotcom.files.wordpress.com/2019/06/rapport-om-invandring-och-brottslighet.pdf>>, hämtad 2021-09-10.
- Ericsson, Martin, 2013. "'Ut med er tattare, vi ska döda er!': Jönköpingskravallerna 1948 och det dubbla utanförskapet", i Holmlund, Sofia & Sandén, Annika (red.), *Usla, elända och arma: samhällets utsatta under 700 år*. Stockholm: Natur & Kultur.

- Flyghed, Janne, 2019. "Konsten att skapa en fiende. Hur 'MC-kriget' 1994-1997 blev organiserad brottslighet, i Heber, Anita & Roxell, Lena (red.), *Att odla kriminologi. Perspektiv på brott och utsatthet, Festskrift till Eva Tiby*. Stockholm: Kriminologiska institutionen.
- Forsell, Johan, 2019. "Människor skjuts ihjäl – ni står handfallna", *Aftonbladet*, 2019-09-25, <<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/Vbkzvp/manniskor-skjuts-ihjal--ni-star-handfallna>>, hämtad 2021-09-10.
- Foucault, Michel, 1987. *Övervakning och straff: fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.
- Foucault, Michel, 2002. *Sexualitetens historia Bd 1 Viljan att veta*. Göteborg: Daidalos.
- Foucault, Michel, 2010. *Säkerhet, territorium, befolkning*. Stockholm: Tankekraft.
- Franzén, Mats, 1982. "Gatans disciplinering", *Häften för kritiska studier*, nr 5 1982.
- Frykman, Jonas, 1988. *Dansbaneländet. Ungdomen, populärkulturen och opinionen*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Furuhagen, Björn, 2004. *Ordning på stan: Polisen i Stockholm 1848 – 1917*. Stockholm: Symposion.
- Garland, David, 1990. *Punishment and modern Society. A Study in Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Garland, David, 2001. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Geijer, Erik Gustaf, 1839/1853. "Fattigvårds-frågan" (1839), i Geijer, Erik Gustaf, *Samlade skrifter. Förra afdelningen. Sjette bandet* (1853). Stockholm: Norstedt.
- Geijer, Erik Gustaf, 1845/1853. "Om vår tids inre samhällsförhållanden" (1845), i Geijer, Erik Gustaf, *Samlade skrifter. Förra afdelningen. Sjette bandet* (1853). Stockholm: Norstedt.
- Hamilton, G.K., 1865. *Om arbetsklassen och arbetare-föreningar*. Lund.
- Hedin, Marika, 2002. *Ett liberalt dilemma. Ernst Beckman, Emilia Broomé, G H von Koch och den sociala frågan 1880–1930*. Eslöv: B. Östlings bokförl. Symposion.
- Helmores, Edward, 2017. "White House says Trump's Sweden comment referred to 'rising crime'", *The Guardian*, 2017-02-20, <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/19/trumps-sweden-comment-referred-to-rising-white-house-says>>, hämtad 2021-09-10.
- Hirdman, Yvonne, 1989. *Att lägga livet till rätta: studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- von Hofer, Hanns, 2011. *Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750–2010. Diagram, tabeller och kommentarer*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Holender, Robert & Hall, Thomas, 2015. "Polsk partiledare: Sverige har sharialagar", *Dagens Nyheter*, 2015-09-17, <[https://www.dn.se/nyheter/varlden/polsk-partiledare-sverige-har-sharialagar/?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=page&utm\\_campaign=dn](https://www.dn.se/nyheter/varlden/polsk-partiledare-sverige-har-sharialagar/?utm_source=facebook&utm_medium=page&utm_campaign=dn)>, hämtad 2021-09-10.
- Holt, Anne, 2017. "Så blev Sverige ett land att skämmas över", *Dagens Nyheter*, 2017-06-26, <<https://www.dn.se/kultur-noje/anne-holt-sa-blev-sverige-ett-land-att-skammas-over/>>, hämtad 2021-09-10.
- Horgby, Björn, 1986. *Den disciplinerade arbetaren. Brottslighet och social förändring i Norrköping 1850–1910*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Horgby, Björn, 1993. *Egensinne och skötsamhet. Arbetarkulturen i Norrköping 1850–1940*. Stockholm: Carlsson.

- Hultgren, Olof Johan, 1855. *Om pauperismen. Bidrag till Sveriges fattigvårds-lagstiftnings historia*. Stockholm: Norstedt & Söner.
- Häthén, Christian, 2004. *Stat och straff. Rättshistoriska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Lennart, 2008. *Staten, supen och systemet. Svensk alkoholpolitik och alkoholkultur 1855–2005*. Stockholm: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Kilander, Svenbjörn, 1983. "Staten byter ansikte – om statsuppfattning och samhällssyn i sekelskiftets Sverige", i Abrahamsson, Kenneth & Ramström, Dick (red.), *Vägen till Planrike. Om stat, sektor och sammanhang*. Lund: Studentlitteratur.
- Kilander, Svenbjörn, 1991. *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Uppsala: Studia historica Upsaliensia.
- Kinberg Batra, Anna, Löf, Annie, Björklund, Jan, & Busch Thor, Ebba, 2017. "Skarp straffen och tillåt mer kameraövervakning", *Dagens Nyheter*, 2017-07-06, <<https://www.dn.se/debatt/skarp-straffen-och-tillat-mer-kameraovervakning/>>, hämtad 2021-09-10.
- von Koch, G.H. (1981) *Ur en socialarbetares liv. Minnen av G.H. von Koch*. Accession 1980/131. Stockholm: Kungliga biblioteket.
- Kumlien, Mats, 1997. *Uppfostran och straff. Studier kring 1902 års lagstiftning om reaktioner mot ungdomsbrott*. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning.
- Laing, Samuel, 1839. *A Tour in Sweden in 1838: Comprising observations on the moral, political, and economical state of the Swedish nation*. London: Longman.
- Lapidus, Arne, 2018. "Sifo: Sjukvård och skola viktigast för väljarna", *Expressen*, 2018-08-11, <<https://www.expressen.se/nyheter/val-2018/sifo-sjukvard-och-skola-ar-viktigast-for-valjarna/>>, hämtad 2021-09-10.
- Lindgren, Sven-Åke, 1998. *Om brott och straff. Från sociologins klassiker till modern kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindholm, Jenny, 2019. "Politiseringen av fokuserande händelser över tre samhälleliga arenor", *Statsvetenskaplig tidskrift* 4.
- Linton, Magnus, 2015. *Knark – en svensk historia*. Stockholm: Atlas.
- Listhaug, Sylvi, 2017. "Svensk asylpolitik ett totalt misslyckande", *Aftonbladet*, 2017-08-29, <<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/GdBK4/svensk-asylpolitik-ett-totalt-misslyckande>>, hämtad 2021-09-10.
- Livijn, Claes, 1836. "Reflexioner om antalet af brottslingar och korrektionister, orsakerna dertill, och fångelsernas beskaffenhet", *Sveriges Statstidning*, 14/7–20/10.
- Lundborg Andersson, Hannes, 2018. "Ny mätning: De är viktigaste valfrågorna", *Expressen*, 2018-05-09, <<https://www.expressen.se/nyheter/val-2018/ny-matning-de-ar-viktigaste-valfragorna/>>, hämtad 2021-09-10.
- Lundgren, Frans, 2003. *Den isolerade medborgaren. Liberalt styre och uppkomsten av det sociala vid 1800-talets mitt*. Lund: Gidlund.
- Löwenhielm, Carl Axel, 1826. *Tankar om Corrections-Systemet och Fångvården*. Stockholm: Hörberg.
- Löwenhielm, Carl Axel, 1839. *Om Communal-styrelsen och Penitentiär-systemet*. Stockholm: Norstedt.
- Magnusson, Lars, 1988. *Den bråkiga kulturen. Förläggare och smideshantverkare i Eskilstuna 1800–1850*. Stockholm: Författarförlaget.

- Melin, Lena, 2019. "Väljarna: Lag och ordning är viktigaste politiska frågan", *Aftonbladet*, 2019-03-2, <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/onVQbo/valjarna-lag-och-ordning-ar-viktigaste-politiska-fragan>>, hämtad 2021-09-10.
- Miller, Zeke J., 2017. "President Trump Made a Confusing Reference to Sweden. Here's What the White House Says He Meant", *Time*, 2017-02-19, <<http://time.com/4676133/white-house-donald-trump-sweden/>>, hämtad 2021-09-10.
- Moderaterna, 2016. "130 utanförskapsområden i Sverige där jobben, skolan och tryggheten brister", *Moderaterna*, 2016-09-0, <<https://moderaterna.se/130-utanfor-skapsomraden-i-sverige-dar-jobben-skolan-och-tryggheten-brister/>>, hämtad 2021-09-10.
- Moderaterna, 2017. "M: Kriminalpolitiskt program", *Moderaterna*, 2017-09-05, <<https://moderaterna.se/m-kriminalpolitiskt-program>>, hämtad 2021-09-10.
- Nevéus, Ingmar, 2018. "Hon förde den mörka Sverige bilden till Ungern", *Dagens Nyheter*, 2018-06-21, <<https://www.dn.se/nyheter/varlden/hon-forde-den-morka-sverige-bilden-till-ungern/>>, hämtad 2021-09-10.
- Nilsson, Roddy, 1999. *En välbyggd maskin, en mardröm för själen. Det svenska fängelsesystemet under 1800-talet*. Lund: Lund University Press.
- Nilsson, Roddy, 2003. *Kontroll, makt och omsorg. Sociala problem och socialpolitik i Sverige 1780–1940*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, Roddy, 2008. "Den sociala frågan", i J. Christensson (red.), *Signums svenska kulturhistoria. Det moderna genombrottet*. Stockholm: Signum.
- Nilsson, Torbjörn, 1994. *Elitens svängrum. Första kammaren, staten och moderniseringen 1867–1886*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Noack, Rick, 2017. "Trump asked people to 'look at what's happening in Sweden'", *Washington Post*, 2017-09-02, <[https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/03/06/i-proved-to-be-right-trump-again-refers-to-an-imaginary-attack-in-sweden/?utm\\_term=.991642b9a90](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/03/06/i-proved-to-be-right-trump-again-refers-to-an-imaginary-attack-in-sweden/?utm_term=.991642b9a90)>, hämtad 2021-09-10.
- Nyberg, Katja & Martinnen, Adam, 2019. "SD hålls utanför – men har svaren mot gängvåldet", *Expressen*, 2019-09-29, <<https://www.expressen.se/debatt/sd-halls-utanfor-men-har-svaren-mot-gangvaldet/>>, hämtad 2021-09-10.
- Petersson, Birgit, 1983. *Den farliga underklassen. Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*. Umeå: Almqvist & Wiksell international.
- Pollack, Ester, 2001. *En studie i medier och brott*. Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.
- Qvarsell, Roger, 1993. *Utan vett och vilja. Om synen på brottslighet och sinnessjukdom*. Stockholm: Carlsson.
- Regeringen, 2019a. "Skärpta straff viktig del i kampen mot den organiserade brottsligheten", *Regeringen*, uppdaterad 2021-08-26, <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/skarpta-straff-viktig-del-i-kampen-mot-den-organiserade-brottsligheten/>>, hämtad 2021-09-10.
- Regeringen, 2019b. "34-punktsprogrammet: regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten", *Regeringen*, uppdaterad 2021-08-24, <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>>, hämtad 2021-09-10.
- Riksdagens offentliga tryck: Riksdagens protokoll med bilaga 1850/51–1920.
- Roos, Malin & Israelsson, Linette, 2018. "Lag och ordning är väljarnas viktigaste valfråga 2018", *Expressen*, 2018-02-14, <<https://www.expressen.se/nyheter/lag-och-ordning-ar-valjarnas-viktigaste-valfraga-2018/>>, hämtad 2021-09-10.

- Rose, Nikolas, 1999. *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostami, Amir, Mondani, Hernan, Carlsson, Christoffer, Sturup, Joakim, Sarnecki, Jerzy & Edling, Christofer, 2018. *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Rydgren, Jens, 2010. "Den radikala högerns sociologi", i Deland, Mats, Hertzberg, Fredrik & Hvitfeldt, Thomas (red.), *Det vita fältet. Samtida forskning om högerextremism*. Uppsala: Historiska institutionen, Uppsala universitet.
- Sarnecki, Jerzy, 2019. "Kriminologi för nybörjare", *Kvartal*, 2019-10-23, <<https://kvartal.se/artiklar/kriminologi-for-nyborjare/>>, hämtad 2021-09-10.
- Sima, Jonna, 2017. "Norska ministrar baktalar Sverige", *Aftonbladet*, 2019-06-28, <<https://www.aftonbladet.se/ledare/a/GVoQx/norska-ministrar-baktalar-sverige>>, hämtad 2021-09-10.
- Simmel, Georg, 1995. *Hur är samhället möjligt*. Göteborg: Korpen.
- Sjögren, Mikael, 1997. *Fattigvård och folkuppfostran. Liberal fattigvårdspolitik 1903–1918*. Stockholm: Carlsson.
- Socialdemokraterna, 2018. "Lag och ordning. Ett starkt samhälle kan aldrig acceptera den organiserade brottsligheten", *Socialdemokraterna*, uppdaterad 2021-08-27, <<https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/lag-och-ordning/>>, hämtad 2021-09-10.
- SOU 2021:68. *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Betänkande av Gångbrottsutredningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Svedin, Glenn, 2015. *En ohyra på samhällskroppen. Kriminalitet, kontroll och modernisering i Sverige och Sundsvallsdistriktet under 1800- och det tidiga 1900-talet*. Höör: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Svenska Valforskningsprogrammet, 2018. "Väljarnas viktigaste frågor", *Statsvetenskapliga institutionen*, Göteborgs universitet, <<https://www.gu.se/sites/default/files/2020-06/2018-11%20Va%CC%88ljarnas%20viktigaste%20valfra%CC%8Agor.pdf>>, hämtad 2021-09-10.
- Svensson, Olof, 2017. "Katerina Janouch: Jag vill kunna hantera ett vapen", *Aftonbladet*, 2017-01-10, <<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/XogaB/katerina-janouch-jag-vill-kunna-hantera-ett-vapen>>, hämtad 2021-09-10.
- Sverigedemokraterna, 2018. "Ett tryggt Sverige: En handlingskraftig kriminalpolitik", *Sverigedemokraterna*, <<https://sd.se/vad-vi-vill/kriminalpolitik/>>, hämtad 2021-09-10.
- SVT, 2017. "Hård kritik mot Katerina Janouch efter tv-intervju", *Sveriges Television*, 2017-01-11, <<https://www.svt.se/kultur/kritikstorm-mot-barnboksforfattaren-katerina-janouch>>, hämtad 2021-09-10.
- Tham, Henrik, 2018. *Kriminalpolitik: Brott och straff i Sverige sedan 1965*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Torstendahl, Rolf, 1989. "Teknologi och samhällsutveckling 1850–1980. Fyra faser i västeuropeisk industrikapitalism", i Nybom, Torsten & Torstendahl, Rolf (red.), *Byråkratisering och maktfördelning*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallberg, Peter, 2021. "SD: Vi hade rätt om brottsligheten", *Svenska Dagbladet*, 2021-08-25, <<https://www.svd.se/sd-vi-hade-ratt>>, hämtad 2021-09-10.
- Wendick, Christoffer, 2018. "Sverigebildens slagträ i ungerska valet", *Sveriges Television*, 2018-04-07, <<https://www.svt.se/nyheter/utrikes/sverigebildens-slagtra-i-ungerska-valet>>, hämtad 2021-09-10.

- Wikén, Johan, 2020. "Polisens gängexpert: Mc-gängen har fått härja ganska fritt", *Sveriges Television*, 2020-01-23, <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/polisens-gangexpert-mc-gangen-har-fatt-harja-ganska-fritt>>, hämtad 2021-09-10.
- Wisselgren, Peter, 2000. *Samhällets kartläggare. Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830–1920*. Eslöv: B. Östlings bokförl. Symposion.
- Woodiwiss, Michael & Hobbs, Dick, 2009. "Organized Evil and the Atlantic Alliance: Moral Panics and the Rhetoric of Organized Crime Policing in America and Britain", *British Journal of Criminology* 49(1), s. 106-128.
- Åkerhjelm, Gustaf Fredrik, 1836. *Några Uppllysningar och Beträktelser rörande Fångvården i Sverige under en sednare tid, och det korrektionella Fångvårdssystemet i allmänhet*. Stockholm.

# Litteraturgranskningar

*Litteraturredaktör: Björn Östbring*





**Salomon, Kim, 2020. *Jag anklagar...!*  
*De intellektuellas historia*. Stockholm:  
 Natur & Kultur.**

Anmälan av Daniel Braw

”Det tar ett par tusen år innan de intellektuella får en namnlapp. Sedan går det endast dryga hundra år innan deras epok tycks ha passerat”, skriver historikern Kim Salomon som en tillspetsad sammanfattning i *Jag anklagar...! De intellektuellas historia* (Salomon 2020: 231). Det är med andra ord historien om ett snabbt genombrott och en ganska snabb nedgång som skildras.

Som Salomon noterar i bokens inledning hänger uppgången för de intellektuellas inflytande samman med demokratiseringen. ”Intellektuella stödjer upprop, öppna brev och manifestationer som alternativ eller komplement till politikens traditionella kanaler för problemlösning. Nya sorters aktiviteter lanseras på demokratins och parlamentarismens startsträcka” (Salomon 2020: 13).

De intellektuella som företeelse är därmed redan från början paradoxal. Aktörer med ”djuprotad individualism”, som uppträder vid sidan om partier och organiserade intressen, gör sig gällande med en helt egen legitimitet. Strävan efter jämlikhet i fråga om politiskt inflytande utesluter inte en samtidig tendens till fördelning av inflytande enligt en helt annan logik. ”Frikännandet av Dreyfus bekräftar inte bara att engagemang lönar sig utan också att kulturellt kapital och status betyder auktoritet till och med i politiska frågor” (Salomon 2020: 13).

Salomons bok är historien om de ”intellektuellas” uppgång och fall som kategori. Som framgår av det inledande citatet, är det en mycket lång uppgång som skildras. Salomon väljer att följa den kulturhistoriska utvecklingskedjan under ett par tusen år för att sätta det samtida i relief, ett längre tidsperspektiv än någon annan bok om intellektuella har kunnat uppvisa (Salomon 2020: 19).

Detta perspektiv kan onekligen diskuteras. Om man med ”intellektuell” avser personer som besitter förnuft och som meddelar sina resonemang till omvärlden, är det otvivelaktigt att intellektuella har funnits i alla tider. ”De bär djurhudar, trollkarlshattar, toga, kåpa, peruk, frack, basker, trasiga jeans”, som Salomon uttrycker det (Salomon 2020: 224).

Å andra sidan är framställningens premiss att Zolas ingripande i Dreyfus-äffaren, som titeln anknyter till, verkligen markerar något nytt och säreget: ”I stor skala lanseras en ny mall för politiskt handlande” (Salomon 2020: 12). ”Att begreppet intellektuell får språkligt och kulturellt fäste och tränger in i

vardagens vokabulär säger [...] något om samhällsförändringarna och tidsandan där Dreyfusaffären och Émile Zola banar vägen” (Salomon 2020: 125).

Den analytiska nyttan av att utifrån denna förutsättning gå ett par tusen år tillbaka i historien är därmed oklar. ”Begreppet intellektuell är problematiskt att projicera bakåt i tiden eftersom det saknar resonans i dåtida föreställningsvärldar”, som Salomon uttrycker det (Salomon 2020:16).

Vad är det då som är nytt och utmärkande för de intellektuella i modern mening? Det är inte enbart eller främst frågan om ett idéinnehåll – intellektuella har, som Salomon beskriver, framfört de mest skilda ståndpunkter även om begreppet är förknippat med individualitet och självständighet i relation till tradition och institutioner. Snarare är det utmärkande ett nytt slags relation mellan författare, medium och publik. ”När kyrkan successivt utkonkurreras övertar de intellektuella i viss mån prästers roll som politisk, moralisk och kulturell kompass” (Salomon 2020: 113).

Denna upphöjda ställning kommer dock tidigt att användas för syften som redan i samtiden tedde sig tvivelaktiga och i efterhand är direkt svårbegripliga. ”Det som förvånar är inte att de intellektuella har del i tidsandan, utan att de blir dess byte i stället för att försöka påverka den”, som François Furet uttryckte det (Furet 2011: 27). I vad mån intellektuellas stöd till tyranner och diktaturer har bidragit till den snabba devalveringen av den moraliska auktoriteten och därmed till de intellektuellas förlust av inflytande är en fråga som väcks vid läsningen.

Salomon redogör utförligt och medryckande för hur intellektuella har positionerat sig i olika kontroverser. Definitionen av gruppen är generös: ”tiotusentals” intellektuella uppges till exempel ha besökt Sovjetunionen (Salomon 2020: 135). Begreppet intellektuell används också parallellt med termer som lärda, bildade och tankearbetare. Omfattningen av begreppet varierar dock på ett sätt som skapar viss oklarhet. Angående Tredje riket påpekas att nazismen lockade jämförelsevis få intellektuella och knappast heller hade något behov av dem (Salomon 2020: 145). Men som ett exempel på att intellektuella aktivt har kunnat medverka i planeringen av terror och illdåd, anförs senare att över hälften av deltagarna vid Wannseekonferensen hade doktorstitlar (Salomon 2020: 163).

Även om de intellektuellas tillkortakommanden får mycket utrymme, kvarstår bilden av intellektuella som en grupp som framför allt utmärks av sin kritik mot auktoriteter och samhällsnormer (Salomon 2020: 221) och därmed som ett slags hjältefigurer.

Hur kulturellt betingad denna uppfattning är antyds av en episod som orientalisterna Bengt Knutsson berättar i sina memoarer. Knutsson som var verksam i Jerusalem ombads ordna ett möte mellan en grupp svenska lärare och en muslimsk intellektuell, vilket han gjorde genom att bjuda in en läkare han var bekant – högutbildad och väl förtrogen med västerländskt språk och dess kategorier och uttryckssätt, med andra ord rimligen intellektuell. I mötet

uppstod dock en kulturkollision när frågan om trovärdigheten av Koranens paradisskildringar kom upp, en fråga som ur svenskt perspektiv var befogad men ur den intellektuelles synvinkel helt orimlig. Därmed uppfattades han inte längre som intellektuell. "I den svenska och västerländska förståelsen av ordet 'intellektuell, intellectual, intellectuel' (och andra europeiska varianter av samma ord) finns", skriver Knutsson, "ett avsevärt mått av 'ifrågasättare, skeptiker, tvivlare; N. B. i fråga om *allt*, inklusive det heliga. [...] Det muslimska associationsfältet skulle på intet sätt utesluta en självständigt tänkande individ, men det skulle *definitivt* utesluta en person som sätter *Guds* uttalanden, *Guds* absoluta auktoritet i fråga" (Knutsson 2014: 109).

Till slutet på de intellektuellas epok medverkar enligt Salomon ett flertal faktorer: informationsteknologin med dess kommunikationsmönster, marknadskrafterna, kändiskulturen, utopiernas försvinnande, populismens framgångar och slutligen demokratin försvagning (Salomon 2020: 226–228).

Även expertisens och forskningens dominans torde dock ha bidragit, vilket kan illustreras med år 2020. Under coronapandemin har frånvaron av intellektuella varit påtaglig. Debatten om vägvalen som pandemin har krävt har förts av forskare. Anspråken, berättigade eller ej, har varit att tala utifrån sakkunskap och expertis och inte utifrån allmänna filosofiska eller ideologiska utgångspunkter.

I medicintidskriften *The Lancet* konstaterade redaktören Richard Horton nyligen att en kris som covid-19 kräver reflektion över vad pandemin innebär för oss, hur den påverkar våra liv på ett djupare plan och vilka konsekvenser den kommer att få för vår framtid. "Filosofer, inte forskare, skulle kunna vara till större nytta för oss om vi söker informerad reflektion" (övers. här). Det skulle med andra ord kunna vara en uppgift för intellektuella att ställa dessa frågor, frågor som enligt Horton borde vara centrala för vår offentliga debatt om pandemin och vår framtid efter pandemin. "Men det är de inte", konstaterar Horton (Horton 2021).

Detta är, som framgår av Salomons resonemang om övergången från generalister till experter, del av ett större mönster och en utveckling som har pågått under en längre tid.

Förskjutningen i kulturell status kan observeras i klimatfrågan, där att "lyssna på forskarna" har varit en återkommande uppmaning. "Lyssna på de intellektuella" har hörts mer sällan. "Numera betraktas experternas kunskaper som en förutsättning för ett fungerande samhällsmaskineri", skriver Salomon. "I fokus står inte nödvändigtvis normativa frågor om hur det bör vara, utan i stället hur det är." (Salomon 2020: 185).

I boken *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good* belyser Michael Sandel denna förskjutning med hjälp av en kvantitativ analys av Barack Obamas uttalanden som president. Fram till 1980-talet var det ovanligt att amerikanska presidenter använde ordet "smart" annat än i generella termer.

Sedan dess har "smart" dock kommit att användas som prefix till allt möjligt – bilar, vapen och skolor bland annat. Om politik var smart kom att tränga undan frågan om huruvida den var rättvis eller moraliskt riktig (Sandel 2020: 92-94). När politiken på detta vis töms på ideologiskt innehåll, och till och med frågor om krig och fred avgörs av huruvida ett specifikt krig kan anses vara "smart", har de intellektuella inte mycket att tillföra. Som Sandel konstaterar, förskjuts politikens tyngdpunkt från att övertyga till att överbevisa eller helt enkelt till att skapa incitament för människor att agera rätt utan att först behöva övertyga dem (Sandel 2020: 107-108).

Bakom denna förskjutning från intellektuella till experter ligger, som Salomon också belyser, dels statens och dess institutionernas ökande komplexitet, dels universitetssektorns expansion och allt tydligare tyngdpunkt på forskning. Något optimistiskt talar Salomon om de intellektuellas successiva omvandling till experter (Salomon 2020: 186). En annan tolkning skulle kunna vara att dagens strukturer helt enkelt belönar andra egenskaper än intellektuella dygder, och att personer som tidigare hade kunnat utvecklas till intellektuella idag väljer andra banor. "Den akademiska näringskedjan med konferenser, peer review och workshops anses sakna beröringsytor med samhället i stort, och resultatet har blivit ett socialt skikt frikopplat från vad som händer utanför universitetets murar" (Salomon 2020: 188).

I den nyutkomna boken *Die Epistemisierung des Politischen: Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet* tar den i Österrike verksamme sociologen Alexander Bogner sig an liknande frågor som Salomon, men med andra förtecken. Intellektuella och experter framställs här som relaterade men närmast antagonistiska kategorier: de intellektuella träder fram när experterna har råkat i kris – just i samband med Dreyfusaffären – och på motsvarande sätt hänger dagens expertdominans samman med en kris för intellektuella.

Utöver de materiella förutsättningarna för att vara intellektuell idag, pekar Bogner på att de intellektuellas glansperioder var de faser då det var möjligt att entydigt ta parti för eller emot saker utan att i detalj behöva redogöra för varför rätten och sanningen stod på denna sida. Det är i slutänden en samhällelig värdekonsensus som ger de intellektuellas kritik dess udd. Ju mer fragmenterat samhället är, ju mer mångfacetterat och konfliktladdat värderingslandskapet är, desto svårare blir det att verka som intellektuell.

Dessa förändringar på vad som skulle kunna kallas tankarnas utbudssida möter samtidigt förändringar både av logistik och efterfrågan. Dessvärre är diskussionen om informationsteknologins förändring i Salomons framställning jämförelsevis kort och allmänt hållen, trots att det noteras att Gutenbergs uppfinning 500 år tidigare knappast har haft samma epokgörande betydelse (Salomon 2020: 199). "Intellektuella blir på gott och ont mer jämbördiga med sina lyssnare och läsare samtidigt som spridningen av medieplattformar gör det svårare att tränga igenom bruset", skriver Salomon (Salomon 2020: 200).

För de intellektuella, är dock intrycket av Salomons beskrivning, blir den tekniska utvecklingen ganska entydigt en förändring till det sämre: sämre möjligheter att nå ut, sämre förutsättningar att vinna gehör, sämre förutsättningar att föra den typ av samtal man vill föra. Det nämns inga exempel på intellektuella som likafullt har gjort sig gällande i det nya medielandskapet. Ändå skulle det ha legat nära till hands att uppmärksamma Jordan Petersons säregna framgångar som en illustration av vilken typ av genomslag en intellektuell kan ha idag, i stor utsträckning genom att använda sig av rörlig bild och sociala medier.

Förändringen på efterfrågesidan belyses även den sparsamt, trots att även den är genomgripande. De intellektuellas status sjunker i takt med att den allmänna utbildningsnivån stiger. ”Lekmän får större självförtroende och blir skickligare på att bedöma kvaliteten på sakkunnigas synpunkter och utmanar tidigare hierarkier”, skriver Salomon (2020: 200).

Denna utveckling hamnar i Salomons skildring dock i skymundan av företeelser som populism och utbredd kunskapsförakt. ”Ett livskraftigt folkstyre behöver sälta – med andra ord fria och oberoende intellektuella – för att inte fastna i tröga rutiner eller förlamas av korruption” (Salomon 2020: 233).

En annan tolkning skulle ha kunnat vara att stigande kunskaps- och utbildningsnivå i väljarkåren faktiskt innebär att demokratiska jämlikhetsideal i högre grad blir uppfyllda idag, att fler har möjlighet att delta i det offentliga meningsutbytet och att behovet av intellektuella ledstjärnor därigenom minskar.

Slutsatsen skulle rentav ha kunnat vara att företeelsen med utbildningsmässigt framstående enskilda personer som i kraft av sin lärdom, karisma och formuleringsförmåga utövar ett politiskt inflytande som går långt utöver den folkliga förankringen från första början har varit något av en paradox i demokratin.

## Litteraturförteckning

- Bogner, Alexander, 2021. *Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*, Ditzingen: Reclam.
- Furet, François, 2011. *Slutet på en illusion: En essä om den kommunistiska tanken i tjugonde seklet*, övers. Per Magnus Kjellström. Stockholm: Atlantis.
- Horton, Richard, 2021. ”Offline: Thinking the pandemic”, *The Lancet* 2021-02-27, tillgänglig på [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00514-6/fulltext?rss%3Dyes](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00514-6/fulltext?rss%3Dyes).
- Knutsson, Bengt, 2014. *Jag minns mitt Jerusalem: en svensk orientalist bland judar och araber*. Stockholm: Carlssons.
- Sandel, Michael J, 2020. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* New York: Farrar, Strauss and Giroux.

**Bell, Daniel A. & Wang, Pei, 2020. *Just Hierarchy: Why Social Hierarchies Matter in China and the Rest of the World*. Princeton: Princeton University Press.**

**Bai, Tong, 2020. *Against Political Equality: The Confucian Case*. Princeton: Princeton University Press.**

Anmälan av Johan Lagerkvist

Allting kommer på modet igen. Denna temporala sanning gäller för såväl ytliga idéer som för mer djupgående fenomen som till exempel ideologier och filosofiska perspektiv. Det förefaller som om turen nu har kommit till konfucianismen. Denna lära och statsfilosofi om relationer på olika nivåer mellan individer i samhället och mellan samhällen och stater ansågs av de kinesiska moderniseringsivrarna i slutet av 1800-talet som hopplöst förlegad, förtryckande, feodal – konfucianismen var kort och gott det som höll det kinesiska folkets inneboende kraft tillbaka. I de industrialiserade västländerna talades om Kina, som då regerades av den sista kejsardynastin Qing, som ”Asiens sjuke man”. Men i takt med att Kinas inflytande i världen, under det kinesiska kommunistpartiets järnhand, har ökat markant på 2010-talet har det uråldrigt hopplösa blivit rykande aktuellt igen. Med stor nyfikenhet har landets intelligentsia sökt efter sin kulturs intellektuella rötter. Man kan notera att detta inhemska intresse också har ökat i takt med att demokratiska idéers och staters styrka och inflytande har minskat i hela världen. Även internationellt har intresset varit stort för hur kinesiska tankar om politisk organisering och teori utvecklas. Barry Buzan vid London School of Economics har länge frågat sig vilka nya tankar om världsordning och internationella relationer som kommer att poppa upp ur den kinesiska tankemyllan. Sedan några år tillbaka har svaren börjat komma i internationella akademiska tidskrifter.

*Xin ruxia*, ”den nya konfucianismen”, var en tankeriktning som tog fart i Kina efter Mao Zedongs död 1976 och Deng Xiaopings ekonomiska reformer 1978. Inspirerade av konfucianska filosofer i Hongkong och Taiwan började kulturkonservativa också i Folkrepubliken söka efter samband mellan en konfuciansk arbetsetik och det ekonomiska välstånd som kunde bevittnas i till exempel Sydkorea och Singapore. Men den avgörande orsaken till den nya konfucianska skolans fortsatta framväxt var kommunistpartiets starka stöd för

Johan Lagerkvist är professor i Kinas språk och kultur och föreståndare för Centrum för globala Asienstudier vid Stockholms universitet.

E-post: johan.lagerkvist@score.su.se

*guoxue*, "läran om landet". De klassiska konfucianska tänkarna Konfucius och Mencius gavs mer tid i skolans kursplan och konfucianska nyckelbegrepp som "harmoni" och "dygdestyre" tog plats jämte marxistiska termer i partiets politiska språkbruk. Inom den nya konfuciansismen finns tre huvudsakliga inriktningar: den konfucianska marxismen som syftar att ge ny legitimitet för kommunistpartiet, den konfucianska liberalismen som önskar förena dygdeetik med demokratiskt styre, och den politiska konfucianismen som mer ortodox vill återskapa *wangdao*, "den kungliga vägen" som avspeglar de förhållanden som rådde i Kina för hela 2500 år sedan. Den politiska konfucianismen är emot demokrati och för politisk ojämlikhet eftersom människor har olika förmågor, talanger och utbildning. Idén om "en person, en röst" är därför en omöjlighet för att uppnå konfucianismens samhällsideal om harmoni.

I två nya böcker sällar sig tre författare till denna tredje inriktning. Tvärt emot idéer på modet i väst att mer demokrati och mer politisk jämlikhet är nödvändigt för att uppnå verklig demokrati bortom "en person, en röst" i fria och allmänna val går de till storms mot demokratisk identitetspolitik för att sedan underminera hela det moderna och formella projektet med demokratiskt styrelseskick. De tre har många argument för sin sak. Några av argumenten lutar sig mot tvåtusenåriga källtexter, medan andra bygger på anekdoter från dagens Kina. Daniel A. Bells och Wang Peis *Just Hierarchy: Why Social Hierarchies Matter in China and the Rest of the World* (Princeton University Press, 2020) är inte något akademiskt storverk, mer skiss- och pamflettartad som den är. Dessvärre är den direkt apologetisk för den kinesiska regim, som alltfler demokratiska stater är ense om utgör ett politiskt hot mot den liberala demokratiska världsordningen. Tong Bais *Against Political Equality* (Princeton University Press, 2020), står på vetenskapligt stabilare grund än Bells och Wangs bok.

Syftet i Bells och Peis bok är att uppdatera forskningen om hierarki, ett begrepp och företeelse som författarna anser vara tabubelagt i en västerländsk kontext, till stor del på grund av vänsterliberalism och egalitär identitetspolitik. De vill försvara "rättfärdig hierarki", skiljt från former av hierarki som är moraliskt förkastliga, det vill säga orättfärdig hierarki. I fem kapitel avhandlas rättfärdig hierarki i nära relationer (familjen, vänskaper och hushållet): rättfärdig hierarki mellan medborgare, rättfärdig hierarki mellan stater, rättfärdig hierarki mellan människor och djur, samt rättfärdig hierarki mellan människor och maskiner. Men vad skiljer då rättfärdig från orättfärdig hierarki? Rättfärdig hierarki är en ordning i vilken sociala roller emellanåt kastas om. Den som är högsta hönset i ett sammanhang kan i ett annat befinna sig längre ner på klätterstegen. Detta gäller inte för hierarkier som baseras på rasism, sexism eller religiösa kastsystem. Huruvida rollbyten är vanliga i sociala sammanhang och hierarkier som kännetecknas av konkurrens utreds tyvärr dock inte närmare. I bokens inledning förklarar författarna, som karakteriserar sig själva som

”progressiva konservativa”, att de vill uppdatera det förgångnas traditioner så att de fungerar som ordningsskapande verktyg. Ett sådant verktyg är den meritokratiska principen i konfucianismen.

Politisk meritokrati är ett av de starkaste och viktigaste idealen i den konfucianska statsläran, och Bell och Pei betonar begreppets betydelse igenom hela boken. Enligt författarna står meritokrati i motsatsställning till allmänna och fria politiska val av politiska ledare. De hänvisar till val av populistiska ledare som USA:s förre president Donald Trump som demokratins akilleshäla. Man kan förstås invända att de därmed upphöjer ett undantag till ett systematiskt och underliggande problem för alla demokratier. Denna debatteknik används genomgående i boken. Argument och idéer från såväl Kinas historia som från utländska forskare och filosofer har valts ut och används för att stödja den egna tesen. Det som allvarligt motsäger tesen osynliggörs. Ett osynliggörande är till exempel den demokratiskt sinnade liberalen Liang Shuming som på 1920-talet argumenterade för att politisk liberalism kunde gro i det auktoritära Kina, och var förenlig med den kinesiska politiska kulturen. Men Bell och Pei citerar honom selektivt i syfte att luta sig mot honom när han förefaller vara emot majoritetsstyre genom demokratiska val. Med hjälp av Liang argumenterar författarna för icke-demokratiska utnämningar av eliter: ”Om vi betraktar livet som en process i riktning mot moralisk förbättring, snarare än tillfredsställelse av basala begär, så skulle vi naturligen välja ledarskap utifrån en minoritet som innehade förmågor och dygder över genomsnittet” (s.74).

Den stora antikorrupcionskampanjen som Xi Jinping inledde 2012 bedöms av författarna som framgångsrik, kanske lite för framgångsrik eftersom den har satt skräck i den meritokratiska byråkratin som inte längre törs fatta några djärva beslut. Detta är ett av få exempel på försiktig problematisering av existerande samhälls- och styrningsproblem i dagens Kina. Från egna kinesiska källor får undertecknad dock höra att korrupcionen alltjämt är ett stort problem, inte minst vid de kinesiska universiteten och högskolorna. Bells medförfattare Wang Pei är verksam vid Fudanuniversitetet i Shanghai, där enligt uppgifter forskningsanslag på upp till 100 miljoner kronor ges till forskarlag (inte bara inom naturvetenskapliga discipliner), med bonusar på tio procent till den huvudsökande professorn. Stora pengar är alltså i omlopp för de forskare som håller sig inom de dygdiga ramarna för vad regimen håller för att vara politiskt korrekt. Men problem med korrupcion tillhör inte de mest allvarliga eller känsligaste, som till exempel den moraliskt förkastliga politiken gentemot landets etniska minoriteter, vilken är en fråga som är direkt farlig att diskutera för i Kina verksamma forskare.

Författarna ger en läpparnas bekännelse att yttrandefrihet och demokratiska val kan vara nödvändiga för ansvarsutkrävande på lägre nivåer av det politiska systemet. Kärnan i vad som närmast är en partsinlaga är att hierarkins eftersträvnansvärda effektivitet måste balanseras med moralisk dygd på toppen



av det politiska systemet. Men de lyckas inte klargöra hur denna balansakt ska kunna lyckas i ett system där ansvarsutkrävandet är svagt, och begränsas till viskningar i härskarens öra, inte helt olik kejsartidens Kina.

Det demokratiska Taiwan är nämnt en gång i boken, och då endast i ett sammanhang som argumenterar för att USA militärt måste backa ut ur Östasien och överlåta Kina att sitta på toppen av den regionala ordningen. Här lutar författarna sig mot IR-forskaren Christopher Lanes neorealistiska perspektiv på hierarki i internationell politik. Att Taiwan är så frånvarande i diskussionen om hierarki, jämlikhet och demokrati i en kinesisk kulturkontext är besynnerligt – och en brist – eftersom de flesta sinologer anser att den demokratiska ön Taiwan, på grund av sitt icke-kommunistiska förflutna, har bevarat konfucianska traditioner bättre än den kommunistiska Folkrepubliken som tidigare försökte utplåna detta ”feodala” tankegods.

Bell och Pei misslyckas med att uppfylla bokens syften: att förklara konfucianismens betydelse i ett land styrt av en regim som gjorde allt för att utplåna denna tankeströmning, att försvara hur det fungerar inom ramen för den leninistiska kinesiska samhällsmodellen, och förklara varför resten av världen borde ta lärdom. Omvärlden får trösta med sig med att kommunistpartiet än så länge saknar skickligare apologeter för sitt repressiva styre. Det är för övrigt högst förvånande att välrenommerade Princeton University Press har gett ut denna bok. Men å andra sidan har förlaget givit Daniel Bell uppdraget att vara redaktör för den Kinaserie i vilken boken ingår.

Tong Bais bok *Against Political Equality*, också den utgiven på Princeton University Press, är mer vetenskapligt grundad och mer ambitiös genom sin strävan att försöka finna en syntes mellan västerländsk politisk liberalism och kinesisk politisk konfucianism. Bai kallar denna fusion för ”konfuciansk hybridregim”. Bai utgår i de inledande idéhistoriska kapitlen från klassikerna *Samtalen* – alltså dialogerna mellan Konfucius (Kongzi på kinesiska) och hans studenter – och *Mencius* som är det verk som samlar den konfucianska filosofen Mencius (Mengzi) tankar. I de följande intressanta och polemiska kapitlen underkänner Bai hela det demokratiska projektet med fria, allmänna och jämlika val som grundas på idén om ”en person, en röst”. Som i många andra skrifter häcklas Fukuyama för sin teleologiska tes om den politiska liberalismens slutgiltiga seger efter det Kalla krigets slut. Lägesbeskrivningen känns igen: den västerländska demokratin har försvagats och befinner sig i idag i existentiell kris, vilket illustreras av populistiska vindar och autokratiska vågor världen över. Bai går emot de tänkare som inom den nya konfuciansimen har laborerat med möjligheterna för ”konfuciansk demokrati” att slå rot i Östasien. Utan att explicit kalla det för ”konfuciansk liberalism” söker Bai att förena den politiska konfucianismen med ekonomisk liberalism.

Det är ett grandios projekt som går ut på att rädda den västerländska (ekonomiska) liberalismen från framrullande populism vid valurnorna

med pöbelvälde och egenkära självgynnande ledare vid statens roder. Grundproblemet för Bai är således inte tillståndet i dagens Kina – även om det framskymtar att Folkrepubliken nog behöver reformeras en aning – utan de krisande västerländska demokratierna. För att kunna gå iland med detta mycket djärva projekt att rädda västvärlden från sig själv och sin ofullkomliga demokrati med bistånd från konfucianism, lutar sig Bai därför mot konfucianismens grundtexter, samtidigt som dess idéer, likt Bells och Wangs förslag, ska justeras för att passa samtiden. Bai hävdar att hans hybridregim ger effektivare styrning än den demokratiska liberalismen, utan att för den skull offra jämlikhet och autonomi. Det enda som hotas är mer ”radikala versioner av jämlikhet”. Och i de följande kapitlen avhandlas hur konfuciansk medkänsla och dygdeetik är botemedel för den liberala flykten från dygder i väst som grundas på en stark klyfta mellan det privat-individualistiska och allmänna-offentliga i västländer. I bokens avslutande kapitel redogör Bai för hur en konfuciansk världsordning, som ofta beskrivs och förklaras utifrån begreppet *Tianxia* (”allt under himlen”) skulle fungera och hur de internationella relationerna mellan stater behöver omstöpas. Särskilt stort utrymme ägnas åt den nya normen R2P i internationell politik, som går ut på att förhindra brott mot mänskligheten i stater vars regeringar inte kan skydda delar av den egna befolkningen. Folkrepubliken Kina håller hårt på staters suveränitet och att utomstående inte ska använda R2P-normen för att ingripa militärt. Bai redogör intressant utifrån filosofen Mencius idéer om vad som kännetecknar ett rättfärdigt krig eller militär invasion. Militärt våld får användas mot ”inhumana stater” som tyranniserar sin egen befolkning och statlig suveränitet kan inte övertrumfa denna princip, vilket torde vara hårdsmält för dagens kinesiska ledare. Bais välskrivna bok är en av de bättre böckerna i den litteratur som på senare tid har försökt förklara vilka vägar som kinesisk politik kan tänkas gå i framtiden, såväl på hemmaplan som i utrikespolitiken. Att Bais projekt skulle vara attraktiva för eliter i omvärlden ter sig mindre sannolikt. Däremot kan hans storslagna hybridprojektet ha framtiden för sig i Kina. Men då på längre sikt, eftersom det kinesiska kommunistpartiet fortfarande är organiserat utifrån Lenins principer och det revolutionära arvet, inte utifrån filosofen Konfucius idéer.

Sammantaget kan man säga att båda böckerna svarar mot efterfrågan på kinesisk ideologi och politisk teori om Kinas inhemska politiska framtid såväl som framväxten av en ny eventuellt sinocentrisk världsordning. Men som så ofta är fallet med kinesiska samhällsforskare och teoretiker undviker de att beröra elefanten i rummet, den viktigaste aktören i sammanhanget, det kinesiska kommunistpartiet. Bai gör ändå mer därvidlag än Bell och Wang, eftersom han oroas över den kinesiska regeringens allt starkare nationalism och hur denna politik också har frambringat de svåra etniska konflikterna i landet, det vill säga Kinas egna problem med identitetspolitik. Det är framförallt tystnaden om kommunistpartiet som gör att böckerna vidmakthåller en hierarki – en

hierarki i vilken det styrande partiet aldrig vill byta roll med några andra, vilket med Bells och Wangs definition faktiskt gör det kinesiska politiska systemet till en orättfärdig hierarki.

**Jonung, Christina & Jonung, Lars (red.),  
2018. *Ingemar Ståhl – en ekonom för  
blandekonomin*. Stockholm: Dialogos.**

Anmälan av Anders Mellbourn

Det är nationalekonomerna, dumbom.

Statsvetare har nog länge insett sin plats i den praktiskt-politiska akademiska hierarkin. Samtidigt som vi statsvetare i våra analyser och forskningsrapporter gärna betonar den roll som kunskap och expertis spelat i svensk politisk kultur och offentligt beslutsfattare är vi medvetna om att det är nationalekonomer, i viss mån beteendevetare, som bland samhällsvetare intagit expertrollen i den välfärdspolitiska utvecklingen.

Inte minst i fruktbar symbios med det offentliga utredningsväsendet har nationalekonomer genom åren bidragit med expertrapporter, licenciat- och doktorsavhandlingar som självklara bidrag till beredningen av de stora reformerna i svensk politik.

Assar Lindbeck, död sommaren 2020, är det senaste allra mest kända namnet i denna nationalekonomrad som nu är borta. Nästan lika bekant för den politiskt intresserade var Ingemar Ståhl, som avled 2014 och undre mer än 30 år i slutet på 1900-talet var professor i Lund. Han har nu blivit föremål för en tredje minnes- och festskrift. Det kan låta litet mycket men är faktiskt rimligt och välmotiverat.

Ingemar Ståhl engagerade sig som mycket ung i den ekonomisk-politiska debatten och fick tidigt uppdrag i rekordarens reformarbete. I detta var han del av en ung generation politiker och forskare/tänkare i det socialdemokratiska starka samhällets tjänst.

Huruvida det i detta fanns någon djupare ideologisk partipolitisk övertygelse är ingen huvudsak. Anmärkningsvärt är i stället hur han i sitt tänkande tidigt utvecklades till en kritiker av de offentliga välfärdssystemen som de utformats och inspirerad av den internationella samhällsvetenskapliga *public-choice* teorin började förorda olika former för valfrihet i välfärdssystemen.

Ingemar Ståhl hade en bredd och idériakedom i intressen som var anmärkningsvärd. Hans institutionellt bestående bidrag till svensk offentlig politik är att han närmast av en tillfällighet kom på den omvända pensionsmodellen med studielån att återbetala senare i fullt yrkesverksam ålder vid utformningen av ett nytt centralt studiestödsystem i början av 1960-talet. Han arbetade tidigt med försvarets finansieringsformer och planeringssystem och programbudgettänkandets utveckling härifrån för offentlig verksamhet över huvud taget. Mindre framgångsrik var han likt andra fackekonomerna med sina idéer om marknadshyror. Jorbrukspolitikens avreglering kom igång men fick som bekant förändrade förutsättningar med EU-medlemskapet. Äganderätt, skatter, hälso- och sjukvårdsorganisation, skola och till och med bistånd skrev han också om.

I den antologi som gamla kolleger under ledning av Christina och Lars Jonung givit ut finns tiotalet forskningsöversikter av Ingemar Ståhls intresseområden, alla klart, kort, koncist och pedagogiskt utformade och högst läsbara. Möjligen skulle volymen här ha vunnit på om några företrädare för andra discipliner, statsvetare förstås men inte bara, inbjudits bidra med ytterligare perspektiv.

Betydelsen av *public choice* för exempelvis tidig svensk parti- och policyforskning skulle gärna ha kunnat belysas jämfört med Ingemar Ståhls bidrag. Utifrån den väldiga uppmärksamhet på och närmast fixering vid *new public management* som präglade analys och diskussion om offentlig politik sedan ett kvartssekel skulle jag gärna någonstans vilja läsa en betraktelse om kopplingen mellan plan- och programtänkande och avreglering/valfrihet i denna tradition. Där är ju Ingemar Ståhls roll särskilt intressant med hans bakgrund både som planerare i försvarsanalys och budgetutveckling och som tidig förespråkare för valfrihetslösningar.

Den stora behållningen med den här volymen är att den i en andra del på knappt 300 sidor återger Ingemar Ståhls egna viktigaste uppsatser som forskare och samhällsdebattör. Ingemar Ståhl skrev nämligen inte böcker. Också hans akademiska produktion utgörs av uppsatser och skisser, många opublicerade som framgår av den omfattande bibliografi som utgör volymens tredje del. Det mesta har tidigare publicerats i *Ekonomisk Debatt*. Att så här få (nästan) allt samlat i bokform är en välgärning, också i vår digitala tid. Det är viktigt både ur nationalekonomisk och politisk synvinkel för att förstå problembilder och idéutveckling i svensk politik under tillväxtårtiondena efter andra världskriget och strömkantringen därefter från 1980-talet och framåt.

Det är följdriktigt helt logiskt att den för Ståhls arbete viktigaste publikationen heter just *Ekonomisk Debatt*. Det handlar samtidigt både om vetenskap och praktisk politik. Uppsatserna är lätta och stimulerande att läsa. De matematiska formlerna och fackbegreppen är färre än de politikrelevanta idéerna. Det anstår inte en journalist och statsvetare att yttra sig om kvaliteten

och betydelsen av Ingemar Ståhls produktion som akademisk nationalekonomi. Men den inbjuder ändå till några reflektioner i marginalen om akademien som karriär och verksamhetsområde.

Ingemar Ståhl lämnade in en avancerad utredningsrapport och fick den godkänd som licenciatavhandling. Den och några uppsatser räckte senare som meritering för professur och tjänst i Lund. Han skrev inte på engelska och publicerade sig inte i internationella tidskrifter med peer review. Han byggde som professor inte upp vare sig stora forskningsprogram, forskarskolor eller specialinstitut. Som doktorandhandledare förefaller han ha varit lätt bohemisk. Men det dagliga livet vid kaffe- och lunchborden i Lund synes ha erbjudit oavbrutet pågående postseminarier som förmodligen gav mer idéer och nytänkande stimulans än de flesta handledningstimmar.

Så kunde man bli och vara en av landets mest tongivande professorer i nationalekonomi igår. Det känns länge sedan och fjärran dagens formella befordrings- och konkurrensmeritvärdering, tryck på internationell erfarenhet och publicering. Vilken betydelse denna akademisering av akademien har för kunskapens ställning i det offentliga samtalet är ännu en öppen fråga.

Den nationalekonomiska storhetstiden nådde väl sin kulmen under tidigt 1990-tal. Symboliskt kom regeringens första initiativ om svenskt medlemskap i de europeiska gemenskaperna som ett ekonomiskt-politiskt åtgärdsförslag från finansministern. Sedan följde Lindbeckkommissionens långa katalog av krishanteringsbeslut som fick avgörande betydelse för 90-talspolitiken under både borgerlig och socialdemokratisk regering.

Men samtidigt innebar den ekonomiska vetenskapens triumfer att dess utövare inte blev lika intressanta i den offentliga debatten. Medlemskapet i EU och dess ingående och invecklade rättssystem innebar i stället snabbt en ny vår för juristerna (och i viss mån statsvetare). Under den svenska välfärdsmodellens ekonomiskt-politiska storhetstid hade juristerna alltmer fått lida av att förknippas med det gamla överhetssamhället och ett stelt regelsystem och skjutits åt sidan vid rekryteringen av det starka samhällets reformdrivande och politiskt välorienterade eller motiverade funktionärer. Avregleringar av tidigare offentlig verksamhet med dess anbuds- och tolkningstvister och den allt starkare betoningen av den enskildes valfrihet och rättigheter leder också till en period av ”juridifiering”. (Utan att närmare känna till omständigheterna är det i det här perspektivet kanske inte bara anekdotiskt intressant att Ingemar Ståhl de sista åren av sin professorstid flyttade från samhällsvetenskaplig till juridisk fakultet i Lund.)

Det skulle gå att hävda att vi de senaste 30 åren både i Sverige och världsekonomin med all tillväxt trots återkommande kriser sett en den enda vägens ekonomiska politiks seger där nationalekonomerna samtidigt gjort sig mindre eterfrågade och behövda. Men den enda vägen måste också ha sin ände som vi kanske börjar se nu med väldiga investeringsprogram under och efter

pandemin och med de nya storstilade reformambitionerna i USA hos president Joseph Biden. Då kommer förstås nationalekonomerna att vara med. Och likt Ingemar Ståhl kommer många av dem både kunna vis på svagheterna i de system som de själva varit med om att initiera och inspirera och vara med att utforma de nya alternativen.

Till de mest läsvärda bidragen i den här boken om och av Ingemar Ståhl hör Anne-Marie Pålssons kapitel om politisk ekonomi och *public choice*. Bland Ståhls kolleger är hon kanske den som fortsatt varit mest synlig i debatt och politik, en period också som riksdagsledamot för moderaterna, och där framträtt som en inte okritisk men tydlig förespråkare för en mer liberal ekonomisk politik. När detta skrivs försommaren 2021 meddelas att hon fått i uppdrag av Lärarförbundet att utreda friskolornas organisationsform och finna ett alternativ till aktiebolagen och kraven på vinstutdelning, som hon i skolsammanhanget skarpt kritiserat.

Det här ska säkert inte ses som någon ideologisk omvändelse hos Anne-Marie Pålsson. Hennes argumentation bygger på givna ekonomiska och bolagsrättsliga förhållanden. Men låt det vara ett tidens tecken att nationalekonomerna fortsatt är med oss i en ny fas som blandekonomins ingenjörer.

**Kjöller, Hanne, 2020. *Kris i forskningsfrågan. Eller vad fan får vi för pengarna?* Stockholm: Fri Tanke förlag.**

Anmälan av Anders Sundell

”Vad FAN får vi för pengarna?” frågar Hanne Kjöller i undertiteln på sin bok om forskning och forskningspolitik. Av denna frejdigt populistiska ansats får man intrycket att det nu vankas en rejäl avhyvling av både forskarsamhället och forskningspolitiken. Så är tyvärr inte fallet.

Kjöller tar upp välkända problem i forskningsvärden: replikationskrisen, publikationspress, bristande peer review och meningslös forskning. Men medan till exempel Stuart Ritchies *Science Fictions* (recenserad av undertecknad i Statsvetenskaplig tidskrift 122:4) gjorde samma sak från insidan närmar sig Kjöller ämnet från utsidan, som en betraktare. Det skulle kunna vara fruktbart, om det hade lett till orädda frågeställningar och förutsättningslösa svar.

Som det är blir det istället mest grunt. I förordet konstaterar författaren att arbetet med boken varit svårt, eftersom fältet är ”lika stort och svårgenomträngligt som Amazonas djungler”. Tyvärr blir konsekvensen att materialet till stor del utgörs av intervjuer med akademiker som själva varit aktiva i debatten, så som Magnus Henrekson och Mats Alvesson, vars ståndpunkter återges relativt okritiskt. I övrigt hänvisas påfallande ofta till ”Ted talks”, nyhetsartiklar och Wikipedia.

Grundproblemen är svåra. Ta frågan om öppen tillgång. Alla är överens om att nuvarande system, där universiteten finansierar forskningen och sköter tidskrifternas peer review men ändå måste betala dyrt för att få tillgång till de publicerade resultaten, är ineffektivt och ohållbart. Samtidigt är det för enskilda forskare svårt att kringgå systemet och avstå från att publicera sig i de mest respekterade tidskrifterna.

Kjöller redogör för problematiken, men sätter inte själv ner foten vad gäller lösningen. Hon konstaterar att det inte borde vara en känslig politisk fråga, men vill inte heller säga om den omdiskuterade Plan S är bra eller dålig. Slutsatsen blir bara att ”på något sätt måste offentligt finansierade forskningsresultat redovisas.”

Diskussionen om politisk styrning av forskning blir likaledes tvetydig. Samtidigt som Kjöllers kritiserar arroganta och verklighetsfrånvända forskare som sysslar med meningslös och oanvändbar forskning inser hon riskerna med politisk klåfingrighet och alltför detaljerad styrning. I slutsatserna argumenteras för att grundforskningen ska vara fri, medan den tillämpade forskningen borde styras mer. Men gränsdragningen dem emellan är givetvis ofta oklar, och hur resurserna ska fördelas mellan dem är också en öppen fråga. Resultatet blir inte så mycket nyanserat som luddigt när Kjöllers konstaterar att ”Jag har inget svar på frågan om var gränsen för forskarnas frihet ska dras och hur långt de folkvalda ska vara inne och styra. Men min övergripande bild är att politikerna både styr för mycket. Och för lite. Samtidigt.”

Helhetsintrycket är att Kjöllers önskar att politikerna kunde gå in och styra upp när forskningen är irrelevant och av låg kvalitet, men hålla sig borta när den är relevant och av hög kvalitet. Det är en rimlig önskan, men hela problematiken ligger i att avgöra vad som är vad. För egen del tror jag (likt Ritchie) på ökad transparens och kollegial granskning, dock inte nödvändigtvis i tidskrifternas regi. Rörelsen mot ”open science” kan förhoppningsvis motverka både trivial och opålitlig forskning på ett organiskt sätt.

Bokens handlingsrekommendationer blandar också högt och lågt på ett något oförutsägbart sätt. I slutsatserna lyfts till exempel fram att forskningsansökningar borde avkrävas ”statistiker-signerade powerberäkningar” för att få godkänt. Sådana är naturligtvis välkomna för relevanta undersökningar, men är inte uppenbart viktigare än noggrannhet i urval eller analysmetod.

Nu tillhör jag som verksam forskare antagligen inte bokens tänkta målgrupp. För den som inte är insatt i forskningsvärlden eller dess problem är det

möjlighet att boken kan ge en lättfattlig översikt. Men om målsättningen var att göra en verkligt kritisk och genomskärande granskning är slutresultatet väl tamt.



# Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Katarina Roos

## Swepsa 2021

av Katarina Roos

Så sent som för två år sedan hade Mittuniversitetet inte tidigare stått värd för förbundets årsmöte. Därför ändrades turordningen så att lärosätet skulle få stå värd för konferensen 2020. Nu har Mittuniversitetet skrivit in sig i Statsvetenskapliga förbundets historiebok som det enda lärosäte hittills som arrangerat Swepsa två gånger i rad, i digitala rum dessutom eftersom pandemin behållit greppet om samhället. Konferensen genomfördes mellan 29 september och 1 oktober och inleddes med en keynote av professor Hanspeter Kriesi vid European University Institute of Florens. Titeln för anförandet var *Is there a crisis of democracy in Europe?* Professor Kriesi svar på frågan är att det finns anledning till oro, men inte till panik. Kriesi konstaterar att stödet för demokratiska principer bland medborgare i europeiska länder är stort, men att det finns ett missnöje med hur demokratiska principer realiserats. Vidare menar Kriesi att det finns anledning att vara noggrann i hur populism definieras eftersom populism både kan uppstå som ett resultat av strukturella förändringar i samhället och som ett resultat av politiskt missnöje.

### RAPPORTER FRÅN ARBETSGRUPPNA

Totalt hölls 66 presentationer vid årsmötet. Minst en författare var på plats digitalt för att presentera, men det totala författarantalet var långt högre eftersom många papper var samförfattade. Inför konferensen hade tio arbetsgrupper annonserats varav åtta

kunde genomföras. Arbetsgruppen *Gender, politics and theory* fick för få anmälda papper och slogs, liksom förra året, samman med arbetsgruppen *Critical perspectives on power and politics*. Gruppen leddes av Sara Nylén (MIUN) och Andreas Öjehag (KAU). Sammanlagt presenterades tretton papper, och utöver uppsatsförfattarna deltog även ett antal personer som önskade lyssna utan att själva presentera. Andreas Öjehag berättar att det som förenar inte är ett empiriskt forskningsområde eller en traditionell sub-disciplin, utan det sätt på vilket många av forskarna applicerar metoder och/eller perspektiv på forskning. Det gör att deltagarna upplever stor behållning i att få läsa, kommentera och få kommentarer från andra forskare som arbetar med liknande perspektiv, om än i andra fält. Andreas berättar vidare att det öppnade upp för djuplodande samtal kring teoretiska antaganden, tolkningar och tillvägagångssätt.

Miljögruppen *Environmental politics* brukar vara en av de större grupperna, men denna gång var den något mindre med åtta deltagare och fem paperpresentationer. Stefan Linde som var ordförande berättar att diskussionerna var goda och att samtliga författare fick konstruktiva kommentarer på sina uppsatser trots den relativt begränsade storleken på gruppen. Uppsatserna utgjorde en bra blandning av såväl teoretiska som empiriska bidrag, med olika metodologiska och vetenskapsteoretiska utgångspunkter, och rörde allt från naturresursförvaltning, till sociala proteströrelser, klimatflyktingar, klimatlagar och miljövänligt beteende bland väljare.

I arbetsgruppen *Political behavior and parties* (swepop) presenterades nio papper, och utöver författarna deltog också ytterligare en handfull personer som inte presenterade egna papper. Niklas Bolin som tillsammans med Stefan Dahlberg var ordförande i gruppen berättar att det var en god balans mellan seniora forskare och doktorander. Majoriteten av texterna behandlade svenska förhållanden, även om det fanns fallstudier från andra länder samt komparationer med data från flera olika länder. Det var en viss övervikt mot kvantitativt orienterade papper.

Arbetsgruppen *Challenges to democracy, answers from political theory* leddes av Josef Hien (MIUN) och sju papper presenterades. Många olika teman behandlades, bland annat den mörka sidan av socialt kapital, liberala normer och värderingars rötter och högerextremism.

Arbetsgruppen som samlar förvaltningsforskning i bred bemärkelse brukar vanligtvis vara en av de största, så även denna gång. Totalt presenterades elva papper i gruppen *Public administration and governance*. Ordförande var Evangelia Petridou (MIUN) och Petra Svensson (HH). Ordföranden valde att uppmana gruppdeltagarna att skicka sina tankar och reflektioner till förbundsredaktören, vilket några också gjorde. Simone Grännsjö (MIUN), som deltog i gruppen, berättar att flera av de texter som behandlades rörde offentliga institutioners arbete med klimatrelaterade frågor och att teman som togs upp var miljömedveten offentlig upphandling, sociala frågor integrering i klimatarbete, sektorsövergripande samverkan och kommunal krisberedskap. Andra teman var aktörer i offentlig sektor som driver policyförändring, statlig granskning, relationen i styrningen mellan stat och kommun och relationen mellan politik och förvaltning. Linn Antonsson (UMU) menar att det var värdefullt att kunna delta för att observera konferensformatet och att det var intressant att få läsa texter som inte är helt färdiga för publicering.

Arbetsgrupperna *European studies and International Relations* och *Comparative Politics* slogs, liksom föregående år, samman. John Högström (MIUN), som var ordförande för gruppen, berättar att tio abstracts hade lämnats in. Efter två sena återbud blev det åtta paperpresentationer. Från gruppen rapporteras bra och givande samtal om hur texterna skulle kunna vidareutvecklas.

Arbetsgruppen *Migration and Integration – structures, policies and actors* leddes av Gustav Lidén (MIUN) och Jon Nyhlén (SU). Sju papper presenterades av lika många författare, men det sammanlagda antalet författare bakom uppsatserna var tretton. Ytterligare en deltagare som inte presenterade något papper deltog. Flera svenska lärosäten var representerade, men även vårt östra grannland Finland var väl representerat med deltagare från Helsingfors och Tammerfors universitet. Gustav Lidén berättar att några teman var återkommande, såsom analyser av policyförändringar av den så kallade europeiska flyktingkrisen 2015. De papper som presenterades fokuserade på olika analysnivåer, europeiska och nordiska länder men även jämförelser mellan svenska kommuner. Andra papper bjöd på en internationell utblick, bland annat en analys av hur människor i diaspora behandlas av auktoritära hemländer och en studie som visar hur politiskt intresse och auktoritära värderingar hänger samman med inställning till flyktingpolitik. Ytterligare andra papper var mer lokalt orienterade. Ett bidrag undersökte social exkludering i utsatta bostadsområden. De papper som presenterades uppvisade stor metodologisk bredd, vilket får betraktas som en av forskningsfältets styrkor.

Arbetsgruppen *Risk Assessment, Risk Analysis, and Crisis Management* var nykomling vid Swepsa 2020. Gruppens ordförande Pär Olausson (MIUN) berättade då att det i gruppen uttryckts en intention och förhoppning om att bli en återkommande grupp, en ambition som realiserades denna gång. Pär Olausson delade ordförandeskapet

med Christine Große (MIUN). Gruppen hade tretton deltagare och sex presentationer. Företrädare för Risk and crisis research centre (RCR) vid Mittuniversitetet presenterade RCR Simulation Lab, en tekniskt avancerad labmiljö som kan användas för simulering av olika situationer och miljöer.

## REFLEKTIONER UTFRÅN ARBETSGRUPPERNAS RAPPORTER

I egenskap av förbundsredaktör brukar jag kontakta arbetsgruppernas ordförande och be om korta rapporter från respektive arbetsgrupp. I förra årets rapporter noterade några ordföranden att det digitala formatet medgav att deltagare kom och gick under workshopens gång. Någon sådan notering fanns inte i årets rapporter. Kanske betyder det att vi numera betraktar närvaro som norm även i det digitala konferensrummet. Eller så stavas normen numera svängdörrar. Vi kanske har vant oss vid att befinna oss i, och röra oss mellan, många olika sammanhang och situationer (nästan) samtidigt, enbart separerade av några knapptryckningar. Jag kan inte låta bli att undra. Hur kommer konferenser att genomföras post-covid? Kommer vi att återgå till det gamla eller har normerna för deltagande vid och genomförande av internationella vetenskapliga konferenser förändrats för alltid? Kommer forskarsamhället verkligen att återgå till konferenser som kräver långa resor i detta klimatkrisens tidevarv?

En stor fördel med det digitala konferensrummet är att det möjliggör brett deltagande. Några av dem som tagit chansen att lyssna på samtalen i arbetsgrupperna utan att själva presentera är doktorander. Just för den gruppen kan det digitala formatet var en fördel, då det inte medför vare sig rese- eller konferenskostnader. Å andra sidan är byggandet av nätverk oerhört viktigt, inte minst för doktorander. Om framtidens konferenser fortsatt kommer att hållas i digitala konferensrum är det viktigt att skapa utrymmen i schemat för just nätverkande.

Det är en utmaning, men långt ifrån omöjligt.

I förbundets styrelse har det vid några tillfällen uttryckts farhågor för att deltagandet ska sjunka i det digitala formatet. Den senaste gången som årsmötet genomfördes på plats var 2019 och då presenterades omkring 90 papper. Motsvarande siffra i år var 66, vilket är en ökning i jämförelse med föregående år då det var cirka 50. De flesta arbetsgrupper har minskat under samma tidsperiod, sett till antal paperpresentationer, men det är inte fråga om några dramatiska minskningar. I två arbetsgrupper har antalet papper däremot halverats under samma period, vilket kan bero på formatet men också på helt andra eller slumpmässiga orsaker. Det har alltså skett en viss minskning av antalet papper som presenterats under den senaste treårsperioden. För årsmötet 2018 finns ingen uppgift på antal papper, men däremot på antal deltagare som enligt verksamhetsberättelsen för det aktuella året var 150. Året innan var motsvarande siffra 93. Något exakt deltagarantal för 2020 och 2021 har jag inte men utifrån antalet papper torde det ha också ha minskat.

Som förbundsredaktör har jag vid de senaste årsmötena ägnat mig åt att analysera författarkonstellationer, andel kvinnliga respektive manliga författare, samt språk bland de papper som presenterats på Swepsa. Någon motsvarande analys har jag inte gjort denna gång men av de 47 av totalt 66 titlar som jag har tillgång till är två (!) på svenska. Resterande är skrivna på engelska. Det är förvisso ett uttryck för rationalitet, men vad händer på lång sikt med svenskan som vetenskapligt språk?

## STATSVETENSKAPLIGA FÖRBUNDETS ÅRSMÖTE — NY STYRELSE OCH ÅRSMÖTESFÖRHANDLINGAR

Patrik Hall som varit ordförande och Magnus Erlandsson som varit sekreterare under två år avslutade sina uppdrag. Till ny ordförande valdes Douglas Brommesson och till ny sekreterare valdes Johanna Jormfelt.

Båda är verksamma vid Linnéuniversitetet. Även i styrelsen blev det några förändringar. Sex ledamöter lämnade styrelsen: Annika Fredén (KAU), Khalid Khayati (LIU), Magnus Hagevi (LNU), Henrik Oskarsson Ekengren (GU), Annica Sandström (LTU) samt Gustav Sundqvist (MDH). De nya ledamöterna som ersatte dessa är David Olsson (KAU), Mariana Gustafsson (LIU), Anna Bendtz (GU), Charlotta Söderberg (LTU), Jörgen Ödalen (MDH), samt Patrik Hall (MAU). Martin Karlsson (ORU), Niklas Bolin (MIUN), Sara Svensson (HH), Anna Michalski (UU), Dalia Mukhtar-Landgren (LU), Therese Bjärstig (UMU), Ulrika Mörth (SU), Ann-Catherine Jungar (SH) samt Kjell Engelbrekt (FHS) omvaldes samtliga. Thomas Larue, som är sekretariatschef för utvärderings- och forskningssekretariatet i riksdagen, och Tove Dannestam, som är chef för omvärld och samverkan på myndigheten för tillgängliga medier, omvaldes som allmänrepresentanter.

Den numera avslutade pilotutvärderingen som Vetenskapsrådet gjort av ämnet statsvetenskap behandlades under punkten verksamhetsberättelse. Tidigt i processen tog styrelsen initiativ till en gemensam skrivelse till Vetenskapsrådet. Patrik Hall redogjorde för styrelsens arbete under året och innehållet i den skrivelse som skulle sändas till Vetenskapsrådet efter årsmötet. Den innehåller sju kritiska punkter och finns att läsa i sin helhet i möteshandlingarna inför årsmötet på Statsvetenskapliga förbundets hemsida. Bland annat riktas kritik mot att kriterierna för att mäta samhällelig "impact" inte framgick i början av processen, och att de utvärderingskriterier som sedan tillämpades var ottydligt formulerade och mer orienterade mot traditionell vetenskaplig grund än "impact". Syftet med och tidpunkten för utvärderingen problematiseras också.

På dagordningen stod även en stadgeändring som den avgående styrelsen hade lagt fram. Initiativet kom från Patrik Hall som väckt frågan i styrelsen under det gångna verksamhetsåret. När han i egenskap

av ordförande skulle besvara en enkät från International Political Science Association (IPSA) blev han varse att det inte fanns något i förbundets stadgar om akademisk frihet. Styrelsen menade i likhet med Hall att det fanns ett behov av stadgeändring. Årsmötet välkomnade stadgeändringen, men några mötesdeltagare menade att den föreslagna formuleringen inte var tillräckligt specificerad. Det påtalades bland annat, att det ibland är det egna lärosätet som har intentioner eller agerar på ett sådant sätt att det riskerar att inskränka eller kringskära den akademiska friheten. Den föreslagna formuleringen som var att "Förbundets uppgift är, ...att värna den akademiska friheten" fick ett tillägg i slutet "i forskning och undervisning". Stadgeändringen skickar viktiga signaler såväl inåt i förbundet som mot det omgivande samhället.

I samband med årsmötet lämnades stafettpinnen vidare till Örebro universitet för arrangemang av Swepsa 2022, som äger rum 28–30 september.

## STATSVETENSKAPLIGA FÖRBUNDETS PRISER

Vid årsmötet brukar även ett antal priser tillkännages. Pris för bästa uppsats till yngre forskare som presenterades vid Swepsa 2020 blev Anton Ahlén, som är doktorand vid Uppsala universitet som presenterade ett paper med titeln "A progressive dilemma? Investigating cross-country variations in family immigration policy through the lens of welfare state regimes".

Vid årsmötet brukar också Statsvetenskapliga förbundets pris för bästa uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift annonseras. Vinnare blev denna gång Martin Ericsson som författat uppsatsen "Partierna, rösträtten och medborgarskapet. Riksdagsdebatten om utlandssvenskars och icke-medborgares rösträtt efter år 1921" som publicerades i Statsvetenskaplig tidskrift nr 2/2020. Martin Ericsson är docent i historia vid Lunds universitet.

Slutligen en påminnelse om att Statsvetenskapliga förbundet också delar ut ett pris för bästa bok om svensk politik. Det instiftades 2014 och delas ut vart tredje år. Nästa gång priset delas ut är i samband med årsmötet 2022. Böcker som kan nomineras till nästa prisutdelningstillfälle ska ha ett publiceringsdatum inom tidsperioden 2018–2021. Mer information om vilken typ av böcker som kan nomineras och om nomineringsförfarande finns tillgänglig på förbundets hemsida.

Katarina Roos är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-post: [katarina.roos@umu.se](mailto:katarina.roos@umu.se)

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

