

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 124 · 2022 / 2

Ny följd, årg 100. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen.

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

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Björn Östbring*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Katarina Roos*

**REDAKTIONSRÅD** *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** 2022 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.statsvetenskapligtidskrift.org

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2022

**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 2022 med sin 124: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 2022 will be issuing its 124th 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 2022 / 2

## Tema: Barn, unga och demokrati

<b>JONATHAN JOSEFSSON &amp; BENGT SANDIN</b> Inledning: Barn, unga och demokrati... 333	333
<b>BENGT SANDIN, JOHANNA SKÖLD &amp; JOHANNA SCHIRATZKI</b> Var går gränsen för statens ansvar? Upprättelseprocessen för dem som vanvårdats i samhällsvård ur ett historiskt perspektiv på normalitet, aga och barns rättigheter..... 349	349
<b>ANDERS KASSMAN &amp; JOHAN VAMSTAD</b> Historiska förändringar av ungdomars engagemang i civilsamhället – en demokratifråga?..... 379	379
<b>JONATHAN JOSEFSSON</b> Lyssnandets politik. Barns och ungas politiska representation i en tid av restriktiv migrationspolitik..... 399	399
<b>LINDE LINDKVIST</b> Från välfärdsrättigheter till humanitär rätt. Om Sveriges roll i arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter, 1978–1989 ..... 421	421
<b>GUNNEL GUSTAFSSON</b> Barns inkludering i demokratin. Nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande..... 439	439

## Uppsatser

<b>FREDRIK N G ANDERSSON</b> Frivillig anpassning eller tvingande restriktioner? Överdödligheten, pandemibekämpningen och den ekonomiska utvecklingen i Europa under 2020..... 463	463
<b>GISSUR Ó ERLINGSSON &amp; ANDERS FOLKESSON</b> Mellankommunal samverkan – är det värt det? En explorativ ansats ..... 493	493
<b>KAJSA HAMMARGÅRD</b> EU:s nya ”därbyråkrati”? Svenska tjänstemäns dilemman under Frontex-uppdrag 2014–2017 ..... 511	511
<b>JOHAN WÄNSTRÖM</b> Politisk styrning i små kommuner. Samma mönster som i stora?..... 541	541

## Litteraturgranskningar

- Robert Skidelsky: *What's Wrong with Economics: A Primer for the Perplexed*.  
Anmälan av Benny Carlson ..... 561
- Anders Ivarsson Westerberg, Agneta Andersson, Eva Anskär, Daniel Castillo,  
Magnus Falk & Anders Forssell: *Papper, pengar & patienter: Primärvården i  
administrationssamhället*.  
Anmälan av Patrik Hall ..... 566
- Susanne Schattenberg: *Brezhnev: The Making of a Statesman*.  
Anmälan av Tony Ingesson ..... 571
- Anders Lidén: *Diplomati i praktiken*.  
Anmälan av Christer Jönsson ..... 575

## Statsvetenskapliga förbundet

- KATARINA ROOS** Ett öppet vetenskapssystem: att plocka fler och större  
frukter i forskning? ..... 579

### **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.

**Tema: Barn, unga och demokrati**



# Inledning: Barn, unga och demokrati

Jonathan Josefsson & Bengt Sandin

## Inledning

I Sverige uppmärksammar vi nu 100-årsjubiléet av införandet av allmän och lika rösträtt 1918–1921. Sedan reformerna i början av 1900-talet har rösträtten och valbarheten utvidgats och fler grupper har getts möjlighet till demokratiskt deltagande. Samtidigt som denna expansion av medborgarskap har inkluderat fler grupper än tidigare kvarstår begränsningar i demokratiskt deltagande för andra. Inte minst gäller detta i relation till de ca 20 % av Sveriges befolkning under 18 år som inte har rösträtt och inte är valbara till politiska församlingar eller som partiföreträdare. Att barn är medborgare och har rättigheter framstår idag som en självklarhet i en demokrati som Sverige. Barn under 18 års ålder har fått allt större erkännande som egna rättighetsbärare och allt fler välfärdsinstitutioner har utvecklats under 1900-talet för att representera barn och unga. I stor utsträckning har den politiska representationen av barn och unga de senaste decennierna inte minst handlat om att bygga institutioner, lagstiftning och procedurer för att skydda gruppens rättigheter i linje med FN:s barnkonvention. Men trots vad som kan beskrivas som ett historiskt genombrott för barn och ungas rättigheter så har underåriga inte getts möjlighet till samma politiska medborgarskap som den ”vuxna” befolkningen (Wall 2012, Cummings 2020). Sedan myndighetsåldern och åldersgränsen för att få rösta och vara valbar till politiska församlingar i Sverige fastställdes till 18 år 1974 så har frågan om åldersgränser och ungas demokratiska deltagande, även om den berörts i utredningar, lyfts fram i riksdagsmotioner och engagerat civila samhället, inte lett till några avgörande beslut eller förändringar (Josefsson & Sandin 2021).

Barns och ungas demokratiska och politiska representation har i stället tagit andra vägar. Inrättandet av Barnombudsmannen, Elevombudsmannen och

Jonathan Josefsson och Bengt Sandin är verksamma vid Tema Barn, Institutionen för Tema, Linköpings universitet.

E-post: jonathan.josefsson@liu.se; bengt.sandin@liu.se

Myndigheten för ungdoms och civilsamhällesfrågor, liksom implementeringen av barnkonventionen i sektorer som skola, vård, socialt arbete och kommunalt organiserade ungdomsråd har tydligt markerat att man från statsmaktens sida sett ett behov av att formalisera representationen av den unga grupp i samhället som inte har rösträtt eller är valbar till politiska församlingar.

Frivilligorganisationernas arbete för barns rättigheter kan också uppfattas som ett sätt att kollektivt representera barn och unga liksom alla de politiska och ideella ungdomsorganisationerna. Denna representation av barn och unga kompletterar naturligtvis familjerna som representant för gruppen i ett demokratiskt samhälle och pekar på myndigheters och samhällets övergripande ansvar för barns och ungas levnadsvillkor.

Dessa kollektiva former för demokratisk representation står samtidigt och delvis i konflikt med föreställningen om att också unga individer har rätt att representera sig själva och ges en egen autonom röst. Utvecklingen av barnpolitiken i Sverige och internationellt har från 1970-talet i allt större utsträckning betonat barns, inte bara sociala rättigheter, utan också politiska röst och rätt till delaktighet i beslut som rör deras individuella livsvillkor och samhällets långsiktiga utveckling. Krav på ökat politiskt inflytande har också väckts av barn och unga själva vilket till exempel illustreras genom deras deltagande i omfattande protester världen över i frågor om klimat, migration, demokrati, rasism, vapenkontroll, polisvåld och ojämlikhet (Bessant 2021, Giugni & Grasso 2021, Josefsson & Wall 2020).

Vi ser således en rad samhällsutmaningar som påverkar barn och ungas förhållande till demokrati och politisk representation. I det här temanumret har vi samlat ett antal empiriska och teoretiska undersökningar om barn och ungas egna demokratiska deltagande och hur de representeras av andra i en samtida demokrati som Sverige. På detta sätt vill vi bygga vidare på de pågående kritiska diskussionerna inom statsvetenskapen om demokrati och representation (Disch 2019, Nagel & Smith 2013, Pitkin 2004, Runciman 2007, Urbinati & Warren 2008) och en växande mängd studier om barn, unga och politik (för några exempel se Sandin et al kommande 2022, Beier 2020, Bessant 2021, Cummings 2020, Goddard et al 2005, Nakata 2015, Holzscheiter 2010, Holzscheiter et al 2019, Kallio & Häkli 2013, Wall 2021). Vi vill därmed också peka på några av de möjligheter som ett särskilt fokus på barn och unga som politiska subjekt kan erbjuda för vår grundläggande förståelse av demokrati och politisk representation.

## **Demokrati och politisk representation i ljuset av barn och unga**

Under 1960- och 1970-talet kan vi se hur det akademiska intresset för unga människors rättigheter och demokratiska deltagande fick ett ökat genomslag (Hawes 1991, Margolin 1978, Holt 1974, Schrag 1975, Grossberg 2012). Det skedde i ett



internationellt sammanhang av medborgarrättsrörelser och en samhällsvetenskaplig forskning som i större utsträckning kom att intressera sig för de bredare samhällslagrens historia och samtida levnadsvillkor. I kölvattnet av arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter som antogs 1989 och en rad andra nationella och internationella förändringsprocesser, kom den akademiska litteraturen om barn och unga som rättighetsbärare, deras deltagande och rätt att bli hörda att växa markant under 1990-talet (Archard & Macleod 2002, Broberg 1993/94, Hallet & Prout 2003, Lundy 2018, Quennerstedt 2013, Reynaert et al 2009).

I ett svenskt sammanhang har forskning i fältet fokuserat på barns och ungas erfarenheter av mötet med välfärdsinstitutioner och hur politik om barn och familj har utvecklats i relation till välfärdsstaten. Ett exempel på detta är hur den barndomshistoriska forskningen har problematiserat barns aktörsskap i relation till samhällets åtgärder i olika avseenden (Bergman & Johansson 2002, Hallberg 2017, Lindgren 2006, Littmark et al 2018, Lundström 1993, Sandin & Halldén 2003, Sundkvist 1993, Weiner 1994, Sjöberg & Sköld 2021).

På senare år har svensk liksom internationell forskning i stor utsträckning präglats av frågor om Barnkonventionens implementering (Holzscheiter et al 2019, Leviner 2018, Ponnert & Sonnander 2019, Reynaert 2009, Quennerstedt 2013). I en annan del, som anknyt till discipliner som historia, sociologi och statsvetenskap, har studier också empiriskt och teoretiskt uppmärksammat hur barn och unga har agerat som politiska aktörer och på olika sätt har protesterat mot orättvisor och krävt ökat demokratiskt inflytande (Bessant 2021, Cummings 2020, Giugni & Grasso 2021, Josefsson & Wall 2020, Pickard 2019, Taft 2019). Även om dagens politiska proteströrelser som drivs av barn och unga både i forskning och i offentlig diskussion ofta framställs som ett historiskt nytt fenomen, till exempel i samband med de globala klimatprotesterna (Holmberg & Alvinus 2020, Wahlström et al 2019), så visar forskningen snarare att barn och ungas politiska mobilisering riktad mot det politiska etablissemang har varit återkommande och kännetecknande för 1900- och 2000-talets politiska historia. Från politisk organisering i samband med demokratiseringsprocesserna i början av 1900-talet, via skolstrejker, medborgarrättsrörelser och internationella freds- och miljörörelser under seklets mitt fram till senare tids globala mobiliseringar för rättvisa, fred, progressiv klimatpolitik och mot rasism, polisvåld och utvisningar av asylsökande (Berggren 1995, Bessant 2021, Cunningham & Lavalette 2016, Myers 2014, Bocking-Welch 2016, Heidenblad & Kaijser 2018, Kotek 2003, Hinton 2020, Josefsson 2017). På senare år har särskild uppmärksamhet också ägnats barns och ungas politiska deltagande och mobilisering i sociala medier (Bäck et al 2019, Billur 2020, Buhre 2022, kommande) och internationella politiska arenor (Beier 2020, Beier & Tabak 2021, Holzscheiter 2010, 2016; Thew 2019, Kwon 2019). Denna forskning har i sin tur också fördjupat de teoretiska diskussionerna om var, hur och när barn och unga handlar politiskt och vad detta får för konsekvenser för hur vi ser

på demokrati och representation (Josefsson & Wall 2020, Nakata & Bray 2020, Nishiyama 2017, Rollo 2021, Wall 2012, 2022).

Även om barn och ungas rättigheter och politiska deltagande har fått allt större erkännande de senaste decennierna, så har forskare också fört en kritisk diskussion om vilka de politiska effekterna av detta är. Man har noterat att implementeringen av barns rättigheter att delta inte självklart innebär att barns och ungdomars livssituation förbättras eller att ungas upplevelser av orättvisor erkänns (Josefsson 2017, Quennerstedt 2013, Reyneart et al 2012). Även om institutionaliseringen av barns och ungas rättigheter har skapat nya utrymmen för deras deltagande i beslutsprocesser som berör dem, så har denna samtidigt blivit ett instrument för, och en integrerad del av, artikuleringen av en rad olika politiska intressen och olika aktörers möjligheter att styra, reglera och kontrollera barn och unga (Gallagher & Gallacher 2008, Hart 2013, Hellet & Prout 2003, Holzscheiter et al 2019, James 2007, Kwon 2019, Sandin 2018).

I statsvetenskaplig forskning har diskussionen om ungas demokratiska deltagande bland annat fokuserat på jämförande och kvantitativa studier av ålderns betydelse i framförallt den myndiga delen av befolkningen för rösträtt och i förhållande till valdeltagande, attityder, tillgång till politiska ämbeten, medborgerlig kompetens och politiska effekter av reformer (Amnå et al 2016, Eichhorn & Bergh 2020, Eichhorn & Berg 2021, Hart & Youniss 2017, Sundström & Stockemar 2021, Stockemar & Sundström 2019, Öhrvall 2018). Det rör sig om en tradition som slogs an redan tidigt i svensk statsvetenskaplig forskning genom exempelvis Herbert Tingstens arbete på 1930-talet och som också uppmärksammade de yngre väljarnas politiska mobilisering (Tingsten 1937). Sedan 1990-talet kan vi notera hur mycket av forskningen om politiska attityder och väljarbeteenden har uppmärksammat ungas minskade engagemang för politik och demokrati (Amnå 2009, Dahl 2018, Martin 2012, Sloam 2016, Norris 1999) samtidigt som unga människors deltagande i traditionella politiska former förefaller ha minskat till fördel för andra kollektiva och frågespecifika mobiliseringar på sociala medier och i utomparlamentariska proteströrelser (Bessant 2021: 3, Pickard 2019).

I ett annat stråk har statsvetare och politiska filosofer ägnat uppmärksamhet åt politiskt teoretiska frågor om huruvida och i vilken utsträckning barn och unga bör få rösta och vara valbara, och i sådana fall på vilka grunder och vid vilken ålder (Chan & Clayton 2006, Cowley & Denver 2004, Hart & Youniss 2017, Wall 2014, 2021, Eichhorn & Bergh 2020, Cummings 2020, Holt 1974, Schrag 1975). Även i ett svenskt sammanhang har denna fråga tagits upp under årens lopp av både statsvetare, historiker och kulturvetare (Beckman 2018, Gustafsson 2001, Olson 2008, Rönnberg 2014, SOU 2016:5, Weibull & Kung 1987). Argument har presenterats för och emot sänkningar, eller helt borttagande av åldersbegränsningar av rösträtten, men också mer principiella frågor om var gränserna för demos och politiskt medborgarskap ska dras.

Forskning har också uppmärksammat hur man principiellt kan förstå sänkningarna av rösträttsåldern i Sverige under 1900-talet. Ludvig Beckman ställer frågan om vilka intressen som motiverat aktörerna och vilka idéer som tjänat som motiv och format argumenten för beslut om förändringar i rösträttsåldern och konstaterar att rösträttsålderns förändring närmast kan förklaras av partiernas egennyttan och med syfte att nå valframgång (Beckman 2018). I sin studie av förändringar i rösträtts- och valbarhetsåldrar under 1900-talet visar Jonathan Josefsson och Bengt Sandin att de höjningar som skedde i rösträttsåldern i samband med reformerna 1909 - 1921, från 21 år till 24/23 år till andra kammaren och kommunerna, och 27 år till landstingen och till första kammaren, hade stor betydelse för att nå en kompromiss om "Allmän och lika rösträtt" och möjliggöra en kontrollerad övergång till demokrati (Josefsson & Sandin 2021).

Höjningen av rösträttsåldern i samband med införandet av allmän och lika rösträtt, då kvinnor fick rösträtt, innebar därmed samtidigt att en stor grupp unga, myndiga och politiskt aktiva undantogs från utvidgningen av rösträtten. Det skulle dröja ända till 1930- och 1940-talet innan det politiska läget möjliggjorde en sänkning av rösträttsåldern till 21 år och till 1960- och 70-talet då en sänkning och synkronisering av rösträtt-, valbarhets- och myndighetsåldern till 18 år skedde i och med 1974 grundlagsändringar.

Även om det från akademiskt och politiskt håll i Sverige sedan 1970-talet återkommande har framförts argument för att sänka rösträttsåldern till exempelvis 16 år eller ta bort den helt, och ett antal andra länder har sänkt rösträttsåldern till 18 år sedan 1980-talet (Eichorn & Berg 2021), så har frågan om ytterligare sänkningar hittills inte lyfts fram med högre politisk prioritet i Sverige. Delvis kanske detta kan förstås, till viss del motsägelsefullt, som ett uttryck för att barns rättigheter stärkts i en rad andra avseenden och att statsmakten istället har lagt tonvikten vid andra sätt att representera barn och unga, till exempel genom kollektiva institutionella lösningar och implementering av FN:s barnkonvention (se till exempel flera av bidragen i detta temanummer: Sandin et al, Gustafsson samt Josefsson).

På ett mer övergripande plan så har barns och ungas politiska roll i flertalet av standardverken om demokrati och politisk representation antingen negligerats eller endast berörts marginellt (se till exempel Christiano & Bajaj 2021, Dahl 1989, Gustafsson 2021, Pitkin 1967, Wall 2012). Barn och unga har i deras egenskap av att vara underåriga företrädesvis blivit betraktade som "blivande medborgare" eller som att stå utanför den politiska sfären (Beckman 2018, Besant 2021, Cummings 2020, Josefsson och Sandin 2021, Nakata 2015, Nakata & Bray 2020, Olsson 2008, Schrag 1975, Wall 2012, 2021).

Demokratiforskningen har, implicit eller explicit, i stor utsträckning utgått från antagandet om att politiska rättigheter och politiskt deltagande i första hand är förknippat med vuxna, det vill säga den myndiga delen av

befolkningen. Den grundläggande demokratiska principen om att alla de som berörs av politiken skall kunna påverka den förefaller inte ha uppfattats som en så intressant forskningsfråga när det rör barn och unga. Att representationen av unga tar andra vägar och ges andra innebörder i relation till familjen, civilsamhällesorganisationer, myndigheter eller professionella har också tilldragits begränsat intresse i huvudfåran av demokratiforskningen. I den bemärkelse har barn inte tagits på allvar som politiska subjekt, även om frågan om demokratins avgränsningsproblem under många år har rönt stor uppmärksamhet i statsvetenskapen.

Det svala intresset för åldersgränsernas betydelse för vilka som utgör "demos" och därmed ges tillgång till politiska rättigheter står i kontrast till den större uppmärksamhet som riktats mot kategorier som genus, etnicitet, klass och utländskt medborgarskap. Historiskt har barn och ungdomsgrupperna varit betydligt större än vad vi ser i Sverige idag och har därför också utgjort ett starkare hot eller en potentiell positiv förändringskraft. Till exempel stod cirka 40 % av Sveriges befolkning utan rösträtt på grund av åldersbegränsningarna efter införandet av "Allmän och lika rösträtt" 1921, och i delar av världen utgör idag de under 18 år upp till 50 % av befolkningen. Konflikter mellan barns och ungas krav på politiskt inflytande och hur de representeras av etablerade institutioner är därför en viktig fråga inte bara för demokratier i det globala nord, utan i högsta grad också i det globala syd (de Castro 2020).

Barndomen och ungdomen har kommit att representera en gräns mellan den myndiga och den omyndiga befolkningen, mellan de som kan representera sig själva genom traditionella politiska institutioner, och de som huvudsakligen representeras på annat sätt. Barndomen utgör därmed en central kulturell och social gräns med laddade politiska innebörder. Och som forskningen har visat är det också i högsta grad en historiskt föränderlig gräns som påverkar uppfattningar om hur barn representeras bäst (Sandin 2014). På detta sätt blir barndomen och åldersgränser viktiga för att förstå demokratins förändring och hur olika former av representation speglar centrala demokratiska värden och innebörder.

Till exempel, hur kan vi i ljuset av barn och unga studera och förstå grundläggande principer som att politiska representanter ska ges auktoritet att representera den grupp de företräder och ska kunna utkrävas ansvar? Många av de organisationer och myndigheter som har växt fram inom det svenska politiska systemet för att företräda barn och ungas röst och rättigheter har varken getts auktoriteten av gruppen barn och unga, eller kan utkrävas ansvar genom att avsättas till exempel genom val (Josefsson i detta nummer). I kontrast kan vi se hur exempelvis ungdoms- och elevorganisationer både kan ge auktoritet och utkräva ansvar genom interna demokratiska processer. Det är också uppenbart att samhällsförändringar och utvecklingen av barns rättigheter även har stimulerat alternativa lösningar för hur barn representeras. Inrättandet av

Barnombudsmannen och Barn- och Elevombudet var ett tydligt uttryck för viljan att politiskt representera barn och unga som kollektiv och som individer med utgångspunkt i FN:s barnkonvention, men som inte omfattar en möjlighet för unga individer att påverka politiken genom att välja representanter i allmänna val.

I ombudsmannskapet förefaller auktoriteten hämtas från nationell och internationell lagstiftning om barns rättigheter och experter, liksom genom att myndigheter och organisationer i återkommande undersökningar ”lyssnar på barn”. En i grunden paternalistisk lösning på ungas representation som stöds av barnkonventionens utgångspunkt att de under 18 år inte är helt beslutskompetenta och beroende av den ”fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga”.

Som Hanna Pitkin (2004) med kraft understrukit, så betraktas representation allt som oftast som ett sätt att förverkliga demokrati, men som diskussionen ovan antyder så behöver vi också hitta sätt att studera den politiska representationen av barn och unga både som en fråga om inflytande och som en del av styrningen av samhället, barn och unga. Och som poängterats i den statsvetenskapliga debatten liksom i forskning om barn, unga och politik de senaste åren så finns ett behov av att studera demokrati och politisk representation också utanför den representativa demokratins traditionella institutioner (Disch et al 2019, Nagel & Smith 2013, Kallio & Häkli 2013, Wall 2012).

## Temanumrets bidrag

Hur kan vi då angripa dessa frågor? I följande avsnitt beskriver vi kort på vilka sätt de olika artiklarna i detta temanummer lämnar viktiga bidrag till vår förståelse för barn, unga, demokrati och representation. Ambitionen är, som vi påpekat ovan, inte att detta nummer ska vara heltäckande. Detta forskningsområde pekar fortfarande mot stora delar utforskad mark och det förefaller vara ett omöjligt uppdrag att i detta sammanhang fullfölja alla de vägar som öppnar sig. Istället vill vi ge några exempel på den forskning som görs idag och peka på hur man kan empiriskt och teoretiskt närmar sig dessa frågor i mötet mellan olika discipliner och fält. Vilka metoder, material, frågor och begrepp använder vi oss av för att utforska barn, unga, demokrati och politisk representation? Vilka resurser finns att tillgå i samtida studier av politik och på vilka sätt kan undersökningarna i detta nummer tillföra nya insikter om demokrati och politisk representation?

I den inledande artikeln, *Var går gränsen för statens ansvar? Upprättelseprocessen för dem som vanvårdats i samhällsvård i ett historiskt perspektiv på normalitet, aga och barns rättigheter* närmar sig Bengt Sandin, Johanna Sköld och Johanna Schiratzki tematiken barn, demokrati och representation med utgångspunkt i frågan om barn och vanvård. De granskar hur staten och dess myndigheter har agerat som företrädare för barn och deras rättigheter i

relation till individen, familjen och institutioner i framväxten av det svenska välfärdssamhället. I fokus står statens historiska och nutida ansvar för att skydda barn från våld, och vad som kan förefalla paradoxalt, hur staten i vissa fall också utövade våld i syfte att fostra. På ett övergripande plan väcker detta frågor om vem som för barns talan men också hur ansvar för detta kan utkrävas idag för historiskt begångna handlingar.

Deras analyser av lagar och författningar, stadgor, föreskrifter och förarbeten inom olika rättsområden under 1900-talet visar på de djupa rötter som frågan om barnskydd har i Sverige och hur gränser och normer för detta har förändrats över tid. Analyserna komplicerar bilden av att staten har agerat på ett enhetligt sätt. Istället visar de hur normförskjutningar och institutionella förändringar har skett i olika faser och i olika samhällssektorer och rättsområden. De visar också hur normförskjutningar fått konsekvenser inte bara för institutioners förändrade förhållande till barnaga, men också för hur staten först begränsat myndigheternas rätt att utöva aga och sedan begränsat föräldrars agarätt. Barns rätt till fysisk integritet förutsatte att man också hävdade att staten hade rätt att skydda barnen i familjen. Familjen stod inte utanför lagen. Artikeln anknyter till den "historiska vändning" inom demokratiforskningen som efterfrågar mer av noggranna empiriska undersökningar om demokratins multipla och icke-linjära ursprung samt betydelsen av specifika historiska, sociala, kulturella och ekonomiska förutsättningar för att förstå demokratins utveckling (Cappocia & Ziblatt 2010).

Artikeln lämnar också ett bidrag till vår kunskap om barn som rättighetsbärare genom att peka på de nationella historiska rötter som finns till barns rättigheter och hur dessa har förhandlats och formulerats successivt under framväxten av den svenska demokratin. En historieskrivning som skiljer sig från en idag vanligt förekommande föreställning om att barns rättigheter i första hand introducerades och spreds genom antagandet av internationella överenskommelser som FN:s konvention om barnets rättigheter 1989 och där idén om barns rättigheter mer eller mindre likställs med de artiklar och principer som fastställts inom ramen för internationell rätt. Artikeln visar också på vikten av att uppmärksamma samspelet mellan olika rättsliga områden och hur regleringen av statens ansvar inom den sociala barnvården, skolan och andra institutioner också påverkade förbudet mot aga i familjerna. Dynamiken i denna process ledde till ett tydligare och explicit ställningstagande för att barn, liksom vuxna, hade mänskliga rättigheter. Detta blev i sin tur grunden för den senare lagstiftningen och barnpolitiken.

Genom den historiska tillbakablicken kastar artikelns författare nytt ljus på statens samtida och historiska ansvar att skydda barn från våld i familj och statliga institutioner, och ifrågasätter grundprinciperna för den svenska upprätthållningsprocessen för barn som blivit utsatta för vanvård i den sociala barnvården från 1920-talet till 1980.

Också artikeln, *Historiska förändringar av ungdomars engagemang i civilsamhället – en demokratifråga?* har ett historiskt anslag. Johan Vamstad och Anders Kassman undersöker hur svenskt föreningsliv historiskt har givits en framträdande roll för ungas deltagande i det svenska samhället. De ger ett historiskt perspektiv på frågan om barns och ungas demokratiska representation som inte handlar om statens ansvar att skydda barn, som i föregående artikel, utan om ungas självorganisering och hur staten har strävat efter att säkerställa institutionella förutsättningar för ungas politiska deltagande genom att exempelvis erbjuda föreningsstöd. Vamstad och Kassman ger en viktig inblick i, och överblick av, det civila samhällets och ungdomsrörelsens funktion i ett demokratiskt samhälle för att, å ena sidan, skola in barn och unga till demokratiska medborgare, och å andra sidan, för att skapa arenor för demokratiskt deltagande här och nu. Deras artikel uppmärksammar ett kunskapsområde om barn och ungas representation och demokratiska deltagande i gränslandet mellan civilsamhällsforskning och ungdomsforskning. Den anknyter på detta sätt till forskning som tidigare påvisat hur ungdomen har påverkat demokratins villkor sedan tiden för införandet av allmän och lika rösträtt (Berggren 1995, Josefsson & Sandin 2021), under 60-, och 70-talens politiska mobiliseringar (Bessant 2021) fram till 2000-talets kamp för unga migranternas rättigheter och klimaträttvisa (Buhre 2022, Josefsson 2017, de Moor et al 2021). Demokratien har i många stycken byggt på att unga har engagerat sig och utgjort en stark förändringskraft. De unga har i perioder uppfattats som ett hot mot demokratiska värden och i andra fall som en tillgång eller möjlighet att förverkliga just sådana kärnvärden.

I detta sammanhang har staten uppenbarligen spelat en betydelsefull roll för ungas självorganisering. Samtidigt som staten har möjliggjort nya demokratiska arenor genom till exempel finansiering av ungdomsrörelsen, så har detta naturligt inneburit att ungdomsrörelsen har hamnat i beroendeställning till staten och blivit en etablerad del av styrningen av samhället. I många fall har ungas politiska mobilisering på senare år kommit att kopplas till enskilda frågor som klimat och migration och där man har sökt nya former för organisering och politisk representation genom demonstrationer på gator och torg, mobilisering i sociala medier och genom att aktivt ha valt att inte inordna sig i det etablerade förenings- och finansieringssystemet (se till exempel Gustafssons och Josefssons bidrag i detta temanummer). Detta väcker också frågor om i vilken utsträckning det civila samhället, i detta fall ungdomsorganisationer, genom att befinna sig i en finansiell och byråkratisk beroendeställning riskerar att bli föremål för statens styrning istället för att utgöra en kritisk motpol (Holscheiter et al 2019). Eller är det snarare så att statens stöd till ungdomsrörelsen har möjliggjort en kontinuerlig och institutionaliserad form för åtminstone vissa barns och ungas deltagande i demokratiska samtal och samhällskritik?

I artikeln, *Lyssnandets politik: barns och ungas politiska representation i en tid av restriktiv migrationspolitik*, närmar sig Jonathan Josefsson frågor om

ungas representation i relation till myndigheter och traditionella politiska institutioner som partier, riksdag och regering. Här ligger tonvikten vid huruvida de organisationer och myndigheter som skall representera barns och ungas intressen också gör det på ett sätt som svarar mot de intressen och behov som ungdomsgrupperna själva upplever. Artikeln belyser frågan om unga migranternas rätt att få stanna i Sverige och hur deras egna rättighetsanspråk kommer i konflikt med de rättigheter som säkerställs genom internationell och nationell lagstiftning om barns rättigheter, så som de förvaltas av nationella domstolar och myndigheter. Den knyter på så vis an till barndomsforskningen om hur myndigheter representerar barn och unga och agerar i deras namn (Gallagher & Gallacher 2008, James 2007, Peacock 2014).

Undersökningen granskar dels Barnombudsmannens agerande till stöd för och som representant för unga migranter inom ramen för dess formella myndighetsuppdrag, dels ungdomarnas egna krav och agerande. Artikeln visar hur gruppen av unga afghanska migranter inte uppfattade stödet från myndigheter och organisationer som tillräckligt och därför protesterade genom krav om rätten att få stanna i landet och att få representera sig själva gentemot makthavare. Protesterna sätter därmed fokus på frågan om demokratins förmåga till responsivitet mellan de styrande och olika samhällsgrupper, i det här fallet barn och unga (Dahl 1971, Disch 2011, 2019, Pitkin 2004). Det handlar således om det stöd som samhället ger till ungdomar utan egen formell röst i det demokratiska systemet.

Medan samtliga övriga bidrag till detta temanummer har riktat sitt fokus mot framförallt svenska sammanhang, så lyfter Linde Lindqvist i sin artikel, *Från välfärdsrättigheter till humanitär rätt: Om Sveriges roll i arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter, 1978–1989*, blicken mot omvärlden. Med utgångspunkt i den officiella FN-dokumentationen från förhandlingarna om FN:s barnkonvention 1978–1989 och arkivmaterial från svenska Utrikesdepartementet och svenska Rädda Barnen utmanar han den etablerade bilden av svenska regeringens förhållande till konventionsarbetet och hur detta förändrades över tid och i dialog med icke-statliga aktörer. I kontrast till gängse berättelser om att Sverige var ett av de drivande länderna i förhandlingarna om konventionen visar Lindqvist hur den svenska FN-delegationen inledningsvis i själva verket förhöll sig avvaktande till idén om en konvention om barnets rättigheter.

Den svenska delegationen såg arbetet med konventionen som ett led i att stärka välfärdsinstitutioner som till exempel utbyggd föräldraförsäkring, föräldrautbildning och barnomsorg. På denna punkt var detta tydligt ett uttryck för hur den svenska nationella politiken kring barn utformades med ett ökande statligt ansvar för barn och ungas sociala välfärd. Det var dock först från mitten av 1980-talet och efter påtryckningar från frivilligorganisationer som Sverige tog en mer aktiv roll i förhandlingarna. Detta innebar att Sverige i högre grad



kom att betona de humanitära aspekterna och de mänskliga rättigheterna på bekostnad av de tidigare välfärdspolitiska ambitionerna. Lindqvists analyser ger ett konkret och belysande exempel på hur Sverige under årens lopp på ett varierat sätt agerat som företrädare för barn i den internationella politiken. Artikeln pekar, precis som flera andra bidrag i detta temanummer, på betydelsen av att studera de många gånger nära relationerna mellan det civila samhällets organisationer och regeringen när det gäller att företräda barn och deras rättigheter.

I det här numrets avslutande artikel, *Barns inkludering i demokratin – nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande*, ger Gunnel Gustafsson en övergripande historisk och samtida översikt av ett antal centrala frågor om barns inkludering i demokratin. I artikeln spårar Gustafsson barns och ungas demokratiska deltagande, eller gränserna för det, tillbaka till reformen för allmän och lika rösträtt 1918–1921, via svenska myndigheters växande intresse för barns rättigheter från mitten av 1900-talet och barn och ungas självorganisering i civila samhället för att påverka politiken fram till dagens engagemang i klimatfrågor.

I ett större perspektiv aktualiserar hennes artikel frågan om hur barns och ungas demokratiska deltagande som individer står i relation till hur barn representeras på andra sätt och med vilka medel i en samtida demokrati som Sverige. Hennes artikel visar på hur vår förståelse för barn och ungas demokratiska inkludering inte kan begränsas till rösträtten, det som traditionellt har betraktats som ”demokratins nyckelinstrument”. Frågan om barn och ungas politiska representation måste också sättas i relation till en historisk utveckling där myndigheter tillsammans med aktörer i det civila samhället har tagit på sig rollen att företräda barn och unga i politiken för att säkerställa deras rättigheter och välfärd. Likaså, understryker också Gustafsson, liksom andra artiklar i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift*, hur barns och ungas självorganisering i ungdomsförbund och protester visat på strävanden efter demokratiskt deltagande utanför de traditionella politiska institutionerna.

Artikeln pekar på behovet av att anta ett bredare demokratibegrepp som talar till den växande internationella forskningen om hur barn och ungas erfarenheter ifrågasätter var gränserna kan och bör dras för det politiska medborgarskapet. Det innebär också att existerande uppfattningar om demokratins innebörder och vilka institutioner som bär demokratin transformeras (Beckman 2018, Josefsson & Sandin 2021, Nakata & Bray 2020, Wall 2012, 2021). Det har också varit ambitionen med det här numret av *Statsvetenskaplig tidskrift* och en anledning att vi placerat Gunnel Gustafssons artikel sist i detta nummer. Det finns också ett annat skäl att vi sätter hennes artikel sist. Hon avslutar sin artikel i en optimistiskt ton. Barn och ungas representation är i grunden inte ett problem utan en möjlighet. Det är också därför vi har uppfattat det som viktigt att när vi nu firar demokratins drygt 100-åriga existens i Sverige också

uppmärksammar att den kampen inte är avslutad utan ständigt pågående, och att ungas representation och demokratiska deltagande förtjänar fortsatt uppmärksamhet.

## Referenser

- Amnå, Erik, Ekström, Mats, Kerr, Margaret & Stattin, Håkan, 2009. "Political socialization and human agency. The development of civic engagement from adolescence to adulthood", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 111(1), s. 27-40.
- Amnå, Erik, Ekström, Mats & Stattin Håkan, 2016. *RJ:s skriftserie nr 12. Slutrapport från Riksbankens Jubileumsfonds forskningsprogram "Politisk socialisation och aktörskap: Utvecklingen av ungdomars medborgerliga engagemang"*. Göteborg: Makadam förlag.
- Archard, David & Macleod, Colin, 2002. *The Moral and Political Status of Children*. Oxford: Oxford University Press.
- Beier, J., Marshall (red.), 2020. *Discovering Childhood in International Relations*. Palgrave Macmillan.
- Berggren, Henrik, 1995. *Seklets ungdom: retorik, politik och modernitet 1900-1939*. Avhandling. Stockholms universitet.
- Bergman, Helena & Johansson, Peter, 2002. *Familjeangelägenheter: modern historisk forskning om välfärdsstat, genus och politik*. Stockholm/Stehag.
- Bessant, Judith, 2021. *Making-up people: youth, truth and politics*. Abingdon: Routledge.
- Bray, Daniel & Nakata, Sana, 2020. "The figure of the child in democratic politics", *Contemporary Political Theory* 19(1), s. 20-37.
- Broberg, Gunnar, Wikander, Ulla & Åmark, Klas (red.), 1993-1994. *Svensk historia underifrån*. Stockholm: Ordfront.
- Buhre, Frida, 2022. "Representing Youth Climate Justice Activism: Visual Rhetoric of the Fridays for Future on Instagram", i Sandin, Bengt, Josefsson, Jonathan, Hanson, Karl & Balagopalan, Sarada (red.), *The Politics of Children's Rights and Representation*. Palgrave Macmillan. Kommande.
- Bäck, Emma A., Bäck, Hanna, Fredén, Annika & Gustafsson, Nils A., 2019. "Social safety net? Rejection sensitivity and political opinion sharing among young people in social media", *New Media & Society* 21(2), s. 298-316.
- Capoccia, Giovanni & Ziblatt, David, 2010. "The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond", *Comparative Political Studies* 43(8-9), s. 931-968.
- Cowley, Philip & Denver, David, 2004. "Votes at 16? The case against", *Representation* 141(1), s. 57-62.
- Chan, Tak, Wing & Clayton, Matthew, 2006. "Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations", *Political Studies* 54(3), s. 533-558.
- Christiano, Thomas & Bajaj, Sameer, 2021. "Democracy", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Cunningham, Steve & Lavalette, Michael, 2016. *Schools out! The hidden history of Britain's School Strikes*. London: Bookmarks.
- Cummings, Michael, 2020. *Children's Voices in Politics*. Peter Lang.

- Dahl, Robert, 1971. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Viktor, Amná, Erik, Banaji, Shakuntala, Landberg, Monique, Šerek, Jan, Ribeiro, Norberto, Beilmann, Mai, Pavlopoulos, Vassilis & Bruna, Zani, 2018. "Apathy or alienation? Political passivity among youths across eight European Union countries", *European Journal of Developmental Psychology* 15(3), s. 284–301.
- de Castro, Luiz Ricardo, 2020. "Why global? Children and childhood from a decolonial perspective", *Childhood* 27(1), s. 48–62.
- de Moor, Joost, De Vydt, Michiel, Uba, Katrin & Wahlström, Mattias, 2021. "New kids on the block: taking stock of the recent cycle of climate activism", *Social Movement Studies* 20(5), s. 619–625.
- Disch, Lisa, 2011. "Toward a mobilization conception of democratic representation", *American Political Science Review* 105(1), s. 100–114.
- Disch, Lisa, 2019. "Introduction: the end of representative politics?", s. 1–13 i Disch, Lisa, van de Sande, Mathijs & Urbinati, Nadia (red.), *The constructive turn in political representation*. Edinburgh University Press.
- Ericsson, Martin & Brink, Pinto Andrés, 2019. *Den bråkiga staden: ungdomsupplopp och ungdomspolitik i efterkrigstidens Stockholm*. Stockholmia förlag.
- Eichorn, Jan & Bergh, Johannes (red.), 2020. *Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide*. Palgrave Macmillan.
- Eichhorn, Jan & Bergh, Johannes, 2021. "Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared", *Parliamentary Affairs* 74(3), s. 507–521.
- Farson, Richard, 1974. *Birthrights: A Bill of Rights for Children*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Goddard, Jim, McNamee, Sally, James, Adrian & James, Allison (red.), 2005. *The Politics of Childhood: International Perspectives, Contemporary Developments*. Palgrave Macmillan.
- Giugni, Marco & Grasso, Maria (red.), 2020. *Youth and Politics in Times of Increasing Inequalities*. Palgrave Macmillan.
- Gustafsson, Gunnel, 2001. "Rösträtten och barnen", s. 199–212 i Jönsson, Christer (red.), *Rösträtten 80 år*. Stockholm.
- Gustafsson, Gunnel, 2021. "Barns inkludering i demokratin – nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande", *Statsvetenskaplig tidskrift*. Detta nummer.
- Hallberg, Mathilda, 2017. *Barn till beskådan: familj, välfärdsstat och nation i fototävlingar och fotoböcker 1930–1944*. Avhandling. Linköpings universitet.
- Hallett, Christine & Prout, Allen (red.), 2003. *Hearing the voices of children: social policy for a new century*. London: Routledge.
- Hart, Daniel & Youniss, James, 2017. *Renewing Democracy in Young America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Hawes, Joseph, M., 1991. *The Children's Rights Movement: A History of Advocacy and Protection*. Boston: Twayne Publishers
- Holt, John, 1973. *Escape from Childhood: The Needs and Rights of Children*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, Arita & Alvinus, Aida, 2020. "Children's protest in relation to the climate emergency: A qualitative study on a new form of resistance promoting political and social change", *Childhood* 27(1), s. 78–92.

- Holzscheiter, Anna, 2010. *Children's Rights in International Politics: The Transformative Power of Discourse*. Palgrave Macmillan.
- Holzscheiter, Anna, 2016. "Representation as power and performative practice: Global civil society advocacy for working children", *Review of International Studies* 42(2), s. 205–226.
- Holzscheiter, Anna, Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2019. "Child Rights Governance: an introduction", *Childhood* 26(3), s. 271–288.
- Hart, Roger, A., 2007. *Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young in Community Development and Environmental Care*. London: Unicef.
- James, Allison, 2007. "Giving voice to children's voices: practices and problems, pitfalls and potentials", *American anthropologist* 109(2), s. 261–272.
- Josefsson, Jonathan, 2017. "'We beg you, let them stay!': right claims of asylum-seeking children as a socio-political practice", *Childhood* 24(3), s. 316–332.
- Josefsson, Jonathan & Wall, John, 2020. "Empowered inclusion: theorizing global justice for children and youth", *Globalizations* 17(6), s. 1043–1060.
- Josefsson, Jonathan, 2021. "Lyssnandets politik: barns och ungas politiska representation i en tid av restriktiv migrationspolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift*. Detta nummer.
- Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2021. "Ålder som måttstock för politiskt medborgarskap: rösträts- och valbarhetsålder i Sverige under 1900-talet", s. 157–190 i Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), *Allmän rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg: Makadam förlag.
- Kallio, Pauliina & Häkli, Jouni, 2013. "Children and young people's politics in everyday life", *Space & Polity* 17(1), s. 1–16.
- Kotek, Joel, 2003. "Youth organizations as a Battlefield in the Cold War", *Intelligence and National Security* 18(2), s. 168–191.
- Levner, Pernilla, 2018. "Barnkonventionen som svensk lag: En diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2.
- Lindgren, Cecilia, 2006. *En riktig familj: adoption, föräldraskap och barnets bästa 1917–1975*. Stockholm: Carlsson
- Littmarck, Sofia, Lind, Judith & Sandin, Bengt, 2018. "Negotiating parenting support: welfare politics in Sweden between the 1960s and the 2000s", *Social Policy and Society* 17(3), s. 491–502.
- Littmark, Sofia, 2017. *Barn, föräldrar, välfärdsstat: den politiska debatten om föräldrautbildning och föräldrastöd 1964–2009*. Avhandling. Linköpings universitet.
- Lundström, Tommy, 1993. *Tvångsomhändertagande av barn: en studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*. Stockholm.
- Lundy, Laura, 1998. "In defence of tokenism? Implementing children's right to participate in collective decision-making", *Childhood* 25(3) (2018), s. 340–354.
- Nishiyama, Kei, 2017. "Deliberators, not Future Citizens: Children in Democracy", *Journal of Public Deliberation* 13 (1).
- Norris, Pippa (red.), 1999. *Critical Citizens Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nagel, Jack H. & Smith, Roger M., 2013. *Representation: Elections and Beyond*. Philadelphia: Pennsylvania University Press.

- Nakata, Sana, 2015. *Childhood citizenship, governance and policy: the politics of becoming adult*. Abingdon: Routledge.
- Olsson, Stefan, 2008. "Rösträtt för barn – en kritik av kompetensens betydelse för demokratins funktionssätt", *Tidskrift för Politisk Filosofi* 12(2), s. 7-34.
- Margolin, Cynthia Rae, 1978. "Salvation versus Liberation: The Movement for Children's Rights in a Historical Context", *Social Problems* 25(4), s. 441-52.
- Pickard, Sarah, 2019. *Politics, protest and young people: political participation and dissent in 21st Century Britain*. Palgrave Macmillan.
- Pitkin, Hanna F., 1967. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Pitkin, Hanna F., 2004. "Representation and democracy: uneasy alliance", *Scandinavian political studies* 27(3), s. 335-342.
- Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), 2019. *Perspektiv på barnkonventionen: Forskning, teori och praktik*. Lund Studentlitteratur.
- Reynaert, Didier, Bouverne-de-Bie, Marie & Vandeveldel, Stijn, 2009. "A Review of Children's Rights Literature Since the Adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child", *Childhood* 16(4), s. 518-534.
- Rollo, Toby, 2021. "Democratic silence: two forms of domination in the social contract tradition", *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 24(3), s. 316-329.
- Runciman, David, 2007. "The paradox of political representation", *Journal of Political Philosophy* 15, s. 93-114.
- Rönningberg, Margareta, 2014. *Barns rätt till sin röst: om de yngstas politiska och kommunikativa rättigheter*. Visby: Filmförlaget.
- Sjöberg, Johanna & Sköld, Johanna, 2021. "Childcare for sale: mapping private institutions in Sweden 1900-1975", *Journal of the History of Childhood and Youth* 14., s. 113-132.
- Sandin, Bengt & Halldén, Gunilla (red.), 2003. *Barnets bästa: en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Stockholm/Stehag: Brutus Östling bokförlag Symposion.
- Sandin, Bengt, Josefsson, Jonathan, Hanson, Karl & Balagopalan, Sarada (red.), 2022. *The Politics of Children's Rights and Representation*. Palgrave Macmillan. Kommande.
- Sandin, Bengt, 2013. "The History of Children's Well-Being in the West", s. 31-86 i Asher, Ben-Arieh, Casas, Ferran, Frönes, Ivar & Korbin, Jill E. (red.), *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective*. Dordrecht.
- Sandin, Bengt, 2018. "Barnuppfostran, föräldraskap och barns rättigheter: en studie av diskussionen kring agalagen 1979", s. 55-65 i Lundberg, Victor & Riving, Cecilia (red.), *Mellan Malmö och Minneapolis: kulturhistoriska undersökningar tillägnade Lars Edgren*. Lund: Arkiv förlag.
- Sandin, Bengt, 2020. "History of Children and Childhood – Being and Becoming, Dependent and Independent", *The American Historical Review* 125(4), s. 1306-1317.
- Sandin, Bengt, Sköld, Johanna & Schiratzki, Johanna, 2022. "Var går gränsen för statens ansvar? Upprättelseprocessen för dem som vanvårdats i samhällsvård i ett historiskt perspektiv på normalitet, aga och barns rättigheter", *Statsvetenskaplig tidskrift*. Detta nummer.
- Schrag, Francis, 1975. "The child's status in the democratic state", *Political Theory* 3(4), s. 441-457.

- Stockemer, Daniel & Sundström, Aksel, 2019. "Young deputies in the European Parliament: a starkly underrepresented age group", *Acta Politica* 54, s. 124–144.
- Sundkvist, Maria, 1994. *De vanartade barnen: mötet mellan barn, föräldrar och Norrköpings barnavårdsnämnd 1903–1925*. Uppsala: Hjelms.
- Sundström, Aksel & Stockemer, Daniel, 2021. "Conceptualizing, Measuring, and Explaining Youths' Relative Absence in Legislatures", *Political Science & Politics*, 54(2), s. 195–201.
- Taft, K., Jessica, 2019. *The kids are in charge: activism and power in Peru's movement of working children*. New York: New York University Press.
- Therborn, Göran, 2018. *Kapitalet, överheten och alla vi andra: klassamhället i Sverige – det rådande och det kommande*. Lund: Arkiv förlag.
- Tingsten, Herbert, 1937. *Political behavior: studies in election statistics*. London: P.S. King.
- Quennerstedt, Ann, 2013. "Children's Rights Research Moving into the Future – Challenges on the Way Forward", *International Journal of Children's Rights* 21, s. 233–247.
- Urbinati, Nadia & Warren, Mark, 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory", *Annual Review of Political Science* 11, s. 387–412.
- Wahlström, Mathias, et. al., 2019. *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*. Project Report. Protest for a Future. Tillgänglig på: [https://eprints.keele.ac.uk/6571/7/20190709\\_Protest%20for%20a%20future\\_GCS%2](https://eprints.keele.ac.uk/6571/7/20190709_Protest%20for%20a%20future_GCS%2).
- Wall, John, 2012. "Can democracy represent children? Towards a politics of difference", *Childhood* 19(1), s. 86–100.
- Wall, John, 2021. *Give children the right to vote: on democratizing democracy*. London: Bloomsbury Academic.
- Weibull, Jörgen & Küng, Andreas, 1987. "Ge barnen rösträtt", *Dagens Nyheter*, 18 november.
- Öhrvall, Richard, 2018. *Growing into Voting: Election Turnout among Young People and Habit Formation*. Avhandling. Linköpings universitet.

# Var går gränsen för statens ansvar?

*Upprättelseprocessen för dem som vanvårdats i samhällsvård ur ett historiskt perspektiv på normalitet, aga och barns rättigheter*

Bengt Sandin, Johanna Sköld & Johanna Schiratzki

**What is the limit of state responsibility? A historical perspective on how the state interpreted its responsibility to safeguard children from abuse.**

In this article, we study the legislative processes that formed the basis for how the state's role and responsibility to protect and represent children was formulated during the 20th century based on legislative initiatives against corporal punishment. This is the backdrop for an analysis of the scheme to compensate adults that have claimed that they as children had been abused in the care of the state. As a basis for our analyzes, we have used laws and statutes, ordinances, and preparatory works in family and criminal law as well as school and social law. In the process that led up to the compensation scheme a choice was made; child abuse in the past would not be defined according to the norms set by past legislation and government ordinances to protect children from abuse, but in relation to what was believed to be common child-rearing practices. The focus shifted to current understandings of what was normal in the past as well as to how similar abuse would be treated in legal practice in current tort cases disregarding the explicit stands taken by past governments to protect children in care. The opportunity for reconciliation decreased with this development.

Barnkonvention har blivit svensk lag, trots skarp kritik från remissinstanser, rättsvårdande myndigheter, universitet och högskolor. I kritiken har det pekats på att barnkonventionen som svensk lag inte är enkel att tillämpa och att det kan komma att uppstå svårigheter i tolkning av konventionen i förhållande till svensk nationell rätt (Leviner 2018: 145). Inkorporeringen i sig innebär att staten tar på sig ett mer långtgående ansvar än tidigare för att garantera barns

Bengt Sandin och Johanna Sköld är verksam vid Tema Barn, Institutionen för Tema, Linköpings universitet; Johanna Schiratzki är verksam vid Stockholms universitet.  
E-post: [bengt.sandin@liu.se](mailto:bengt.sandin@liu.se); [johanna.skold@liu.se](mailto:johanna.skold@liu.se); [johanna.schiratzki@sociology.su.se](mailto:johanna.schiratzki@sociology.su.se)

rättigheter som de kommer till uttryck i barnkonventionen. Barnkonventionen grundar sig i stor utsträckning på en uppfattning om statens ansvar och barns rättigheter som tidigt etablerades i de nordiska länderna. Dessa var också var synnerligen aktiva i debatterna som ledde fram till barnkonventionen (Holzscheiter 2010, Lindkvist 2018: 287–303, se även Lindkvist i detta nummer).

Det finns därför anledning att reflektera över när och hur statsmaktens ansvar i fråga om skyddet för barn mot misshandel och övergrepp etablerades under 1900-talet. Definitionerna av barns rättigheter utvecklades i interaktionen mellan olika myndighetsområden i den expanderande välfärdsstaten; skol- och utbildningsväsendet, fattigvård och socialvård, arbets-, familje- och straffrätt. Det är frågor med många historiska, politiska och rättsliga dimensioner som även berör vilken rätt staten och dess representanter haft att utöva våld i form av aga mot barn och unga. Kännetecknande för den moderna staten är att den tillägnar sig våldsmonopolet och reglerar vilket våld som är acceptabelt mellan medborgarna, men också formerna för det våld som staten själv kan utöva (Foucault 1979). Barns rättigheter måste förstås i förhållande till föräldrars och samhällets (statens) rätt. Rättigheter är i den meningen alltid relationella. Rätten att aga var, som vi kommer att se, knuten till föräldraskapet men den var också en del av statens befogenhet, eftersom staten och andra offentliga aktörer, i synnerhet kommuner, också hade ansvar att skydda och vårda barn. Statens ökade ansvar för att skydda barns fysiska och psykiska integritet under 1900-talet gjorde att aga – och annan psykisk och fysisk vanvård, såväl föräldrarnas som statens – allt mer ifrågasattes (Sandin 2012, 2018). En analys av denna långa tradition av kritik mot vanvård av barn gör det möjligt att värdera hur staten idag valt att kompensera de vuxna som vanvårdades under sin barndom.

Historisk förståelse för statens ansvar för barns rätt och skydd är viktigt i vår samtid. Vilket ansvar staten har haft för barn under välfärdssamhällets uppbyggnad har de senaste decennierna stått i centrum för diskussionen om hur staten skall kompensera vuxna som vanvårdats – som barn i fosterhem och på institution. År 2013 inleddes Ersättningsnämndens handläggning av ansökningar om en statlig ersättning (250 000 kr) till personer som vanvårdats inom ramen för samhällsvården av barn och unga. En utbetalning skulle symbolisera samhällets erkännande att de drabbade utsatts för vanvård av allvarlig art i samband med samhällsvård (SOU 2011:9). Drygt hälften av de som ansökte om sådan ersättning fick dock avslag, oftast med hänvisning till att den vanvård de berättat om inte motsvarade Ersättningsnämndens tolkning av begreppet ”vanvård av allvarlig art” (Sköld, Sandin & Schiratzki 2020). Den förhåller sig till vad som uppfattades som ”normala” bestraffningar och behandlingar av barn i det förflutna. Det är därför vi kommer att fokusera på hur statsmakten under välfärdssamhällets uppbyggnad såg på aga, vanvård och kränkande behandling av barn.



I artikeln studerar vi de lagstiftningsprocesser som legat till grund för hur statens roll och ansvar för barn har formulerats under 1900-talet fram till och med agaförbudet 1979. Vi uppmärksammar särskilt de förändringar i synen på aga och kränkande behandling som skett under denna period. Denna genomgång används sedan för att diskutera utmaningarna i att fastslå vad som varit "normalt" i synen på barnuppfostran och hur olika normalitetsbegrepp har ställts mot varandra i upprättelseprocessen. Mot den bakgrunden tar vi i den sammanfattande diskussionen ställning till och ifrågasätter utformningen av statens ersättning till dem som vanvårdades som barn i samhällets regi. Som underlag för våra analyser har vi använt lagar och författningar, stadgor, föreskrifter och förarbeten inom familje- och straffrätt samt skol- och socialrätt inklusive den tidigare fattigvården.

Nutida definitioner av historisk vanvård liksom barns rättigheter är ett resultat av politiska och sociala processer, för att lösa specifika sociala och politiska problem (Bacchi 2009). Analysen kommer att ta sin utgångspunkt i att barnaga och kränkande behandling, liksom vanvård, var en fråga som aktualiserades av utvecklingen från sekelskiftet 1900 inom skolväsendet, i samband med framväxten av den sociala barnavården och familjelagstiftningen från 1920- till 60-talen, såväl som i reformeringen av straffrätten. Det innebar att dessa frågor återkom under hela 1900-talet men inom skilda politikområden och med olika perspektiv under olika perioder. Metodologiskt innebär detta att vi ställer olika definitioner i lagstiftning och riksdagsdebatter mot varandra för att identifiera centrala betydelseförändringar och hur en förändring på ett område inverkar på ett annat. Vårt fokus ligger på statens och statliga myndigheters ansvar för de barn som på olika sätt omhändertogs av stat och kommun från sekelskiftet 1900 och framåt. Vi är intresserade av hur ställningstaganden till det som idag betecknas som barnmisshandel har vuxit fram genom politiska processer i utredningar, riksdag och regering.

Vilka konsekvenser fick dessa ställningstaganden för den nutida upprättelseprocessen för vanvårdade barn i det förflutna? Hur påverkades den nuvarande statens ansvar för det förflutna av äldre normer med ambition att skydda såväl omhändertagna barns som andra barns rättigheter och kroppsliga integritet under 1900-talet? I artikeln pekar vi på diskrepansen mellan hur statsmakten idag förstår gränserna för sitt ansvar för barns uppväxtvillkor i det förflutna, och de olika uppfattningarna gällande barns skydd och uppfostran på institutioner och i familjen som statsmakten tidigare gett uttryck för i lagar och förordningar under 1900-talet. Det resulterade i att Ersättningsnämnden *inte* definierade vanvård av barn utifrån de normer för barnuppfostran som staten tidigare etablerat, utan utgick från vad som förmodades ha varit vanligt förekommande i barnuppfostran förr. Bland annat innebar detta att ageranden som staten tidigare hade förbjudit beskrevs som normalt i samband med upprättelseprocessen. Det fick stora konsekvenser för hur ersättningen utformades.

## Vad var normalt? Hur historiska normer blev centrala i nutida bedömningar av förfluten vanvård

Den svenska upprättelsediskussionen är en del av en bredare internationell trend av att göra upp med övergrepp i det förflutna som förs mellan drabbade och statsmakter och/eller civilsamhälleliga organisationer som har bedrivit vård- och omsorg (Sköld 2015, Arvidsson 2016, Sköld & Markkola 2020). I Sverige började statens engagemang i dessa frågor i och med den Vanvårdsutredning som mellan 2006–2011 intervjuade nära 900 personer för att kartlägga vanvård i den sociala barnvården från 1920-tal till 2000-tal. Hur vanvård i det förflutna ska definieras har varit en knäckfråga genom hela processen. Vanvårdsutredningen försökte skapa en definition av vanvård som tog hänsyn till synen på barnuppfostran vid olika tider, men drog efter flera fruktlösa försök slutsatsen att ”ett barns lidande och utsatthet inte låter sig definieras av vilka synsätt som för tillfället varit förhärskande.” (SOU 2009:99: 123-24). Istället föreslog utredningen att man borde utgå från en övergripande norm som till exempel barnkonventionen. Den så kallade Upprättelseutredningen som formulerade utgångspunkterna för lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall (i det följande ersättningslagen) utgick från ett liknande normsystem, men avstod från att använda barnkonventionen som utgångspunkt. Upprättelseutredningen, som även införde begreppet ”vanvård av allvarlig art” i ersättningslagen, föreslog att definitionen skulle utgå från om förhållandena hade inneburit ”en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling allvarligt skadas” (SOU 2011:9: 143). Det är en definition som ligger nära de kriterium för vård som anges i Lag (1990:52), med särskilda bestämmelser om vård av unga (SFS 1990:52). Upprättelseutredningen menade att detta krävde att man gjorde en sammanvägd bedömning av ”samtliga omständigheter vid tiden för händelsen”, dvs att man inte skulle stirra sig blind på ett enskilt övergrepp utan se hela det sammanhang som övergreppet skedde i: ”Det är således barnperspektivet och risken för allvarlig skada hos barnet som är styrande, inte vilka handlingar som vid tillfället var tillåtna” (SOU 2011:9: 123-24). Men Upprättelseutredningen öppnade likväl upp för att en sammanvägd bedömning krävde en ”förståelse för dåtidens samhällsförhållanden” och nämnde att synen på barnarbete var annorlunda i början av 1900-talet, att de ekonomiska förutsättningarna för samhällsvården var sämre än idag och att hälso- och sjukvården inte var lika utbyggd (SOU 2011:9: 145).

I proposition genom vilken ersättningslagen utformades, strök dock den dåvarande borgerliga regeringen ”risk för allvarlig skada av hälsa och utveckling” som grund för definitionen av vanvård av allvarlig art. Man ansåg att det skulle försvåra en rättssäker bedömning och menade att definitionen skulle medföra att den innebar att Ersättningsnämnden skulle behöva ta hänsyn till skyddsfaktorer som ”snäll granne, förstående lärare eller goda kamrater”,

vilket föreföll orimligt (Proposition, 2011/12:160: 26). Upprättelseutredningens lagförslag hade en snävare innebörd; "... bedömningen ska göras utifrån dåtida förhållanden, inte dagens värderingar." Propositionen knöt dessutom ansvarsfrågan mindre till statens uttalade ansvar och mera till "samhällets" allmänna villkor.

Det omgivande samhällets värderingar är en del av de sociala förhållandena vid tidpunkten. Att bedömningarna görs med beaktande av de förutsättningar som allmänt sett förelåg och de sociala och ekonomiska förhållanden som då rådde i samhället är också det enda rimliga i förhållande till de barn som inte var omhändertagna för samhällsvård (Proposition, 2011/12:160: 22).

Detta ledde till att den vägledande principen för att definiera vanvård av allvarlig art formulerades som att bedömningen skulle utgå från "hur barn normalt bemöttes och behandlades vid tiden" (Proposition, 2011/12:160: 22). Den definition som avfärdats av Vanvårdsutredningen, blev den definition som Ersättningsnämnden fick att tillämpa vilket innebar att barns uppväxtförhållanden relativiserades och inte sattes i relation till normer som uttryckts i lagstiftning, föreskrifter och förarbeten under den aktuella tidperioden.

I ersättningslagen och i dess förarbeten återfinns således olika förståelser av *normalitet* och *vanvård*. Den slutgiltiga definitionen innebar dels att vanvården bedömdes i förhållande till vad som uppfattades som vanligt eller " normalt " vid den aktuella tidpunkten, dels att endast de grävsta övergreppen lades till grund för kompensation. Dessa avväganden motiverades med att ersättningen var extraordinär och att det fanns en risk att dess symbolvärde – som ett erkännande av de drabbades lidande – skulle urholkas om andra än de allvarligaste övergreppen inkluderades, hävdades det (Proposition, 2011/12:160: 24). Till de allvarligaste övergreppen räknade Ersättningsnämnden uttalat sadistiska eller tortyrliknande förhållanden; allvarliga sexuella övergrepp; mycket grova fysiska övergrepp av annat slag samt misshandel, ofredanden och särbehandling som upprepats och pågått under en längre tid. Att avgöra graden av övergrepp blev därför ett centralt moment i handläggningen av ansökningarna (Ewerlöf 2012: 23). Ytterligare en dimension smögs in i definitionen av vanvård av allvarlig art – nämligen att den rapporterade vanvården skulle stå i proportion till vad som kunnat generera ett skadeståndsbelopp om 250 000 kr idag. Regeringen följde inte Upprättelseutredningens förslag att ersättningslagstiftningen inte skulle ta hänsyn till nu gällande skadeståndsrätt, utan framhöll att " Vid bedömningen går det dock inte heller att helt bortse från vilka förhållanden som i dag skulle kunna föranleda ett lika högt skadestånd som den föreslagna ersättningen." (Proposition, 2011/12:160: 25. Se även Ewerlöf 2012: 23). I en annan artikel har vi påpekat att detta fick ödesdiga konsekvenser för dem som sökte ersättningen (Schiratzki, Sköld & Sandin 2019: 97-118).

I klartext betydde det att nämnden skulle ta hänsyn till vad som ansågs vara ”normalt” vid olika tidpunkter, men bara lägga vikt vid de grävsta övergreppen som hade kunnat berättiga ett lika stort skadeståndsbelopp i ett nutida skadeståndsmål. Nedan analyserar vi denna syn på ”normalt” i förhållande till äldre rätts bestämmelser om aga och annan kränkande behandling av barn.

## Statens agarätt regleras 1900–1930: ålder, klass och kön

Ett uttryckligt förbud mot föräldrars aga av sina barn i hemmen kom inte förrän 1979 då Sverige som första land i världen införde ett agaförbud i föräldrabalken, men detta var resultatet av en mer än hundraårig process där vuxnas rätt att aga barn och barns rätt att skyddas från aga och annan kränkande behandling hade omförhandlats gång efter annan (Bahr 2019: 310). I det här avsnittet ska vi belysa hur åldersgränserna för vem som kunde bli agad, och vem som kunde aga vem, försköts under den första delen av perioden 1900–1930.

Föräldrars rätt att aga sina barn var under det sena 1800-talet så självklart att det inte reglerades i strafflagen. Rätten att aga kunde också överlämnas till andra – så kallade härledd föräldrarätt (Schiratzki 2019). Samtidigt fanns en skyldighet att använda aga, som bland annat uttrycktes i legostadgan som reglerade relationen mellan husbonden och dennes tjänstefolk. Under lång tid, fram till att fosterbarnsvården fick en egen lagstiftning 1902, reglerades även relationerna mellan fosterbarn och fosterföräldrar av legostadgan (Bergman 2007: 9, Lönnroth 1991: 100–18). År 1858 ströks husbondens rätt att aga sina vuxna tjänare, och husagan begränsades till manliga tjänare under 18 år och kvinnliga under 16 år (Uppenberg 2018: 106).

Så länge aga inom familjen inte överskred de gränser som angivits för ringa misshandel i 1864 års strafflag (dvs inte ledde till bestående skada) var den inte straffbar. Det som var förbjudet att göra mot vuxna anställda, accepterades inom familjen. Reglerna om att ringa misshandel av barn inte var straffbart gällde fram till 1957 (Alfredsson 2014: 17–21). Genom införandet av 1920 års giftermålsbalk avskaffades mannens målsmansrätt över hustrun som blev juridisk likställd med sin make (Wetterberg 2000). Båda föräldrarna till barn i äktenskap hade därför enligt 1920 års giftermålsbalk ett gemensamt ansvar och tuktorätt av barnen fram till myndighetsåldern. I giftermålsbalken underströks att agan för att vara berättigad skulle anpassas till barnens ålder och andra omständigheter. Missbruk kunde leda till att domstol kunde frånta en eller båda föräldrarna föräldraansvaret. Den lagstadgade agarätten medgav således inte ett obegränsat bruk av fysiskt våld mot barn.

Sex år senare, 1926, avskaffades husagan av allt tjänstefolk, oavsett ålder, i den så kallade legostadgan (Alfredsson 2014: 26–28). Att aga av unga anställda förbjöds visar att statsmaktens fokus var på de arbetsrättsliga villkoren för anställda. Unga människor kunde enligt lagen inte agas i arbetslivet men väl

av sina föräldrar. I ett hushåll där både egna barn och anställda var under 21 år, kunde således de egna barnen men inte tjänstefolket utsättas för husaga.

En genomgång av skollagstiftning vid 1900-talets början samt 1902 års sociala barnavårdslagar visar att frågan om aga också handlade om upp till vilken ålder barnen kunde agas samt våldets former. Aga av barn var ifrågasatt i stadgor och reglementen för såväl folkskolan som läroverk och flickskolor, och blev så småningom alltmer reglerat inom barnavårdslagstiftningen. I 1905 års läroverksstadga hade bestämmelsen följande formulering:

§ 54. 1. Vid hvarje af lärjunge begången mindre förseelse söke lärare först genom tilltal och varning rätta den felande.

I det allmänna läroverket kunde aga, enligt 1878 års stadga, användas som en sista åtgärd, men enbart i de första fem klasserna, för de yngre barnen (Hall 1927). I 1905 års läroverksstadga 54 § 2 st stadgades:

Vid fortsatt felaktighet eller vid svårare förseelse må, allt efter felets beskaffenhet, anmärkning i klassens anteckningsbok eller ock annan af rektor, i fråga om kvinnlig lärjunge efter samråd med första lärarinnan, godkänd art af bestraffning användas. Härvid iakttages dock, att kroppsliga aga å gymnasiet och i realskolans sjätte klass i intet fall må förekomma samt i läroverkets öfriga klasser först efter af rektor i hvarje särskildt fall gifven bestämmelse (Hall 1930:17).

Det innebar att agan av barn i till exempel realskolan åldersmässigt begränsades till (gosse)barn under 13-14 år redan 1905. År 1928, när flickor fick tillträde till läroverket infördes ett absolut förbud för skolaga, som från början gällde i flickskolorna och kommunala mellanskolor. Förbudet omfattade inte bara aga utan det betonades att inte heller annan kränkande eller sårande behandling fick förekomma (Alfredsson 2014: 19, 34).

I folkskolan reglerades skolagan i lokala reglementen i de olika skoldistriktet. Under 1800-talets slut hade skolinspektörerna reagerat mot den skolaga som praktiserades i folkskolorna och skapat opinion för en begränsning av agan (Thunander 1946). I 1897 års folkskolestadga och den förnyade skolstadgan 1921 underströks att disciplinering av eleverna skulle ske ”med lugn besinning och kärleksfullt allvar” (Kungl Majts stadga 1 kap. 29 § 3 p 1897 års folkskolestadga, Kungl Majts Stadga 29 § 3 p 1921 års folkskolestadga). En majoritet av barnen i folkskolan lämnade denna mellan 12 och 14 års ålder så dessa bestämmelser rörde i huvudsak yngre barn. Folkundervisningens expansion efter sekelskiftet ledde till att man vid skolreformerna 1918–1921 inrättade en fortsättningsskola efter folkskolan och en så kallade högre folkskola (Fredriksson & Bruce 1940). Aga av äldre barn mellan 13–15 år, i fortsättningsskola, var förbjudet, liksom av barn i den så kallade högre folkskolan som i allmänhet var ca 12–16 år gamla.

Också här förbjöds såväl kroppslig bestraffning som kränkande och sårande behandling (Kungl Stadga 31 § 3 p. 1918 års fortsättningskolstadga, Kungl Stadga 24 § 1 p. 1918 års högre folkskolestadga).

Aga var alltså en omstridd och alltmer begränsad disciplineringsmetod i skolan. Aga reglerades även i andra sammanhang. Eftersom barn under 15 år inte ansågs straffmyndiga enligt 1864 års lag var aga inte att betrakta som ett straff utan en så kallad rättelse. Det innebar att en domstol kunde förordna att föräldrar skulle aga (rätta) sina icke straffmyndiga barn (Alfredsson 2014: 21). I städerna förde polisen förteckningar över varnade och straffade minderåriga personer där det noterades om barn blivit agade, ibland med föräldrarna som vittne eller av föräldrarna (Register 1880-1909).

Diskussionerna om barn och ungas uppväxtvillkor ledde under senare delen av 1800-talet till en översyn av strafflagstiftningen genom den så kallade Ligapojkskommittén. Därigenom etablerades föreställningar om vad den normala barndomen skulle innehålla men också regler om hur vanartade och sedligt försummade barn skulle tas om hand (Sandin 1995, Sundkvist 1994). År 1902 trädde tre sociala barnavårdslagar i kraft. En av dem, *lag angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn*, följde den modell som etablerats i Norge vilket innebar att ansvaret för dessa barn överlämnades till en kommunal nämnd, den så kallade barnavårdsnämnden (Sundkvist 1994, Kumlien 1997). I den nya lagstiftningen preciserades upp till vilken ålder barn fick agas. Mottaglighet för agans uppfostrande verkan ansågs vara begränsad till barn under 15 års ålder. Ligapojkskommittén betonade också att effekten av aga kunde vara negativ och att den inte fick leda till upplevelse av skam. Offentligheten skulle därför begränsas och bestraffningen skulle ske i enskildhet och i vittnes närvaro. Ligapojkskommittén var uppenbart påverkad av diskussionerna om skolagan och man var tydlig med att agan borde begränsas och administreras på ett rättssäkert sätt. Lagförslaget betonade just att bestraffningar skulle ske inför ojäviga vittnen (Kommittén för utredning.. 1900, Proposition, 1902:30).

Men förutom att "rätta" vanartiga barn stadgade lagen att nämnden kunde ingripa vid sedlig försummelse och vid behov skilja barn från sina föräldrar. Den kommunala barnavårdsnämnden övertog därmed föräldraansvaret och rätten att aga. Domstolarnas möjlighet att utdöma aga togs således bort i och med 1902 års lag till förmån för barnavårdsnämnderna som ansågs hade närmare kunskap och kompetens att värdera lämpligheten av åtgärderna (aga eller varning), men också möjlighet att verkställa en sådan bestraffning. Agan skulle vara ändamålsenlig och utföras av en lämplig person i två vittnes närvaro för en korrekt verkställighet (Alfredsson 2014: 24-25). Lagen innebar i praktiken att agans ställning som disciplineringsåtgärd försvagades. Aga av barn upphörde till exempel vid polisen i Malmö efter att lagen trädde i kraft 1902, vilket framgår av polisens förteckningar av barn som begått förseelser och brott (Register

1880–1909). Maria Sundkvists (1994) undersökning av barnavårdsnämnden i Norrköping visar att det var ytterst sällan barnavårdsnämnden tillgrep aga, och när det gjordes drabbades i huvudsak pojkar. Praxis var istället att utdela en varning och eventuellt skilja barnen från föräldrarna (Sundkvist 1994, Proposition, 1902:30 :64–65).

Då det gäller de enskilda hem som barnen skulle placeras i uppfattade man inte att det var lämpligt att dessa övertog målsmanskapet (som i sig automatiskt hade inneburit rätt och skyldighet att utdela aga), men trots detta klargjordes följande:

Dock bör man i lagen intaga en föreskrift derom, att skyddshems styrelse och föreståndare må ega disciplinär bestraffningsrätt öfver skyddsling. I fråga om öfriga af barnavårdsnämnden omhändertagna barn kan folkskolans bestraffningsrätt i regeln komma till användning. När barnavårdsnämnds beslut om barns skiljande från hemmet skall träda i verkställighet, skulle nämnden ega att välja mellan att anbringa barnet i ett annat enskildt hem eller intaga det i ett barnhem eller i ett skyddshem (Proposition, 1902:30: 64–65).

Lagstiftaren ville genom de införda bestämmelserna tydliggöra att behandlingen av de barn som barnavårdsnämnden placerade i enskilda hem, alltså fosterhem, inte skulle avvika ifrån folkskolans. Allt tyder på att de som utformade lagen 1902 delade de uppfattningar som hävdade att agan borde vara starkt begränsad. Däremot fick skyddshemmen, som var avsedda för barn som begått brott, deras styrelser och föreståndare målsmansrätt och kunde bestraffa med aga, isolering eller förlust av förmåner i och med 1902 års lag. Men som Ulrika Norburg visar i sin avhandling om ett sådant skyddshem – Åkerbrukskolonien Hall, så minskade de registrerade agastraffen betydligt i relation till andra disciplineringsmetoder under det tidiga 1900-talet, för att sedan helt upphöra under 1920-talet. Att agastraff, som enligt vissa uppgifter förekom, inte journalfördes enligt reglementet har tolkats som att aga uppfattades som otidsenlig och illegitim (Norburg 2015: 158).

I samband med Fattigvårdskommitténs översyn av barnavårdslagstiftningen som inleddes 1921 blev agafrågan åter aktuell. Fattigvårdskommitténs förslag till en ny sammanhållen barnavårdslag presenterades 1924. Enligt förslaget skulle barnavårdsnämnden även kunna ingripa till skydd för fysiskt misshandlade barn eftersom detta ansågs kunna leda till eller höra samman med sedlig vanvård. Fattigvårdskommittén föreslog även att allmänt åtal skulle kunna inledas efter anmälan av barnavårdsnämnd mot förälder som misshandlat eller fysiskt vanvårdat barn under 15 års ålder. Det underströks att grov misshandel av egna barn var likställt med misshandel enligt strafflagen (Alfredsson 2014: 31–32). Samtidigt innebar skyddet för barn mot fysisk vanvård inklusive misshandel,

samt moralisk vanart, att omhändertagande som åtgärd från nämndens sida riktades mot föräldrarna men drabbade barnen som placerades i annat hem eller på anstalt. Sundkvist visar till exempel att barn som utsatts för sexuella övergrepp skildes från sina hem utifrån argument om att de var moraliskt fördärvade medan förövarna inte drabbades av några konsekvenser av sitt handlande (Sundkvist 1994).

Enligt utredningens förslag skulle skyddet för barn mot (grov) misshandel, ironiskt nog, därför kunna innebära att barnen agades i barnavårdsnämnders regi eller på de institutioner där de placerades. Förutsättningarna för nämndens agande definierades dock på ett sätt som antyder att sådan ”rättelse” endast borde ske under noggrant preciserade förhållanden. Utredningen ansåg att barnavårdsnämndens möjlighet att verkställa aga behövde vara kvar eftersom det var en del av den övertagna föräldrarätten och densamma som lärarnas ansvar enligt folkskolestadgan. För barn placerade i fosterhem och på barnhem gällde att nämnderna övertog föräldrarätten att aga. Enligt kommittén användes rätten att aga sällan och dess användbarhet som pedagogiskt instrument ifrågasattes (Fattigvårdslagstiftningskommittén 1921).

Förslaget att ha kvar en agarätt möttes av kritik från flera remissinstanser, både ledamöter i barnavårdsnämnder, läkare och en folkskoleinspektör. Värdet av aga ifrågasattes med skilda argument som rörde åldersgränserna och hur agan utfördes. Enligt en kritiker borde aga endast få utföras av någon ”med varmt hjärta för barnets väl”. Kritiken kom att påverka lagförslagets ålderskriterier (12 år för flickor och 15 år för pojkar) men också de villkor som ställdes för hur aga kunde verkställas. Intressant nog påpekades att ledamöterna i barnavårdsnämnden borde vara beredda att själva verkställa aga om ingen annan lämplig person kunde utföra denna, på nämndens uppdrag. Barnhemmen hade enligt beslutet samma uppdrag som föräldrarna och följaktligen samma rätt att aga som föräldrarna. Då det gällde skyddshemmen föreskrev normalreglementet att det var föreståndarens uppdrag, eller någon i dennes närhet, att utföra agan som en sista instans av bestraffning. Dessutom skulle en journal föras över bestraffningarna (Alfredsson 2014: 31-34; Fattigvårdslagstiftningskommittén 1921: 88). Sammanfattningsvis var aga och kroppsliga bestraffningar av barn redan under det tidiga 1900-talet ett ifrågasatt och utifrån kön, ålder och institutionellt sammanhang reglerat uppfostringsmedel.

## **Statligt ansvar – straff eller uppfostran, reglering och förbud 1930-50**

Den tveksamma hållningen till aga återfinns även i 1942 års översyn av 1924 års barnavårdslag av Socialvårdskommittén. Översynen hade sin grund i en framställan från Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet om att utvidga barnavårdsnämndens möjligheter att ingripa inte bara i fall av fysisk eller sedlig



vanvård utan också i avseende på psykisk vanvård (själslig hälsa). Därmed fick samhällsvård av barn ytterligare en dimension. Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet drev under 1930-talet en kampanj mot barnaga och försökte påverka diskussionen om aga i skolan. I denna kampanj underströks att folkundervisningen borde ha liknande pedagogiska modeller som de läroverk och realskolor som omfattade samma ålderskategorier av barn och där aga var förbjuden. Man underströk också vikten av att folkundervisningen satte en norm för hur allmänheten borde uppfostra sina barn. Frågan var även aktuell för de barn som placerats i fosterhem vilket diskuterades internationellt. Den ledande expertisen vände sig mot aga som uppfostringsmedel (Löw 2020, Stéenhoff 1932a, Stéenhoff 1932b, Stéenhoff 1933, 1936, Sundkvist 1994). Såväl Medicinalstyrelsen som Socialstyrelsen yttrade sig och underströk att aga i sig kunde ha negativa konsekvenser för den psykiska hälsan. För en offentlig myndighet, likt barnavårdsnämnden, var agan ett olämpligt uppfostringsmedel som heller inte användes särskilt ofta ansåg Socialstyrelsen, som också hänvisade till Medicinalstyrelsens synpunkter (Proposition, 1942:20: 12).

Barnavårdsnämnderna i Stockholm, Malmö och Göteborg menade i sina remissyttranden 1942 att det inte bara var svårt att få någon att utföra agan utan att det var ett omodernt och olämpligt uppfostringsmedel och inte i linje med modern barnpsykiatrisk kunskap (Alfredsson 2014:38-39). Dessutom hävdades att aga i stort sett aldrig användes av barnavårdsnämnderna:

Den omständigheten att nämnden tillgripit aga i så ringa utsträckning vittnar knappast om ett förefintligt behov av att i barnavårdslagen bibehålla aga som uppfostringsmedel. Barnavårdsnämnden har vid valet av åtgärder så gott som undantagslöst stannat för övriga av lagen anvisade åtgärder, som på ett mera positivt sätt äro ägnade att främja barnens uppfostran. Man frågar sig därför, om inte barnavårdslagens aganderättsbestämelse kunde uteslutas ur lagen (Proposition, 1942:20: 11).

Resultatet blev att man beslöt att "rätt för barnavårdsnämnd att föreskriva aga skola utgå" ur lagtexten. Däremot beslöt man att i de fall barn var omhändertagna av nämnden och denna trätt i föräldrars ställe omprövades inte lagstiftningen (Proposition, 1942:20: 12-13).

Propositionen bifölls av riksdagen och barnavårdsnämndernas rätt att aga barn eller att förordna om agas, avskaffades, men omhändertagna barn på institution kunde alltså fortfarande agas fram till 1940-talets slut. Under 1930-talet var skyddshemmen utsatta för kraftig kritik på grund av uppdagade missförhållanden vilket ledde till att en utredning tillsattes. I samband med denna diskuterades också bestraffning och aga (Lindgren 2001). Eftersom aga tilläts i folkskolan ansågs det omöjligt att avskaffa aga i skyddshemmen där disciplinproblemen var allvarligare. I stadgan för skyddshemmen från

1937 beslöts dock att aga skulle förbjudas från 18 år för pojkar och 15 år för flickor. För yngre barn fick aga endast användas om barnen visat stor råhet, dvs övervåld mot befattningshavare, misshandel av kamrater och djur eller svår trots och endast om andra uppfostringsåtgärder inte kunde få samma verkan. Skyddshemmets styrelse skulle fatta besluten och åtgärderna noga journalföras (Kungl. Maj:ts stadga för skyddshemmen 1937:860). I samband med diskussionen ifrågasattes också andra disciplineringsåtgärder som isoleringsstraff. På Halls åkerbrukskoloni registrerades ingen aga alls år 1939 och isoleringsstraffet utnyttjades endast vid vissa fall av rymning (Norburg 2015).

Begränsning av aga på dessa anstalter följdes 1946 av att aga helt togs bort från stadgan om ungdomsvårdsskolorna (de tidigare skyddshemmen). Andra bestraffningar fick inte leda till men för barnens kroppsliga och själsliga hälsa (Kungl. Maj:ts Stadga 1946:582). Två år senare, 1948, fattade Socialstyrelsen beslut om förbud mot bruket av kroppsaga och annan förnedrande bestraffning vid barnhem under deras tillsyn. Med de här besluten vidgades kritiken mot agan explicit till att omfatta de psykiska konsekvenserna och samhällets ansvar för barns moraliska, fysiska och psykiska uppväxtmiljö. Socialstyrelsens publikation "Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor" (Socialstyrelsen 1948:49) innehåller mycket klara direktiv om vad som var förbjudet att göra mot barnen. Följande bestraffningsformer förbjöds enligt denna publikation som distribuerades till alla barnavårdsanstalter och barnavårdsnämnder i landet (Socialstyrelsen 1948:49):

- Att kroppsaga barnet med örffilar, stryk och liknande.
- Att stänga in barnet eller isolera det i rum eller garderob.
- Att kallduscha eller tvångsduscha barnet.
- Att dra in måltider för barnet.
- Att använda tvångsmatning vid matvägran.
- Att tvinga barnet göra sådant som han/hon frivilligt borde göra dagligen, till exempel att tvinga barnet i säng som straff.

Kroppsaga var således strängeligen förbjuden och man betonade i stället vikten av "naturliga" straff där barnen lärde sig att förstå konsekvenserna av sina handlingar i näst intill Rousseauska termer.

Agans olämplighet preciserades alltså för institutioner under statens ansvar inklusive folkskolan, även om förbudet där kom att dröja till 1958. År 1936 revideras folkskolestadgan vilket bland annat innebar att en 7-årig skolplikt infördes och rätten att aga elever begränsades. Folkskolans rätt att aga hade, som påpekats ovan, starkt ifrågasatts av bland annat Svenska Fattigvårds- och barnavårdsförbundet. I stadgan 1936 underströks att aga endast fick tillgripas

vid svårare förseelser och om annan rättelse inte fungerade. Barn med bristande fattningsgåvor eller kroppslig svaghet fick inte utsättas för aga. Barnen fick inte heller utsättas för sårande och kränkande behandling. Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet hade velat ha ett totalt förbud men betonade att lagstiftningen i realiteten borde tolkas som ett förbud (Alfredsson 2014: 34-35, Stéenhoff 1936: 132-33). År 1945 yrkades i två motioner om förbud av skolaga i folkskolan med hänvisning till att det uttryckte en klassmässig orättvisa eftersom aga i läroverk förbjöds år 1928. 1946 års skolkommision utredde frågan i den så kallade agautredningen som föreslog ett förbud. Det väckte dock stort motstånd från folkskolelärarkåren och folkskoleinspektörerna. En ny utredning tillsattes 1947, den så kallade skoldisciplinutredningen, som dock inte föreslog ett förbud (Qvarsebo 2006, Betänkande med förslag 1950). Skoldisciplinutredningen knöt frågan om agaförbud till skolans uppfostringsuppdrag innanför skolans fysiska gränser. Förseelser som sexuell vanart, skolk och snatteri som skedde utanför skolans område borde enligt utredningens uppfattning avgränsas från skolans ansvar (Qvarsebo 2006: 42, Alfredsson 2014). Utredningen ledde inte till något skarpt förslag. Diskussionerna om enhetsskolans utformning sågs som komplicerad och omfattande och skolagens vara eller inte vara sköts på framtiden.

Parallellt fördes en diskussion om föräldrarnas rätt att aga sina barn. Departementschefen på Justitiedepartementet framhöll i propositionen om en ny föräldrabalk att agans lämplighet som uppfostringsmedel allmänt börjat ifrågasättas och att den inte heller oinskränkt kunde föras över till exempelvis skolpersonal. Denna uppfattning delades i stort av remissinstanserna. De sakkunniga i utredningen föreslog att rätten att tukta skulle ersättas av begreppet tillrättavisa (Proposition, 1949:93: 7). I det lagförslag som efter Lagrådets erinran lades på riksdagens bord och godkändes återfinns begreppet ”tillrättavisa” med i 6 kap. 3 § föräldrabalken som stadgade att:

Föräldrarna have uppsikt över barnet samt äge att för barnets tillrättavisande använda uppfostringsmedel som med hänsyn till dess ålder och övriga omständigheter må anses lämpliga (Nytt Juridisk Arkiv, Avd II 1950: 65).

I kammarens diskussion och i flera motioner ifrågasattes dock om detta kunde uppfattas som om föräldrars agarätt därmed upphävdes. Det var uppenbart fortfarande möjligt för föräldrarna att bestraffa genom kroppsgåva (Nytt Juridisk Arkiv, Avd II 1950: 65, Alfredsson 2014: 43-45, Proposition, 1949:93: 100). En av riksdagsledamöterna påpekade att föräldrars agande av barn tveklöst var olämpligt och stred mot det allmänna rättsmedvetandet, men att ett förbud skulle innebära ett allt för stort ingrepp i familjens helgd (Protokoll, FK., 1949:19: 82). De föreslagna skrivningarna i den helt nya föräldrabalken tycks ha tolkats som en inskränkning i föräldrars rätt att använda kroppsgåva som uppfostringsmedel utan att ett uttryckligt förbud lagstodades.

Vi ser således hur synen på barn förskjuts i en mer rättighetsbaserad riktning, med en betoning av att barn inte endast skulle skyddas mot vanvård, aga och kränkande behandling i familjerna utan också att liknande krav kunde ställas på institutioner under statens ansvar. Det innebar således också en förskjutning i synen på statens ansvar i dessa avseenden.

## Statens ansvar för omhändertagna barn kontra föräldrars rätt 1950–60

Föräldrars agarrätt aktualiserades återigen i samband med revisionen av 1864 års strafflag. År 1953 presenterades straffrättskommittén sitt mångåriga arbete, som delvis skett parallellt med diskussionerna om föräldrars agarrätt i 1949 års föräldrabalk. Kommittén hänvisade till föräldrabalken och slog fast att det inte fanns anledning att göra undantag för aga i bestämmelserna om misshandel (dvs att möjliggöra aga i familjen), och att även ringa misshandel av barn skulle kunna beivras (SOU 1953:14: 135-137). I kommitténs betänkande underströks dock att den utvidgade möjligheten att väcka åtal för misshandel inte skulle leda till ”opåkallad inblandning i enskilda förhållanden” (SOU 1953:14: 137).

Reglerna för när allmänt åtal kunde aktualiseras ansåg man vara en lämplig gräns för inblandning. De sociala myndigheterna kunde tillgripa andra åtgärder mot våldsamma föräldrar; exempelvis kunde barnet omhändertas och föräldrarna förlora vårdnaden (Alfredsson 2014: 46). Möjligheterna att straffrättsligt ingripa i familjens interna förhållanden var begränsade men detta innebar inte att myndigheterna avhände sig ansvaret för barns villkor i familjen. I stället lades ansvaret på de kommunala socialnämnderna.

I propositionen om ändrad strafflag betonades att strafflagstiftningen gjorde det svårt att ingripa mot barnmisshandel på grund av agarrätten. Propositionen hänvisade till den förändring av synen på agans lämplighet i 1949 års föräldrabalk och i förslag till ny barnvårdslag. Den 1 juli 1957 upphävdes straffriheten vid utövande av aga och åklagare kunde därmed ingripa mot aga/misshandel (Alfredsson 2014: 47, Proposition, 1957: 170). Men beslutets innebörd var inte så långtgående som det kan låta. Den nya straffrättsliga bestämmelsen anknöt till äldre rätt och innebar att ”misshandel som inte var grov och som inte förövades på allmän plats, inte fick föras till åtal såvida inte målsägande angivit brottet eller åtalet var påkallat ur allmän synpunkt.” (Alfredsson 2014: 47). Detta innebar att möjligheterna att åtala i realiteten var begränsad till grov misshandel eller misshandel på allmän plats. Denna begränsning syftade till att undvika inblandning i enskilda förhållanden. Det förutsattes även att åtalsfrågan drevs av någon som var myndig (Alfredsson 2014: 48). Eftersom barn var omyndiga kunde de inte själva vara målsägare, dvs driva processen mot sina föräldrar eller vårdnadshavare. Gränsen för det straffrättsliga skydd staten var beredd

att ge barnen i familjen drogs vid misshandel (agan) på allmän (offentlig) plats. Familjen var fortfarande ett slutet område.

Beslutet ledde emellertid till förändringar i skollagen och i barnavårdslagen. Följande år, 1958, förbjöds skolaga i folkskolestadgan. Genom att agan straffrättsligt jämställdes med misshandel kunde aga inte längre betraktas som ett pedagogiskt hjälpmedel i skolan. Det var alltså inte primärt de skolpolitiska övervägandena som betingade besluten utan en förskjutning av de kriminalpolitiska argumenten (Qvarsebo 2006). Men det fanns skolpolitiska överväganden i bakgrunden. Skapandet av en bottenskola (grundskola) initierades genom beslutet om nioårig skolplikt och experiment med enhetsskolor år 1952, även om det slutliga beslutet fattades först år 1962. Det innebar att skolformer i vilka barnaga sedan länge var förbjudet slogs ihop med folkskolan i vilken barnaga var tillåten, om än sedan 1930-talet i begränsad omfattning (Sandin 2012). Samtidigt är det intressant att konstatera att folkskolestadgan gick längre än att enbart förbjuda att eleverna utsattes för kroppslig bestraffning eller kränkande behandling utan också betonar att: "Läraren skall verka för trivsel och arbetsglädje i skolan, söka vinna elevernas förtroende och respektera dem såsom självständiga människor" (Kungl Majt:s Stadga 6 kap 54 § 1958 års folkskolestadga). Här träder barnen fram som självständiga människor med rätt att bli respekterade.

Också i 1960 års barnavårdslag betonades att de omhändertagna barnen skulle erbjudas god vård och fostran. Det underströks att det inte var lämpligt att barnavårdsnämndens befogenheter skulle vara desamma som de som tillkom föräldrar, bland annat då barnavårdsnämndens ansvar omfattade barn men också unga vuxna upp till 24 års ålder. Barnavårdsnämnden eller dess företrädare (fosterföräldrar eller barnhemspersonal) hade inte längre rätt att tukta omhändertagna barn utan skulle värna barns egenart och utveckling, vilket uppfattades stå i konflikt med aga (Barnavårdslagen 1960: 97). I de nya stadgor som år 1960 utfärdades för barnavårdsanstalter och ungdomsvårdsskolor stod det klart uttryckt att barn inte fick utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (Kungl. Maj:ts Stadga 1960:728, 1960: 595; Proposition, 1960:10). Så här långt fanns det ett uttryckligt förbud mot aga på ungdomsvårdsskolor och på barnavårdsanstalter men inget förbud mot aga i hemmet. Barn som omhändertagits på anstalt inom barnavården fick således straffrättsligt skydd från alla former av kroppslig bestraffning innan barn i familjen fick motsvarande skydd. Endast om åtal var påkallat ur allmän synpunkt eller föräldrar misshandlade sina barn i det offentliga kunde åtal väckas.

## Familjen står inte utanför lagen – föräldrars alltmer ifrågasatta agarätt under 1960-talet

Under 1960-talets början återkom frågan om barnaga både i den offentliga debatten och i riksdagens diskussioner. "Battered Child Syndrome" hade uppmärksammats av läkare i USA, och diskuterades bland barnläkare i Sverige, bland annat i *Läkartidningen* 1964 (Frisk 1964). Mot denna bakgrund kritiserades lagstiftningens oklarheter i ett par riksdagsinterpellationer samma år. Interpellanterna krävde åtgärder mot barnmisshandel. Statsrådet Lindström menade att problemet närmast rörde möjligheten att få information som barnavårdsnämnderna kunde följa upp. Missbruk av agarätten skulle lagföras. Ministern hävdade att det fanns ett nationellt samförstånd kring gemensamma värderingar när det gäller att skydda individens integritet och detta gällde även mycket unga personer. Hon konstaterade också att rätten att använda kroppsbestraffning gradvis hade begränsats i offentliga institutioner. Den rätten hade nu bara föräldrar gentemot sina barn. Hon underströk slutligen vikten av att också hemmen skulle bli fria från våld (Protokoll, AK., 1964:36: 93-104).

Justitiedepartementet beredde frågan och återkom med ett förslag till ändring i föräldrabalken för att klargöra riksdagens inställning. Utgångspunkten var att kroppsaga i princip borde undvikas. Det föreslogs att barnavårdslagen skulle kompletteras med en uppmaning att "var och en som fått kännedom om enskilda fall bland annat misshandel, där det är påkallat att barnavårdsnämnd ingriper till underårigas skydd bör anmäla detta till nämnden." (Promemoria, Ju 1966:1: 7-9). Av Justitiedepartementets yttrande framgick att departementet inte var övertygat om att förekomsten av barnmisshandel kunde påverkas av lagstiftningen. Kunskapen om barnmisshandel var också bristfällig. För att ge ett fastare underlag för andra åtgärder borde förekomsten av misshandel av barn vetenskapligt granskas av sociologisk, medicinsk och psykologisk expertis. Lagen borde dock på ett bättre sätt svara mot lagstiftarens intentioner och genom införande av plikt för allmänheten att anmäla barnmisshandel till barnavårdsnämnden enligt dansk förebild (Promemoria, Ju 1966:1: 7-9). Departementets ambition begränsades till en uppmaning att anmäla misshandel medan föräldrarätten att tillrättavisa inte omformulerades. Tillrättavisandet måste i detta sammanhang uppfattas som synonymt med lindrig aga. Det var fortfarande möjligt för föräldrar att tillrättavisa sina barn men de fick inte använda olämpliga uppfostringsmedel i förhållande till barnets ålder och omständigheter: "Föräldrar hava uppsikt över barnet och äga tillrättavisa det. Sådana uppfostringsmedel som kunna anses olämpliga med hänsyn till barnets ålder och övriga omständigheter må ej användas" (Promemoria, Ju 1966:1: 12). Det var en defensiv formulering. Det handlade om ett allmänt ansvar men uppenbart var det inte förbjudet att fysiskt aga barn givet att man tog hänsyn till exempelvis barnets ålder. Anmälningsansvaret var inte en plikt och formulerades som ett fakultativt "bör".

Förslaget om ett anmälningsansvar antyder en vilja att skapa en insyn i familjers inre förhållanden. 17 år tidigare, i samband med föräldrabalkens ikraftträdande, där föräldrarnas agaansvar ersattes med en rätt att tillrättavisa, underströks motsatsen, nämligen att detta inte fick innebära eller uppfattas som ett ingrepp i familjers inre förhållanden. Remissyttrandena var generellt positiva till förslaget men många var också kritiska mot bristen på bindande åtaganden och tydligare förbud. I remissyttrandet som kom att påverka den fortsatta handläggningen menade Hovrätten över Skåne och Blekinge att statsmakten borde ta tydligare ställning, att den bestämt borde avisa alla former av våld mot barn. Skulle man komma till rätta med de allvarliga fallen av miss-handel måste man ingripa mot den utbredda ovanan att använda kroppssaga. Man ifrågasatte också föräldrarnas privata maktsfär och kontroll över barnen:

Det finns alls inte någon anledning att härvid visa undfallenhet för nedärvda vanföreställningar om att aga skulle vara ett tjänligt medel för uppfostran. (...) Föräldrar kan icke ha något anspråk på att i sådant hänseende få utan insyn och kontroll bestämma över sina barn. Då det gällt långt mindre viktiga ting, såsom innehavet och bruket av egendom av olika slag, har det moderna samhället avvisat alla anspråk från den enskilde att få upprätthålla en privat maktsfär gentemot samhällets åtgärder i gemensamt och allmänt intresse. I synnerhet när det gäller barn måste den enskilde medborgaren vara underkastad allmänna regler och handla med ansvar (Remissutlåtande 1966:2: 2-3).

Barnuppfostran borde inte handla om lydnad och underkastelse utan om att skapa friska, självständiga och mogna unga människor. Här byggde man vidare på folkskolestadgans uppfattning att barn skulle respekteras som människor. Problemet var enligt hovrätten utformandet av 6 kap. 3 § av föräldrabalken, som utgick från:

... en föråldrad uppfattning om uppfostrans mål och medel. Det ser förhållandet mellan barn och föräldrar som en konfliktställning. Det synes förutsätta att uppfostran går ut på att bringa barn till lydnad och underkastelse. Vad man framförallt saknar i paragrafen är den moderna inställning till uppfostrans mål att skapa friska, självständiga och mogna människor som kommit till uttryck t.ex. i principerna för det skolreformer som pågått under de senaste årtiondena (Remissutlåtande 1966: 2: 5).

Remissinstansernas kritik fick gehör i lagutskottets behandling. Utskottet konstaterade att föräldrar inte stod utanför rättssamhället och beslöt att göra en viktig ändring i förslaget: föräldrarnas rätt att tillrättavisa barnen togs bort. Det var en central ändring (Första lagutskottets utlåtande 1966:32: 11,

Proposition, 1966:69). Föräldrarnas informella agarätt togs bort och ersattes med skyldigheten att ha uppsikt över barnen. ”Föräldrarna skola utöva den uppsikt över barnen som är erforderlig med hänsyn till barnets ålder och övriga omständigheter.” (SFS 1966:308 ändring av föräldrabalken 6 kap. 3§).

Motiveringen till förslaget är intressant. Utskottet konstaterade först att de barn som utsatts för misshandel ”oftast varit i späda ålder och alltså saknat möjlighet att meddela sig med andra om sina närmaste. Självfallet är det mycket svårt att förhindra denna art av brottslighet eftersom den vanligtvis försiggår i hemmen och då är dold för insyn” (Första lagutskottets utlåtande 1966:32: 15). Brotten upptäcktes inte förrän barn avlidit eller läkare kontaktats. Det krävdes förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet för att på sikt skapa en hållbar förändring i synen på barnaga. På denna punkt delade man departementschefens värdering. Men i synen på barnagans rättsenlighet hade man en annan uppfattning. Det var otillfredsställande att rättsstridig misshandel tilläts om den utövades av vårdnadshavare mot barn. Enbart brottsbalken skulle utgöra grunden för bedömning. Föräldrabalken måste därför:

...utformas så att den straffrihetsgrund som aganderätten nu kan innebära helt utmönstras. Lagrummet bör således endast behandla föräldrarnas uppsiktsskyldigheter /.../ Vad som nu sagts innebär självfallet inte att uppfostringsmedel får anses som lämpliga bara av den anledningen att de är rättsenliga enligt brottsbalkens regler. Att /.../ även obetydliga tillrättavisningar genom lagstiftningen skulle förklaras rättsstridiga torde emellertid ej böra ifrågakomma (Första lagutskottets utlåtande 1966:32: 16):

Från och med den 1 juli 1966 hade inte föräldrar lagstadgad rätt att aga sina barn och kroppsbestraffning skulle värderas efter brottsbalkens rättsliga regler. Men bestämmelsen var inte helt glasklar, hävdades det senare i debatten om agalagen under 1970-talet (Sandin 2018).

I diskussionen preciserades behovet av en förändrad lagstiftning i förhållande till barns ålder. Det är underförstått att det handlade om mindre barn. Visserligen hade föräldrar rätt att aga barn och att tillrättavisa dem till myndighetsåldern, men eftersom aga var förbjuden inom skolväsendet och därmed i den expanderande barnomsorgen, fick debatten en självklar begränsning som inte kommenterades mer än parentetiskt. Den offentliga diskussionen handlade också om ”the battered child syndrom” som rörde de små barnen. Så fick frågan om aga en mera avgränsad och ny åldersrelaterad innebörd i jämförelse med diskussionen fram till det sena 1950-talet. Tidigare hade kroppslig bestraffning av små barn rymts innanför familjens autonoma ansvarsområde och myndighet.

Det är just denna rätt som ifrågasattes dels i diskussionen om anmälningsansvar i barnavårdslagen, dels genom ifrågasättande av familjens integritet



som ett område utanför straffrätten. Samtidigt är det uppenbart att dessa ställningstaganden om familjens agarätt ifrågasattes redan under 1940-talet då Socialstyrelsen klart uttalade att aga och kränkande behandling var oacceptabel i de institutioner som stod under statens myndighet. Det innebar att man tog ett distinkt steg bort från den så kallade "övertagna" föräldrarätten, även om föräldrarätten fortfarande tillät lättare fysiska tillrättavisningar. Med den nya folkskolestadgan från 1958 betonades som nämnts tidigare, att barnen skulle respekteras som självständiga människor.

Debatten om barnmisshandel drevs politiskt av den nybildade föreningen BRIS och av Rädda Barnen samt i ett bredare politiskt sammanhang där barnomsorgens utbyggnad, kvinnors förvärvsarbete och jämställdhet stod i fokus. Utbyggnaden av välfärdsstaten satte inte bara fokus på jämställdhet utan också på föräldrarnas förmåga att lösa uppdraget som föräldrar. Frågan om föräldrautbildning hade aktualiserats under 1960-talet och blev ett viktigt inslag i debatterna under 1970-talet (Littmarck 2017: 57-163, Klinth 1999, 2002; Sköld & Osvaldsson 2019). Implicit fanns här en konflikt mellan förhållandet att aga och kränkande behandling inte tilläts inom offentliga intuitioner, men i realiteten inom familjen. Det betydelsefulla yttrandet från Hovrätten för Skåne och Blekinge som påverkade Lagrådets diskussioner 1966, slog fast att familjen inte stod utanför det lagreglerade området. Ett tydligare ställningstagande till agan på denna grundval behövdes också ansåg Hovrätten för att kunna ligga till grund för en föräldrautbildning i statens regi (Remissutlåtande 1966:2).

I samband med revisionen av föräldrabalken år 1966 refererades i några av remissvaren till problem i socialt utsatta miljöer (Remissutlåtande 1966:2: 1-18) och förändringen i FB motiverades med en ny syn på barns utveckling, integritet och självständighet. Argumentationen om barns fysiska, psykiska och emotionella integritet kom också till uttryck i den debatt som följde på "Utredningen om barnens rätt" under 1970-talet men nu aktualiserades också andra aspekter av samhällsomvandlingen. Behovet av att klargöra vad riksdagsbeslutet år 1966 faktiskt innebar aktualiserades av ett par uppmärksammade fall av barnmisshandel, BRIS grundande, en allmän diskussion om välfärdssamhället och familjepolitiken men också av invandrapolitiken (Sandin 2018, Sköld & Osvaldsson 2019, Littmarck 2017). Men det som i grunden skiljer förslagen från 1966 års utredningen om "barnens rätt", inklusive remissvaren, och diskussionen vid 1970-talets mitt är frågorna om invandringen och barnuppfostran. I den diskussion som fördes i kommittén hävdades att i delar av den invandrade befolkningen fanns en acceptans för barnaga. Det var enligt kommittén en viktig aspekt av problemen som krävde att statsmakten formulerade barns rättigheter tydligare och att hela befolkningen informerades. I detta avseende kunde det inte finnas eller tolereras skilda värderingar. Ställningstagandet ska ses i ljuset av de övergripande principer om respekt för olika kulturella

värderingar i den invandrarpolitik som formulerades under samma period (Proposition, 1975:26, Sandin 2018).

Det ledde till en utveckling av rättighetsdiskurserna med vilken barnuppföstran och barns rättigheter i Sverige framstod som grundläggande mänskliga rättigheter i ett demokratiskt samhälle. Svenska värderingar om barnuppföstran jämfördes alltså med universella demokratiska, mänskliga rättigheter. Konsekvensen blev att barn skulle inte bara respekteras som människor utan innehade mänskliga rättigheter med rätt till egen röst och autonomi från familjen (Sandin 2018, Schiratzki 1997, Lindkvist 2018, samt dennes bidrag i denna volym). Lagstiftningen förefaller också varit en reaktion på omvandlingen av ett relativt homogent samhälle till ett mångkulturellt. Det var, av allt att döma, en alldeles speciell politisk konjunktur under 1970-talets mitt som möjliggjorde en skärpning av agaförbudet på den grund som börjat etableras redan under 1940-talet men som nu resulterade i en ny typ av relation mellan barn, familj och stat (Sandin 2018). I den här processen blev det också tydligt att barns mänskliga rättigheter i familjen och i det offentliga stod under statens uppsikt.

## **Statens ansvar för barns fysiska och psykiska integritet under 1900-talet – en sammanfattning**

Vi har i den här artikeln visat att aga och kränkningar av barns fysiska och psykiska integritet ingalunda har varit en självklar del av det normsystem som styrt lagstiftning kring vare sig skola, social barnavård eller familj under den period som ersättningslagstiftningen för de vanvårdade avsåg (1920–1980). Det kan finnas skäl att sammanfatta förändringarna innan vi i nästa avsnitt förhåller utvecklingen till det som är denna artikels kärnfråga, nämligen upprättelseprocessens utformning.

Bilden är komplex eftersom normsystemet under 1900-talet har varierat med ålder (agan reglerades först för barn i äldre åldrar och senare för de yngre), kön (för flickor sattes åldersgränserna för när aga kunde användas som uppfostringsmedel vid lägre ålder än för pojkar) samt klass (för de skolor där medel- och överklassbarn gick förbjöds aga tidigare än i folkskolan).

Lagar och andra bestämmelser om aga detaljreglerade förutom barnens ålder, kön och klass även vilka förseelser som barn kunde agas för samt före-skrev att aga skulle genomföras på ett rättssäkert sätt som förhindrade övergrepp. De institutionella sammanhangen som skola, social barnavård och familj har spelat roll. Barnavårdslagen 1902 utgjorde ett distinkt skifte mot tidigare förhållningssätt genom att etablera en ny myndighet – barnavårdsnämnden, med auktoritet att fullfölja beslut om att skilja barn från föräldrar och att ingripa i familjens barnuppföstran. Aga av barnen var knuten till att myndigheten agerade som förälder, *in loci parentis*, i syfte att rätta till vad som uppfattades som

moraliska brister. Samtidigt fick agan inte kopplas till skam och förnedring, vilket markerades med att straffet skulle ske i enskildhet och under reglerade former. Det handlade således inte bara om de kroppsliga effekterna utan också om psykiska konsekvenser av kränkningar. Genomgående vittnar lagstiftarens regleringar om viljan att skapa genomskinliga, utvärderingsbara rutiner och ett tydligt ansvar för beslut och genomförande – och en stor tveksamhet inför dess praktik. Agan var knuten till synnerligen grova förseelser från barnens sida: råhet och misshandel av jämnåriga eller våldsamt motstånd.

Med 1924 års barnavårdslag kom bestämmelser om att barnavårdsnämnd skulle kunna ingripa mot fysisk och psykisk vanvård i familjen, vilket innebar att barn skulle skyddas från familjens brister. I samband med detta stod det klart att agarätten var ett dåligt verktyg för myndigheter som ville komma tillrätta med familjernas försummelse av barns fysiska välfärd, som just kunde handla om misshandel. Vid just denna punkt i historien kom den offentliga barnavården att förändras från att riktas mot kontroll av barn och samhällsskydd till att definiera sin uppgift att värna en social rättighet. Här började statsmakten avhända sig sin egen rätt att tukta eller aga barn under deras ansvar. Barnavårdsnämnderna använde av remissvaren att döma i praktiken inte längre aga i någon större utsträckning i sitt eget arbete under 1920-talet.

Familjelagstiftningen började förändras från 1920-talet och föräldrars rätt och skyldighet att tukta ersättes av begreppet tillrättvisa vid 1940-talets slut samtidigt som Socialstyrelsen förbjöd aga och kränkande behandling på de institutioner de hade myndighet över. I nästa steg avskaffades således myndigheternas – det vill säga skolväsendet i sin helhet, barnavårdsanstalters och barnavårdsnämnders – rätt att bestraffa barn med aga. Detta var delvis en konsekvens av att strafflagstiftningen inte längre gjorde undantag för aga i beskrivningen av straffvärdig misshandel. När således aga förbjöds i hela den institutionellt organiserade barnavården blev det möjligt att också förbjuda den inom familjen. Detta skedde parallellt med att fokus försköts mot ett intresse för mindre barns uppväxt och vård. Det var samtidigt med att staten hävdade sin rätt att ingripa till skydd för barn inom familjen. I den här processen omdefinierades också barns rättigheter till att betona deras individuella rättigheter, till skillnad från deras rättigheter som familjemedlemmar.

Det är signifikativt att myndigheterna på ett tidigt stadium först noga reglerade och stegvis minskade utrymmet för aga och vad som uppfattades som kränkande behandling, för att sedan avskaffa sina representanters rätt att utöva våld mot barn. Men det var sannolikt så att barn som fysiskt eller psykiskt bestraffats, saknade förmåga och praktiska möjligheter att väcka talan vid domstol. Det är i ljuset av detta som den retroaktiva ersättningslagen för dem som vanvårdats i fosterhem och på institution blir så viktig. Många som vanvårdades genom fysiska och psykiska bestraffningar saknade möjlighet att få upprättelse för det som hände under deras barndom.

Historien tycks upprepa sig. Idag pågår en debatt om de så kallade SiS-institutionerna där det visat sig vara svårt för barn och unga att nå fram med klagomål och enskilda riksdagsledamöter har efterfrågat en haverikommission (Socialutskottets betänkande 2020/21).

## **Två aspekter av normalitet: samhällets värderingar som det uttrycks i lag och förordning och det vanligt förekommande**

Under upprättelseprocessens gång ställdes två skilda normalitetsbegrepp mot varandra. Vanvårdsutredningen underströk vikten av den rättsliga regleringen eftersom denna speglar samhällets värderingar. Utredningen slog fast, liksom vi gjorde ovan, att kroppsliga bestraffningar av vissa barn hade reglerats av lagar och föreskrifter långt före agaförbudets införande 1979, och att det i synnerhet gällde barn som omhändertagits i den sociala barnavården, men också i utbildningsinstitutioner (se även Sandin 2020). Med detta pekade Vanvårdsutredningen på att lagstiftningen satte en norm för samhällets behandling av barn. Vanvårdsutredningen hade dock inte till uppgift att utforma ett lagförslag för ersättning och upprättelse utan att kartlägga vanvård utifrån vad intervjupersonerna berättade om övergrepp och försummelse.

I utformningen av ersättningslagen fastslogs tvärtom att lagregler är olämpliga att ta som utgångspunkt för att definiera samhällets normer, eftersom långt ifrån allt som avvikit från samtida värderingar har varit förbjudet: ”Till exempel har det som i dag är straffbelagt som barnpornografibrott inte tidigare varit brottsligt, men det kan knappast heller anses ha varit för enligt med rådande värderingar att t.ex. ta eller sälja pornografiska foton av sina fosterbarn.” (Proposition, 2011/12:160:22). Dessutom hävdade regeringen att lagreglerna sett olika ut beroende på om ett barn vistats i en familj eller på en institution, och att det i sig diskvalificerade lagregler som en utgångspunkt för bedömningen. Förslaget om ersättningslagen byggde således inte på en värdering av hur staten rättsligen formulerat normerna för barns omhändertagande i det förflutna, utan på en värdering av vad hade varit normalt, i betydelsen vanligt förekommande.

Det innebar att man inte heller tog hänsyn till Vanvårdsutredningen och hur staten tidigare genom den sociala lagstiftningen formulerat sitt rättsliga ansvar. Vanvårdsutredningens slutsats hade varit glasklar: all aga som intervjupersonerna vittnat om på skyddshem/ungdomsvårdsskolor saknade stöd i lagstiftningen efter 1946. Aga och kränkningar på andra barnavårdsanstalter, exempelvis barnhem, var förbjuden enligt Socialstyrelsens föreskrifter från 1948 och saknade lagligt stöd efter 1960. Efter år 1942 saknade aga utförd av barnavårdsnämnden stöd i lagen. Detsamma gäller aga som barn utsattes för

i fosterhem efter 1966 (SOU 2009:99: 114–15, 122). Också aga inom ramen för föräldrars uppfostran kritiserades på 1940-talet men denna kritik fick inte genomslag i föräldrabalken.

Vår studie av den historiska utvecklingen av regelverket, liksom det fåtal studier som finns om hur barnuppfostran faktiskt har gått till (Liliequist 1994, Stattin et al. 1995, Bergenlöf 2009, Österberg 2016, Larsson 2018, SOU 2009:99: 104–06), visar att viss kroppslig bestraffning av yngre barn har varit oreglerad under en längre historisk period än för äldre barn och ungdomar, och i viss mån mer accepterad så länge som det har handlat om mildare fysiska tillrättavisningar. Generellt har den som haft ett uppdrag enligt social- eller skolrättslig lagstiftning tidigare frångått rätten att aga barn än föräldrar. Med andra ord har barn tidigare haft ett lagskydd mot fysiskt våld när de vistats på institutioner och i skola, än i föräldrahemmet. I vår tid finns uppfattningen att just yngre barn får extra illa av att utsättas för fysisk och psykisk kränkande behandling. Historiskt har det varit tvärtom då man uppfattat att äldre barn påverkades mer negativt av aga och kränkande behandling. Det kan förklara varför staten tidigt började reglera aga och vanvård på institutioner och i förhållande till samhällsvårdade barn. Det var där förbuden genomfördes tidigast. Det innebar att när välfärdssamhället på allvar började byggas ut med ett gemensamt skolsystem för barn i alla samhällsklasser och barnomsorg så var familjen den enda sociala miljö med ansvar för barn där barn kunde agas med stöd av lag.

Ålderns betydelse för de kroppsliga bestraffningarnas skadliga effekter utgör ett exempel på en motstridighet mellan de historiska normerna å ena sidan, och våra nutida normer å den andra. I nutida brottskadeståndsmål kan barnets ålder ha betydelse för skadeståndsersättningens storlek (Brottsoffermyndighetens referatsamling 2020: 101). Vår tids värdering att yngre barn är känsligare för vanvård återspeglades i propositionen som föregick ersättningslagstiftningen där det framhölls att ju yngre ett barn var desto större ansvar hade vårdgivarna att värna dess beskydd (Proposition, 2011/12:160: 20, se även Persson et al 2017: 17). Detta förhållande var samtidigt problematiskt i ersättningsprocessen där sökandes redogörelse för sina minnen av misshandel och övergrepp, vid sidan om eventuell bevarad dokumentation, skulle utgöra grunden för värderingen av vanvården. Tidiga barndomsminnen av misshandel och övergrepp har varit svåra att precisera och har därför inte alltid levt upp till de krav på trovärdighet som Ersättningsnämnden krävt för att bevilja ersättning. Dokumentation som kunnat styrka berättelser om vanvård har ofta saknats (Sköld, Sandin & Schiratzki 2020). Ett annat problem är att äldre barns erfarenheter av vanvård inte förväntades få så grava långsiktiga konsekvenser. Det faktum att propositionen betonade äldre barns ökande mognad och självständighet tonade ner fosterföräldrarnas ansvar.

Samtidigt som äldre barn måste ges möjlighet att vara självständiga kan de också försätta sig i farliga eller självdestruktiva situationer, bl.a. genom att använda alkohol eller droger eller genom att sälja sexuella tjänster. För att avgöra om barnet i sådana fall varit utsatt för övergrepp eller försummelser i samband med vården krävs att man utgår från vad ett hem normalt har kunnat förväntas känna till eller göra. Har hemmet tagit det ansvar och visat den omsorg som kan förväntas kan det inte sägas ha förekommit brister i samband med vården (Proposition, 2011/12:160: 20).

I avseende på yngre barn betonas således visserligen att fosterföräldrarnas ansvar var större men möjligheterna att dokumentera eller kunna redovisa minnen av tillräcklig precision för att övertyga ersättningsnämnden bör rimligtvis varit sämre. Då det gäller äldre barn är det uppenbart att propositionen lade mindre tonvikt vid fosterföräldrarnas ansvar så länge detta kan förutsättas vara normalt, vilket kan ha spelat roll för utfallet. Ansvaret för gränsöverskridandet läggs här på barnen inom ramen för ungdomens självständighet. Också detta verkar mot rätten till kompensation. Detta var innebörden i kriteriet att vanvården skulle skett i samband med vården (Sköld, Sandin & Schiratzki 2020).

En annan sådan motstridighet framgår i uttolkningen av vad som var "normala" bestraffningar i det förflutna. I den proposition som låg till grund för Ersättningsnämndens arbete konstaterades "att exempelvis få lägga sig utan kvällsmat eller duscha i kallt vatten för att man varit för livlig har inte varit ovanliga bestraffningar och får i många fall anses överensstämma med värderingarna i samhället vid tiden." (Proposition, 2011/12:160: 23). Inga hänvisningar till forskning eller lagregler gjordes för att stödja detta påstående och det kunde heller inte beläggas i de tidigare utredningarna (SOU 2011:61, Arvidsson 2016). Tvärtom, Socialstyrelsen uttryckte sig så här om just tvångsduschning av barn på barnhem 1948:

Tvångsduschning – en metod som väl endast tillgripes av mycket inkompetenta, ja, sadistiska personer – kan skapa en för lång framtid bestående olust eller fruktan för bad och duschning (Socialstyrelsen 1948:49).

Det som Socialstyrelsen förbjöd 1948, betraktades plötsligt år 2012 i regeringens proposition som normala fysiska tillrättavisningar under ett obestämt förflutet. Detta är bara ett, av flera exempel, på hur historien har vantolkats i upprättsprocessen. På så sätt blir det en paradox att allvarlighetsgraden av vanvården i ersättningsprocessen för de i det förflutna vanvårdade barnen skulle bedömas utifrån dåtidens normsystem – representerat av uppfattningar om vad som varit vanligt förekommande oavsett vilka normer staten förklarat sig beredd att upprätthålla i det förflutna, samtidigt som vanvården kompenserades på grundval av det nutida normsystem som skadeståndsrätten utgör.

En distinktion som lätt försvinner när bedömningen ska utgå från "hur barn normalt bemöttes och behandlades vid tiden" är att de personer som sökte ersättning inte har haft en uppväxt som barn i allmänhet. De var omhändertagna och placerade i fosterhem eller på barnhem, något som barn "normalt", i betydelsen vanligen, inte var. Därmed hade rimligtvis samhället ett ansvar enligt de normer som statsmakten gav uttryck för i lagar och förordningar.

Dessutom tenderar statens och kommunernas ansvar för olika aspekter av barns uppväxt i samhällsvård skymmas när endast grova avvikelser från det som ansågs som vanligt förekommande ställs i förgrunden för definitionen av den vanvård som reglerade vem som kunde få ersättningen. Upprättelseprocessen har inte handlat om att granska enskilda personers brott mot barn, utan om att uppmärksamma hur samhället, som gjort distinkta utfästelser om hur omhändertagna barn skulle behandlas, har svikit sina åtaganden. Som vi visat i den här artikeln hör statens och samhällets krav på hur barn som placerats på barnhem eller i fosterhem skulle tas omhand till de frågor som aktualiserades redan under slutet av 1800-talet. Det blir tydligt om vi granskar de krav och rekommendationer som har uttryckts i lagar, förordningar, föreskrifter och handböcker riktade till socialarbetare. Dessa speglar inte bara en förändrad relation mellan staten, barnen och familjerna utan också i grunden en förändrad syn på statens ansvar och uppgifter i relation till civilsamhälle och marknadsaktörer som under större delen av 1900-talet fungerat som utförare av barnavård vid sidan om stat och kommun (Sköld 2020: 41-55).

Vi har i den här artikeln visat att i den politiska process som slutade med kompensation och upprättelse till dem som vanvårdats i samhällets regi gjordes ett klart val: barns villkor i det förflutna skulle inte värderas i förhållande till vilket ansvar staten hade iklätt sig utan i förhållande till vad som var vanligt förekommande i samhället. Med det ställningstagandet nedtonades betydelsen av statens specifika roll och ansvar för omhändertagna barn, och de normer kring barns uppfostran och skydd som staten försökt upprätthålla i det förflutna. Istället förflyttades fokus till de specifika övergreppen och storleken på den kompensation, enligt dagens rättsliga praxis i skadeståndsärenden, som offren kunde begära, eller inte begära, av staten. Den möjlighet till försoning och upprättelse som finns i att staten erkänner sitt ansvar när detta brast, minskade med denna utveckling.

Barn hade lagenligt skydd mot vanvård vid ungdomsvårdsskolor (skyddshem) sedan år 1946 och barnhem under Socialstyrelsen tillsyn sedan 1948, men vid många institutioner bröt man mot lagen och många barn vanvårdades. Eftersom lagbrotten var så många, betraktar Ersättningsnämnden det rättsstridiga agerandet som normalt. Hade i stället den vid det aktuella vårdtillfället gällande lagtolkningen lagts till grund för Ersättningsnämndens förståelse av allvarlig vanvård så hade sannolikt betydligt fler som sökt ersättning på grund av vanvård vid institution beviljats det.

## Referenser

- Alfredsson, Emil, 2014. *Den rättsliga regleringen av barnaga under 1900-talet – en del i civiliseringsprocessen?* Examensarbete, Juristprogrammet, Juridiska Fakulteten, Lund.
- Arvidsson, Malin, 2016. *Att ersätta det oersättliga: statlig gottgörelse för ofrivillig sterilisering och vanvård av omhändertagna barn.* Avhandling, Örebro universitet, Örebro.
- Bacchi, Carol Lee, 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Pearson: Frenchs Forest, N.S.W.
- Bahr, Johanna von, 2019. "Barns rätt att skyddas från fysiskt våld", s. 303-325 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen: Forskning, teori och praktik.* Lund: Studentlitteratur.
- Barnavårdslagen (1960:97).
- Bergenlöv, Eva, 2009. *Drabbade barn. Aga och barnmisshandel i Sverige från reformationen till nutid.* Lund: Nordic Academic Press.
- Bergman, Ann-Sofie, 2007. *Ett gott hem?: normer för en lämplig fosterbarnsplacering: barnavårdsnämndens praktik i Växjö 1926-1935.* Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Brottsoffermyndighetens referatsamling 2020.* Umeå: Brottsoffermyndigheten.
- Betänkande med förslag angående folkskolans disciplinmedel m. m. 1950. 1950. 1947 års skoldisciplinutredning.* Stockholm.
- Ewerlöf, Göran, 2012. "Processbeskrivning 2012-12-01", Vol. 7, Utredningen av inrättande av Ersättningsnämndens arkiv. Riksarkivet.
- Fattigvårdslagstiftningskommittén, 1921. *Barnavårdslagstiftningen. Del I. Förslag till lag om den offentliga barnavården m.fl. författningar.* Stockholm: Fattigvårdslagstiftningskommittén.
- Foucault, Michel, 1979. *Discipline and punish: the birth of the prison.* New York: Vintage Books.
- Fredriksson, Viktor & Bruce, Nils O., 1940. *Svenska folkskolans historia D. 4. Det svenska folkundervisningsväsendet 1900-1920.* Stockholm.
- Frisk, Anders, 1964. "Misshandlade småbarn", *Svenska Läkartidningen* 61(41), s. 3005-11.
- Hall, B., Rudolf, 1927. *Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561-1905 10 1878 års skollag: vidfogad skrift: Anvisningar och råd; bilaga till 1820 års skolordning.* Lund: Fören. för svensk undervisningshistoria.
- Hall, B., Rudolf, 1930. *Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561-1905 11 1905 års läroverksstadgar.* Lund: Fören. för svensk undervisningshistoria.
- Holzscheiter, Anna, 2010. *Children's rights in international politics: the transformative power of discourse.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klinth, Roger, 1999. "Mannen och den jämställda familjen. Mannen i familjen speglad genom utbildningsprogrammen i svensk radio och TV 1946-1971", s. 371-393 i Sandin, Bengt (red.), *Medier och modernisering.* Stockholm.
- Klinth, Roger, 2002. *Göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken 1960-95.* Umeå: Boréa.
- Komitén för utredning af frågan om åtgärder för beredande af lämplig uppfostran dels åt minderåriga förbrytare dels ock åt vanartade och i sedligt afseende försummade barn. 1900. "Betänkande och förslag angående vanartade och i sedligt afseende försummade barns behandling". Stockholm.



- Kongl Maj:ts nådiga stadga 1878:53 för riktes allmänna läroverk.
- Kongl Maj:ts förnyade nådiga stadga 1897:108 angående folkundervisningen i riket.
- Kungl Maj:ts förnyade 1921:604 angående folkundervisningen i riket.
- Kungl Maj:ts nådiga stadga 1918:1001 för fortsättningsskolan.
- Kungl Maj:ts nådiga stadga för 1918:1064 för högre folkskolor.
- Kungl. Maj:ts stadga 1946:582 för skolor tillhörande barn- och ungdomsvården.
- Kungl Maj:ts stadga 1958:399 för folkskolor, fortsättningsskolor och försöksskolor.
- Kungl Maj:ts stadga 1960:728 för ungdomsvårdsskolorna.
- Kumlien, Mats, 1997. *Uppfostran och straff: studier kring 1902 års lagstiftning om reaktioner mot ungdomsbrott*. Stockholm: Institutet för rättshistorisk forskning.
- Lagen 2012:663 om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.
- Första lagutskottets utlåtande 1966:32. Tillgänglig på: riksdagstrycket.se.
- Larsson, Germund, 2018. *Förbrytelser och förvisningar: bestraffningssystemet i de svenska läroverken 1905–1961*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Leviner, Pernilla, 2018. "Barnkonventionen som svensk lag: en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter", i *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2018:2.
- Liliequist, Marianne, 1994. *Nybyggarbarn: barnuppfostran bland nybyggare i Frostvikens, Vilhelmina och Tärna socknar 1850–1920*. Stockholm: Carlsson.
- Lindgren, Anne-Li, 2001. "Stat och kommuner. Kollektiv och enskilda. 1930-talets skyddshemsdebatt och folkhemspolitiken", *Scandia* 76(2), s. 239–67.
- Lindkvist, Linde, 2018. "Rights for the World's Children: Rädda Barnen and the Making of the UN Convention on the Rights of the Child", *Nordic Journal of Human Rights* 36(3), s. 287–303.
- Littmarck, Sofia, 2017. *Barn, föräldrar, välfärdsstat. Den politiska debatten om föräldrautbildning och föräldrastöd 1964–2009*. Linköping: Institutionen för Tema – Tema Barn, Linköpings universitet.
- Lönnroth, Louise, 1991. "Barnens rätt – rätten till barnen: några exempel på tidig myndighetsutövning vid omhändertagande av fattiga barn: en jämförelse mellan två institutioner", i s. 110–118 Ohrlander, Kajsa (red.), *Barnhus. Om räddningsanstalter, barnhem, idiotanstalter, uppfostringsanstalter i Norden från 1700-talet till våra dagar*. Stockholm: Allmänna barnhuset.
- Löv, Joel, 2020. *Världen, Sverige och barnen: internationell påverkan på svensk barnpolitik under välfärdsstatens framväxt i mellankrigstidens tidevarv*. Linköping: Institutionen för Tema – Tema Barn, Linköpings universitet.
- Norburg, Ulrika, 2015. *Fängelse, skola, uppfostringsanstalt eller skyddshem?: Åkerbrukskolonien Hall för pojkar år 1876–1940*. Linköping: Institutionen för Tema, Linköpings universitet.
- Nytt Juridisk Arkiv, Avd II 1950. *Tidskrift för lagstiftning m. m.*
- Persson, Lotta et al., 2017. "Tillämpningen av ersättningslagen", *Socionomen* 2, s. 14–19.
- Promemoria, Ju 1966:1 med förslag till viss ändring av föräldrabalken. Regeringsakter, Statsrådsprotokoll, Kungl Justitiedepartementet D-nr 860/66, 25 mars 1966, (RA).
- Proposition 2011/12:160.
- Protokoll Andra Kammaren, 1964:36.

Protokoll Första Kammaren, 1949:19.

Qvarsebo, Jonas, 2006. *Skolbarnets fostran. Enhetsskolan, agan och politiken om barnet 1946-1962*. Diss. Linköping: Institutionen för Tema – Tema Barn, Linköpings universitet.

Register 1880-1909. "Detektiva polisens register över straffade och varnade minderåriga personer". Poliskammarens arkiv. Malmö stads arkiv.

Remissutlåtande, Ju 66:2. Hovrätten över Skåne och Blekinge med flera, Regeringsakten, Kungl. Justitiedepartementet, D-nr 860/66, 25 mars 1966 (RA).

SFS, 1949:381. Föräldrabalk.

SFS, 1966:308 Ändring av föräldrabalken.

SFS, 1990:52. Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Sandin, Bengt, 1995. "Skapandet av det normala barnet", s. 55-65 i Bergqvist, Kerstin, Petersson, Kenneth & Sundkvist, Maria (red.), *Korsvägar: en antologi om möten mellan unga och institutioner förr och nu*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

Sandin, Bengt, 2012. "Children and the Swedish Welfare State: From Different to Similar", i Fass, Paula & Grossberg, Michael (red.), *Reinventing Childhood After World War II*. University of Pennsylvania press.

Sandin, Bengt, 2018. "Barnuppfostran, föräldraskap och barns rättigheter: en studie av diskussionen kring agalagen 1979", s. 51-68 i Lundberg, Victor & Riving, Cecilia (red.), *Mellan Malmö och Minneapolis. Kulturhistoriska undersökningar tillägnade Lars Edgren*. Lund: Arkiv förlag.

Sandin, Bengt, 2020. *Schooling and state formation in early modern Sweden*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schiratzki, Johanna, 2019. *Barnrättens grunder*. Lund: Studentlitteratur.

Schiratzki, Johanna, 2013. "The best interests of the child: in the light of normality and exceptions", *International Family Law, Policy and Practice* 1(1), s. 8-13.

Schiratzki, Johanna, 1997. *Vårdnad och vårdnadstvister*. Stockholm: Nordstedts juridik.

Schiratzki, Johanna, Sköld, Johanna & Sandin, Bengt, 2019. "Redress in Context: The Swedish Redress Scheme for Historical Abuse of Children in Care – Re-introducing Inquisitorial Procedure?", *Nordisk socialrättslig tidskrift* 21-22, s. 97-118.

Socialstyrelsen, 1948:49. "Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor".

Sköld, Johanna, 2015. "Apology politics: transnational features", s. 13-26 i Sköld, Johanna & Swain, Shurlee (red.), *Apologies and the legacy of abuse of children in care: international perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sköld, Johanna & Osvaldsson, Karin, 2019. "Barnrättspolitik och vuxensyn. Stabilitet och förändring i BRIS utåtriktade arbete", *Socialvetenskaplig tidskrift* 26, s. 109-129.

Sköld, Johanna, Sandin, Bengt & Schiratzki, Johanna, 2020. "Historical Justice through Redress Schemes? The practice of interpreting the law and physical child abuse in Sweden", *Scandinavian Journal of History* 45(2), s. 178-201.

Sköld, Johanna & Markkola, Pirjo, 2020. "History of Child Welfare: A Present Political Concern", *Scandinavian Journal of History* 45(2), s. 143-158.

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU33, *Vård av unga vid Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem*.

SOU 1953:14. *Förslag till brottsbalk. Avgivet av Straffrättskommittén*. Stockholm: Norstedts.

SOU 2009:99. *Vanvård i social barnavård under 1900-talet*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2011:9. *Barnen som samhället svek: åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården: betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2011:61. *Vanvård i social barnavård: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Stattin, Håkan, Janson, Harald, Klackenberglarsson, Ingrid & Magnusson, David, 1995. "Corporal punishment in everyday life: an intergenerational perspective", s. 315-347 i McCord, Joan (red.), *Coercion and Punishment in Long-Term Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stéenhoff, Gotthilf, 1932a. "Kroppssaga som uppfostringsmedel", *Tidskrift för barnavård och ungdomskydd* 1932, s. 143.
- Stéenhoff, Gotthilf, 1932b. "Kroppssagan i folkskolan", *Tidskrift för barnavård och ungdomskydd* 1932(2), s. 68-69.
- Stéenhoff, Gotthilf, 1933. "Frågan om kroppssaga i folkskolan inför skolornas målsmän", *Tidskrift för barnavård och ungdomskydd* 1933, s. 143-45.
- Stéenhoff, Gotthilf, 1936. "Frågan om kroppssaga i folkskolan avgjord", *Tidskrift för barnavård och ungdomskydd* 1936, s. 132-33.
- Sundkvist, Maria, 1994. *De vanartade barnen: mötet mellan barn, föräldrar och Norrköpings barnavårdsnämnd 1903-1925*. Uppsala: Hjelm.
- Thunander, Gunnar, 1946. *Fattigskola – medborgarskola: studier i den svenska folkskolans historia med särskild hänsyn till Malmö*. Malmö: C.A. Andersson & co.
- Uppenberg, Carolina, 2018. *I husbondens bröd och arbete: kön, makt och kontrakt i det svenska tjänstefolkssystemet 1730-1860*. Göteborg: Department of Economy and Society, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg.
- Wetterberg Carlsson, Christina, 2000. "Kvinnans rätt och nationens väl", s. 59-81 i Andersson, Lars M. (red.), *Rätten: en festskrift till Bengt Ankarloo*. Lund: Nordic Academic Press.
- Österberg, Eva, 2016. *De små då. Perspektiv på barn i historien*. Stockholm: Natur & Kultur.



# Historiska förändringar av ungdomars engagemang i civilsamhället – en demokratifråga?

Anders Kassman & Johan Vamstad

## **Historical changes in youth participation in civil society organisations – a matter of democracy?**

This article contributes with a nuanced picture of the importance of civil society for young people's democratic socialisation and opportunities for influence, by studying public statistics on changes in membership rates in national youth organisations. Young people have long been given a special status in society and they are often perceived as either a threat or a promise. Young people's special status is based on the fact that they do not really belong to the rest of society. They depend in different ways on others for their immediate livelihood, socialisation and for risk protection. But they also have the potential to contribute with new perspectives and change to outdated institutions. Because of their age, young people have been considered to need both democratic schooling and opportunities to find a context to express their commitment. Engagements in associations among young people has therefore been actively encouraged and supported by the state since at least the beginning of the 20th century. The results of this article show that until sometime in the 1970s and 1980s, participation in most types of national youth organisations increased, but that membership numbers subsequently decreased more or less drastically in organisations based on traditional popular mass movements, while others have increased or maintained their membership numbers.

We interpret the historical overview as evidence that the state subsidies since long has survived their purpose. The original mass movement organizations are declining in memberships, despite the efforts and those that are growing often follow the democratic procedures more to live up to the rules of the state than because of the desire to be governed by the will of the members and to change society.

Hundra år efter den representativa demokratins införande är ålder den begränsning av politiskt deltagande som omfattar flest medborgare (Josefson

Johan Vamstad och Anders Kassman är verksamma vid Marie Cederschiöld högskola.  
E-post: johan.vamstad@mchs.se

& Sandin 2019). Demokratiskt deltagande för unga personer är svårt i och med att det ställs mot villkor om kompetens, vilket går emot den i övrigt rådande normen om bredast möjliga deltagande i allmänna val. Kravet om kompetens ställs inte heller för myndiga personer. Även om rösträttsåldern har sänkts succesivt sedan demokratin införande i Sverige, och även om det görs studier och experiment kring möjligheterna att sänka den ytterligare så är detta justeringar i marginalen (Beckman 2018, Bergh 2014). Faktum kvarstår att personer som ännu inte är 18 år gamla är exkluderade från den mest centrala aspekten av deltagande i den representativa demokratin, att rösta. Detta är en viktig anledning till varför det finns ett värde i att finna andra sätt för unga att praktisera och uppleva delaktighet i samhället som inte bygger på strikt folkrepresentation (Wall 2011). Den här artikeln handlar om ungas föreningsdeltagande, som kan anses vara ett sådant sätt. Idealbilden av det svenska föreningslivet är att det har sin bas i ett brett medlemsdeltagande, en jämlik och demokratisk struktur inom föreningarna och en utåtriktad rörelsedemokrati gentemot samhället i stort. I en demokrati som tydligt präglats av inflytelserika folkrörelser blir ett sådant föreningsliv både ett forum för engagemang i nuet och en skola i demokrati för unga medborgare i vardande. Som framgår nedan har föreningslivet även potential för värdeöverföring från äldre till unga, och rymmer därmed också ett mått av social kontroll av ungas fritid, något som såväl föreningarna som statens politik mot civilsamhället har tagit fasta på.

Syftet med denna artikel är att undersöka det föreningsliv som historiskt givits en sådan framträdande roll för ungas deltagande i det svenska samhället. Genom att studera medlemsutvecklingen i de nationella ungdomsorganisationerna sedan 1940-talet går det att analysera både generella trender och skillnader mellan olika typer av organisationer.

Föreningsengagemang bland unga styrs förstas av många andra saker än demokratiskt deltagande och genom att studera varierande medlemstal i olika sorters organisationer kan en något mer nyanserad bild av civilsamhällets roll för ungas demokrati ges. Denna empiriska analys av variationernas betydelse kommer också att kopplas till en kritisk diskussion av vilken roll föreningsengagemang har i den svenska demokratin idag och således betydelsen av förändringar i medlemstalen. Resultaten från kartläggningen bör vidare förstas i relation till mer grundläggande frågor om ungas politiska deltagande, statens ansvar och dess ungdomspolitik, och föreningslivets demokratiska betydelse.

## **Staten, ungdomen och demokratin**

När Demokratiutredningen tog sig an att beskriva civilsamhällets betydelse för den svenska demokratin kunde den konstatera att ”Det traditionella civilsamhället med medlemsbaserade organisationer och föreningar har länge betraktats som en viktig demokratiskola och mobiliserande samhällsaktör”

(SOU 2016:5: 530). Detta är inte minst sant för de medborgare som ännu inte uppnått rösträttsålder. Dessa har på grund av sin ålder ansetts vara i behov av både demokratisk skolning och möjligheter att finna ett sammanhang att ge uttryck för sitt engagemang. Föreningsengagemang bland unga har därför av staten uppmuntrats och stöttats aktivt sedan åtminstone början av 1900-talet. Något som skiljer civilsamhällets demokratiska betydelse för de unga, från det för de vuxna, är att i statens politik mot de unga har civilsamhället setts som en form av social kontroll i minst lika stor utsträckning som en form av deltagande. Hans-Erik Olson (1995) visade i sin avhandling hur den statliga politiken gentemot ungdomars fritid sedan sent 1800-tal verkat för kontroll och uppfostran av framför allt arbetarklassungdom. Under 1954 införde riksdagen generella statsbidrag till nationella ungdomsorganisationer med den bredare ambitionen att nå den ”föreningslösa ungdomen” och förhindra att den blev ”socialt missanpassad” (Olson 1995: 212). Särskilt oroväckande ansågs situationen vara i Stockholm, jämfört med i de klassiska bruksorterna. I Stockholm hade den växande ungdomsgruppen en mycket lägre organisationsgrad och socialiserade i större utsträckning på eget bevåg, utan ledning från vuxna (Olson 1995). För att avhjälpa ”föreningslösheten” var alltså organisering i sig viktigt och värdefullt, det var mindre viktigt exakt vilken typ av föreningar som de unga organiserades i. Detta har av Olson beskrivits som att framför allt socialdemokraterna överförde en tro och tillit på folkrörelsernas positiva inflytande till en bredare förståelse av svenskt föreningsliv, åtminstone vad gäller ungdomar (Olson 1995).

Samtidigt bör den statliga kontrollen och styrningen kanske inte överbetonas, den höga graden av civilsamhällesengagemang bland unga i Sverige är inte bara en statlig konstruktion. Amnå (2007) tillhör de som särskilt har studerat det svenska föreningslivets utformning och dess betydelse för ungdomars politiska inflytande och han konstaterar att även för dem ger föreningsengagemang ”ett större politiskt kapital”. Även föreningar som inte i första hand är politiska kan lära ut eller organisera politiskt engagemang under rätt omständigheter. Kaijser och Larsson-Heidenblad (2018) visar exempelvis hur Fältbiologerna startade på 1940-talet som en mestadels opolitisk friluftsförening men att organisationen blev en viktig källa till miljöaktivism bland unga när miljörörelsen tog form på 1960- och 1970-talen.

## **Det hotade engagemanget – ett demokratiproblem?**

Givet den betydande omfattningen av ungdomars föreningsengagemang i Sverige, och det faktum att det sedan mycket länge varit en politisk ambition på både lokal och nationell nivå att upprätthålla det, är det kanske inte överraskande att beskrivningar av föreningslivet ofta handlar om ett minskat engagemang och dess risker (se exempelvis den årliga undersökningen Ung

idag som genomförs av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor). Trots återkommande oro finns det få empiriska belägg för att ungdomars engagemang, sett som en helhet minskar (von Essen & Svedberg 2020). Forskningen har istället riktat in sig på att ungdomar är snabba med att följa nya trender i civilsamhället och att de därför uttrycker sitt engagemang genom andra engagemangsformer än de traditionella. Von Essen och Wallman Lundåsen (2015) konstaterar exempelvis att ungdomar i större utsträckning engagerar sig utan att vara medlemmar i en förening. Amnå och Ekman (2014) visar i sin analys att det är missvisande att tala om unga som antingen engagerade eller inte engagerade. Istället kan de påvisa att det bland de icke engagerade visserligen finns de som är genuint desillusionerade och passiva, men också att det finns en betydande grupp ”standby citizens” som är redo att kliva in i engagemang när omständigheterna påkallar det (Amnå & Ekman 2014). Detta perspektiv är återkommande i demokratiteori som rör barn och unga, alltså tanken på deras deltagande som substantiellt annorlunda än vuxnas, och att beskrivningarna av deras exkludering baserar sig på definitionen av vuxnas deltagande (Wall 2011; Bray & Nakata 2020). Det är därför som avsevärd möda har lagts på att finna former för demokratiskt deltagande som utgår från barn och ungas förutsättningar, och inte den traditionella representativa demokratin från vilken de per definition exkluderas (Hart 1992, Josefsson & Wall 2020). Civilsamhällesengagemang är ett centralt spår i denna forskning och det har satts stort hopp till föreningar och rörelser friare och mer inkluderande former. Denna artikel kommer att visa på ett minskande föreningsengagemang bland unga. Vad det betyder för demokratin, civilsamhället och de unga själva är som framgår av denna tidigare forskning ingen enkel fråga.

## **Två dimensioner av demokrati i de ungas civilsamhällesengagemang**

Beskrivningar av civilsamhällets betydelse för den moderna demokratin saknar sällan referenser till Alexis de Tocqueville. Hans berömda observationer från 1830-talets USA kan idag ges två huvudsakliga innebörder för ungdomars föreningsengagemang i ett demokratisammanhang: 1. Föreningslivet verkar som en demokratiskola genom vilken de unga lär sig tillit, respekt för andras åsikter och ett demokratiskt förhållningssätt. 2. Föreningslivet blir i sig en arena inom vilken de unga kan verka, utforma sin vardag och i någon utsträckning påverka samhället (se till exempel Almond & Verba 1963/1989).

### **FÖRENINGSLIVET SOM DEMOKRATISKOLA**

Tanken på föreningslivet som en demokratiskola togs upp och utvecklades av Robert Putnam på 1990-talet och i hans välbekanta studie av demokratin i Italien blir organisering, även i till synes opolitiska organisationer som



kultur- och idrottsföreningar, förklaringen till den fungerande demokratin i de norra delarna av landet (Putnam 1993). I ett svenskt sammanhang blev Putnams studier för vissa både en bekräftelse och en utmaning av etablerade föreställningar om folkrörelsernas betydelse för demokratin (Ambjörnsson 1988/2017, Rothstein 2003). Civilsamhällets organisationer själva har framhållit exempelvis ungdomsidrottens och andra fritidsorganisationers betydelse som ”demokratiskola” (Ungdomsstyrelsen 2005). Föreningslivets roll som demokratiskola är enligt detta perspektiv, förstås, inte begränsat till frågor och verksamhet som explicit handlar om demokrati men föreningar som till exempel scouterna har ändå utvecklat sin roll till att faktiskt också utbilda unga medlemmar om demokrati. Sådana initiativ kan ses som utslag av att civilsamhällets organisationer accepterat och tagit sig an rollen som demokratiskolor i bokstavig mening, vilket förstås också skänker viss legitimitet åt deras roll i samhället. Vilken roll tidiga erfarenheter av demokratiskt deltagande verkligen har för politiskt deltagande i vuxenlivet är dock oklart. Öhrvall (2018) ifrågasätter om framtida röstdeltagande är en vana som sätts tidigt i livet och han kan visa att deltagandet i ett första allmänt val, såväl som deltagande i skolval i tonåren, i själva verket har rätt begränsad betydelse för de fortsatta vanorna.

## **FÖRENINGSLIV SOM POLITISK ARENA**

Ungdomars föreningsengagemang som en arena för inflytande är svårt att värdera men samtidigt som föreningar genom sitt inre liv fungerar som en demokratiskola så kan föreningarna förstås också påverka politiken och det omgivande samhället. Genom en förening kan unga få representation och både intern påverkan genom samverkan med politiska institutioner och extern påverkan genom opinionsbildning (se exempelvis Josefssons bidrag till detta nummer, samt Hendriks 2006 och Pitkin 1969 & 2004). Civilsamhället har, inte minst i Sverige beskrivits som en källa till samtalsdemokrati som både är ett forum för den politiska policyprocessen och som berikar den med kunskap från organiserade grupper i samhället (Trägårdh 2007). Huruvida den svenska samtalsdemokratin verkligen lever upp till denna idealbild finns det vitt skilda åsikter om (Öberg & Svensson 2011). Oavsett hur det förhåller sig med detta har ungdomar åtminstone någon grad av tillgång till den genom olika former av föreningsengagemang. Att de har tillgång betyder dock inte att ungdomar har samma förutsättningar som vuxna att delta i samtalsdemokratin. Författarna till denna artikel har i tidigare forskning noterat hur de samtalsdemokratiska ambitionerna i de svenska ungdomsråden till stor del gått förlorade. Detta sker genom att den kommunala förvaltningens arbetsformer och normer dominerar över ambitionen att ge ungdomar verkligt inflytande, och att ungdomsråden på så sätt främst uppfyller kommunförvaltningens och inte ungdomarnas intressen (Kassman & Vamstad 2019). Studier av ungdomsråd och liknande initiativ

i andra länder har kommit till snarlika resultat, se exempelvis Wyness (2005) studie av ungdomsråd (*Young People's Councils*) i Storbritannien.

## Föreningsengagemang och politiskt deltagande

Kopplingen mellan föreningsengagemang och politiskt deltagande, och därmed även dess roll både som demokratiskola och politisk arena, har också den ifrågasatts. Theiss-Morse & Hibbing (2005) har tre huvudsakliga argument för att frivilliga föreningar både är en dålig skola och en dålig arena ur ett demokratiperspektiv. Det *första* argumentet är att föreningar är mer homogena än samhället i stort och därmed inte skolar till tillit och demokratisk samverkan med personer olika sig själv. Det *andra* är att föreningsengagemang inte leder till politiskt deltagande utan istället kan fungera som ett alternativ till det, delvis på grund just av homogeniteten. Det *tredje* argumentet är att alla föreningar inte sprider demokratiska värderingar, även om vi inte minst i Sverige tenderar att tro att nästan allt föreningsliv är positivt för demokratin (Theiss-Morse & Hibbing 2005). Theiss-Morse & Hibbing (2005: 237) har även ett medskick som verkar kunna vara riktat till ungdomen: "Good citizens need to learn that democracy is messy, inefficient, and conflict-ridden. Voluntary associations do not teach these lessons".

Paul Dekker har bidragit till den akademiska debatten med ett bokkapitel med den talande titeln "Tocqueville did not write about soccer clubs". I detta studerar han bland annat Sverige och konstaterar att medlemskap visserligen samvarierar med politiskt deltagande men att socialt deltagande i föreningar inte gör det (Dekker 2014). Dekker är långt ifrån ensam om att komma till denna slutsats, exempelvis Wollebæk och Strømsnes (2008) visar att det är medlemskap och inte graden av aktivt deltagande som skapar tilliten som får demokratin att fungera. Sådan kritik mot Putnam med fleras uttolkning av de Tocqueville rör vanligtvis inte frågan om ungdomars engagemang direkt eftersom den beroende variabeln är formellt politiskt deltagande, särskilt valdeltagande.

## Ungdomsrörelsen i det tidiga 1900-talet

I olika historiska skildringar har begreppet ungdom existerat åtminstone sedan antiken då man skilde ut tre olika livsfaser: barndom, ungdom och ålderdom. Under 1800-talet tog industrialiseringen fart i Sverige och med den kom urbanisering och utvecklingen av den allmänna folkskolan. Med skolan kom även så småningom fritiden att växa fram som ett ointecknat utrymme för socialisering och demokratisk skolning (Sidebäck 1992).

Kring skiftet mot 1900-talet började man dock utpeka ungdomen som något mer speciellt än en fas i livet mellan barndom och ålderdom (Berggren 1995).

Det var då man, i följd av G Stanley Hall, började prata om adolescensen som en särskilt känslig period i livet då ungdomarna måste skyddas från allehanda faror härstammande både från deras egen nyckfullhet och i deras omgivning. Men samtidigt fanns det de, med svenska Ellen Key som en av pionjärerna, som poängterade ungdomens livskraft och potential att förändra såväl hela samhället som sin egen generation till det bättre. Både den progressiva tanken och den mer konservativa hållningen delar det att ungdom är en mycket speciell tid i livet med en särställning därför att den inte riktigt tillhör det övriga samhället. Men de skiljer sig i om man ska hoppas på att ungdomarna har förändringsförmåga eller om de utan tydlig vägledning kommer att störta sig själva och det omgivande samhället i fördärvet.

Under det tidiga 1900-talet fanns det både starka strömningar som ville stärka föreningslivet för att skydda ungdomarna från olika faror som kriminalitet och sexuella utsvävningar och de som ville stärka ungdomens kraft att förändra samhället. Massmöten hölls inom den så kallade ungdomsrörelsen som bland annat ställde krav på ökad rösträtt men som även var nationalistiskt och socialkonservativt inriktad (Berggren 1995). Det var också under denna tid som scouterna och idrottsrörelsen startades och flera olika politiska ungdomsorganisationer med band till lantbrukarrörelsen och arbetarrörelsen engagerade ungdomen för sina saker.

Idén om adolescensen, eller ungdomens särställning, fick sig först en törn i och med första världskriget och senare genom nazismens förmåga att anspela på, och utnyttja ungdomsidealet för maktövertagande och en totalitär diktatur, blev ungdomens samhällsförbättrande kraft än mer ifrågasatt. Under mellankrigstiden var det framförallt de olika folkrörelserna som genom att skapa egna ungdomsorganisationer kom att engagera ungdomen. I en analys av den sammanlagda utvecklingen av barn- och ungdomsorganisationerna från deras start till 1980-talet skriver Göran Sidebäck (1992) att det mycket tydligt är så att de borgerligt styrda organisationerna, som scouterna och frikyrkorörelsen snabbt blev mycket större än arbetarrörelsens organisationer, som till exempel Unga Örnar, och att de sedan hela tiden har lyckats behålla sin dominans. Sidebäck förklarar detta på två vis utifrån ett resursmobiliseringsperspektiv: Borgerligheten har hela tiden haft det lättare att engagera idella som kan, vill och lämpar sig för arbete med barn och unga, som lärare, präster och militärer, som både har vana från liknande uppgifter och som i många fall har kunnat använda delar av sin arbetstid åt ideellt arbete, eller åtminstone att planera tiden på ett lämpligt vis. De verksamheter som de borgerliga organisationerna ägnade sig åt som kristendomsundervisning i söndagsskolor, liksom olika former av träning i allmänt gott uppförande, hade länge också en hegemonisk ställning i samhället, medan det uppfattades som indoktrinering att uppfostra barn för att bilda en politisk motkraft, som var arbetarrörelsens mål. Sidebäck (1992) lägger slutligen fram hypotesen att arbetarrörelsen, tack vare sina stora

politiska framgångar genom det Socialdemokratiska regeringsinnehavet under den unikt långa regeringsperioden 1932-1976, lyckades kontrollera skolan som är den viktigaste sekundära socialisationsagenten, och att de därför lät borgerligheten få ett friare spelrum inom civilsamhället.

## Översikt över de nationella ungdomsorganisationernas utveckling över tid

Hur ser då tillståndet för det unga föreningslivet ut och hur har det förändrats över tid? I det följande stycket presenteras medlemsstatistik som har sammanställts från en rad olika tillgängliga källor. Gruppen unga har definierats något olika under olika undersökningsperioder men det är ändå möjligt att konstruera en relativt sammanhängande historik över medlemstalen i de nationella ungdomsorganisationerna i Sverige. Detta beror förstås inte minst på att det funnits en statlig politik för ungdomars föreningsliv under lång tid.

Kategoriseringen av organisationerna har i stor utsträckning skett genom den statliga bidragsgivningen. I flera fall kan förstås organisationer vara gränssfall, anses tillhöra flera kategorier eller inte riktigt passa in i någon kategori alls. Kategoriseringen av organisationer kan också skifta över tid. Ett kort resonemang om vilka de olika organisationerna är och var de passar in följer efter presentationen av medlemstalen. Slutligen kan det vara värt att påminna sig om att ungdomars organisering och engagemang även sker utan medlemskap i föreningar, en tendens som verkar ha förstärkts under senare årtionden. I tabell 1 ges en översikt av medlemstalen för en rad kategorier av ungdomsorganisationer.

Tabell 1. Sammanfattande skattning av medlemsutvecklingen i nationella ungdomsorganisationer i åldrarna 13-25 år 1944 och 1964, 7-25 år 1975-2005 och 6-25 år 2015

Huvudgrupp av organisationer	1944	1964	1975	1985	1995	2005	2015
Politiska	182 833	123 276	200 273	135 257	47 649	15 507	31 701
Kyrkliga	112 610	85 664	176 928	216 439	151 489	132 952	81 682
Nykterhet	25 054	130 609	150 508	125 906	45 682	30 753	22 436
Scouter	53 070	91 734	109 563	81 374	73 976	38 241	27 853
Idrott	301 740	1 017 000	1 409 226	2 076 165	1 678 933	1 281 700	1 224 000
Allmänna	52 810	539 751	189 169	390 577	278 229	299 627	539 946
Summa	728 117	1 988 034	2 235 667	3 025 718	2 275 958	1 798 780	1 927 618

Not: Statistiken från 1964 har korrigerats utifrån uppgifter om andelen unga i föreningarna 1944. Statistiken avseende idrottsorganisationer 1975 och 1985 har korrigerats utifrån uppgifter om andelen unga (39 %) 2005 och 2015. Antalet medlemmar i idrottsorganisationer 1995 har interpolerats utifrån närliggande års uppgifter. Källor: SOU 1944:31, SOU 1956:42, SOU 1966:47, SOU 1987:37 samt egna beräkningar baserade på uppgifter från MUCF:s anslagsstatistik och RF:s "Idrotten i siffror".

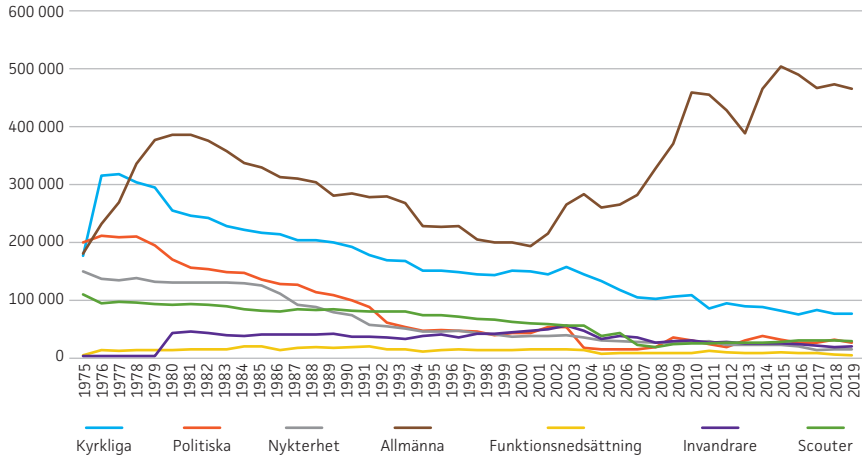
I tabell 1 har vi velat ge en historisk överblick över utvecklingen av antalet medlemskap i de nationella ungdomsorganisationerna sedan den tidigaste tillgängliga statistiken. Överblicken gäller det sammanlagda antalet medlemskap i de rikstäckande organisationerna gällande medlemmar i åldrarna upp till 25 år, exklusive organisationer med särskild inriktning mot personer med funktionsnedsättning och grupper av invandrare. De olika organisationerna startades i olika skeden (se bilaga 1). De första nationella ungdomsorganisationerna startades under andra halvan av artonhundratalet som dotterorganisationer till frikyrko- och nykterhetsrörelserna. KFUM och Frälsningsarmens ungdomsförbund är tidiga exempel på frikyrkliga organisationer och IOGT:s ungdomssektion på nykterhetsrörelsens ungdomsorganisationer. Svenska Idrottsförbundet, numera Friidrottsförbundet, startade 1895 och Svenska Socialistiska Ungdomsförbundet, som senare bytte namn till Socialdemokratiska Ungdomsförbundet startades 1897. De första organisationerna utanför de traditionella folkrörelserna, som här kategoriserats som "allmänna" utgjordes av Sveriges Ungdoms- och Hemgårdar som startades 1912 samt Svenska Blå Stjärnan och Sveriges Schackförbund som båda startades 1917. Inom samma kategori ryms även Sveriges Elevers Centralorganisation och andra skolrelaterade organisationer, varav de första startade under 1940-talet.

Det saknas alltså uppgifter om hur olika organisationer växte mellan deras olika startår och fram till 1944 då den första stora kartläggningen av organisationerna gjordes av den statliga ungdomsvårdskommittén som tillsattes 1939 och som kom med sin slutrapport 1951. Kartläggningen från 1944 visade att det fanns skillnader i ungdomsorganisationernas utbredning i landet och mellan könen, men att det redan då fanns ett stort antal föreningar med rikstäckande verksamhet. Redan vid denna tid dominerade idrotten men även de politiska och kyrkliga organisationerna hade många medlemmar. Sammantaget beräknade man att det 1944 fanns cirka 730 000 medlemskap (SOU 1944:31). Nästa stora grundliga kartläggning publicerades 1966 och uppgifterna i denna visar att flera olika organisationstyper hade haft en kraftig tillväxt. Särskilt märkbart var att idrottens medlemstal hade tredubblats till strax över en miljon och att kategorin allmänna organisationer växt mycket kraftigt. Den senare kategorins starka tillväxt förklaras nästan enbart av de tillkommande elevråden, medan idrotten hade en mer jämnt fördelad tillväxt i många olika specialidrottsförbund (SOU 1966:47). Denna ökning sammanfaller förstås också med att de stora barnkullarna från 1940-talet är unga vid denna tid.

## De ungas föreningsliv kulminerar – början på dagens nedgång

Undantaget de allmänna organisationerna, så fortsatte de övriga organisationsgrupperna sedan att växa så att de nådde sin kulmen antingen 1975 eller 1985. Tillväxten skedde framförallt genom att de olika organisationernas medlemstal ökade; antalet organisationer var ungefär detsamma. Efter detta minskar medlemstalen i de flesta organisationsformerna och kraftigast inom de politiska organisationerna, nykterhetsrörelsen och scouterna. Även inom kyrkans organisationer minskar medlemsantalen från toppnoteringen 1985 till cirka en tredjedel av denna 2015. Idrottsorganisationernas medlemsutveckling tycks även den ha en nedåtgående trend under perioden efter 1985, och den enda kategori som kan notera en tillväxt är de allmänna organisationerna. I denna kategori har det tillkommit många nya organisationer som vi analyserar närmre i det följande. Utöver de redan nämnda kategorierna har det senare också tillkommit organisationer för vissa särskilda grupper, som invandrare och personer med funktionsnedsättning, som på grund av deras antalsmässigt mindre rekryteringsbas av naturliga skäl samlar betydligt färre medlemmar än andra organisationer.

Figur 1. De nationella ungdomsorganisationernas medlemstal 1975-2019



Källa: Egna bearbetningar av MUCF:s anslagsstatistik.

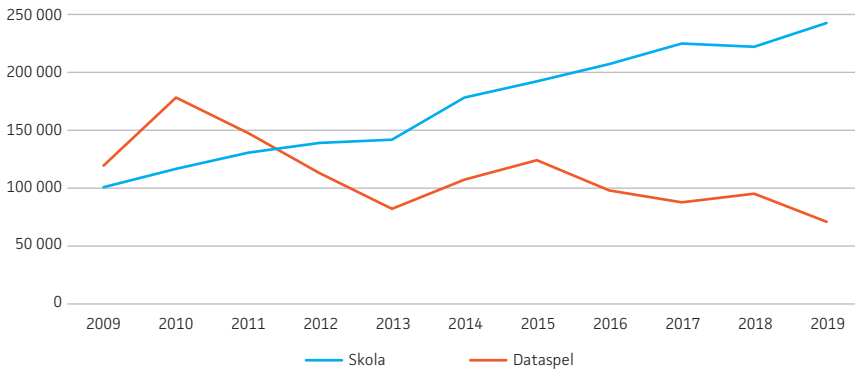
Medan alla andra organisationstyper, inklusive idrotten, alltså minskar i medlemstal under de sista 25 åren av 1900-talet och de första 20 åren av 2000-talet så ökar medlemstalen i de allmänna organisationerna med start i början av 2000-talet. I slutet av 1990-talet fanns det 23 olika organisationer i kategorin allmänna och i dag har antalet nationella organisationer i samma kategori dubblats.

## Vad betyder skiften i medlemstalen i de allmänna organisationerna?

Karakteristiskt för de allmänna ungdomsorganisationerna är att deras medlemstal kan svänga kraftigt både uppåt och nedåt, vilket i sig väcker frågor om hur man ska tolka och förstå betydelsen av antalet medlemmar. Detta beror förstås till viss del på att det är en kategori som inkluderar ganska olika typer av organisationer. Två typer av organisationer som illustrerar sådana kraftiga svängningar är spelorganisationer och skolrelaterade organisationer.

Den största av de allmänna ungdomsorganisationen i slutet av 1990-talet var Skytterörelsens ungdomsförbund vars rötter finns i friskytterörelsen. Men den organisation som då var näst störst var Sveriges Roll- och Konfliktspelsförbund, SVEROK, en organisation som startades i skiftet mellan 1980- och 1990-tal och som redovisade en snabb tillväxt från första början. I organisationens tidiga år dominerades den av medlemmar som samlades runt ett bord och spelade sällskapsspel med ett bräde, papper och penna eller som möttes och spelade rollspel, och detta var det dominerande intresset för medlemsförningarna, men efter hand kom datorspelandet att ta över mer och mer. Enligt SVEROKS egen medlemsundersökning 2014 så var datorspelande vanligast bland 74 procent av de 3 325 svarande. SVEROK växte snabbt till att bli den största ungdomsorganisationen med kulmen 2012. Detta förde med sig en hel del diskussioner i bland annat massmedier med rubriker som "Skattepengar betalas ut till rasistiska våldtäktsspel" (Hellberg 2018). Men även om SVEROK växte snabbt och var störst i ett antal år i början av 2010-talet så finns bland de allmänna organisationerna även ett antal andra organisationer som har växt kraftigt under samma period. Särkilt utmärker sig Sveriges Elevkårer som i dag är Sveriges största nationella ungdomsorganisation. Organisationen samlar gymnasieelevernas elevkårer med syftet att förbättra gymnasiskolorna. Under den senaste tioårsperioden har medlemstalen i Sveriges Elevkårer fördubblats så att de nu har 127 000 medlemmar. Men det finns även en lång rad andra skolrelaterade organisationer som främst engagerar grundskoleelever, gymnasie- och högskolestudenter, och även andra verksamheter som syftar till att på olika sätt komplettera skolverksamheten, som till exempel föreningarna Mattecentrum och Ung företagsamhet. Utöver SVEROK finns även Riksförbundet Goodgame och E Sport United som rikats mot dataspelande ungdomar. Till sammans med organisationerna som riktas mot skolans verksamhet så samlar dataspelsorganisationerna de allra flesta stora och växande organisationerna.

Figur 2. Medlemstal i skolrelaterade och dataspelsorganisationer 2009-2019



*Källa:* Egna bearbetningar av statistik från MUCF. Dataspelsorganisationer= SVEROK, Riksförbundet Goodgame och E Sport United. Skolrelaterade= Elevernas riksförbund, ELSA Sweden, Förbundet Unga Forskare, International Federation of Medical Students Association Sweden, Mattecentrum, Ny Generation Elev- och Studentorganisation, SESUS, Studentradion i Sverige, Sveriges Ekonomiföreningars Riksorganisation (S.E.R.O.), Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråds Centralorganisation – SECO, Sveriges Personalvetarstuderandes Riksförbund – P-riks, Sveriges Unga Aktiesparares Riksförbund, Ung Företagsamhet i Sverige, Utrikespolitiska förbundet Sverige.

Som diagrammet ovan visar är det främst de skolrelaterade organisationerna som ökat under senare år. Organisationerna kring dataspelande har minskat, vilket särskilt har drabbat SVEROK vars medlemstal har varierat ganska kraftigt under senare tid, men ändå uppvisar en sjunkande trend sedan toppnoteringen 2012. Detta betyder inte nödvändigtvis att unga personer blivit mer intresserade av skolan och mindre intresserade av spel. Det får nog främst tolkas som ett utslag av att de ekonomiska förutsättningarna och politiken gentemot ungdomars föreningsliv påverkar medlemstalen, men kanske också av att det nätbaserade spelandet numer är lättare att organisera på andra sätt än med hjälp av föreningar.

Sammantaget kan man säga om de allmänna organisationerna att de har lyckats samla fler medlemmar under senare år, att medlemstalen växlar snabbare i denna typ av organisationer än de traditionellt folkrörelsebaserade organisationerna och att detta medför att nya organisationer tillkommer, men också att vissa minskar så mycket att de inte längre räknas som tillhörande de nationella ungdomsorganisationerna.

## Den breda nedgången i ungdomars föreningsengagemang

Den historiska utvecklingen av medlemstalen inom kategorin allmänna organisationer visar på ganska häftiga svängningar som rimligtvis inte enbart reflekterar ungas intressen och engagemang. Bakom siffrorna skymtar andra



förändringar, som ändrade regler för bidragsgivning, ny teknik och nya uttolkningar av medlemskapet. För invandrarorganisationer och organisationer för personer med funktionsnedsättning är dock utvecklingen mer entydig; deras medlemsantal har sjunkit stadigt och kraftigt. För invandrarorganisationerna handlar det om en nedgång från kring 45 000 i början på 1980-talet till cirka 20 000 medlemmar idag. Funktionsnedsättningsorganisationerna har gått från omkring 20 000 medlemmar i början på 1990-talet till drygt 5 000 idag.

Den långsiktiga utvecklingen av medlemsorganisationer inom politik, nykterhet och det kyrkliga organisationer är särskilt anmärkningsvärd. För dessa organisationer sjunker medlemsantalen särskilt kraftigt, som framgår av tabell 1. Utvecklingen inom dessa områden verkar dock inte vara en specifik ungdomsfråga; medlemstalen har sjunkit i alla ålderskategorier för organisationer inom dessa områden. De politiska ungdomsorganisationerna kan exempelvis jämföras med medlemstalen i de politiska partierna, 1985 var 15 procent av den vuxna svenska befolkningen partimedlemmar och 2015 var siffran endast 5 procent (SCB 2018). Den största nykterhetsorganisationen i Sverige, IOGT-NTO, hade under sina storhetsdagar på 1920-talet 160 000 medlemmar men var 2019 nere i 25 000, trots sammanslagning av olika organisationer och en växande befolkning (Ambjörn 2020). Svenska kyrkan hade så sent som under slutet av 1980-talet över 90 procent av befolkningen som medlemmar, en siffra som 2020 var nere i 55 procent (Svenska kyrkan 2020). Ungdomarna följer alltså inom dessa områden en generell trend i Sverige och frågan om nedgången i just de ungas medlemstal handlar inte om vad som särskiljer ungdomarna, utan vilka effekter det minskade föreningsengagemanget har för dem, och möjligen för demokratin, givet vad vi vet om ungdomsengagemangets betydelse.

## Statens roll i förändringarna av medlemstalen

Det statliga stödet till de nationella ungdomsorganisationerna infördes 1954 efter gediget utredande av Ungdomsvårdskommittén som hade publicerat en lång rad betänkanden och genomfört noggranna kartläggningar av föreningslivet bland unga. Stödet till idrotten kom att organiseras på särskilt sätt via Riksidrottsförbundet som själv fick i uppdrag att distribuera stödet baserat på aktivitet snarare än medlemsskap (Norberg 2004). Stödet till de nationella ungdomsorganisationerna baserades främst på antalet unga medlemmar och har sedan dess utretts och förändrats vid många tillfällen, och vissa ändringar har genomförts, men vid en läsning av de olika utredningarna är intrycket snarare att målsättningen med stödet och problemen med att fördela det hela tiden varit de samma. Syftet har sedan starten varit att stödja ungas självständiga organisering via finansiering av de nationella organisationerna. Grunden för detta har både varit att ge unga möjligheter att bidra till demokratisk

utveckling, att öva sig i beslutsfattande och att ha en meningsfull fritid. För att åstadkomma detta har stödet baserats på vissa grundläggande principer om organisationernas storlek, utbredning och självständighet. Storleken avgörs av antalet registrerade medlemskap. Att medlemskap fått en så central betydelse för storleken på bidragen har kanske främst att göra med dess starka betydelse inom folkrörelsetraditionen, men det har framförallt under senare år kommit att ifrågasättas eftersom staten av olika anledningar inte sett möjligheter att kontrollera föreningarnas rapportering och att det under senare tid inte krävs mer än att man visat sin vilja att vara medlem och registrerat sig hos föreningen via en webbplats eller annat formulär. Det finns med andra ord starka incitament för organisationerna att värva medlemmar, att förenkla ansökningsprocessen och att skapa nya lokalföreningar. När detta även kan ske via nätet så underlättas det naturligtvis ytterligare.

Som exempel kan åter tas SVEROK, och denna spelorganisations uttolkning av stödsystemen. SVEROK växte snabbt under det tidiga 2000-talet och skriver i sin medlemstidning om de förändringar av statsbidragen som skedde 2002 att det innebär att föreningarna inte längre behöver ta ut någon medlemsavgift av medlemmarna utan att de genom att rapportera till SVEROK får 40 kronor/medlem under 25 år. Det enda de behöver göra är att notera antalet medlemmar i olika åldersgrupper och deras kön på ett papper underskrivet av två personer från styrelsen och märkt med föreningens namn.<sup>1</sup> En medlem behöver enbart ha varit med vid en träff och den träffen behöver inte ha skett fysiskt. Utöver stödet per medlem kan föreningen även få verksamhetsbidrag (2 000 kr/år) om de skriver och med egna ord berättar om sin verksamhet (Jonsson 2002).

De statliga bidragen har ända sedan de började ges varit ämnade att stärka de nationella ungdomsorganisationernas självständighet från deras moderorganisationer. Redan 1944 konstaterade Ungdomsvårdskommittén att föreningarnas självständighet var eftersträvansvärd men svåruppnåelig (SOU 1944:31). Tjugo år senare var endast tre av samtliga ungdomsorganisationer, inklusive idrottsorganisationerna, tillräckligt självständiga för att leva upp till förväntningarna (SOU 1966:47). Av dessa organisationer var två stycken skolrelaterade och den tredje var fältbiologerna. Problemen var att organisationerna var alltför starkt knutna till sina moderorganisationer inom folkrörelserna och inte hade självständiga styrelser bestående av unga under 25 år. Vi kan konstatera att staten genom sitt stöd strävat efter större självständighet för ungdomar än vad de etablerade folkrörelsebaserade organisationerna har gjort. Framförallt kan den stora ökningen av antalet allmänna organisationer från 2000-talets början vara en effekt av denna strävan. Organisationerna i denna kategori är ofta mer självständiga och tillägnade de ungas mer specifika intressen. De allmänna organisationerna har

1 Föreningar med fler än 25 medlemmar bör även skicka med en namnlista på medlemmar som de söker stöd för.

samtidigt ofta större problem med kontinuiteten vilket återspeglas i en större omsättning av dem, och att antalet medlemmar varierar kraftigare.

## Sammanfattande diskussion

Denna artikel utgick alltså från syftet att undersöka det svenska föreningslivet för ungdomar och dess historiska förändringar utifrån ett demokratiperspektiv. Det är dock viktigt att i detta sammanhang påminna om att medlemskap i föreningslivet drivs av många olika bakgrunder och skäl. Utöver ungas vilja att delta och engagera sig så finns en strävan hos befintliga organisationer att värva nya medlemmar, medan staten och andra anslagsgivare vill bidra till en meningsfull fritid och så vidare. De historiska medlemstalen är alltså inte att betrakta som annat än ett mycket grovt mått på ungas engagemang. Sättet på vilket medlemstalen i kategorin för allmänna organisationer fluktuerar illustrerar detta. Även om vi därför ska vara försiktiga med alltför långtgående slutsatser av förändringar i medlemstalen så visar medlemsstatistiken att fram till någon gång under 1970–1980-talen ökade deltagandet i de flesta typer av organisationer, men att medlemstalen därefter mer eller mindre drastiskt minskat i organisationer med förankring i de traditionella folkrörelserna, medan de allmänna organisationerna, och på senare tid särskilt de skolrelaterade organisationerna, har ökat eller behållit sina medlemstal. Kategorin allmänna organisationer har också större omsättning av organisationer. Medan de mer tydligt folkrörelsebaserade organisationerna varit ungefär desamma sedan deras start, så har det tillkommit en hel del nya organisationer bland de allmänna organisationerna, särskilt under senare tid. Vi tolkar det som att systemet med stöd till de nationella ungdomsorganisationerna en gång skapades i huvudsak för att främja ungas engagemang i de traditionella folkrörelserna och deras organisationer men att bland annat kravet på ungdomsorganisationernas självständighet och uppkomsten av nya intressen bland unga öppnat upp för möjligheten att skapa nya organisationer på det sätt som stöds och i enlighet med den traditionella demokratiska modellen, med nationella årsmöten och så vidare.

Den stadiga och påtagliga nedgången i folkrörelseorganisationerna följer visserligen samma mönster som vuxnas engagemang men frågan återstår ändå vilken betydelse detta får för demokratin. Ett bra sätt att börja svara på den frågan är nog att konstatera att föreningsengagemang för unga inte alltid har en demokratisk innebörd. Som framgått av den historiska forskningen så var uppfostran och social kontroll centrala motiv till politiken för ungdomsorganiseringen under åtminstone den första hälften av 1900-talet. Endast gradvis letade sig demokrati-diskursen in på området, för att idag ha hunnit bli den dominerande, medan fostran och social kontroll mer tagits över av skolan. Man kan förstås fråga sig hur olika tankarna om fostran/kontroll och demokrati

egentligen är. Syftet med att inkludera ungdomar i ett demokratiskt sammanhang kan ju sägas vara att skola dem till goda demokratiska medborgare och dessutom förmå dem att verka politiskt på en trygg arena inom det etablerade, vuxna, samhällets kontroll.

Inledningsvis beskrevs två möjliga demokratidimensioner av ungdomars föreningsengagemang, den om föreningslivet som demokratiskola och den om föreningslivet som en politisk arena. Hur ska man utifrån dessa två dimensioner se på den historiska utvecklingen av medlemstalen som presenteras i denna artikel? Det är lätt att ifrågasätta föreningslivets roll som demokratiskola. Sättet på vilket medlemstalen fluktuerar för vissa typer av organisationer visar att medlemskap inte alltid är uttryck för engagemang och att förutsättningarna för att skola de unga därmed nog är rätt begränsade. Även det faktum att medlemstalen för flera andra typer av organisationer går stadigt ner, trots offentliga insatser för att hålla dem uppe, tyder på att möjligheten att skola en bredd av landets unga i demokrati nog glidit de gamla folkrörelseorganisationerna ur händerna. Istället torde risken vara överhängande att de istället skolar in en mindre elit i det etablerade civilsamhällets traditioner (Johansson & Uhlin 2020).

Det är förstås också möjligt att det är just en sådan elit som har möjlighet att använda det organiserade föreningslivet som en politisk arena för välartikulerade och välsituerade ungdomar från samhällsgrupper som redan är demokratiskt välrepresenterade. Vi tolkar den historiska överblicken som att systemet med stöd till de nationella ungdomsorganisationerna för länge sedan har överlevt sitt syfte. De ursprungliga organisationerna minskar i medlemstal trots insatserna och de som växer följer ofta de demokratiska procedurerna mer för att leva upp till statens regler än på grund av strävan att styras av medlemmarnas vilja. Vi vill samtidigt inte helt underkänna de nationella ungdomsorganisationerna; självfallet har till exempel många av deltagarna vid till exempel SVEROK:s årsmöten (vars protokoll finns publicerade på deras webbplats) lärt sig en hel del om de demokratiska formerna och fått lära sig att samtala om frågor som är centrala för just dem, men de saknar ambitionen att som organisation engagera sig i bredare samhällsfrågor. Idén om att mobilisera ungas engagemang underifrån och på ett samlat vis påverka samhället är inte aktuell.

Utifrån vad vi vet om sociala rörelser, ungdomsengagemang och dess former så finns det också hopp om att ungdomen finner sina egna arenor. Under senare år har unga människors engagemang för klimatet gjort ett betydande avtryck på den politiska diskursen i Sverige och internationellt. Denna rörelse har i vissa avgörande hänseenden funnit sin väg framåt utanför det traditionella föreningslivets demokratiska struktur. Dessutom har den utmanat även skolans fostrande och kontrollerande struktur genom att använda skolfrånvaro som politiskt redskap. Ungdomars engagemang kommer att vara av avgörande betydelse även under de kommande 100 åren av demokrati men denna klimatrörelse visar att det nog kommer att se annorlunda ut.

## Bilaga 1

Tabell 2. Tillkomst av nya nationella ungdomsorganisationer från slutet av 1800-talet till 1960-talet

	-1899	1900-1919	1920-1939	1940-1959	1960-	Totalt
Idrott	1	19	14	7	4	45
Scouter	-	1	3	-	2	6
Kyrkliga	4	3	2	2	-	11
Motor	-	1	1	1	-	3
Skola	-	-	-	1	-	1
Nykterhet	2	2	1	3	-	8
Politiska	1	2	2	1	-	6
Andra	-	3	9	5	2	19
Summa	8	31	32	20	8	99

Källa SOU 1966:47: 23

## Litteraturförteckning

- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney, 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Ambjörn, Ulrica, 2020. ”44 nya föreningar men färre medlemmar”, *Accent*, 2020-02-12, tillgänglig på <https://accentmagasin.se/iogt-nto-rorelsen/44-nya-foreningar-men-farre-medlemmar/>, citerad 2021-06-16.
- Ambjörnsson, Ronny, 1988/2017. *Den skötsamma arbetaren: Idéer och ideal i ett norrländskt sågverkssamhälle 1880-1930*. Stockholm: Carlsson.
- Amnå, Erik, 2007. ”Associational life, youth and political capital formation in Sweden: Historical legacies and contemporary trends”, s. 165-204 i Trägårdh, Lars (red.), *State and Civil Society in Northern Europe – The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- Amnå, Erik & Ekman, Joakim, 2014. ”Standby Citizens: diverse faces of political passivity”, *European Political Science Review* 6(2), s. 261-281.
- Beckman, Ludvig, 2018. ”Rösträttsåldern och demokratins avgränsningsproblem”, s. 81-110 i Barrling, Katarina & Holmberg, Sören (red.), *Demokratins framtid*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Berggren, Henrik, 1995. *Seklets ungdom: Retorik, politik och modernitet 1900 – 1939*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bergh, Johannes, 2014. *Stemmerett for 16-åringer*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bray, Daniel & Nakata, Sana, 2019. ”The Figure of the Child in Democratic Politics”, *Contemporary Political Theory* 19(1), s. 20-37.
- Dekker, Paul, 2014. ”Tocqueville did not write about soccer clubs: Participation in Voluntary Associations and Political Involvement”, s. 45-57 i Freise, Matthias & Hallmann, Thorsten (red.), *Modernizing Democracy – Associations and associating in the 21th century*. New York: Springer.
- von Essen, Johan & Svedberg, Lars, 2020. *Medborgerligt engagemang i Sverige 1992-2019*. Stockholm: Ersta Sköndal Bräcke högskola.

- von Essen, Johan & Wallman Lundåsen, Susanne, 2015. *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?* Stockholm: Regeringskansliet.
- Hart, Roger A., 1992. "Children's participation: From tokenism to citizenship", *UNICEF Innocenti Essays* 4, s. 1-38.
- Hellberg, Ludde, 2018. "Skattepengar betalas ut till rasistiska våldtäktsspel", *Expressen*, 2018-07-29, tillgänglig på <https://www.expressen.se/nyheter/skattepengar-betalas-ut-till-rasistiska-valdtaektsspel/>, citerad 2021-06-18.
- Hendriks, Carolyn M., 2006. "Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy", *Political Studies* 54(3), s. 486-508.
- Johansson, Håkan & Uhlin, Anders, 2020. "Civil Society Elites: A research agenda", *Politics and Governance* 8(3), s. 82-85.
- Jonsson, Hanna, 2002. "Sök de nya enkla föreningsbidragen för 2002", *Sverox-Förbundet för Sveriges roll- och konfliktspelsförbund*, 2002-10-23, tillgänglig på <https://medlem.sverok.se/wp-content/uploads/2019/07/Sverox26.pdf>, citerad 2021-06-18.
- Josefsson, Jonathan & Wall, John, 2020. "Empowered inclusion: Theorizing global justice for children and youth", *Globalizations* 17(6), s. 1043-1060.
- Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2019. "Ungas röst som hot eller möjlighet? Rösträtts- och valbarhetsålder i Sverige under 1900-talet", *Arbetshistoria: Meddelande från Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek* (170-171), s. 17-23.
- Kaijser, Anna & Larsson Heidenblad, David, 2018. "Young activists in muddy boots – Fältbiologerna and the ecological turn in Sweden 1959-1974", *Scandinavian Journal of History* 43 (3), s. 301-323.
- Kassman, Anders & Vamstad, Johan, 2019. "Local public administration as facilitator of political youth participation: good intentions and institutional shortcomings", *International Review of Sociology* 29(3), s. 484-497.
- Olson, Hans-Erik, 1995. *Staten och ungdomens fritid – kontroll eller autonomi?* Lund: Arkiv förlag.
- Norberg, Johan, 2004. *Idrottens väg till folkhemmet: studier i statlig idrottspolitik 1913-1970*. Stockholm: SISU idrottsböcker. Avhandling vid Stockholms universitet.
- Pitkin, Hanna F., 1969. *Representation*. San Francisco: Atherton Press.
- Pitkin, Hanna F., 2004. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance", *Scandinavian Political Studies* 27(4), s. 335-342.
- Putnam, Robert, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert, 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, Robert, 2002. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo, 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS förlag.
- Selle, Per, Strømsnes, Kristin, Svedberg, Lars, Ibsen, Bjarne & Skov Henriksen, Lars, 2019. "The Scandinavian Organizational Landscape: Extensive and different", s. 33-66 i Skov Henriksen, Lars, Strømsnes, Kristin & Svedberg, Lars (red.), *Civic Engagement in Scandinavia: Volunteering, informal help and giving in Denmark, Norway and Sweden*. Cham: Springer.
- Sidebäck, Göran, 1992. *Kampen om barnets själ: Barn och ungdomsorganisationer för fostran och normbildning 1850-1980*. Stockholm: Carlsson.
- SOU 1944:31. *Stöd åt ungdomens föreningsliv*. Stockholm: P.A. Nordstedt & söner.

- SOU 1956:42. *Staten och de politiska ungdomsorganisationerna*. Stockholm: P.A. Nordstedt & söner.
- SOU 1966:47. *Ungdomens förenings- och fritidsliv: Organisationer och medlemmar*. Stockholm: P.A. Nordstedt & söner.
- SOU 1987:37. *Stödet till barn- och ungdomsföreningar*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden*. Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Statistiska centralbyrån, 2018. *Levnadsförhållanden 1980–2016 – ett urval av indikatorer*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Svenska kyrkan, 2020. *Svenska kyrkans medlemsutveckling 1972–2020*. Uppsala: Svenska kyrkan.
- Theiss-Morse, Elisabeth & Hibbing, John R., 2005. "Citizenship and Civic Engagement", *Annual Review of Political Science* 8, s. 227-249.
- de Tocqueville, Alexis, 1984. *Democracy in America*. New York: Mentor Publishers.
- Trägårdh, Lars, 2007. "Democratic governance and the creation of social capital in Sweden: The discreet charm of governmental commissions", s. 254-270 i Trägårdh, Lars (red.), *State and Civil Society in Northern Europe – The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- Ungdomsstyrelsen, 2005. *Unga och föreningsidrotten: En studie om föreningsidrottens plats, betydelser och konsekvenser i ungas liv*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Wall, John, 2011. "Can democracy represent children? Towards a politics of difference", *Childhood* 9(1), s. 86-100.
- Wollebæk, Dag & Strømsnes, Kristin, 2008. "Voluntary Associations, Trust, and Civic Engagement: A Multilevel Approach", *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly* 37(2), s. 249-263.
- Wyness, Michael, 2005. "Regulating Participation: The Possibilities and Limits of Children and Young People's Councils", *Journal of Social Sciences* 9, s. 7-18.
- Öberg, Per-Ola & Svensson, Torsten, 2011. "Civila samhället och den upplysta välfärdsstaten", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(1), s. 131-139.
- Öhrvall, Rickard, 2018. *Growing into Voting – Election Turnout among Young People and Habit Formation*. Linköping: Linköpings universitet.





# Lyssnandets politik

## *Barns och ungas politiska representation i en tid av restriktiv migrationspolitik*

Jonathan Josefsson

### **The Politics of Listening: the political representation of children and youth in a time of restrictive migration politics**

The listening to children and youth has been given a prominent role in today's politics. Surveys and interview studies that focus on young people's experiences are increasingly being used by government authorities and civil society organizations to make possible democratic participation and to suggest new policy initiatives. However, given young people's protests movements on issues such as climate, racism and migration, there are good reasons to reflect more closely on the relationship between the ways in which state authorities represent children and youth and how young people self-organize to represent themselves and claim rights. By comparing the Swedish Children's Ombudpersons annual reports with recent years protests by young Afghan migrants for a right to stay in Sweden, this article points to how right claims of different actors expose problematic tensions in how we conceive of political representation of children and youth in a time of restrictive migration politics.

## Introduktion

En av huvudprinciperna i FN:s barnkonvention och i svensk barnrättspolitik sedan årtionden är att barns och ungas åsikter ska tillmätas betydelse. Som ett led i att förverkliga denna princip har "lyssnandet" på barns och ungas erfarenheter, röster och åsikter kommit att få en framträdande roll för att uppmärksamma samhällsproblem och ge legitimitet åt politiska förslag. Myndigheter och andra aktörer inom områden som skola, sjukvård, socialt arbete och det civila samhället har i allt större utsträckning använt sig av enkäter och intervjustudier med barn och unga som underlag för att kunna företräda dem i offentligheten

Jonathan Josefsson är verksam vid Tema Barn, Institutionen för Tema, Linköpings universitet.  
E-post: jonathan.josefsson@liu.se

och gentemot beslutsfattare. Givet att barn och unga på grundval av sin ålder inte har samma politiska rättigheter som vuxna medborgare, som att delta i allmänna val eller att vara valbara till politiska församlingar, förefaller istället lyssnandet på barns och ungas erfarenheter ha blivit ett viktigt redskap för att företräda gruppens intressen och skapa möjligheter för demokratiskt inflytande. Samtidigt pekar de senaste årens protester och krav på inflytande i frågor om till exempel klimat, migration, rasism och demokrati hur barn och unga återkommande ifrågasätter de sätt på vilka deras rättigheter och intressen tas till vara i politiken (Bessant 2021, Josefsson & Wall 2020, Pickard 2019). Detta i sin tur aktualiserar frågan om vem som talar å vems vägnar och vilka möjligheter underåriga har att påverka demokratiska beslut i frågor som berör dem.

Ett av de områden som väl illustrerar frågan om hur barns och ungas intressen representeras är migrationspolitiken. I kölvattnet av en alltmer restriktiv migrationspolitik har protester mot utvisningar och stöd för unga asylsökande blivit ett internationellt fenomen. I Sverige och i andra mottagarländer världen över har inte minst unga migranter använt sig av en rad olika strategier som marscher, gatuprotester, blockader och manifestationer på gator och torg, i skolor, utanför myndighetsbyggnader och förvar, och i sociala medier för att hävda sina rättigheter och förhindra deportationer (Nicholls & Fiorito 2015, Corruñer 2012, Patler & Gonzales 2015, Josefsson 2017, Rosenberger et al 2018, Ataç et al 2016, Tyler & Marciniak 2013). Protesterna handlar ofta om att övertyga politiker och statliga myndigheter om att fatta de beslut som krävs för att de ska få stanna i landet, men många gånger handlar de också om rätten att få representera sig själva och tidvis också rätten att ifrågasätta själva legitimiteten hos myndigheter och etablerade politiska institutioner.

I samband med att Hanna Pitkin tilldelades det Skytteanska priset i statsvetenskap 2003 lyfte hon i sitt föredrag bl a fram det inte helt okomplicerade förhållandet mellan representation och demokrati (Pitkin 2004, s. 335ff). Under rubriken "Representation and Democracy: Uneasy Alliance" ifrågasatte Pitkin vad hon beskrev som ett modernt axiom, nämligen att endast representation kan möjliggöra demokrati och att representation och demokrati kan likställas med varandra. Hon underströk de två begreppens motstridiga ursprung. Demokrati i dess grekiska ursprung betonade politisk kamp och direkt deltagande för en begränsad grupp utan minsta koppling till varken mänskliga rättigheter eller representation.

Representation växte fram som en politisk idé och praktik i tidig modern tid, som en skyldighet att delta i statens mobilisering av resurser och som en möjlighet för en regering att utöva administrativ kontroll. Det var först senare som representation kom att bli en fråga om rättigheter och knöts till möjligheten att tala med en självständig röst i de politiska församlingarna. Politisk representation i Pitkins bemärkelse handlar därmed både om hur denna underbygger system för styrning och samtidigt skapar möjligheter för

individens demokratiska deltagande. Detta gäller den vuxna befolkningen såväl som barn, men har tätt sig olika under skilda historiska perioder och aktualiserats av varierande politiska frågor. Ett exempel på detta är de förändringsprocesser som är kopplade till den globala migrationen och hur dessa har påverkat migrationspolitiken och hur gruppen migranter representeras politiskt. När det gäller de unga under 18 år, och asylsökande utländska medborgare, så får frågan om hur de ska representeras i politiken en ytterligare dimension genom att de saknar politiska rättigheter som vuxna svenska medborgare har (som rätten att få rösta och att vara valbara som politiska företrädare), och därmed i större utsträckning är beroende av hur andra aktörer representerar dem i politiken.

Sett i ett svenskt barnrättspolitiskt sammanhang väcker Pitkins resonemang frågor om hur vi kan förstå ett ökat intresse för att lyssna på barn och unga och hur de representeras i politiken. I vilken utsträckning erbjuder den representativa demokratin utrymme för barns och ungas individuella rättigheter och demokratiska deltagande? På vilka sätt har formerna för barns institutionella representation begränsat barns och ungas handlingsutrymme? Vilka möjligheter ges barn och unga att utöva politiskt aktörskap inom ramen för de demokratiska grundstrukturerna, som t.ex. demonstrations- och yttrandefriheten?

I denna artikel kommer jag granska hur Barnombudsmannen som en särskild företrädare för barn och unga under en längre tid har representerat gruppen unga migranter, och hur denna representation förhåller sig till de krav som en grupp av unga migranter från Afghanistan, Ung i Sverige, sedan 2017 har ställt om att få tala i egen sak.

Genom att ställa Barnombudsmannens arbete som företrädare för unga migranternas rättigheter i kontrast till Ung i Sveriges krav på att få representera sig själva, så vill jag sätta ljuset på de olika strategier som har använts och de problembeskrivningar, rättigheter och åtgärdsförslag som har getts prioritet för att påverka den svenska migrationspolitiken.

## **Barn, unga och politisk representation – en utgångspunkt**

Begreppet politisk representation har kommit att spela en central roll i den moderna politiska teorin (Pitkin 1967, 2004, Disch 2019, Runciman 2007). En av de klassiska definitionerna av politisk representation hittar vi hos just ovan nämnda Hanna Pitkin (1967), där hon beskriver den utifrån dess etymologiska ursprung; att ”göra närvarande igen” (8). I allmän mening handlar politisk representation för Hanna Pitkin om att representanter på ett lyhört sätt återger medborgares åsikter och agerar i de representerades intressen.

Denna allmänt hållna definition har emellertid lett till olika tolkningar och tillämpningar av begreppet (Runciman 2007, Shapiro et al 2009, Urbinati & Warren 2008). I vad som har beskrivits som en ”konstruktivistisk vändning”

inom den politiska teorin har kritiska demokratiteoretiker ifrågasatt en sedan länge förhärskande uppfattning av politisk representation som en "överföring av förkonstituerade intressen" från en väljargrupp via val till en företrädare där de representerade logiskt föregår representanten (Disch 2019, Saward 2010, 2020, Brito Vieira 2020). Man har pekat på hur politisk representation innebär att företrädare också medverkar till att forma identiteten hos de grupper som representeras, och på så vis motiverar eller legitimerar politiska beslut (Laclau 1996, Disch 2011). I ett migrationspolitiskt sammanhang har exempelvis forskare visat hur myndigheters och politikers beskrivningar av unga migranter - som antingen särskilt sårbara, eller som hot mot samhället - har lagt grunden för olika skyddsåtgärder men också för att motivera (och genomföra) tvångsomhändertaganden och deporteringar (Anderson 2012, Stretmo 2014, Lind 2019). Inom statsvetenskapen har man även pekat på behovet av att i större utsträckning studera hur politisk representation tar sig uttryck i sociala rörelser, organisationer och i medier utanför den representativa demokratins traditionella institutioner som allmänna val, partier, parlament och regeringar (Nagel & Smith 2013, Urbinati 2006: 37). På så vis anknyter denna artikels fokus på barns och ungas krav på att få representera sig själva i relation till de sätt på vilka de är representerade av myndigheter (i detta fall BO) och traditionella politiska institutioner, till diskussioner som pågått under en längre tid inom flera vetenskapliga fält.

I huvudstråken av politisk teori, liksom i statsvetenskapen, har gruppen barn och unga i stor utsträckning varit frånvarande i diskussioner om demokrati och politisk representation. På grundval av sin ålder har barn och unga betraktats som "ofullvärdiga medborgare" och därmed varken i teori eller praktik givits samma tillgång till politiska rättigheter som vuxna vad gäller rätten att få rösta i allmänna val eller att vara valbara till politiska församlingar, som partiföreträdare eller till offentliga ämbeten (Josefsson & Sandin 2021, Nakata 2015, Olsson 2008, Schrag 1975, Wall 2012, 2021).

Samtidigt har idén om att barn och unga är rättighetsbärare med särskilda intressen varit etablerad sedan åtminstone slutet av 1800-talet, genom bland annat Genève-deklarationen 1924 och Deklarationen om Barns Rättigheter 1959 (Fass 2011, Moody 2014, Löw 2020; se även Lindqvist i denna volym). Under 1960- och 1970-talet, och i samband med antagandet av FN:s barnkonvention i slutet av 1980-talet, fick intresset för barns och ungas rättigheter ett nytt uppsving då frågor om medborgerliga och politiska rättigheter, fred, demokrati och miljö hamnade högt upp på den politiska agendan. Detta var något som yttrade sig genom ett ökat intresse för de ungas rättigheter och politiska deltagande och därmed av vem de skall representeras av och på vilka sätt (Farson 1974, Holt 1974, Margolin 1978, Schrag 1975, Verhellen 1987, samt Sandin, Sköld & Schiratzki, Gustafsson och inledningen till denna volym). I denna tradition har forskare det senaste decenniet bidragit med nya empiriska och teoretiska

studier om hur barn och unga representeras i förhållande till demokratiska institutioner. Några av de frågor som har lyfts fram är om barn och unga ska ges rösträtt, vilka skyldigheter en stat har att rättfärdiga sina beslut gentemot den yngre delen av befolkning och på vilka platser och med vilka strategier barn och unga agerar för att skapa politisk förändring (Beckman 2008, Bessant 2021, Bray & Nakata 2020, Cummings 2020, Josefsson & Wall 2020, Josefsson 2019, 2022, Kallio & Häkli 2011, 2013, Nakata 2015, Sandin et al 2022, Wall 2021). Gemensamt för dessa studier är att de pekar på hur gränserna för barns och ungas politiska deltagande och representation ständigt förändras och är i behov av fortsatt närmare granskning.

Från 1990-talet kan vi se hur svensk barnrättspolitik utvecklas som ett eget politikområde (Quennerstedt 2015). En rad utredningar tillsätts, svensk lagstiftning transformeras i linje med FN:s barnkonvention, Barnombudsmanen inrättas (SFS 1993:335), barnrättsstrategier upprättas (SOU 1997:16) och Sverige får sin första barnminister i Maria Larsson 2010. De senaste årens utredningar (Dir 2013:35, SOU 2016:19, SOU 2020:63) och politiska beslut om att inkorporera FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i svensk lag (Regeringsförklaringen 3 oktober 2014: 13, SFS 2018:1197) har ytterligare förstärkt denna utveckling. Barnkonventionen har på detta sätt kommit att bli den grund utifrån vilken myndigheter och andra aktörer nu agerar för att representera den yngre delen av befolkningen där "lyssnandet på barn och unga" har blivit en viktig princip. Det är i detta sammanhang som barns och ungas erfarenheter, röster och åsikter har kommit att bli en integrerad del i hur myndigheter och organisationer företräder gruppen barn och unga i politiken (Sandin & Halldén 2003, Sandin 2012, Lundy 2018, Quennerstedt 2015: 4). Lyssnandets betydelse för att stärka demokratin är också något som har uppmärksammats i statsvetenskaplig forskning på senare år (Dobson 2014, Manbridge 2017, Scudder 2020, 2021). Samtidigt har kritiska röster höjts bland forskare om att barns deltagande i undersökningar och politiska och juridiska processer många gånger har använts på ett alltför förenklat, schabloniserat sätt och t o m kommit att bli ett instrument för att också skänka legitimitet åt vitt skilda policy-initiativ eller politiska och professionella agendor (Gallagher & Gallacher 2008, Hallett & Prout 2003, Holzscheiter et al 2019, James 2007, Twum Danso & Okyere 2020).

Inom barndomsforskningen har man därför efterlyst vidare studier av hur statliga myndigheter och organisationer i civila samhället framställer barns och ungas erfarenheter och hur dessa påverkas av de specifika politiska och institutionella omständigheter som kringgärdar dem.

## Barnombudsmannen och Ung i Sverige

Frågan om asylsökande barns och ungas rättigheter har varit ett återkommande ämne i den svenska offentliga debatten under de senaste decennierna.<sup>1</sup> Migrationspolitiken har ofta lett till protester mot utvisningar av unga asylsökande. I många fall har det handlat om kampanjer för enskilda barns rätt att få stanna i landet (Josefsson 2017, 2019). I andra fall har nationella proteströrelser organiserats för att förhindra utvisningen av större grupper av unga asylsökande (Corruncer 2012, Nicholls & Fiorito 2015, Rosenberger et al 2018). Gemensamt för dessa protester är att barn och unga själva i stor utsträckning har varit engagerade och använt sig av en rad olika proteststrategier för att väcka offentlig uppmärksamhet, och på det sättet sätta press på politiker och myndigheter.

Jag kommer i följande avsnitt särskilt fokusera på perioden efter 2015, en period som på många sätt har präglats av att drygt 160 000 personer sökte asyl i Sverige, varav 35 000 ensamkommande unga migranter, en markant ökning från tidigare år (Migrationsverket 2016). Ökningen av antalet asylsökande följdes av en rad politiska och juridiska åtgärder för att begränsa immigrationen som också omfattade åtgärder som var särskilt inriktade mot barn och unga (Stern 2018). Detta ledde i sin tur till en ökad mobilisering av det civila samhället för rätten till uppehållstillstånd för unga ensamkommande asylsökande från Afghanistan (Johannesson & Weinryb 2020b).

Analyserna i artikeln tar sin utgångspunkt i material som samlats in för åren 2018–2021 inom ramen för forskningsprojektet ”Asylsökande barn och anti-deportationskampanjer: politiska strategier och mobilisering för rätten att få stanna” finansierat av Vetenskapsrådet.<sup>2</sup> Materialet består av årsrapporter från Barnombudsmannen samt lagstiftning och utredningar som ligger till grund för myndighetens styrning samt uttalanden från proteströrelsen för unga afghanska asylsökandes rätt till uppehållstillstånd, ”Ung i Sverige”, som återfinns på dess Facebook-sida 2017–2019,<sup>3</sup> och i nyhetsrapportering. Dessutom

1 Redan från 1980- och 90-talet fördes diskussioner om asylsökande barn och barnfamiljers rättigheter i Sverige i samband med åtstramningar i svensk migrationspolitik. Som exempel kan nämnas debatten kring det så kallade ”Luciabelslutet” som fattades av den Socialdemokratiska regeringen ledd av Ingvar Carlsson den 13 december 1989 och 1990-talets debatt om gömda flyktingar. Se till exempel ”Kunskapsöversikt Invandringens historia – från ”folkhemmet” till dagens Sverige”. Delegationen för migrationsstudier 2017:5: 82; Eastmond & Ascher 2011; Spång 2008. Se även Barnombudsmannens årsrapporter som återkommer till frågan från dess instiftande 1993 och framåt.

2 Vetenskapsrådet, projektnummer: 2018-00873. Särskilt tack riktas till kollegor på FXB Center for Health and Human Rights Harvard University, Department of Childhood Studies, Rutgers University, Camden och Institutionen för Tema, Tema Barn, för värdefulla kommentarer och stimulerande arbetsmiljö under min tid som postdoktor.

3 Ung i Sveriges Facebook-sida startade i augusti 2017 och har idag cirka 30 000 följare. Under kampanjen har den varit en central kanal för att nå ut till allmänheten. Den har använts för att uppmärksamma kommande händelser, för att rapportera från pågående protester, för att dela information internt inom gruppen och externt till allmänheten, för att kommunicera meddelanden till de som stöder dem såväl som till motståndare till protesterna. Totalt har 1039 inlägg samlats in i en databas mellan perioden

har jag gjort sex stycken intervjuer med medlemmar i gruppen och varit närvarande som deltagande observatör vid tre protestaktioner under perioden 2018-2019.<sup>4</sup>

## Barnombudsmannen som företrädare för unga migranter

Den 1 juli 1993 fick Sverige sin första statliga Barnombudsman (SFS 1993:335, SFS 1993:710). Frågan om en särskild företrädare för barn och unga hade diskuterats i riksdagen vid flera tillfällen sedan 1980-talet och en Barnombudsman hade också tillsatts inom ramen för Rädda barnens verksamhet redan på 1970-talet. Inrättandet av den statliga Barnombudsmannen skedde i kölvattnet av beslutet om att ratificera barnkonventionen och i ett historiskt sammanhang där institutioner, lagar och offentlig diskurs alltmer kom att påverkas av idén om barn som rättighetsbärare (Holzscheiter et al 2019, James et al 1998, Quennerstedt 2015:8, Reynaert et al 2009). Barnombudsmannen i Sverige kan ses i ljuset av en bredare utveckling där åtskilliga länder världen över, och inte minst i Europa, sedan 1990-talet i allt högre grad har upprättat nationella institutioner för säkerställandet av barns rättigheter (Thomas et al 2011). Ett av de områden som Barnombudsmannen har ägnat särskild uppmärksamhet åt genom åren är just barns erfarenheter, intressen och rättigheter under asyl- och migrationsprocessen. Asylsökande barns rättigheter var en av de första stora frågorna som Barnombudsmannen tog sig an efter dess etablering 1993. Frågan stod i fokus redan i de två första årsrapporterna från BO 1994 och 1996 och sedan dess har den varit ett återkommande ämne.<sup>5</sup>

Efter Riksdagens beslut om inrättandet av en barnombudsman beskrevs det i den nya lagen hur:

Barnombudsmannen har till uppgift att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. Ombudsmannen skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (SFS 1993:335 1§).<sup>6</sup>

september 2017 till maj 2019. Inlägg, datum, länkar, antal gillanden och delningar har samlats in i en Excel-databas med hjälp av ett webbskrapningsverktyg.

- 4 Strejk vid Medborgarplatsen - Stockholm, en manifestation vid Sergels torg - Stockholm, och en blockad och gatuprotest utanför förvaret i Märsta - Stockholm.
- 5 Till exempel så står asylsökande barns rättigheter i fokus eller behandlas i viss utsträckning i årsrapporter från 1993, 1996, 2000, 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2016, 2017, 2020. Se också SOU 1999:65, Bilaga 6 273: 271f.
- 6 SFS 1993:335 (original), 1 §. Skrivningen ändrades med SFS 2018:882.

Vidare framgick att BO inom sitt verksamhetsområde skulle:

1. ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen,
2. företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten, och
3. hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter och intressen skall tillgodoses.<sup>7</sup>

I och med den översyn som gjordes 2002 förstärktes också BO:s uppgift att företräda barns och ungas rättigheter mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen.<sup>8</sup> I lagändringen 2002 betonades BO:s uppdrag att samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor som underlag till de frågor om barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver ha kännedom om (SFS 2002:377: 4). I den årsrapport som utkom samma år som lagändringen ägde rum konstaterar BO, liksom tidigare, att "alla barn och unga ska få komma till tals, bli hörda och respekterade och kunna hävda sin rätt" och identifierade samtidigt en av BO:s stora uppgifter, "att hitta och utveckla metoder för att alla barn och unga ska få sina åsikter hörda" (Barnombudsmannens årsrapport 2003: 10).

BO följde på så vis en bredare trend bland myndigheter och organisationer i det civila samhället om att fånga in individers och grupper, i detta fall barns och ungas, erfarenheter och perspektiv, genom intervjuer och enkätstudier (Halldén 2003, Hallet & Prout 2003, Sandin & Halldén 2003). Lyssnandet på barn och unga kom på detta sätt att etableras och institutionaliseras i BO:s arbete som en strategi för att företräda barn och unga i den politiska debatten och gentemot myndigheter. Genom att samla kunskap om barns och ungas erfarenheter och åsikter kunde BO, liksom andra myndigheter och organisationer, identifiera samhällsproblem och föreslå nya åtgärder för att möta dessa. Barns och ungas erfarenheter blev ett verktyg för att sätta nya agendor, lämna politiska förslag och driva opinion.

Samtidigt har BO:s uppgift att representera barn och unga i politiken i praktiken styrt vilka problembeskrivningar, rättigheter och åtgärdsförslag som har fått prioritet. Detta gäller inte minst synen på asyl och unga flyktingars rättigheter.

I mars 2017 offentliggjorde BO sin årsrapport, *Vi lämnade allting och kom hit: Röster från barn och unga på flykt* (Barnombudsmannen 2017). I rapporten hade man intervjuat cirka 600 barn och unga som kommit till Sverige sedan hösten 2015.

7 SFS 1993:710, § 2. Förordningen upphävdes med SFS 2002:379, SFS 2007:1021, och ändrades med tillägg i SFS 2019:1062.

8 SFS 1993:335 1§ efter ändring genom SFS 2002:377.



I rapporten betonar Barnombudsmannen att man har lyssnat på unga migranternas erfarenheter för att skapa ett kunskapsunderlag till de förslag som BO avser att lägga fram till regeringen och därefter publicera i den offentliga debatten.

Vi har lyssnat på barn och unga som berättat om svåra upplevelser i hemlandet och under resan till Sverige. Många barn har berättat om sina framtidsdrömmar, om hoppet som ställts till Sverige och fristaden här från det barnen upplevt tidigare i sina liv. Men barn har också berättat om asylutredningar där deras asylskäl i form av barnåktenskap, könsstypning, hot om att rekryteras som barnsoldater med flera barnspecifika asylskäl inte fått komma fram, hur utredningar inte utförts på ett barnanpassat sätt och där barnen inte alltid förstått vad som händer (Barnombudsmannen 2017: 72).

Vidare beskrivs hur utgångspunkten för arbetet har varit att "barnen berättar om sådant som de själva har erfarenhet av" och att BO "ser barnet som expert på sin egen situation, som utifrån detta kan dela med sig av sina erfarenheter och åsikter" (8). Rapporten mynnar ut i fyra förslag till hur barnrättspolitikerna kan förändras på området.<sup>9</sup> I de två första förslagen betonas behovet av att stärka barnrättsperspektivet i utlänningslagen och asylutredningar genom att bland annat införa barnspecifika former av förföljelse som flyktinggrund, barnets rätt att komma till tals och att inrätta barnanpassade enheter på Migrationsverket. I de två senare förslagen så lyfter BO fram behovet av att å ena sidan säkerställa trygghet och skydd i barnens boende och vardag genom reformering av mottagnings- och god manssystemet, och å andra sidan, säkerställa barnets rätt till utbildning genom att införa skolplikt för asylsökande barn och införa en tidsgräns för när barn ska börja skolan efter ankomsten till Sverige.

De förslag som lades fram var i linje med idéer som BO lanserat tidigare (Barnombudsmannen 2016, 2017)<sup>10</sup> och som andra barnrättsorganisationer som exempelvis Rädda Barnen (Rädda Barnen 2017a, 2017b) förespråkade i kölvattnet av den så kallade "flyktingkrisen" hösten 2015. Kännetecknande för förslagen är att de till stor del handlar om reformer, nya tolkningar eller skärpning av befintlig lagstiftning på områden som asylprövning, mottagningsystem, boende och utbildning. I grunden handlade det om att säkerställa grundläggande rättigheter för gruppen unga migranter inom ramen för barnkonventionen och det existerande mottagningsystemet.

9 De fyra förslagen var 1. Stärk barnrättsperspektivet i utlänningslagen, 2. Stärk barnrättsperspektivet i asylutredningen, 3. Säkerställ trygghet och skydd i barnens boende och vardag, 4. Säkerställ barnets rätt till utbildning. Barnombudsmannen 2017, s. 72.

10 De förslag som lades fram liknar de som presenterats i årsrapporter tidigare år. Se not 5. Närmast föregående är rapporterna "Barn på flykt, barns och ungas röster om mottagande" Barnombudsmannen 2016, "Nyanlända barns hälsa" Delrapport i Barnombudsmannens årstema 2017 – Barn på flykt, Barnombudsmannen 2017.

Men hur förhåller sig dessa förslag till de krav som kom att ställas av Ung i Sverige?

### **SITTSTREJKEN UNG I SVERIGE – KRAV PÅ RÄTTEN ATT FÅ STANNA**

Den 6 augusti 2017 inledde en grupp på cirka tio unga afghaner en sittstrejk på Mynttorget utanför Riksdagen i Stockholm (Ung i Sverige 2021, Dagens Nyheter 8 augusti 2017). Gruppen krävde ett stopp för alla deportationer till Afghanistan med hänvisning till den livsfarliga och riskfyllda situationen i landet. Man uppmanade ledande politiker och generaldirektören för Migrationsverket att ge amnesti åt de ca 30 000 unga afghanerna som anlänt till Sverige 2015/2016 (Migrationsverket 2016). En Facebook-grupp och en hemsida skapades. Under de kommande dagarna anslöt sig ett par hundra unga asylsökande afghaner till aktionen.

I ett tidigt skede klargjorde de strejkande att protesten arrangerades av dem själva och att de inte ville bli representerade av andra (Josefsson 2022, kommande). De krävde dessutom att få komma till tals och bli tagna på allvar:

Nu har vi suttit här i nästan 24 timmar och ni ser att media uppmärksammar vår strejk, snart kommer även internationella medier [...] Ordförande för Flyktinggruppernas Riksråd (FARR) är här för att visa solidaritet med oss. Men som vi har sagt till alla de föreningar och organisationer som vill ansluta sig till strejken att vi uppskattar detta men vi vill göra det här själva! De är oroliga och menar att vi inte ska stanna kvar över natten, vi kan bli attackerade av rasisterna, befarar de[...] Men vi stannar kvar! Vi gör motstånd och sitter kvar tills vi får besked angående vårt krav! Vi har själva organiserat denna aktion och vi fortsätter själva, även om det tar en månad ger vi inte upp (Feministiskt perspektiv 7 augusti 2017).

I en intervju med en av organisatörerna framkommer några av förklaringarna till deras hållning:

Det fanns en misstro bland ungdomar att organisationer jobbar inte riktigt. De jobbar för pengar [...] Vi sa att från början. Att vi är en grupp som bara ska representera ungdomarna. Vi ska vara nära ungdomarna. Vi ska representera dem. Vi ska vara deras röst. Sådär. Vi ska inte vara någon byråkratisk organisation som har mycket pappersarbete och sånt. På det sättet försökte vi vara närmare ungdomarna och representera dem. Vi sa att inga äldre afghaner skulle vara bland oss. Och inga stora organisationer från början. Vi representerar oss själva. Vi kan det här (Intervju 9 oktober 2018).

Sittstrejken utanför riksdagen var början på en politisk kampanj mot svenska myndigheter, en kampanj som fortgår än i dag, allt för att väcka

opinion och övertyga politiker och statliga myndigheter om att de bör stoppa utvisningarna.

Sittstrejken var en reaktion på hur åtstramningarna i migrationspolitiken från hösten 2015 inneburit att allt fler fått avslag på sina asylansökningar (DN 24 november 2015, SFS 2016:752), något som framkommer i intervjuer med flera av organisatörerna. Protesten var också uttryck för en frustration över att de asylskäl som framförts i asylansökningarna inte räckte till (intervju 9 oktober 2018, intervju 22 januari 2020, se även Khavari & Hellqvist 2019).

Gruppen presenterade ett antal krav. De krävde att utvisningarna till Afghanistan skulle stoppas och att de skulle få träffa Mikael Ribbenvik, generaldirektör för Migrationsverket. Dessutom ville de att migrationsverkets rättschef skulle göra ett uttalande om säkerhetsläget i Afghanistan och att riksdagen skulle lagstifta om amnesti för alla unga afghaner (Ung i Sverige 2017).

Det stod snart klart att gruppens krav var radikalare och mer långtgående än de förslag som bland annat Barnombudsmannen (Barnombudsmannen 2016, 2017a, 2017b) och Rädda barnen (Rädda Barnen 2017a, 2017b) lagt fram.

Ung i Sveriges krav ifrågasatte den gällande rättsliga ordning och krävde att myndighetschefer och politiker fattade nödvändiga undantagsbeslut för den berörda gruppen. För Ung i Sverige var det inte en fråga om att stärka barnrättsperspektivet i relation till asylprövning, boende och utbildning under en övergångsperiod med hänvisning till barnkonvention, utan om rätten att få stanna i Sverige och därmed få skydd från förföljelse och en otrygg framtid.<sup>11</sup>

Ung i Sveriges krav var ovillkorliga: "Vi gör motstånd och sitter kvar tills vi får besked angående vårt krav!" (Feministiskt perspektiv, 7 augusti 2017).

Aktionen var inte bara ett sätt för Ung i Sverige att föra fram sina krav, utan också ett sätt att synliggöra gruppen som en ny aktör i det politiska landskapet och samtidigt själv ta kontroll över hur gruppens erfarenhet och identitet presenterades i offentligheten (*Svenska Dagbladet* 18 augusti 2021, SVT 24 november 2015, *Svenska Dagbladet* 10 augusti 2017). Vid denna tidpunkt hade gruppen av unga asylsökande afghaner i sociala medier och nyhetsrapporteringen återkommande beskrivits som ett hot och som manliga förövare som trakasserade unga kvinnor (Hedlund 2015, *Dagens Nyheter* 11 januari 2016, intervju 9 oktober 2018). Denna bild ville man ändra på.

11 Se till exempel Ung i Sveriges presentation av dem själva på deras Facebook sida vid tiden för strejken. "Vi är unga i Sverige som flytt hit från våld och förföljelse. Många av oss kom 2015 och har försökt hitta hem här. Vissa går i skolan och andra spelar boll i något lag, vissa drömmer om att få plugga vidare och få en trygg framtid. Vi kom hit för att vi var tvungna. Man väljer inte att fly, att bli jagad av Talibaner eller att vara nära att mista livet på medelhavet. Resan har varit mycket svårt från början. Att växa upp som utsatt i Afghanistan, att tvingas fly på farliga vägar och att komma hit och inse att vi inte är välkomna trots allt. De flesta föddes till att vara flykting. Men vi vill ha trygghet och en framtid. För att det ska vara möjligt måste vi stanna här och fortsätta bygga upp ett liv här och bygga det här landet starkare. Vi är unga i Sverige med hopp om att få en framtid." ([https://www.facebook.com/pg/ungisverige.nu/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/ungisverige.nu/about/?ref=page_internal), Besökt Oktober 29, 2019.) För vidare teoretisk och empirisk analys av rätten att få stanna se Josefsson 2017, 2019, Carens 2010.

Även om de krav som framfördes av Ung i Sverige avfärdades av regeringsrepresentanter, myndighetschefer och partipolitiker, så argumenterade Ung i Sverige för att de undantagsbeslut de föreslog var möjliga och att liknande beslut hade fattats vid tidigare tillfällen (Ung i Sverige Facebook, 11 augusti 2017), till exempel i samband med det civila samhällets mobilisering mot utvisningar av asylsökande barn och familjer 2005 (Betänkande 2005/06: SfU5, *Svenska Dagbladet* 24 februari 2007, Johannesson & Weinryb 2020a). I detta avseende var kraven ett sätt att försöka flytta gränserna för det politiskt och juridiskt möjliga.

Ung i Sveriges strategier för att representera gruppen unga asylsökande skilde sig också från BO:s arbete på så vis att man aktivt och återkommande framförde krav riktade till de politiska partierna och enskilda partiföreträdare för att få stöd för nya lagförslag i Riksdagen. Några dagar efter sitt-strejken startade höll Ung i Sverige en presskonferens på Medborgarplatsen där man konfronterade enskilda riksdagspartier och avkrävde dem svar. Presskonferensen fick uppmärksamhet i flera av de större nyhetsmedierna (*Dagens Nyheter* 11 augusti 2017, Sveriges Television 11 augusti 2017). Ung i Sveriges inlägg på Facebook kom att bli ett av de mest delade under sittstrejken (1400 kommentarer, 3100 likes och 525 delningar). I sitt inledande uttalande upprepade gruppen sitt tidigare krav om att stoppa utvisningarna och betonade att ”politiker, ni har makten” och ”lätsas inte att det är någon annan som har rollen att driva politik i Sverige, det är ni som kan ta politiska beslut”. Därefter riktade man sig till samtliga riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna:

Liberalerna har sagt att man borde stoppa utvisningarna till Afghanistan. Bra, men varför ställer ni er inte bakom kravet på amnesti? Centerpartiet vill i ena stund pausa utvisningarna till Afghanistan och i andra stund mena att det är ett säkert land. Vad är det ni vill? Ge oss ett svar. Moderaterna säger inget till oss. Varför säger ni inget när vi ropar på hjälp? Varför låter ni oss skickas till döden? Kristdemokraterna har sagt att fler unga Afghaner borde få stanna. Hur vill ni göra det möjligt? Vad gör ni för att det ska hända? Vänsterpartiet vill stoppa utvisningarna till Afghanistan och ge amnesti. Ni håller med oss men vilka handlingar gör ni för det? Varför är inte fler av era ledare här? Miljöpartiet säger att de inte vill utvisa oss men att de måste på grund av opinionen i riksdagen. Är det ni som är martyrer eller är det vi som är offer för er politik? Socialdemokraterna säger om och om igen att det är migrationsverkets beslut. Leder inte Löfven det här landet? Varför vägrar ni ta ansvar för konsekvenserna av er politik? Varför vill ni inte ge oss amnesti?

Presskonferensen var startpunkten på ett långtgående strategiskt arbete där man använde sig av publika uttalanden och inofficiella kontakter för att bygga

partipolitiska allianser och söka stöd för sin sak inom och mellan riksdagspartier (intervju 9 oktober 2018, intervju 22 januari 2020, Facebook Ung i Sverige). I de aktioner och kampanjer som Ung i Sverige har initierat sedan 2017 har gruppen visat på en politisk känslighet även på andra sätt.

I kampanjen "Vi bygger landet", som startades i september 2017 från Norra Bantorget i Stockholm, utanför LO-borgen, anspelade man på en av arbetarrörelsens äldre kampsånger och den stora betydelse som folkrörelser har haft historiskt i Sverige (Ung i Sverige Facebook, 12 september 2017). Genom att visa solidaritet med protesteströrelser som kämpade för att höja LSS-stödet eller pensionerna eller förhindra nedläggningen av BB-mottagningar i glesbygden, framställde man sig som en ny folkrörelse:

Vi finns i hela landet för det är vi som är människorna. Vi är den nya folkrörelsen tillsammans. Så det kommer bli demonstrationer i varje stad. Som säger att vi bygger landet! Axel mot axel, kommer vi bygga landet tillsammans (Ung i Sverige Facebook, 12 september 2017).

Den kritik som riktades mot partierna 2017/2018 måste också förstås i ljuset av den svängning mot en mer restriktiv invandringspolitik som den socialdemokratiska och miljöpartistiska regeringen påbörjat hösten 2015 (Stern 2018). Svängningen i invandringspolitiken och det faktum att de största partierna inför det kommande valet i september 2018 gick till val på att ytterligare begränsa invandringen, utgjorde också en viktig bakgrund till varför Ung i Sverige hade svårt att få gensvar för sina krav. Även om det huvudsakliga kravet om att ge gruppen amnesti hittills inte har fått gehör i Riksdagen så har Ung i Sveriges protester ökat trycket på de politiska partierna och resulterat i förslag och debatter i Riksdagen. Dels har protesterna i perioder fått betydande offentligt genomslag, i synnerhet under de första månaderna av sittstrejken på Mynttorget, Medborgarplatsen och Norrmalmstorg 2017, då också ledande politiker och beslutsfattare offentligt bemötte eller kommenterade Ung i Sveriges krav.<sup>12</sup> Dels har riksdagsledamöter och regeringen i kölvattnet av protesterna vid ett antal tillfällen lagt fram förslag för omröstning och debatt i Riksdagen om bland annat amnesti och förbättrad tillgång till boende, studier och stödåtgärder mot psykisk ohälsa för gruppen ensamkommande från Afghanistan (Riksdagens protokoll, 2017/18:90, 2017/18:93, 2017/18:127, *Svenska Dagbladet* 27 november 2017, Ung i Sverige Facebook, 28 november 2017, 20 mars, 28 mars, 6 juni 2018).

Ung i Sverige har genom att göra anspråk på att tala som företrädare för unga afghaner därmed kunna skapa ett större handlingsutrymme att påverka

12 Till exempel visar en sökning i Kungliga bibliotekets tidningsdatabas med nyckelorden "Ung i Sverige" baserat på alla tidningar i databasen hur protesterna rapporterades om 264 gånger i augusti, 70 gånger i september och 126 gånger i oktober 2017.

riksdagspartierna än vad BO har haft möjlighet till på grund av dess bundenhet till sitt myndighetsuppdrag.

## Avslutning: Barn, unga, demokrati och representation – en ”problematisk allians”?

Låt mig återkoppla till en av utgångspunkterna för denna text, Hanna Pitkins tes om förhållandet mellan representation och demokrati (Pitkin 2004: 335ff). Pitkin reflekterar i sitt anförande inte specifikt över om barn och unga skall ses som medborgare eller om de utgör en grupp med anspråk på särskild representation i vår tids demokratier. I det avseendet följer hon en tradition i statsvetenskap och politisk filosofi som antingen uttryckligen avfärdar idén om att barn och unga ska ha samma politiska rättigheter som vuxna, eller som i Pitkins fall, helt utelämnar gruppen barn och unga från vidare diskussion (se Josefsson & Sandin i detta nummer). Men när Pitkin utvecklar sina resonemang om representation och demokrati finns delar som är särskilt relevanta för att diskutera just barns och ungas politiska representation, nämligen frågan om i vilken utsträckning den representativa demokratin erbjuder möjligheter till demokratiskt handlingsutrymme för barn och unga. Hennes kritik mot den representativa demokratin så som den har utvecklats är skarp.

Trots alla upprepade ansträngningar att demokratisera det representativa systemet, har det övervägande resultatet varit att representation har ersatt demokrati istället för att tjäna den. De styrande har blivit en självförstärkande elit som styr - eller snarare administrerar - passiva eller privatiserade massor av människor. Representanterna agerar inte som folkets agenter utan helt enkelt istället för dem (2004:339).

Denna kritik är relevant för alla som är en del av demokratiska samhällen, vuxna som barn, svenska såväl som utländska medborgare. Unga asylsökande saknar på grund av sin *minderårighet* en rad individuella politiska rättigheter som rösträtt till lokala, regionala och nationella val eller att vara valbara till politiska församlingar eller som partiföreträdare. Också eftersom de är *utländska medborgare* och nyanlända så saknar de sådana rättigheter.

Samtidigt visar protesterna från Ung i Sverige hur de har kunnat använda sig av det politiska utrymme som den svenska demokratin medger för att uttrycka sina åsikter. De unga migranterna har hittat ett utrymme för demokratiskt handlande, och inte som Pitkin antyder, enbart låtit sig administreras eller bli styrda av eliterna.

Låt oss sätta in frågan om unga migranternas rättigheter i ett längre tidsperspektiv och bredare samhällsperspektiv om barn och ungas politiska representation. Som beskrivits tidigare i artikeln, så har myndigheter och organisationer

som kommit att företräda barn och unga från och med senare delen av 1900-talet alltmer hämtat sin legitimitet ur ett barnrättsligt ramverk, genom lagar och myndighetsdirektiv och genom att positionera sig i offentligheten. Det är i detta sammanhang som "lyssnandet" på barns och ungas erfarenheter genom enkät- och intervjustudier har kommit att få en central roll. Det har gett ökade möjlighet för barn och unga att komma till tals i frågor som berör dem i områden som skola, hälso- och sjukvård, migration, socialt arbete osv., men det har samtidigt också präglat och begränsat hur barn och unga representeras. Inte minst illustreras detta genom institutionaliserandet av Barnombudsmannen som en särskild statlig representant för barn och unga och det civila samhällets traditionellt starka roll att företräda barn och unga i svensk politik. Formerna för representationen av barn och unga utvecklades i ett samspel mellan professionella, icke-statliga organisationer, internationella organisationer, olika statliga myndigheter, familjer och barn och unga själva (Holzscheiter et al. 2019, Sandin, Sköld & Schiratzki, Josefsson & Sandin och Vamstad & Kassman i detta nummer, Sandin & Halldén 2003). Detta samtidigt som den unga delen av Sveriges befolkning som är under 18 år fortsatt har begränsade politiska rättigheter.

Dessa former för representation utmanas nu av en ung generations vilja att påverka sina egna livsvillkor och vår gemensamma framtid och av dagens politiska utmaningar. Ung i Sveriges protester mot utvisningar är ett mycket konkret uttryck för hur unga migranter kritiserar den rådande migrationspolitiken. De illustrerar på ett mer övergripande plan hur barn och unga ifrågasätter hur, var och av vem de representeras i politiken. Denna observation är relevant inte bara i det migrationspolitiska området utan också, som forskning alltmer har visat, genom protester och krav om politiskt inflytande i frågor om till exempel klimat, rasism, polis- och vapenvåld och nedskärningar i välfärden (Bessant 2021, Hinton 2021, Josefsson & Wall 2020, Pickard 2019).

Man kan också notera att deras representantskap bygger på de förutsättningar som ofta gäller i nyskapade sociala rörelser, så som spontan självorganisering och ledarskap som inte alltid kan återkallas eller avbrytas av dem som blir representerade (se inledning i denna volym).

Med sina krav på självrepresentation gör Ung i Sverige anspråk på att vara de som legitimt representerar gruppen av unga ensamkommande från Afghanistan. Även om de i det inledande skedet av sina protester poängterade att de var positiva till det stöd som andra aktörer gav dem, så var det helt avgörande för dem att få företräda sig själva. De avfärdade därmed också hur regeringen, myndigheter och de politiska partierna hittills har representerat gruppens rättigheter och intressen. På detta sätt skapade de nya processer och arenor för representation och demokratisk "responsivitet" (Dahl 1971: 1) där den offentliga sfären - gator och torg, sociala medier och nyhetsrapportering - blev avgörande för att skapa nytt utrymme för politiskt handlande och utövande av medborgarskap (Pitkin 2004: 340, Disch 2011).

Kraven på att få representera sig själva blev därmed ett sätt att fylla rättigheter med nytt innehåll, ställa regering och myndigheter till svars och skapa nya allianser för att driva migrationspolitiken i en annan riktning. Det var en delvis framgångsrik strategi som förefaller ha varit den enda möjliga givet deras marginaliserade position som *unga* och *migranter* i en tid där de politiska eliterna har gått mot en mer restriktiv migrationspolitik.

## Referenser

- Anderson, Bridget, 2012. "Where's the Harm in That? Immigration Enforcement, Trafficking, and the Protection of Migrants' Rights", *American Behavioral Scientist* 56(9), s. 1241-1257.
- Ataç, Ilke, Rygiel, Kim & Stierl, Maurice, 2016. "Introduction: the contentious politics of refugee and migrant protest and solidarity movements: remaking citizenship from the margins", *Citizenship studies* 20(5), s. 527-544.
- Bak, Maren & von Brömssen, Kerstin (red.), 2013. *Barndom och migration*. Umeå: Borea.
- Barndombudsmannen, 2016. "Barn på flykt, barns och ungas röster om mottagande". Stockholm.
- Barnombudsmannen, 2017a. "Nyanlända barns hälsa", delrapport i *Barnombudsmannens årstema 2017 – barn på flykt*. Stockholm.
- Barnombudsmannen, 2017b. *Barn på flykt: barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande*. Stockholm.
- Beckman, Ludvig, 2008. "Public justifiability and children", *The International Journal of Children's Rights* 16, s. 141-152.
- Bray, Daniel & Nakata, Sana, 2020. "The figure of the child in democratic politics", *Contemporary Political Theory* 19(1), s. 20-37.
- Brito Vieira, Monica, 2020. "Representing silence in politics", *American Political Science Review* 114(4), s. 976-988.
- Carens, H., Joseph, 2010. *Immigrants and the Right to Stay*. Massachusetts: Boston Review Books.
- Cunningham, Steve & Lavalette, Michael, 2016. *Schools out! The hidden history of Britain's School Strikes*. London: Bookmarks.
- Cummings, Michael, 2020. *Children's Voices in Politics*. Peter Lang.
- Corruncer, Laura, 2012. "Coming out of the shadows: Dream act activism in the context of global anti-deportation activism", *Indiana Journal of Global Legal Studies* 19(1), s. 143-168.
- Dahl, Robert, 1971. *Polyarchy*. New Haven och London: Yale University Press.
- Delegationen för migrationsstudier, 2017. *Kunskapsöversikt Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*. (Delmi 2017:5, 82). Tillgänglig på: [https://www.delmi.se/media/jpsaitaj/delmi-kunskaps%C3%B6versikt-2017\\_5.pdf](https://www.delmi.se/media/jpsaitaj/delmi-kunskaps%C3%B6versikt-2017_5.pdf).
- Disch, Lisa, 2011. "Toward a mobilization conception of democratic representation", *American Political Science Review* 105 (1), s. 100-114.
- Disch, Lisa, 2019. "Introduction: the end of representative politics?", i Disch, Lisa, van de Sande, Mathijs & Urbinati, Nadia (red.), *The constructive turn in political representation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.



- Dobson, Andrew, 2014. *Listening for democracy: recognition, representation, reconciliation*. Oxford: Oxford University Press.
- Eastmond, Marita & Ascher, Henry, 2011. "In the Best Interest of the Child? The Politics of Vulnerability and Negotiations for Asylum in Sweden", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(8), s. 1185-1200.
- Farson, Richard, 1974. *Birthrights: A bill of rights for children*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Fass, Paula S., 2011. "A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633(1), s. 17-29.
- Feministiskt perspektiv, 2017 "Allt fler ansluter sig till sittstrejken på Mynttorget", 7 augusti. Tillgänglig på <https://feministisktperspektiv.se/2017/08/07/allt-fler-ansluter-sig-till-sittstrejken-pa-mynttorget/>.
- Gallacher, Lesley-Ann & Gallacher, Michael, 2008. "Methodological immaturity in childhood research?: thinking through 'participatory methods'", *Childhood* 15(4), s. 499-516.
- Halldén, Gunilla, 2003. "Barnperspektiv som ideologiskt eller metodologiskt begrepp", *Pedagogisk Forskning i Sverige* 8(1-2), s. 12-23.
- Hallett, Christine & Prout, Allen (red.), 2003. *Hearing the voices of children: social policy for a new century*. London: Routledge.
- Hedlund, Daniel, 2015. "'Beard boys': standing in the way of a transformation of the self", kapitel i Hällgren, Camilla, Dunkels Elza & Frånberg, Gun-Marie (red.), *Invisible Boy: the making of contemporary masculinities*. Umeå: Umeå universitet.
- Hinton, Elisabeth, 2021. *America on fire: The untold history of police violence and black rebellion since the 1960s*. Liveright.
- Holzscheiter, Anna, 2016. "Representation as power and performative practice: Global civil society advocacy for working children", *Review of International Studies* 42(2), s. 205-226.
- Holzscheiter, Anna, Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2019. "Child Rights Governance: an introduction", *Childhood* 26(3), s. 271-288.
- Holt, John, 1973. *Escape from childhood: the needs and rights of children*. New York: Dutton.
- James, Allison, 2007. "Giving voice to children's voices: practices and problems, pitfalls and potentials", *American anthropologist* 109(2), s. 261-272.
- James, Allison, Jenks, Chris & Prout, Alan, 1998. *Theorizing Childhood*. Polity Press.
- Johannesson, Livia, & Weinryb, Noomi (red.), 2020a. *Civilsamhället och asylpolitiken del 1: Vittnesseminarium om påskuppropet och flyktningamnesti 2005*. Förvaltningsakademien. Södertörns högskola.
- Johannesson, Livia, & Weinryb, Noomi (red.), 2020b. *Civilsamhället och asylpolitiken del 2: Vittnesseminarium om civilsamhällets engagemang för uppehållstillstånd för ensamkommande flyktningungdomar, 2015-2018*. Förvaltningsakademien. Södertörns högskola.
- Josefsson, Jonathan, 2017. "'We beg you, let them stay!': right claims of asylum-seeking children as a socio-political practice", *Childhood* 24(3), s. 316-332.
- Josefsson, Jonathan, 2019. "Non-citizen children and the right to stay: a discourse ethical approach", *Ethics & Global Politics* 12(3), s. 32-49.

- Josefsson, Jonathan, 2022 (kommande). "Political strategies of self-representation: the case of young Afghan migrants in Sweden". Kapitel i Sandin, Bengt, Josefsson, Jonathan, Hanson, Karl & Balagopalan, Sarada (red.) 2022(kommande), *The Politics of Children's Rights and Representation*. Palgrave Macmillan.
- Josefsson, Jonathan & Wall, John, 2020. "Empowered inclusion: theorizing global justice for children and youth", *Globalizations* 17(6), s. 1043-1060.
- Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt 2021. "Ålder som måttstock för politiskt medborgarskap: rösträtts- och valbarhetsålder i Sverige under 1900-talet", i Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), *Allmän rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg: Makadam förlag.
- Khavari, Fatemeh & Hellquist, Annie, 2019. *Jag stannar till slutet*. Stockholm: Nordstedt.
- Kallio, Kirsi, Pauliina & Häkli, Jouni, 2011. "Are there politics in childhood?", *Space and Polity* 15(1), s. 21-34.
- Kallio Kirsi, Pauliina & Häkli, Jouni, 2013. "Children and young people's politics in everyday", *Life, space and polity* 17(1), s. 1-16.
- Kaijser, Anna & Larsson Heidenblad, David, 2018. "Young activists in muddy boots: Fältbiologerna and the Ecological Turn in Sweden, 1959-1974", *Scandinavian Journal of History* 43(3), s. 301-323.
- Laclau, Ernesto, 1996. *Emancipation(s)*. London. Verso.
- Lind, Jacob, 2019. "Governing vulnerabilised migrant childhoods through children's rights", *Childhood* 26(3), s. 337-351.
- Löw, Joel, 2020. *Världen, Sverige och barnen: internationell påverkan på svensk barnpolitik under välfärdsstatens framväxt i mellankrigstidens tidevarv*. Avhandling. Linköpings universitet.
- Mansbridge, Jane & Latura, Audrey, 2017. "The polarization crisis in the us and the future of listening", s. 29-54 i Norris, Trevor (red.), *Strong democracy in crisis: promise or peril?* Lanham: Lexington Books.
- Margolin, Cynthia Rae, 1978. "Salvation versus liberation: the movement for children's Rights in a historical context", *Social Problems* 25(4), s. 441-52.
- Migrationsverket, 2016. *Inkomna ansökningar om asyl*. Tillgänglig på: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html>.
- Moody, Zoe, 2014. "Transnational treaties on children's rights: norm building and circulation in the twentieth century", *Paedagogica Historica* 50(1-2), s. 151-164.
- Nagel, Jack H. & Smith, Roger M., 2013. *Representation: Elections and Beyond*. Philadelphia: Pennsylvania University Press.
- Nakata, Sana, 2015. *Childhood citizenship, governance and policy: the politics of becoming adult*. Abingdon: Routledge.
- Nicholls, Walter & Fiorito, Tara, 2015. "Dreamers unbound: immigrant youth mobilizing", *New Labor Forum* 24(1), s. 86-92.
- Olsson, Stefan, 2008. "Rösträtt för barn – en kritik av kompetensens betydelse för demokratins funktionssätt", *Tidskrift för politisk filosofi* 12(2), s. 7-34.
- Patler, Caitlin & Gonzales, Roberto G., 2015. "Framing citizenship: media coverage of anti-deportation cases led by undocumented immigrant youth organisations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(9), s. 1453-1474.
- Pitkin, Hanna F., 1967. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.

- Pitkin, Hanna F., 2004. "Representation and democracy: uneasy alliance", *Scandinavian political studies* 27(3), s. 335-342.
- Pickard, Sarah, 2019. *Politics, protest and young people: political participation and dissent in 21st Century Britain*. Palgrave Macmillan.
- Quennerstedt, Ann, 2015. "Mänskliga rättigheter som värdefundament, kunskapsobjekt och inflytande: en läroplansanalys", *Utbildning & Demokrati* 24(1), s. 5-27.
- Regeringsförklaringen 3 oktober 2014. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/49b6d2/contentassets/436960c05f524109b8a020b879efd76b/regeringsforklaringen-3-oktober-2014>.
- Reynaert, Didier, Bouverne-de-Bie, Marie & Vandeveld, Stijn, 2009. "A Review of Children's Rights Literature Since the Adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child", *Childhood* 16(4), S.518-534.
- Riksdagens protokoll 2017/18:90, fredagen den 23 mars, §10 Svar på interpellation 2017/18:381 om självmord bland barn och unga i asylprocessen. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/>.
- Riksdagens protokoll 2017/18:93, onsdagen den 28 mars, §4 Migration och asylpolitik, Anhöriginvandring, Arbetskraftsinvandring och Medborgarskap. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/>.
- Riksdagens protokoll 2017/18:127, torsdagen den 7 juni, FiU49 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/>.
- Rosenberger, Sieglinde, Stern, Verena & Merhaut, Nina (red.), 2018. *Protest movements in asylum and deportation*. Cham: Springer.
- Runciman, David, 2007. "The paradox of political representation", *Journal of Political Philosophy* 15, s. 93-114.
- Rädda Barnen, 2017a. *Lyssna på mig: barns och ungas röster om asylprocessen*. Stockholm. Tillgänglig på: <https://press.raddabarnen.se/documents/rapport-lyssna-paa-mig-73007> (senast besökt 12 augusti 2021).
- Rädda Barnen 2017b. *Mellan flykt och framtid: barnkonventionen i praktiken*. Stockholm. Tillgänglig på: [https://resourcecentre.savethechildren.net/node/15720/pdf/rb\\_a5\\_rapport-2018\\_web\\_enskelsid.pdf](https://resourcecentre.savethechildren.net/node/15720/pdf/rb_a5_rapport-2018_web_enskelsid.pdf) (senast besökt 12 augusti 2021).
- Sandin, Bengt & Halldén, Gunilla, 2003. *Barnets bästa: en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Stockholm: Brutus Östlings förlag Symposium.
- Sandin, Bengt, 2012. "Children and the Swedish welfare state: from different to similar", i Fass, Paula & Grossberg, Michael (red.), *Reinventing Childhood after World War II*. Pennsylvania University Press.
- Sandin, Bengt, Sköld, Johanna & Schiratzki, Johanna, 2022. "Var går gränsen för statens ansvar? Upprättelseprocessen för dem som vanvårdats i samhällsvård i ett historiskt perspektiv på normalitet, aga och barns rättigheter", *Statsvetenskaplig tidskrift*. Detta nummer.
- Sandin, Bengt, Josefsson, Jonathan, Hanson, Karl & Balagopalan, Sarada (red.), 2022. *The Politics of Children's Rights and Representation*. Palgrave Macmillan Kommande.
- Saward, Michael, 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Saward Michael, 2020. *Making representations: claim, counterclaim and the politics of acting for others*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Schrag, Francis, 1975. "The child's status in the democratic state", *Political Theory* 3(4), s. 441-457.

- Shapiro, Ian, Stokes, Susan C., Wood, Elisabeth J. & Kirshner, Alexander S. (red.), 2009. *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scudder, Mary F., 2020. *Beyond empathy and inclusion: the challenge of listening in democratic deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Scudder, Mary F., 2021. "Measuring democratic listening: a listening quality index", *Political research quarterly*, s. 1-13.
- Stern, Rebecka, 2018. "Proportionate or panicky?: on developments in Swedish and Nordic asylum law in light of the 2015 'refugee crisis'", s. 233-262 i Karageorgiou, Eleni & Stoyanova, Vladislava (red.), *The new asylum and transit countries in Europe during and in the aftermath of the 2015/2016 crisis*. Brill Academic Publishers.
- Stretmo, Live, 2014. *Governing the Unaccompanied Child – Media, Policy and Practice*. Avhandling. Göteborgs universitet.
- Spång, Michael, 2008. "Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv. Swedish Immigration Policy and Democratic Legitimacy", i *Current Themes in Imer Research Number 8*, s. 64.
- Taft, K. Jessica, 2019. *The kids are in charge: activism and power in Peru's movement of working children*. New York: New York University Press.
- Thomas, Nigel, Hanson, Karl & Gran, Brian, 2011. "An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent children's rights institutions in the EU", *The International Journal of Children's Rights* 19(3), 429-449.
- Twum-Danso, Imoh, Afua & Okyere, Samuel, 2020. "Towards a more holistic understanding of child participation: foregrounding the experiences of children in Ghana and Nigeria", *Children and Youth Services Review* 112, s. 1-7.
- Tyler, Imogen & Marciniak, Katarzyna, 2013. "Immigrant protest: an introduction", *Citizenship studies* 17(2), s. 143-156.
- Ung i Sverige, 2017. Tillgänglig på: [www.ungisverige.nu](http://www.ungisverige.nu) (senast besökt februari 2019).
- Urbinati, Nadia, 2006. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Urbinati, Nadia & Warren, Mark, 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory", *Annual Review of Political Science* 11, s. 387-412.
- Vamstad, Johan & Kassman, Anders, 2021. "Historiska förändringar av ungdomars engagemang i civilsamhället – en demokratifråga?", *Statsvetenskaplig tidskrift*. Detta nummer.
- Wall, John, 2012. "Can democracy represent children? Towards a politics of difference", *Childhood* 19(1), s. 86-100.
- Wall, John, 2021. *Give children the right to vote: on democratizing democracy*. Bloomsbury Academic.
- Verhellen, E. & Spiesschaert, F. (red.), 1989. *Ombudswork for children*. Leuven: Acco Academic Publishing Company.

**PRESS**

Dagens Nyheter, 24 november 2015. "Sverige anpassar nu flyktingmottagandet till EU:s lägstanivå. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-anpassar-nu-flyktingmottagandet-till-eus-lagstaniva/>.

Dagens Nyheter, 11 augusti 2017. "Demonstranter på medborgarplatsen: vi ger aldrig upp". Tillgänglig på: <https://www.dn.se/sthlm/demonstranterna-pa-medborgarplatsen-vi-ger-aldrig-upp/> (senast besökt 12 augusti 2021).

Svenska Dagbladet, 10 augusti 2017. "Migrationsverket avslår demonstranternas begäran". Tillgänglig på: <https://www.svd.se/generaldirektoren-avslar-demonstranternas-begaran> (senast besökt 12 augusti 2021).

Svenska Dagbladet, 18 augusti 2021. "Svagt stöd i riksdagen för amnesti för Afghaner". Tillgänglig på: <https://www.svd.se/svagt-stod-i-riksdagen-for-amnesti-for-afghaner>.

Svenska Dagbladet, 27 november 2017. "S och MP överens om ensamkommande". Tillgänglig på: <https://www.svd.se/uppgift-s-och-mp-overens-om-ensamkommande>.

Sveriges Television, 24 november 2015. "Regeringen: Ny lagstiftning för färre asylsökande". Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-utokade-id-kontroller-vid-gransen>.

Sveriges Television, 11 augusti 2017, "Ensamkommande håller presskonferens". Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/ensamkommande-haller-presskonferens>.



# Från välfärdsrättigheter till humanitär rätt

*Om Sveriges roll i arbetet med FN:s konvention om barnets rättigheter, 1978–1989*

Linde Lindkvist<sup>1</sup>

## **From Welfare Rights to Humanitarian Law: Sweden and the Making of the UN Convention on the Rights of the Child, 1978–1989**

This paper sheds light on the role played by the Swedish government in the drafting of the UN Convention on the Rights of the Child. It reveals how Sweden's understanding of the concept and context of children's rights changed from a focus on domestic welfare politics in the late 1970s to humanitarianism and children in armed conflicts in the late 1980s. This shift reflected wider trends in international human rights politics, but also stemmed from an intensified co-operation with Swedish and international NGOs who presented themselves as representatives of children's need and interests.

Det finns idag en etablerad berättelse om att Sverige var ett av de drivande länderna i förhandlingarna om FN:s konvention om barnets rättigheter mellan 1978–1989, och att den svenska regeringen då arbetade nära icke-statliga organisationer som Rädda Barnen med att etablera en syn på barnet som en enskild rättighetsbärare i internationell rätt (SOU 1997:116, Lopatka 2007: xl). Den här versionen av händelseförloppet återkommer i såväl anekdotiska texter som mer forskningsbaserade verk om Barnkonventionens tillblivelse (Ek 2009, Fass 2011, Holzscheiter 2010: 139–252).

Men vad finns det egentligen för empiriskt stöd för den berättelsen? Vilken roll spelade egentligen Sverige och svenska frivilligorganisationer i utarbetandet

<sup>1</sup> Författaren vill rikta ett tack till Simone Ek, Lars H Gustafsson, Birgitta Rubenson, samt redaktörerna för det här temanumret för initierade läsningar och konstruktiva kommentarer på en tidigare version av den här artikeln.

av Barnkonventionen? Och vilka föreställningar om barns mänskliga rättigheter låg till grund för det arbetet? Den här artikeln utgår från den officiella FN-dokumentationen från konventionsförhandlingarna,<sup>2</sup> samt arkivmaterial från svenska Utrikesdepartementet och svenska Rädda Barnen. Syftet är att ge en sammansatt bild av den svenska regeringens förhållande till konventionsarbetet, samt visa hur det förändrades över tid och i dialog med icke-statliga aktörer.

I korta drag visar artikeln hur den svenska FN-delegationen inledningsvis förhöll sig avvaktande till idén om en konvention om barnets rättigheter. Från svensk sida framhölls att en eventuell konvention måste ge stöd till välfärdsinstitutioner, så som utbyggd föräldraförsäkring, föräldrautbildning och barnomsorg. Dessa reformer framställdes som nödvändiga för en mer jämställd arbetsmarknad och ett mer inkluderande samhälle, men också som led i att ge barn bättre förutsättningar att utvecklas till aktiva samhällsmedborgare. Frågan om barnets rättigheter sågs med andra ord som en integrerad del av en progressiv välfärdspolitik. Först från mitten av 1980-talet, och då inte minst på grund av påtryckningar från Rädda Barnen och andra frivilligorganisationer, tog Sverige en alltmer aktiv roll i förhandlingarna. Samtidigt innebar inflytandet från frivilligorganisationer och FN-organ som Unicef att Sverige, liksom andra väst- och nordeuropeiska stater, kom att företräda en tolkning av barns rättigheter som låg i linje med dessa organisationers profilområden. Sverige fortsatte att insistera på att barnet måste ses som en individuell rättighetsbärare, men tonade samtidigt ner banden mellan barns rättigheter och välfärdsstatens institutioner för att istället fokusera på humanitära aspekter, och då inte minst behovet av ett förstärkt folkrättsligt skydd för barn i väpnade konflikter. Blicken på vilka utmaningar som var centrala för frågan om barns rättigheter flyttades därmed från välfärdspolitiska reformer på hemmaplan, till extrema fall av våld och exploatering av barn i andra länder.

Sveriges ändrade positionering var en del av ett vidare skifte i internationell barn- och människorättspolitik under slutet av 1980-talet (Whyte 2019). I någon mån kan det skiftet förstås som en återgång till en mer ursprunglig och humanitärt orienterad syn på barnets internationella rättigheter – en syn som går att spåra tillbaka till tiden omkring det första världskriget, och som ofta förknippas med den tidiga internationella Rädda Barnen-rörelsens (Cabanes 2014). Men den starka betoningen av barn under exceptionellt svåra omständigheter innebar samtidigt att frågor om barns medborgarskap och politiska aktörskap fick träda åt sidan under de sista åren av konventionsförhandlingarna. I den mån Barnkonventionen gav uttryck för en vision om politisk

2 De flesta av de officiella dokumenten finns återgivna i *The Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, Geneva: Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights, 2007. I efterföljande noter används FN:s egna officiella dokumentbeteckningar.



förändring handlade det i första hand om att skydda barn från allvarliga former av övergrepp och utsatthet, inte om att utjämna socioekonomiska klyftor eller att tillvarata barns agens. Även om konventionen innehöll artiklar om barns medborgerliga rättigheter, så som rätten till yttrandefrihet och rätten att bli hörd, var dessa i slutändan svagt formulerade och kopplades inte till någon bredare vision om social och politisk jämlikhet.

## Konventionen som ingen ville ha

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling Konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen) genom acklamation. Det var det sjätte omfattande internationella fördrag på området mänskliga rättigheter som världsorganisationen färdigställt sedan dess tillkomst 1945. I likhet med tidigare konventioner – däribland Konventionen mot rasdiskriminering (1965) och Kvinnokonventionen (1979) – var Barnkonventionen ett resultat av förhandlingar mellan stater i FN:s kommission för mänskliga rättigheter, ett organ som inrättats redan 1946 och som firat sin största triumf ett par år senare när den presenterade grundtexten till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (Normand & Zaidi 2008). Under 1950-talet utvecklades kommissionen till en scen för ideologisk dragkamp mellan USA och Sovjetunionen, vilket gjorde att det dröjde fram till mitten av 1960-talet innan den, mycket tack vare ett idogt arbete från nyligen självständiga stater som Jamaica och Sierra Leone, kunde slutföra de första rättsligt bindande FN-avtalen om mänskliga rättigheter (Jensen 2016). Under 1970-talet – och i synnerhet efter statskuppen i Chile 1973, Helsingfors-konferensen om europeisk säkerhet 1975, samt Jimmy Carters seger i det amerikanska presidentvalet 1976 – växte mänskliga rättigheter till ett mer eller mindre globalt gångbart moraliskt och politiskt språk; ett språk som kom att associeras med en ny form av transnationella rörelser som gjorde anspråk på att representera ett icke-ideologiskt världssamvete i motstånd mot statligt sanktionerade övergrepp och diskriminering. I FN kom människorättsarbetet allt mer att kretsa kring etablerandet av institutioner för att granska staternas efterlevnad av ratificerade avtal, men också kring utarbetandet av mer detaljerade normer som antingen riktade in sig mot specifika kränkningar (ex. ofrivilliga försvinnanden och tortyr) eller specifika grupper, vars sårbarhet och anspråk doldes av den abstrakta idén om ett universellt människovärde (Eckel 2019).

Det var mot denna bakgrund som arbetet med Barnkonventionen inleddes i slutet av 1970-talet. Konventionen var i huvudsak ett försök att konsolidera redan befintliga normer om universella mänskliga rättigheter, samt att anpassa dessa efter vad som vid den tiden uppfattades som barns specifika behov och sårbarhet (Cantwell 2011: 40-41). Men idén om barns rättigheter hade även en egen internationell förhistoria. 1924 hade FN:s föregångare, Nationernas

Förbund, antagit den så kallade Genève-deklarationen, en text som hade i sitt ursprung i försök att legitimera humanitära hjälpinsatser för barn och deras familjer i Öst- och Centraleuropa, Ryssland, samt delar av det sönderfallande osmanska riket efter det första världskriget. Genève-deklarationen benämndes ibland som en deklaration om barnets rättigheter, även om den till sitt innehåll främst var en uppmaning till individer och privata sammanslutningar att bidra till välgörenhetsinsatser för att hjälpa barn i extrema former av utsatthet (Cabanes 2014: 289–294). Efter 1945 försökte den brittiska avdelningen av Rädde Barnen, Save the Children Fund, att återuppliva Genève-deklarationen som en internationell förklaring om barnets rättigheter. Men de försöken ogillades av FN:s kommission för mänskliga rättigheter som under slutet av 1940-talet istället valt att prioritera en deklaration om universella mänskliga rättigheter. Det skulle därför dröja ett helt decennium innan kommissionen till slut tog upp förslaget och gjorde barns rättigheter till en del av FN:s arbete för mänskliga rättigheter. I november 1959 antog Generalförsamlingen en reviderad deklaration som inte minst betonade familjens betydelse för att säkerställa barns fysiska och psykiska behov (Moody 2016: 171–175).

I samband med förhandlingarna under 1950-talet väckte kommunistiska stater idén om en folkrättsligt bindande konvention. Ungern, Polen och Sovjetunionen ansåg alla att deklarationen var problematisk eftersom den gav sken av att barns rättigheter främst var en moralisk och humanitär fråga och därmed underlät att erkänna statens betydelse för att göra rättigheter till mer än fromma ideal.<sup>3</sup> Poängen med en konvention var med andra ord att klagöra statens ställning som den primära aktören för att genom lagstiftning och budgetallokeringar skapa ett samhälle som skulle vara till gagn för barns hälsa och välfärd. Det var dock först tjugo år senare, i samband med förberedelserna för det internationella barnåret 1979, som idén om en konvention skulle bli föremål för en mer ingående diskussion i FN.

I februari 1978 presenterade den polska regeringen ett utkast på en konventionstext som till sitt innehåll var identisk med deklarationen från 1959.<sup>4</sup> I samband med detta uttryckte den polske FN-delegaten Adam Lopatka en förhoppning om att texten skulle färdigställas inom ett år och därmed kunna utgöra en barnårets *grande finale*, något han såg som realistiskt med tanke på att texten enbart innehöll vedertagna principer om barns rätt och välfärd.<sup>5</sup> Förslaget mötte dock kompakt motstånd från såväl stater som FN-organ och frivilligorganisationer. Invändningarna handlade främst om tidpunkten för det polska förslaget. Inte minst från frivilligorganisationernas håll sades det

3 Draft Declaration of the Rights of the Child: Comments by Governments, 12 januari 1959, UN Doc. E/CN.4/780 (1959), s. 8.

4 Draft Convention on the Rights of the Child, 7 februari 1978, UN Doc. E/CN.4/L.1366 (1978).

5 Discussion in UN Commission on Human Rights, 13 mars, 1978, UN Doc. E/CN.4/SR.1471 (1978), para. 63.

att förhandlingarna om konventionen måste invänta utfallet av de många studier och aktiviteter som redan var planerade för barnåret 1979 och som med säkerhet skulle bringa större klarhet i barns situation i olika delar av världen.<sup>6</sup> Unicef:s ledning var direkt avvisande och ansåg att förslaget var svårförenligt med det internationella barnårets målsättning om att stimulera nationella och lokala insatser för barns välmående med utgångspunkt i kontextspecifika behov och förutsättningar. En internationell konvention var av sin natur abstrakt, programmatisk och inriktad på att synliggöra staters tillkortakommanden. Från Unicefs synvinkel var det precis den typen av 'top-down'-lösningar på frågan om barns behov och rättigheter som det internationella barnåret syftade till att undvika (Black 1996: 137-138).

Även Sverige sällade sig till kritikerna när konventionsförslaget diskuterades i FN under våren 1978. Den svenska FN-delegationen, som leddes av UD:s rättschef Hans Danelius, återknöt till synpunkter som framförts av frivilligorganisationer som International Catholic Child Bureau och International Union of Child Welfare. Även om en konvention om barns rättigheter vore önskvärd var det, som Danelius uttryckte det, "premature to aim at completing the work on a convention during the 1979 session".<sup>7</sup> Tillsammans med de andra nordiska länderna och Nederländerna påtalade Sverige ytterligare ett antal punkter som man såg som problematiska i det polska förslaget. Danelius betonade skillnaden i form mellan en icke-bindande avsiktsförklaring som deklARATIONEN från 1959 och en rättsligt bindande konvention. Ur svensk synvinkel var det flera skrivelser i deklARATIONEN som inte gick att omvandla till bindande rättsregler – exempelvis principen om att barn ska uppfostras "in a spirit of understanding, tolerance, friendship among peoples, peace and universal brotherhood". Problemet här var inte budskapet i sig, utan att sådana allmänna formuleringar inte var möjliga att tillämpa i enskilda rättsfall.<sup>8</sup>

Enligt Danelius fanns det också andra skäl till varför en konvention inte kunde antas utan ingående diskussion. Ett grundläggande politiskt problem var att det polska förslaget reproducerade en deklARATION som tillkommit före avkolonialiseringen under 1960-talet, en process som lett till en kraftig expansion av antalet medlemsstater i FN, men också förändrat inriktningen på dess arbete med mänskliga rättigheter till att mer handla om diskriminering och strukturella förutsättningar för rättigheter (Jensen 2016). I vad som speglade en vid den tiden uttalad solidaritetspolitik i förhållande till utvecklingsländer,

6 Kommentarer från frivilligorganisationer på det första polska konventionsförslaget, 8 mars, 1978, UN Doc. E/CN.4/1324/Corr.1 (1978).

7 Anförande av Hans Danelius i FN:s kommission för mänskliga rättigheter, 13 mars, 1978, UN Doc. E/CN.4/SR.1471 (1978), paras 71, 78.

8 FN:s deklARATION om barnets rättigheter, UN Doc. A/Res.1386 (XIV), 20 november 1959, princip 10. Skriftliga kommentarer från regeringar på det polska konventionsförslaget, mars 1978, UN Doc. E/CN.4/1324 (1978), para. dd(2)

betonade Danelius att även nyligen självständiga stater borde ges möjlighet att delta i utformningen av en internationell lagstiftning om barnets mänskliga rättigheter.<sup>9</sup>

Den kanske ändå mest förödande kritik som Sverige, återigen tillsammans med de andra nordiska länderna och Nederländerna, riktade mot den föreslagna konventionen var att den till sitt innehåll var alltför konservativ. I många stycken – så som i den anknytningsteoretiskt influerade formuleringen om barnets rätt att inte separeras från sin mor – speglade konventionsutkastet en syn på relationen mellan barn, föräldrar och staten som hörde hemma i den tidiga efterkrigstiden (Zahra 2011: 236–237). Danelius framförde att den svenska regeringen önskade en uppdaterad text som speglade de materiella förändringar som ägt rum i många industrialiserade samhällen sedan 1950-talet, samt hur dessa lett till en förändrad syn på barnets situation, men också på familjen, äktenskapet och föräldrars möjligheter till arbete: “It is important, for instance, to emphasize the effects which economic and labour market conditions may have upon the situation of children. The responsibility of Governments as regards the day care of children of working parents ought to be mentioned”.<sup>10</sup>

Vad Sverige – men även länder som Danmark och Nederländerna – efterlyste i en internationell konvention om barnets rättigheter var med andra ord ett erkännande av de socialpolitiska reformer som genomförts under 1960- och 70-talen. Det handlade dels om reformer som betonade att barnet var ett enskilt rättighetssubjekt, men även om reformer och policyinitiativ för att stärka föräldrars förutsättningar att möta barns grundläggande behov och stimulera barns utveckling till självständiga medborgare.<sup>11</sup> Den här synen på statens roll i förhållande till barn och deras föräldrar uttrycktes på flera håll i den statliga utredningen om barnets rätt som låg bakom det civilrättsliga aga-förbudet i föräldrabalken 1979 (SOU 1978:10). Men aga-förbudet var inte en isolerad händelse, utan tillkom inom ramen för en mer omfattande våg av statliga reformer och initiativ som bland annat innefattade en utbyggd föräldrautbildning och föräldraförsäkring (Littmarck 2017). Ofta fanns det flera olikartade målsättningar med sådana reformer, och inte minst aga-förbudet bottnade i en rädsla för att en ökad invandring skulle underminera svenska värderingar. Samtidigt fanns där en tydlig målsättning som inte enbart handlade om att skydda barn från olika former av våld, utan också om att utjämna sociala och ekonomiska klyftor, samt att stärka barns ställning som samhällsmedborgare med lika rättigheter som vuxna (SoU 1978:39: 74, Zetterqvist Nelson: 2009: 271–289, Sandin 2018, Sandin m fl bidrag i denna volym). Den initiala svenska

9 Anförande av Hans Danelius i FN:s kommission för mänskliga rättigheter, 13 mars, 1978, UN Doc. E/CN.4/SR.1471 (1978).

10 Skriftliga kommentarer från regeringar på det polska konventionsförslaget, mars 1978, UN Doc. E/CN.4/1324 (1978), para. dd(6).

11 Ibid.

positioneringen i arbetet med Barnkonventionen speglade med andra ord ett inhemskt reformarbete. Barns rättigheter förstods inte som en isolerad fråga, utan som en del av en mer omfattande välfärdspolitik.

## Från välfärd till humanitär rätt

Även om Sverige var kritisk till innehållet i det första konventionsförslaget var man i grunden villig att fortsätta samtalen om en FN-konvention om barnets rättigheter. Andra västländer var mer avvisande. Storbritannien ansåg exempelvis att barn redan omfattades av de internationella fördragen om mänskliga rättigheter, varför en särskild konvention ansågs överflödig. USA såg det polska förslaget som ett försök att avleda uppmärksamhet från kränkningar av mer grundläggande mänskliga fri- och rättigheter bakom järnridån, och amerikanska diplomater skulle under stora delar av 1980-talet göra sitt bästa för att sinka samtalen om barns rätt (Lindkvist 2022).

Trots det kyliga mottagandet valde Polen att fortsätta driva frågan om en konvention om barnets rättigheter. 1979 presenterade man ett nytt utkast som denna gång var mer omfattande och som innehållsmässigt speglade en statsocialistisk uppfattning om det allmännas omfattande ansvar gentemot barn inom områden som utbildning, hälsa och fritidsaktiviteter – däribland ett ansvar att ta hänsyn till barns individuella intressen och åsikter (Richardson-Little 2014).<sup>12</sup> Samma år inrättades en särskild arbetsgrupp under FN:s kommissionen för mänskliga rättigheter med uppdrag att leda det fortsatta förhandlingsarbetet. Till ordförande valdes den polske delegaten och rättsvetaren Adam Lopatka. Men det var först en bit in på 1980-talet som förhandlingarna fick momentum. Under de första åren var det få stater, FN-organ och icke-statliga organisationer som deltog, och de diskussioner som ägde rum präglades till stor del av en ideologisk tvekamp mellan stormakterna om vilken roll staten kan och bör ha i säkerställandet av barns rättigheter och hälsa (Cantwell 1992: 21-22). Den spänningen intensifierades vintern 1981-82 då den polska regeringen – där Lopatka ingick som minister för religionsfrågor – utfärdade ett militärt undantagstillstånd för att kväsa den framväxande fackföreningsrörelsen Solidaritet. Detta föranledde fördömande resolutioner i FN där det även talades om Barnkonventionen som ett mer eller mindre öppet försök att stjäla uppmärksamhet och resurser från det parallella arbetet med en internationell konvention om avskaffande av alla former av tortyr – en konvention där Sverige var en av förslagsställarna (Reiding 2007: 254, Therborn 1996: 381).

Sverige och de andra nordiska länderna deltog förvisso i förhandlingarna om Barnkonventionen, men under de första åren höll man en förhållandevis låg profil, och fortsatte att upprepa de poänger man fört fram i samband med

12 Revised Draft Convention on the Rights of the Child, 10 oktober 1979, UN Doc. E/CN.4/1349 (1979).

kritiken av det ursprungliga polska förslaget. Det handlade främst om att betona de kulturella och arbetsmarknadspolitiska förändringar som skett under efterkrigstiden, samt hur dessa medfört en förändrad syn på familjen och på barnet som enskild individ och samhällsmedborgare. Sverige lade exempelvis fram förslag som gick ut på att betona barnets rätt till nära kontakt med båda sina föräldrar och inte enbart modern som det stod i det ursprungliga förslaget, samt rätten till lika tillgång till välfärdsinstitutioner som utbildning, samt hälso- och sjukvård.<sup>13</sup> Från svensk sida lyfte man även fram miljöförstöringar och ökad migration som faktorer som medfört nya utmaningar för målsättningen om att skapa samhällen där barns rättigheter och välfärd kunde tillgodoses.<sup>14</sup>

En kritisk vändpunkt kom i mitten av 1980-talet då tortyrkonventionen färdigställdes och då de flesta västeuropeiska länder normaliserat sina diplomatiska förbindelser med Polen. 1985 blev Unicef, som tidigare hållit sig undan från frågan om barns rättigheter, en aktiv part i konventionsförhandlingarna, vilket också ledde till ett större engagemang bland utvecklingsländer (Veerman 1992: 183).

Även Sverige blev vid den här tiden mer engagerat, och då särskilt i en fråga som inte hade varit på bordet när förhandlingarna inleddes i slutet av 1970-talet: barn i väpnade konflikter.

Under 1980-talet andra hälft, men även under decenniet efter att konventionen färdigställdes, kom Sverige att bli en ledande röst för ett folkrättsligt skydd mot rekrytering av barn under arton år till väpnade styrkor. Det här arbetet resulterade i Barnkonventionens Artikel 38, men också i ett specifikt tilläggsprotokoll om barn i väpnade konflikter som förelåg år 2000 (Hanson 2011, Vik & Østberg 2018: 314).

I Utrikesdepartementets arkiv från det sena 1980-talet framstår barnsoldater som den enskilt viktigaste fråga på området barns rättigheter som satsade svenska diplomater i och utanför FN. Omkring årsskiftet 1988-1989 höll exempelvis de svenska beskickningarna i Washington och Moskva konsultationer med den amerikanska respektive den sovjetiska regeringen, vilka båda motsatte sig idén om att inkludera en artonårsgräns för militärtjänstgöring i Barnkonventionen. USA:s motstånd grundade sig främst i nationell lagstiftning som tillät personer som fyllt sju ton år och som inhämtat föräldrars samtycke att ta värvning i militären eller flottan.<sup>15</sup> Men både USA och Sovjet framförde också mer tekniska skäl som gick ut på att regleringen av krigets lagar var en

13 Sveriges kommentar på det ursprungliga polska förslaget, 27 december 1978, UN Doc. E/CN.4/132 (1978), k.

14 Se ex. Sveriges förslag på tillägg till Barnkonventionens preamble, 10 oktober 1979, UN Doc. E/CN.4/1349 (1979), d. Sverige deltog även i de samtal som fördes om barns rätt att bli hörd, samt rätt till yttrandefrihet, religionsfrihet och församlingsfrihet. Dessa medborgerliga och politiska rättigheter skulle komma att bli helt centrala för diskussioner om barnets rättigheter från det tidiga 2000-talet och framåt, men tillmättes knappast någon större betydelse under det att förhandlingsarbetet pågick – då med undantag för den ständigt kontroversiella rätten till religionsfrihet.

15 Telex från svenska ambassaden i Washington till FN-delegationen i Genève, "Re: FN:s Barnkonvention och skyddet för barn i väpnade konflikter", odaterat, januari 1989, HP 48, Mål M/3.

särskild del av folkrätten som reglerades i Genèvekonventionerna (1949) och deras tilläggsprotokoll (1977). Sådana instrument utarbetades inom ramen för det internationella Röda Korset och ansågs därför inte kunna regleras av en FN-kommission för mänskliga rättigheter.<sup>16</sup> Från Pentagons sida uttryckte man dessutom påtaglig irritation mot "diplomats, non-military amateurs, and Swedes" som försökte utnyttja FN för att ifrågasätta amerikansk lagstiftning.<sup>17</sup>

För att förstå varför Sverige kom att fästa så mycket uppmärksamhet vid barn i väpnade konflikter måste vi förstå den roll som frivilligorganisationerna, och då inte minst svenska Rädda Barnen, kom att spela i förhandlingarna från mitten av 1980-talet.

Rädda Barnen hade i slutet av 1970-talet etablerat sig som en av Sveriges ledande organisationer för katastrofhjälp och humanitärt bistånd, ett arbete som hade sin materiella bas i bidrag från allmänheten samt omfattande anslag från SIDA.<sup>18</sup> Under barnåret 1979 hamnade organisationen i blickfånget, både i svensk som internationell press, för sitt arbete med att ge humanitärt stöd till vietnamesiska båtflyktingar i Malaysia, samt biståndsprojekt i Etiopien, Libanon och Sydjemen (Anér 1979: 3). Samtidigt fick organisationen en allt starkare nationell profil då man inrättade Sveriges första barnombudsman inom den egna organisationen. Ombudsmannen var en ombildning av den avdelning inom Rädda Barnen som ägnade sig åt svenska förhållanden och fick i uppdrag att bedriva opinionsbildning och påverkansarbete för att bland annat bekämpa barnmisshandel och öka inkluderingen av så kallade "utanförbarn" – ett begrepp som framförallt användes för att benämna barn från invandrarfamiljer och från "psykosocialt utsatta familjer" som på olika sätt saknade resurser att tillgodose barns behov (Gustafsson 1979).

Rädda Barnens arbete genomsyrades under de här åren av en ambition att representera barns behov och perspektiv i samhällsdebatten, en målsättning som också knöt an till en allt starkare profilering mot frågor om barns rättigheter, och då i synnerhet rätten att inte utsättas för våld eller andra former av kränkande behandling. Rädda Barnens förbundsordförande, folkpartisten och litteraturvetaren Kerstin Anér, förklarade den här tanken i Rädda Barnens medlemstidning *Barnen och Vi* 1979. Hon framhöll också hur organisationen hade som ambition att i olika sammanhang företräda vad man uppfattade som barns universella behov och intressen:

16 Telex från svenska ambassaden i Moskva till FN-delegationen i Genève, "Re: FN:s Barnkonvention och skyddet för barn i väpnade konflikter", odaterat, januari 1989, HP 48, Mål M/3.

17 Telefax från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "MR-kommissionen: Barnkonventionen", 8 mars 1989, HP 48, Mål Y/4, Dnr: 128., bilagd rapport från American Friends Service Committee, s. 3.

18 För en överblick över Rädda Barnens utveckling under den tidiga efterkrigstiden som också betonar de nära banden till den svenska regeringen och till främjande av svenska intressen, se Nehlin, Ann, 2009. *Exporting Visions and Saving Children: The Swedish Save the Children Fund*. Diss, Linköpings universitet.

Rädda Barnens inställning är inte och kan aldrig vara att bara sticka litet hjälp i händerna på en och annan nödlidande. Vi har en annan uppgift: att tala för alla barn. Att vara deras ombudsman både borta och hemma. Och att försöka gå till botten med det som ger så många svenska barn idag en fortfarande hård uppväxttid, mitt i socialvälfärdens land: ointresse, okunnighet, likgiltighet, våldsmentalitet, dåliga idoler. ... Barn är inte tiggare. Inte i Sverige, inte i andra länder heller. De är morgondagens medborgare. Därför skall FN:s barnårs globala ansats för att få syn på dessa unga medborgare och ge dem deras rättigheter, inte försvinna (Anér 1979:3).

Förverkligande av barns rättigheter krävde med andra ord mer än bara allt mer avancerade välfärdslösningar. Det krävde också en förändrad attityd till barn som individer och ett större ansvarstagande från föräldrar och andra vuxna. Samtidigt fanns här en uppfattning om att barn utgjorde en relativt homogen social grupp, med mer eller mindre identiska behov och intressen.

Vid slutet av 1970-talet var det dock oklart hur Rädda Barnen skulle föra ut sina perspektiv på barns behov och rättigheter i internationella sammanhang. Det internationella samarbetet inom den vidare Rädda Barnen-rörelsen var vid den här tiden i en djup kris. Det formella samarbetsorganet, International Union for Child Welfare (IUCW), hade under 1960-talet utvecklats till en alltmer centraliserad organisation som kommit att lägga allt större vikt vid samarbetet med stater i genomförandet av projektverksamhet i utvecklingsländer. Rädda Barnens generalsekreterare Håkan Landelius beskrev det som en organisation som utvecklats till "en liten men dock kopia av Unicef" som därmed förlorat sin icke-statliga prägel. Under slutet av 1970-talet hade IUCW även varit inblandad i en omfattande korruptionsskandal och därmed förlorat mycket av sin trovärdighet.<sup>19</sup>

Som en reaktion på detta hade Rädda Barnens västeuropeiska och nordamerikanska systerorganisationer, däribland den västtyska Rettet das Kind och norska Redd Barna lämnat IUCW och bildat en ny samarbetsorganisation under namnet Save the Children Alliance. Även Svenska Rädda Barnen valde i oktober 1978 att lämna IUCW, men gjorde samtidigt bedömningen att ett medlemskap i Save the Children Alliance skulle vara svår att förena med en lojalitet mot svensk alliansfrihetspolitik.<sup>20</sup> Man såg det som viktigt att inte "förlora sin svenska identitet som innehåller så stor goodwill i allt bistånds- och humanitärt arbete."<sup>21</sup> På samma gång ville Rädda Barnen inte förlora, utan snarare

19 Mailkorrespondens mellan författaren och Simone Ek, 22 mars 2021.

20 Håkan Landelius, Bakgrundspapper om Rädda Barnen International, 18 oktober 1982, Rädda Barnens arkiv, RBI ark, F1 c 21.

21 Håkan Landelius, PM om Rädda Barnen International, 3 oktober 1983, Rädda Barnens arkiv, RBI ark, F1 c 21.



stärka, sina kontaktytor mot de stora biståndsorgan som hade säten i Genève, såsom UNHCR och Unicef, inte minst med anledning av det då annalkande internationella barnåret.

Det var mot den bakgrunden som Rädda Barnen i februari 1979 meddelade att man startade ett eget kontor på 147 Rue de Lausanne i Genève under namnet Rädda Barnen International (RBI).<sup>22</sup> Organisationens status var medvetet otydlig. Utåt sett var det en separat organisation, men internt beskrevs den som en avdelning direkt underställd generalsekreteraren och kansliet i Stockholm. Till en början spelade Rädda Barnen International en undanskymd roll bland de många frivilligorganisationer som hade närvaro i Genève. Dess företrädare, Margareta Linnander, arbetade parallellt med frågor om kvinnlig omskärelse inom Anti-Slavery Society och förutom en utställning med barnteckningar av Livets Träd i FN-högkvarteret, en serie seminarier om Rädda Barnens ombudsman och arbetet mot barnmisshandel i Sverige, samt en del samordningsmöten med olika FN-organ beträffande humanitära hjälpinsatser, existerade RBI i stort sett enbart på pappret.<sup>23</sup>

1981 lyckades dock Rädda Barnen International erhålla konsultativ status i FN. Det här var anmärkningsvärt eftersom sådan status i regel är reserverad för internationella NGOs och därför inte kan sökas av organisationer med en tydlig nationell identitet. Det som gjorde att RBI lyckades med sin ansökan var i första hand att IUCW i praktiken upphört att existera efter det internationella barnåret och att det i början av 1980-talet saknades representation från den internationella Rädda Barnen-rörelsen i FN-organ som kommissionen för mänskliga rättigheter. Från RBI:s sida försökte man samtidigt att framställa sig som en separat internationell organisation, inte minst genom att trycka på att Rädda Barnen var bland de största frivilliga bidragsgivarna till FN:s flyktingkommissarie UNHCR.<sup>24</sup>

Den konsultativa statusen gav RBI rätt att delta i förhandlingarna om Barnkonventionen, vilket man också gjorde. Redan 1981 tog huvudkontoret i Stockholm initiativ till ett seminarium i Genève för att lansera ett eget utkast till internationell konvention om barnets rättigheter, ett utkast som gick under det anspråksfulla namnet *Carta Infantium* (1981). Till sitt innehåll liknade texten den version som Polen presenterat 1979, men inkluderade även artiklar som betonade barnets rätt att inte utsättas för våld. Poängen med seminariet var ändå främst att slå ett slag för de icke-statliga organisationernas roll i utvecklingen av normer om barnets mänskliga rättigheter. I en historisk exposé över

22 Pressmeddelande, "Swedish Voluntary Organization Appoints Ombudsman for Southern Africa, Also Opens Geneva Office", 9 februari 1979, Rädda Barnens arkiv, RBI ark, F1 c 21.

23 Margareta Linnander, Verksamhetsrapporter för Rädda Barnen International, februari 1979-december 1980, Rädda Barnens arkiv, RBI ark, F1 c 21.

24 Rädda Barnen's Application for Consultative Status with the Economic and Social Council, Category II, 29 maj 1980, Rädda Barnens arkiv, F1 fa 1.

Rädda Barnens utveckling som cirkulerades i samband med seminariet förklarade Landelius att man under 1970-talet återvänt till en för organisationen ursprunglig idé om barns rättigheter. I Landelius historieskrivning likställdes främjandet av idén om barns rättigheter med målsättningen att företräda barns behov och intressen. Att tala för barns rättigheter var det samma som att representera verkliga barn. "Rädda Barnen continues to keep the serious ideas of our founders alive and remains a spokesman for children".<sup>25</sup>

Året efter deltog Rädda Barnen Internationals nya representant i Genève, Simone Ek, för första gången i de formella samtalen om Barnkonventionen som fördes i FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Inte minst på grund av sitt brinnande personligt engagemang kom hon snart att bli en centralfigur i diskussionerna om konventionen från mitten av 1980-talet och framåt. I sina memoarer beskriver Ek, hur hon tillsammans med representanter från International Catholic Child Bureau och den nygrundade barnrättsrörelsen Defence for Children International förfasades över hur trögt förhandlingsarbetet fortskred och hur svårt det var för fristående organisationer att utöva inflytande över samtalen. Tillsammans tog de därför initiativ till att skapa en gemensam grupp för frivilligorganisationer för att bevaka diskussionerna i FN, samordna positioner och planera gemensamma lobbyinginsatser i förhållande till regeringsutsända diplomater och nyckelpersoner inom FN-systemet (Ek 2009: 32–36)

Redan från början av NGO-gruppens arbete valde RBI att prioritera frågan om barn i väpnade konflikter. Tillsammans med kväkarrörelsens internationella paraplyorganisation, Friends World Committee for Consultation, utarbetade Ek ett artikelförslag som tog inspiration från befintliga skrivelser i internationell humanitär rätt och som gick ut på att utrusta Barnkonventionen med ett förbud mot användningen av barnsoldater (Ek 2009: 124–125). Den omedelbara kontexten var kriget mellan Iran och Irak, och de rapporter som visade hur den iranska armén systematiskt använde sig av företräddesvis unga pojkar för att, med livet som insats, säkra stridsvagnarnas framfart över irakiska minfält (Brett 2012: 24, 49). Men även Afghanistan, El Salvador, Kambodja, Libanon och Nicaragua användes som exempel på hur nya krig med irreguljära styrkor och otydliga gränser mellan stridande och civila gjorde frågan om barnsoldater mer och mer alarmerande.<sup>26</sup>

NGO-gruppen lyckades efter vissa påtryckningar vinna gehör hos Sverige och Nederländerna som tillsammans lade fram ett artikelförslag i arbetsgruppen om Barnkonventionen, ett förslag som också antogs utan större diskussioner

25 Håkan Landelius, "The History of an Idea in Action", opublicerad artikel om Rädda Barnens historia, 1982, Rädda Barnens arkiv, RBI ark, F1 c 21.

26 Telex från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Re FN:s Barnkonvention och skyddet för barn i väpnade konflikter", odaterat, januari, 1989 Hp. 48, Mål: M/3.

våren 1986 (Reiding 2007: 294-297). Året därpå väckte dock Internationella Röda Kors-kommittén (ICRC) nytt liv i frågan då man ansåg att den antagna artikeln var alldeles för vagt formulerad och till och med kunde tolkas som en försvagning av befintlig humanitär rätt. Anledningen var dels avsaknaden av en tydlig åldersgräns för deltagande krig, men också att förslaget riskerade att reducera alla aspekter som rör barns situation i tillstånd av krig till en fråga om barnsoldater. ICRC:s rättschef René Kosirnik framförde till svenska diplomater att artikeln till och med borde strykas eftersom "frågor om barns skydd i krig inte var en fråga om mänskliga rättigheter".<sup>27</sup> Rädda Barnens då nyttillträdde generalsekreterare Thomas Hammarberg intog dock en annan position och drev igång en intensiv kampanj för att få till en skrivelse som skulle innebära en tydlig artonårsgräns för rekrytering till väpnade styrkor och deltagande i krig. Detta var i linje med en definition av barn som personer under arton år, men var delvis i strid med befintlig humanitär rätt där gränsen för militärtjänstgöring i regel låg vid femton år (Hammarberg 1987). Återigen svarade den svenska FN-delegationen på påtryckningarna från Rädda Barnen och tog nu en ledande roll i att rätta till det "drafting mistake" (Reiding 2007:294) som man själv varit medskyldig till. Den svenska FN-delegationen i Genève kunde i januari 1989 konstatera att frågan "rönt påtaglig uppmärksamhet" i Sverige, "både i Riksdagen och bland frivilligorganisationer samt även i pressen."<sup>28</sup>

Frågan om barn i väpnade konflikter var också den i stort sett enda fråga där barn och ungdomar själva blev involverade i förhandlingarna om Barnkonventionen. Under 1988 koordinerade svenska Röda Korsets ungdomssektion en internationell namninsamling, "Youth Against Child Soldiers," genom ett nätverk av ungdomsorganisationer som tillkommit under internationella barnåret. Under hösten 1988 tilläts också ordföranden för svenska Röda Korsets ungdomsförbund, Lars Pettersson, att delta i ett sammanträde med arbetsgruppen för Barnkonventionen och överlämnade då en lista med namnunderskrifter från 650 organisationer från olika delar av världen till stöd för förslaget om en artonårsgräns för deltagande i väpnade konflikter.<sup>29</sup> Dock finns det ingenting som tyder på att namninsamlingen gav upphov till några reaktioner i arbetsgruppen. I de i sammanhanget ovanligt detaljerade protokollen från det efterföljande förhandlingarna står inte uppöppet omnämnt.<sup>30</sup> Till

27 Telex från FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Re Barnkonventionens artikel 20 om barn i krig", odaterad, januari 1989, Hp. 48, Mål: M/3.

28 Telex från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Re FN:s Barnkonvention och skyddet för barn i väpnade konflikter", odaterat, januari, 1989 Hp. 48, Mål: M/3. Se även Pressmeddelande från svenska FN-delegationen i New York, "Nordiskt anförande om barnkonventionen", 14 november, 1988, HP 48, Mål: K/13.

29 Odaterat pressklipp från ICRC:s nyhetsbrev, arkivet för Defence for Children International, Genève, PRO-CRC, January 1987 to March 1988.

30 Handskrivet protokoll från debatt i arbetsgruppen om konventionen om barnets rättigheter, 7 December 1988, Hp. 48, Mål M/3.

skillnad från exempelvis Kvinnokonventionen (1979) eller Konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder (2006) var Barnkonventionen en text som skrevs utan direkt inflytande från de personer som den var tänkt att skydda. Även om konventionen innehåller skrivelser som betonar barnets rätt att bli hörd, speglar dess tillkomsthistoria en annan uppfattning, nämligen att barn inte behöver höras för att det ska vara möjligt att urskilja deras behov och intressen. Istället vilar konventionen på en föreställning om att det går att urskilja ett abstrakt, universellt barn, som förvisso utvecklas över tid, men som ändå kan representeras och användas som grund för utarbetandet av internationell lagstiftning.

Under de sista förhandlingsrundorna fick Sverige, på begäran av Adam Lopatka, agera koordinator för artikeln om barn i väpnade konflikter med uppgiften att uppnå en kompromisstext.<sup>31</sup> Från svensk sida kunde man slå fast att det fanns en överväldigande majoritet till stöd för en tydlig artonårsgräns i frågan om barnsoldater, men konsensusprincipen gjorde att förslaget i praktiken var omöjligt att föra i hamn. USA fortsatte enligt svenska diplomater att "upprepa sin tes om att MR-kommissionen var fel forum för att skriva om den internationella humanitära rätten".<sup>32</sup> Dessutom noterade svenska diplomater i Washington att slutförhandlingarna om Barnkonventionen skulle sammanfalla med administrationsskiftet från Ronald Reagan till George Bush Sr., vilket innebar en "stor byråkratisk rädsla för ändringar i etablerade positioner".<sup>33</sup> De svenska ansträngningarna för att nå en mer ambitiös skrivelse kom därmed till korta.

## Avslutning

Konventionen om barnets rättigheter slutförhandlades i FN:s kommission för mänskliga rättigheter i mars 1989. I ett avslutande anförande å de nordiska ländernas vägnar målade den svenske delegaten Anders Rönquist upp en bild av sluttextern som ett viktigt steg framåt för förverkligandet av idén om barnets rättigheter, ett steg som var särskilt påkallat med tanke på den ansträngda situation som barn befann sig i i många delar av världen: "Children are fatally affected by hunger, armed conflicts and social injustice. Children also constitute a large proportion of the refugees in the world. In several countries children are imprisoned, in some even tortured."<sup>34</sup>

31 Telefax från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Barnkonventionens artikel 20 om barn i krig", 8 december 1988, Hp. 48, Mål: M/5, Dnr. 1495.

32 Telefax från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Barnkonventionen, dpt 13", 9 mars 1989, Hp. 48, Mål: Y/4, Dnr. 410.

33 Telex från svenska ambassaden i Washington till FN-delegationen i Genève, "Re: FN:s Barnkonvention och skyddet för barn i väpnade konflikter", odatat, januari 1989, Hp. 48, Mål M/3.

34 Telefax från svenska FN-delegationen i Genève till UD Stockholm, "Barnkonventionen, dpt 13", 5 mars 1989, Hp. 48, Mål: Y/4, Dnr. 342, s. 2.

Samtidigt som Rönquist såg konventionen som en viktig markering från det internationella samfundet mot den typen av övergrepp erkände han att den var långt i från vad de nordiska staterna hade hoppats på. Rönquist valde då inte att fokusera på avsaknaden av tydliga formuleringar om kostnadsfri barnomsorg och en könsneutral föräldraförsäkring som Sverige hade efterfrågat i början av förhandlingarna. Istället uppehöll han sig vid frågan om barn i väpnade konflikter, där Sverige hade hoppats på en artonårsgräns för rekrytering till väpnade styrkor. Mot slutet av sitt anförande uttryckte också Rönquist sin tacksamhet mot de frivilligorganisationer som deltagit i förhandlingarna och som hjälpt till att fästa blicken vid några av de mest extrema former av våld som barn riskerar att utsättas för: "I can assure this Commission that the non-governmental experts have reminded us, when the discussion has tended to be too legalistic, that we are dealing with the realities of the children of the world."<sup>35</sup>

En av nyckelorden här var "experts". NGO-gruppens företrädare, vare sig det handlade om representanter för Rädda Barnen, Defence for Children International eller the International Catholic Child Bureau, gjorde framgångsrika anspråk på att besitta expertkunskaper om barns livsvillkor och vilka situationer som innebar ett hot mot deras rätt till integritet och värdighet. Dessa anspråk fördes ofta fram med hänvisning till organisationernas direkta erfarenheter från biståndsarbete i katastrofzoner och väpnade konflikter, men även från opinionsbildning i länder som Sverige, Belgien och Nederländerna från vilka de flesta av NGO-gruppens företrädare härstammade. Inte minst för svenska Rädda Barnen spelade föreställningen om organisationen som ett expertorgan eller en ombudsman för världens barn en betydelsefull roll under stora delar av 1980-talet. Det var det ideal som användes som motiv för beslutet att starta ett eget kontor i Genève i samband med det internationella barnåret 1979 och som senare användes för att legitimera varför Rädda Barnen borde prioritera normutvecklingen inom barnrättsområdet. I korthet sade sig frivilligorganisationerna kunna kompensera för frånvaron av verkliga barn och unga i internationella diskussioner om barns rättigheter. NGO-gruppens aktiva närvaro skänkte därmed diskursen om barns mänskliga rättigheter en aura av framåtskridande och demokratisk förankring som den annars saknade.

Mot slutet av 1980-talet, och i synnerhet under inflytande av den nye generalsekreteraren Thomas Hammarberg, kom Rädda Barnen att överge talet om ett ombudsmannaskap. Men anledningen till det var först och främst insikten om att en ombudsman av hävd är en statlig funktion och därmed inte lämpade sig för att beskriva den opinionsbildande roll som en frivilligorganisation skulle spela. I samband med att Barnkonventionen antogs 1989 förändrades också Rädda Barnens profil till att bli en "kamprörelse för barns rättigheter". Det

35 Ibid., s. 6.

innebar å ena sidan en tydligare konfliktposition i förhållande till staten, och å andra sidan en mer legalistisk och därmed också mer statisk förståelse av idén om barnets rättigheter. Målsättningen var inte längre att skapa nya rättigheter för barn, utan att se till att stater förverkligade de rättigheter som kodifierats i FN. Som Thomas Hammarberg själv uttryckte saken i en artikel för organisationens medlemmar 1990: "Som vakthundar skall vi bevaka att det inte stannar vid de vackra orden" (Hammarberg 1990: 9).

Det står tydligt att den svenska hållningen till arbetet med Barnkonventionen – som mot slutet av förhandlingarna nästan uteslutande kom att kretsa kring frågan om barn i väpnade konflikter – till stor del påverkades av den humanitära syn på barns rättigheter som frivillorganisationerna, och däribland svenska Rädda Barnen, lade fram under konventionsförhandlingarna. Inte minst förändrades den geografiska ramen för Sveriges förståelse för barnrättsfrågorna. Från 1980-talets mitt kom barnrättsbegreppet att bli mindre associerat med socialpolitiska reformer i ett nationellt sammanhang, och mer med hur det internationella samfundet bäst skulle kunna bemöta mer grundläggande hot mot barns hälsa, integritet och utveckling – hot som återkom i olika kontexter, men som i första hand förstods som lokaliserade till länder i globala syd.

Det här var en tveeggad utveckling. Å ena sidan speglade den en mer globaliserad syn på barns rättigheter, och en större medvetenhet om att våld mot och exploatering av barn bör förstås som kränkningar av mänskliga rättigheter. Var det något Sverige, tillsammans med de andra nordiska länderna och Nederländerna, lyckades med var det att etablera frågan om barn i väpnade konflikter som en människorättsfråga. Samtidigt var den syn på barns rättigheter som Sverige, och många andra västeuropeiska länder, kom att företräda under 1980-talets andra hälft till stor del fränkopplad från en mer grundläggande samhällsanalys, inklusive en analys av orsakerna till barns utsatthet. Om slutet av 1970-talet hade präglats av en syn på barns rättigheter som en integrerad del av vidare diskussioner om välfärdsstatens struktur, om vad som utgör ett demokratiskt, jämställt och jämlikt samhälle, blev barnrättsfrågan under 1980-talets andra hälft mer koncentrerad på olika former av direkt och synligt våld mot barn som en specifik social grupp. Barns rättigheter blev med andra ord en alltmer specialiserad fråga. Detta banade väg för en mer sofistikerad barnrättsrörelse under 1990- och 2000-talen och för en ökad kunskapsproduktion och medvetenhet om barnrättsfrågornas alla nyanser. Samtidigt kom diskussionen om barns rättigheter alltmer att separeras från vidare diskussioner om de samhälleliga och ekonomiska förutsättningarna för mänskliga rättigheter, och från den grundläggande frågan om hur ett gott och rättvist samhälle bör organiseras (Moyn 2018, Whyte 2019).

## Referenser

- Anér, Kerstin, 1979. "Barnåret – och sedan?", *Barnen och Vi* 1, s. 3.
- Black, Maggie, 1996. *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*. Oxford: Oxford University Press.
- Brett, Rachel 2012. *Snakes and Ladders*. London: Quaker Books.
- Burke, Roland, 2020. "The 1993 World Conference on Human Rights and the Retreat of a Redistributive Rights Vision", *London Review of International Law* 8(2), s. 233–260.
- Cabanes, Bruno, 2014. *The Great War and the Origins of Humanitarianism, 1918-1924*. New York: Cambridge University Press.
- Cantwell, Nigel, 1992. "The Origins, Development and Significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child", s. 19–30 i Sharon Detrick, Jaap Doek & Nigel Cantwell (red.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the "Travaux Préparatoires"*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cantwell, Nigel, 2011. "Are Children's Rights Still Human?", s. 37–60 i Antonella Invernizzi & Jane Williams (red.), *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation*. London: Routledge.
- Carta Infantium: The Convention on the Rights of the Child, 1980. Stockholm: Rädna Barnen.
- Eckel, Jan, 2019. *The Ambivalence of Good: Human Rights in International Politics since the 1940s*. New York: Oxford University Press.
- Ek, Simone, 1980. "Internationella barnåret 1979: Ett rungande upprop som väckte hela världen", *Barnen och Vi* 2, s. 8–11.
- Ek, Simone, 2009. *Självklart barnets rättigheter: Om frivilligorganisationernas roll i tillkomsten av Barnkonventionen*. Stockholm: Rädna Barnen.
- Fass, Paula S., 2011. "A Historical Context for the United Nations Convention on the Rights of the Child", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633(1), s. 17–29.
- Gustafsson, Lars, 1979. "Arbete bland barn i Sverige", *Barnen och Vi* 1, s. 28–30.
- Hammarberg, Thomas, 1987. "Children Shouldn't Pay the Costs of Adults' Wars", *The International Herald Tribune*, 23 januari.
- Hammarberg, Thomas, 1990. "Barnets årtionde – vår utmaning", *Barnen & Vi* 4, s. 8–9.
- Hanson, Karl, 2011. "International Children's Rights and Armed Conflict", *Human Rights and International Legal Discourse* 5(1), s. 40–62.
- Hoffmann, Stefan-Ludwig, 2016. "Human Rights and History", *Past and Present* 232(1), s. 279–310.
- Holzscheiter, Anna, 2010. *Children's Rights in International Politics: The Transformative Power of Discourse*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jensen, Steven L. B., 2016. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*. New York: Cambridge University Press.
- Lindkvist, Linde, 2022. "Rights Without Subjects: A History of Children's Human Rights", i Samuel Moyn & Meredith Terretta (red.), *Cambridge History of Rights*, vol 3. New York: Cambridge University Press.
- Littmarck, Sofia, 2017. *Barn, föräldrar, välfärdsstat: Den politiska debatten om föräldrautbildning och föräldrastöd 1964-2009*. Diss, Linköpings universitet.

- Lopatka, Adam, 2007. "Introduction", s. xxxvii- xliv i *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights.
- Marklund, Carl, 2020. "Double Loyalties? Small-State Solidarity and the Debates on New International Economic Order in Sweden During the Long 1970s", *Scandinavian Journal of History* 45(3), s. 384-406.
- Moody, Zoe, 2016. *Les Droits de l'Enfant: Genèse, institutionnalisation et diffusion (1924-1989)*. Neuchâtel, Éditions Alphil-Presses.
- Moyn, Samuel, 2018. *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Nehlin, Ann, 2009. *Exporting Visions and Saving Children: The Swedish Save the Children Fund*. Diss, Linköpings universitet.
- Normand, Roger & Zaidi, Sarah, 2008. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*. Bloomington: Indiana University Press.
- Reiding, Hilde, 2007. *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*. Cambridge: Intersentia.
- Richardson-Little, Ned, 2014. "Writing Human Rights into the History of State Socialism", *Humanitarianism & Human Rights* (blogg), tillgänglig på <https://hhr.hypotheses.org/374>.
- Sandin, Bengt, 2018. "Barnuppfostran, föräldraskap och barns rättigheter: en studie av diskussionen kring agalagen 1979", i Victor Lundgren & Cecilia Riving (red.), *Mellan Malmö och Minneapolis: Kulturhistoriska undersökningar tillägnade Lars Edgren*. Lund: Arkiv förlag.
- SOU 1978:10, Barnets rätt, 1 om förbud mot aga, 1977.
- SOU 1997:116, Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige, 1997.
- Sturfelt, Lina, 2018. "Rädda Barnens århundrade: Mänskliga rättigheter i en motsägelsefull historieskrivning", s. 55-67 i Malin Arvidsson, Lena Halldenius & Lina Sturfelt (red.), *Mänskliga rättigheter i samhället*. Malmö: Bokbox förlag.
- Therborn, Göran, 1996. "Child Politics: Dimensions and Perspectives", s. 377-391 i Eugeen Verhellen (red.), *Monitoring Children's Rights*. Haag, Martinus Nijhoff.
- Veerman, Philip E., 1992. *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Vik, Hanne Hagtvedt & Skage Alexander Østberg, 2018. "Deploying the Engagement Policy: The Significance of Legal Dualism in Norway's Support for Human Rights Treaties from the late 1970s", *Nordic Journal of Human Rights* 36(3), s. 304-321.
- Whyte, Jessica, 2019. *The Morals of the Market: Human Rights and the Rise of Neoliberalism*. London: Verso.
- Zahra, Tara, 2011. *The Lost Children: Reconstructing Europe's Families After World War II*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Zetterqvist Nelson, Karin, 2009. "När Bowlby kom till Sverige. Från motstånd till erkännande: Anknypningsteori i Sverige 1950-2000", s. 271-289 i Ann-Marie Markström et. al. (red.), *Barn, barndom och föräldraskap*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.



# Barns inkludering i demokratin

## *Nya värderingar och åtgärder sedan den allmänna rösträttens införande*

Gunnel Gustafsson

### **Children's inclusion in democracy: new values and measures since introduction of general suffrage**

When general suffrage was introduced in Sweden 1921, the inclusion of children in democratic decision-making was not an issue. Nowadays, the situation is characterized by actions to make it possible for children to influence politics and simultaneously, when such needs arise, be protected from abuse. The analysis of these developments is focused on what has happened since the 1940's with regard to voting-age, actions taken by public authorities, and children's own organizing efforts within civil society. Globalization and digitalization have resulted in enlargement of the territorial scope of decision-making, and a global system of negotiation-based democratic governance is emerging. Many young people want to influence decisions, not least global challenges such as climate change. They support the messages put forward by Greta Thunberg and Fridays For Future. It is argued that this situation opens new "policy windows" which, in the long run, might make children fully included in democracy.

## **Inledning**

Det beslut om allmän och lika rösträtt, som fattades i januari 1921, innebar att kvinnor fick rätt att på samma villkor som män delta i det andrakammarval som genomfördes i september samma år. Nu fick mer än hälften av medborgarna för första gången rösträtt och 1921 räknas som genombrottsåret för allmän rösträtt i Sverige. Förutom kravet på att året innan valet ha uppnått 23 års ålder fanns vid den här tiden också en rad andra begränsningar av rösträtten.

Gunnel Gustafsson är professor emeritus i statsvetenskap vid Umeå universitet.  
E-post: [gunnel.gustafsson@umu.se](mailto:gunnel.gustafsson@umu.se)

Till dessa hörde bland annat att inte vara försatt i konkurs, dömd till fängelse eller omyndigförklarad.

Att det svenska folkstyret för hundra år sedan endast innefattade vuxna var underförstått. Detta gällde inte endast ifråga om rösträtten utan hela den värdegrund som statsskicket vilade på. Barn osynliggjordes därmed också när referenser gjordes till yttrandefrihet och rätt till organisering med flera friheter som den svenska demokratin sedan länge förutsatte. Det uppfattades som en självklarhet att barn inte hade samma mänskliga rättigheter som vuxna och inte heller tillhörde "demos" det vill säga folket.<sup>1</sup> Sedan 1989 då det sista rösträttshindret, vilket uteslöt dem som var omyndigförklarade, togs bort är samtliga formella begränsningar av svenska medborgares rösträtt med undantag för ålder borttagna.<sup>2</sup>

Numera är det en allmän uppfattning att behovet av att på olika sätt inkludera barn i demokratin är en viktig fråga. Ytterligare sänkt rösträttsålder från den nu gällande att ha fyllt 18 år på valdagen diskuteras, men det är långt ifrån det enda sätt på vilket barn och unga kan få sina intressen respekterade och sina åsikter beaktade. Deklarationen om mänskliga rättigheter som antogs av FN 1948 och barnkonventionen från 1989, vilken sedan 2020 är lag i Sverige, visar att det finns brett stöd för barns mänskliga rättigheter. Till bilden hör också att barn agerar, både individuellt och inom de ungdomsföreningar som många av dem numera tillhör, för att i kraft av sin yttrandefrihet bilda opinion i frågor som de anser vara viktiga.

Synen på demokrati och på hur barn och unga kan och bör bli delaktiga i demokratiskt beslutsfattande avspeglas också i den vetenskapliga analysen av demokratins teori och praktik med professorn i statsvetenskap Robert Dahl som en tidig och mycket viktig företrädare. I boken *Polyarchy* (1971) beskriver han ingående vilka förutsättningar, utöver rösträtt, som krävs för att demokratin ska fungera i praktiken. Till dessa hör enligt hans mening yttrandefrihet, rätt att organisera sig i politiska partier och intressegrupper samt att också på andra sätt kunna påverka politiken. Han betonar i *Democracy and Its Critics* (1989) att barn ofta berörs av de beslut som politiskt utsedda representanter fattar och att de därför fullt ut borde ingå i "demos". Samtidigt konstaterar han att det är uppenbart att särskilt yngre barn inte är kunniga nog att rösta. Slutsatsen blir att det, trots svårigheterna att avgöra när barn bör betraktas som vuxna, behövs en åldersgräns för rösträtt. I några avslutande reflektioner

1 Demokrati är sammansatt av de grekiska orden "demos" som betyder folk och "kratos" som betyder styre.

2 Att omyndigförklarade 1989 fick rätt att rösta hade sin grund i att lagen ändrades så att inga svenska medborgare längre kunde omyndigförklaras (Berg 2021). För utländska medborgare gäller numera att de har rätt att rösta i kommunala och regionala val om de varit bosatta i Sverige i minst tre år. Däremot får de inte rösta i nationella val (Ericsson 2021). En ingående analys av barn och demokrati i ett historiskt perspektiv återfinns i Engvall & Söderlind 2001 och ett historiskt perspektiv på den allmänna rösträttens utveckling sedan 1921 i Berg & Ericsson (red.) 2021.

om framtiden framhåller han att vi befinner oss i en övergångsperiod mellan nationalstatligt och mer storskaligt beslutsfattande. Hans vision är att detta ska resultera i en "avancerad demokrati" där alla människor som berörs av politiska beslut har likvärdiga möjligheter till utveckling och påverkan.<sup>3</sup> Hur detta ska gå till lämnas ganska öppet, men tillgången till information och möjligheterna att diskutera och påverka beslut bedöms vara av stor betydelse för att förverkliga visionen.<sup>4</sup>

Även i Wall (2012) är utgångspunkten att barn inte kan delta i demokratiskt beslutsfattande på samma villkor som vuxna. De skäl som anges är att de inte hunnit skaffa sig tillräckliga kunskaper, ekonomiska förutsättningar och socialt kapital. Wall argumenterar för att deras erfarenheter därför marginaliseras och efterlyser en ny och vidare syn på begreppet demokrati som gör det möjligt för barns upplevelser och åsikter att representeras. Josefsson & Wall (2020) vidareutvecklar resonemanget om hur barnen, vilka numera utgör en tredjedel av jordens befolkning, i vår samtid ska kunna bli inkluderade i demokratin.<sup>5</sup>

Barns möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande är således långt ifrån den icke-fråga som den var vid genombrottet för allmän rösträtt i Sverige och under några årtionden därefter. Den är numera tvärtom en aktuell fråga såväl på den politiska dagordningen som i den vetenskapliga diskussionen av demokratins teori och praktik. De tre sätt på vilka barns rättigheter, erfarenheter och åsikter nu har möjligheter att göra sig gällande i Sverige är via:

- rösträtten – där sänkt röstråtsålder är en fråga som diskuteras
- myndigheternas agerande för att i linje med barnkonventionen göra det möjligt för barn att få skydd mot övergrepp och rätt att bli hörda
- barns egen organisering och opinionsbildning för att göra sina åsikter kända och på så sätt påverka politiken och samhällets utveckling.

Syftet med kapitlet är att beskriva och analysera nuläge och utveckling i Sverige när det gäller barns inkludering i demokratin via rösträtt, myndigheternas agerande samt barns egen organisering och deras försök att påverka de beslut som politiker och andra makthavare fattar. Fokus ligger framför allt på det

3 Resonemangen angående barns inkludering i demokratin återfinns i Dahl 1989, s. 126 -131 och resonemangen angående hur en avancerad demokrati skulle kunna förverkligas i Dahl 1989, s. 338 - 341.

4 Dahl har, utöver de i texten nämnda, publicerat ett mycket stort antal böcker. Bland dessa återfinns: *A Preface to Democratic Theory* 1956 och *Who Governs?* 1961. Åtskilliga andra statsvetare har bidragit till analysen av demokratins villkor och problem. Några exempel på tidigt publicerade böcker som, i likhet med Dahls publikationer, påverkat diskussionen i Sverige är: *Demokratiens Problem* (Tingsten 1945), *Varför Demokrati?*, först publicerad på danska och två år senare på svenska (Ross 1948), *An Economic Theory of Democracy* (Downs 1957) samt några årtionden därefter *Prospects for democracy* (Held 1993).

5 I Sverige uppgår andelen medborgare under 18 år till cirka 20%.

som hänt sedan slutet på 1940-talet. Eftersom ambitionerna att skydda barn mot övergrepp och stärka deras möjligheter att göra sina åsikter kända och respekterade inte är unika för vårt land betraktas utvecklingen mot bakgrund av det som sker i Europa och på andra håll i världen. Avslutningsvis summeras möjligheterna och hindren för barn att inom nu gällande demokratiska ramverk få skydd mot övergrepp, respekt för sina åsikter och direkt eller indirekt kunna påverka samhällsutvecklingen. Därtill redovisas några tankar om hur den fortgående digitaliseringen och globaliseringen med flera samhällsförändringar långsiktigt kan påverka barns inkludering i demokratin.

## Rösträttsåldern under omprövning

I alla samtida demokratier uppfattas rösträtt som en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att förverkliga folkets vilja. Dock kvarstår överallt ett åldersstreck som omöjliggör för barn att delta i politiska val.<sup>6</sup> Synpunkten att uppnådd vuxen ålder är ett lämpligt rösträttskrav delas dock inte av alla. I Sverige initierade Barnläkarföreningen vid mitten av 1980-talet förslaget om att helt ta bort denna begränsning. De argumenterade för att barn från födelsen borde ha rösträtt och att föräldrarna borde få ombudsrösta för dem fram till den tidpunkt då de själva fick den rätten. De menade att detta skulle leda till att barns hälsosituation förbättrades och att demokratin vitaliseras. Diskussionerna om föräldrars ombudsrostande blev livlig och efter en tid kom också historieprofessorn Jörgen Weibull och författaren Andres Kung att stödja förslaget. De adderade ett principiellt argument till de tidigare framförda och betonade att rösträtt är en mänsklig rättighet som bör inkludera alla svenska medborgare oavsett kön, hudfärg eller ålder och som måste vara oberoende av ifall vederbörande själv kan utöva denna sin rättighet.<sup>7</sup> Vid en nyligen genomförd intervju med barnläkaren och docenten i pediatrik Bengt Lagerkvist, som var en av företrädarna för Barnläkarföreningen när frågan om ombudsrostande lanserades, framkom att han fortfarande tycker att förslaget om föräldrars och andra vårdnadshavares rätt att ombudsrösta för barn är klokt och bra. Han konstaterar dock att frågan saknar aktualitet eftersom ”den numera stöds av alltför få och har kommit att ersättas av en diskussion om sänkt rösträttsålder, vilken inte heller den tycks ha något brett stöd” (Lagerkvist 2020).

6 En ingående analys av hur man i Sverige sedan början av 1900-talet diskuterat avvägningen mellan kompetens och inkludering samt argumenten för och emot ändrad rösträttsålder återfinns i Beckman 2019. Han kommer fram till att en specifik ålder för rösträtt inte kan härledas ur demokratins grundprinciper och hävdar att, även om mycket låga och mycket höga ålderskrav kan uteslutas, så måste varje försök att identifiera en ålder som motsvarar demokratins krav i slutändan bli godtycklig.

7 En mer detaljerad redogörelse för den debatt om ombudsrostande som pågick från mitten av 1980-talet och fram till millennieskiftet återfinns i Gustafsson 2001.

Vid vilken ålder barndomen övergår till vuxenliv varierar över tid liksom mellan olika länder och har i Sverige sedan 1900-talets början från tid till annan varit föremål för livlig diskussion och förhandlingar mellan de politiska partierna.<sup>8</sup> Nu existerar olika åldersgränser för straffbarhet, rätt att ta körkort och handla på Systembolaget etc., men sedan 1974 gäller att fylla 18 år på valdagen är krav för deltagande vid politiska val.<sup>9</sup> Också på de flesta andra håll i världen dominerar uppfattningen att 18 år är en lämplig gräns för rösträtt vid val till nationella parlament.<sup>10</sup> Dock har en sänkning av rösträttsåldern genomförts i vissa länder. I Europa gäller detta Österrike som redan 2007 gav 16-åringar rösträtt och Malta, där rösträttsåldern 2018 sänktes till 16 år samt Grekland, där 17-åringar sedan 2016 får delta i politiska val.<sup>11</sup> På en del andra håll i Europa, bl.a. i Italien och Tyskland, diskuteras en generell sänkning av rösträttsåldern till 16 år.<sup>12</sup> Redan på 1990-talet infördes i vissa tyska delstater rätt att delta i kommunala val för dem som fyllt 16 år och denna rätt fortsätter att inkludera allt fler delstater. Även bl.a. Estland, Skottland och Wales har infört rätt att rösta för 16-åringar i subnationella val och på flera andra håll pågår försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder vid lokala val.

När det gäller valen till Europaparlamentet fördes för ett antal år sedan diskussioner om en generell sänkning av rösträttsåldern till 16 år. En brittisk EU-parlamentariker föreslog 2010 att rösträttsåldern till EU-parlamentet skulle vara 16 år, men förslaget fick inte tillräckligt brett stöd för att kunna genomföras (Wohlert 2010). I enlighet med EU:s stadgar gäller nu den rösträttsålder som tillämpas vid valen till parlamenten i de enskilda medlemsländerna också vid valen till EU-parlamentet. Vid 2019 års EU-val var således rösträttsåldern 18 år för alla medborgare i EU:s medlemsländer utom för dem som kom från Österrike, Malta och Grekland.

I Sverige placeras frågan om en sänkning av rösträttsåldern för närvarande inte särskilt högt på den politiska dagordningen. När de politiska partierna 2018 redovisade sin syn på saken framkom följande: Centerpartiet,

8 I Josefsson & Sandin 2021 analyseras i vilka sammanhang förändringarna av rösträtts- och valbarhetsåldern aktualiserats under 1900-talet och hur dessa åldersgränser kommit att bli en måttstock på medborgarskap.

9 När 1921 års reform genomfördes sänktes rösträttsåldern från 24 till 23 år. Därefter har den sänkts ytterligare fyra gånger, nämligen vid andrakammarvalen 1945 till 21 år, 1965 till 20 år och 1969 till 19 år. Efter tvåkammar-systemets avskaffande sänktes den 1974 till 18 år vid valen till riksdag, landsting och kommuner och denna åldersgräns har sedan dess varit oförändrad. De som på valdagen fyllt 16 år och är medlemmar i svenska kyrkan har dock sedan 2001 rätt att rösta i kyrkovalet. Sänkningen av rösträttsåldern skedde i samband med att kyrkan skildes från staten år 2000.

10 Informationen i detta stycke bygger där inget annat anges på: Rösträttsåldern och debatten om rösträttsåldern 2020.

11 I Ungern finns ett undantag från 18-årsgränsen för rösträtt. Där gäller att de 16-åringar som är gifta har rösträtt.

12 En analys av konsekvenserna av en sänkning av rösträttsåldern till 16 år, baserad på de efarenheter som finns globalt, återfinns i Eichhorn & Bergh 2020.

Kristdemokraterna och Vänsterpartiet önskade att rösträtten skulle utvidgas till att gälla alla som uppnått 18 års ålder under det år då valet genomförs och inte som nu enbart innefatta dem som fyllt 18 år senast på valdagen. Miljöpartiet ville snarast möjligt sänka rösträttsåldern vid lokala val till 16 år. Övriga partier menade att nuvarande ordning fortsatt är lämplig och i nuläget finns inget politiskt parti som driver frågan om en generell sänkning av rösträttsåldern.<sup>13</sup> Bakgrunden är bl.a. demokratiutredningens genomlysning av frågan och de förslag den lade fram om möjligheter till försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år vid de kommunala valen 2018 och 2022. Huvudargumentet var att samhällsutvecklingen medfört att ungdomar numera har större insikter än förut i sociala, ekonomiska och politiska frågor. Därtill betonades att den av utredningen föreslagna utvärderingen kunde förväntas ge underlag för bedömningen av för- och nackdelar med en generell sänkning av rösträttsåldern (SOU 2016:5).

Försöksverksamheten med sänkt rösträttsålder vid de kommunala valen 2018 och 2022 förutsatte ett tillfälligt lagstöd och förslaget blev föremål för remissbehandling. Ett flertal motioner i frågan om att på försök göra det möjligt för 16-åringar att rösta vid val till kommunfullmäktige inkom och dessa behandlades av konstitutionsutskottet i mars 2017 och i februari 2018. Vid det senare tillfället konkluderades att frågan om försöksverksamhet med 16-årsgräns vid kommunala val borde beredas ytterligare.<sup>14</sup> Därefter stannade beslutsprocessen upp, vilket innebär att kommunallagen fortfarande är oförändrad. Aktiviteter för att kunna genomföra försöksverksamhet med 16-årsgräns vid kommunvalet 2022 pågår, trots detta, i ett flertal kommuner.<sup>15</sup>

Frågan om försöksverksamhet med rösträtt för 16-åringar vid kommunala val kommer förmodligen även i fortsättningen att diskuteras och möjligen förverkligas med viss fördröjning. Det faktum att man i Europa och på andra håll i världen går i riktning mot en sänkning av rösträttsåldern kommer troligen på sikt att medföra debatt också när det gäller val till riksdagen. Ifall det nya normala i Europa skulle bli rösträtt vid 16 år skulle detta sannolikt leda till att den i Sverige sedan nästan femtio år tillbaka gällande 18-årsgränsen för rösträtt ändrades. Ett sådant beslut skulle dock sannolikt behöva föregås av en ingående analys av hur sänkningen skulle påverka myndighetsåldern och de övriga åldersgränser som gäller inom lagstiftningen. Någon generell sänkning av rösträttsåldern kan därför inte förväntas i närtid. På längre sikt kan ändå

13 Uppgifterna om de politiska partiernas ståndpunkter i rösträttsfrågan framgår av "varför får barn inte rösta?" 2018.

14 Av Konstitutionsutskottets betänkanden 2016/17:KU22 och 2017/18:35 framgår att huvudargumenten för ytterligare beredning var att demokratiutredningens förslag inte borde föregripas samt att sambandet mellan myndighetsåldern och rösträttsåldern borde belysas mer ingående.

15 Miljöpartiet och vänsterpartiet i Umeå har till exempel lämnat in en motion till kommunfullmäktige om att göra Umeå till försökskommun 2022 (Motion till Umeå kommunfullmäktige nr 10/2020).

frågan om att stärka barns inkludering i demokratin mycket väl resultera i att 16-åringar får rösträtt också i Sverige.

## Svenska myndigheters arbete med att ta tillvara barns rättigheter

Att synen på barn kommit att förändras mycket under de årtionden som följde efter den allmänna rösträttens genomförande manifesteras i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter från 1948 där barns rättigheter ingår som en viktig del. Löw (2020) belyser hur diskussionerna i vårt land redan under 1920- och 1930-talen kännetecknades av strävanden efter att stärka statens ansvar för barnen. Av Hallberg (2017) framgår att barns välfärd uppfattades vara en viktig sak när visionen om det svenska folkhemmet formades under 1930-talet och början av 1940-talet. Hallberg konstaterar också att delat ansvar för barnen mellan familjen och offentliga verksamheter uppfattades vara en förutsättning för välfärdsstatens förverkligande. I Sverige är således social- och välfärdspolitiken ett område där barns välbefinnande tidigt kom att tillmätas stor betydelse. Detta har bland annat resulterat i jämförelsevis god barnhälsa och låg barndödlighet (D'Ambruoso, Abbot & Ivarsson 2019). Hänsyn till barns intressen har också sedan länge präglat bl.a. skolpolitiken vilken så småningom utvecklades så att elevinflytandet blev en del av skolans demokratiuppdrag (Berg 2003).

När FN 1959 antog en icke bindande deklaration om barns rättigheter förstärktes synen på barn som rättighetsbärare.<sup>16</sup> Tjugo år senare påbörjades arbetet med en rättsligt bindande konvention och samma år införde Sverige som första land i världen förbud mot barnaga (Von Bahr 2019).<sup>17</sup> Arbetet med den rättsligt bindande konventionen resulterade i att barnkonventionen 1989 antogs av FN.<sup>18</sup> Den trädde i kraft 1990 efter att 20 stater, däribland Sverige, ratificerat den. Ratificeringen innebär att landet förpliktigar sig att lägga barnkonventionen till grund för all lagstiftning som berör barn. Numera har alla FN:s medlemsländer skrivit under deklarationen och alla utom USA har ratificerat den.<sup>19</sup> Det ganska detaljerade innehållet i barnkonventionen ska tolkas i ljuset av fyra ledande principer. Dessa är: "hänsyn till barnets bästa", barns rätt till "liv och utveckling" liksom till att "uttrycka sina åsikter och bli hörda" samt till att "inte bli diskriminerade".

16 Beskrivningen av barnkonventionens innehåll, tillkomsthistoria och utveckling i Sverige liksom uppgifterna om Barnombudsmannen och FN:s Barnrättskommitté bygger, där inget annat anges, på Grahn-Farley 2019 samt på Ponnert & Sonander 2019 a.

17 På senare tid har FN förtydligat att barnaga inte är förenligt med barnkonventionen.

18 Rädsla Barnen och Sverige var genom Simone Ek "lead agency" när konventionen utarbetades (Grahn-Farley 2019, s. 13).

19 Huvudskälen för USA att inte ratificera är att den i så fall skulle bli överstatlig i förhållande till delstaternas lagar samt att föräldrarnas rättigheter skulle inskränkas alltför mycket.

Det breda och växande stödet för att främja barns rättigheter och intressen blev i och med ratificeringen av barnkonventionen föremål för politiska beslut och åtgärder som speglar barnperspektivets tilltagande betydelse. Nu blev statliga, kommunala och regionala myndigheter skyldiga att arbeta för att tillämpa konventionens artiklar i sin verksamhet. Under åren som följde vidtogs en rad åtgärder för att anpassa svensk lag till barnkonventionen. I Regeringsformen infördes skyldighet för det allmänna att verka för att barns rätt tas tillvara och även bl.a. socialtjänstlagen och skollagen förstärktes genom ökad betoning av såväl barns bästa som rätten för barn att komma till tals. Ett exempel på hur ratificeringen i praktiken kom att påverka förutsättningarna för barns inkludering i demokratiskt beslutsfattande är 1998 års läroplan för förskolan där det anges att barn ska "övas i att bli goda medborgare med förmåga att ta ansvar för de rättigheter och skyldigheter som gäller i ett demokratiskt samhälle" (Lindgren & Halldén 2001). Att synen på barns lärande i olika åldrar, både globalt och i Sverige kommit att förändras mycket under de senaste årtiondena framgår även av en studie med fokus på hur barns lärande i skolmiljö i praktiken går till (Leo, Rasmusson & Wickenberg 2019).

Tre år efter ratificeringen, inrättades den statliga myndigheten Barnombudsmannen. Den fick till uppgift att bevaka hur barns och ungas rättigheter och intressen efterlevs samt att driva på genomförandet av det som anges i barnkonventionen. Myndigheten ska enligt lag informera och bilda opinion i frågor som rör barns och ungas rättigheter och intressen.<sup>20</sup> Den har rätt att begära information och kalla in kommuner, regioner och andra myndigheter till överläggning, men inte att ingripa i enskilda ärenden. Om ett barn misshandlas eller ifall andra allvarliga missförhållanden råder har den anmälningsskyldighet till socialnämnden på berörd ort. Barnombudsmannens verksamhet har vuxit över tid och inkluderar numera, förutom dialog med barn och unga samt opinionsbildning, också analyser som bildar underlag för en årlig rapport till regeringen i vilken existerande brister och förslag till förbättringar redovisas. Trots det alltmer intensifierade arbetet med att ta barns rättigheter och intressen tillvara har ett flertal utredningar under årens lopp konstaterat brister ifråga om efterlevnaden av barnkonventionen (SOU: 1997:116; SOU: 2014:3; SOU: 2015:71).

Även inom FN finns ett organ, Barnrättskommittén, som övervakar förverkligandet av barnkonventionen i varje enskilt land mot bakgrund av de omständigheter som gäller där. Den bistår vid implementeringen av barns och ungas rättigheter och intressen samt mottar och kommenterar de rapporter som länderna regelbundet sänder till kommittén.<sup>21</sup> På basis av en rapport som inlämnades till FN:s barnrättskommitté 2015 kritiserades Sverige för att det

20 I SFS 1993:335, Lag om Barnombudsman, anges vilka uppgifter som ingår i myndighetens uppdrag och i SFS 2017:1245 förtydligas och förstärks dessa.

21 En närmare beskrivning av barnrättskommitténs uppdrag, juridiska ställning och metod för beslutsfattande framgår av Grahn-Farley 2019, s. 16-19.



fortfarande fanns brister gällande alla de fyra ledande principerna i barnkonventionen och kommittén rekommenderade att konventionen skulle bli lag i Sverige. Den 2014 nyttillträdde regeringen, som bestod av socialdemokraterna och miljöpartiet, tillsatte nu en utredning i vilken det föreslogs att barnkonventionen skulle gälla som lag i Sverige (SOU 2016:19).

Förslaget skickades ut på remiss och bland de många instanser som lämnade synpunkter fanns skilda uppfattningar både om förslaget lämplighet och rimlighet.<sup>22</sup> Till dem som stödde förslaget hörde bland annat Barnombudsmannen och Rädda Barnen. De menade att reformen skulle göra det lättare att identifiera och täppa till luckor i lagstiftningen när det gäller barns rättigheter. Till dem som bedömde att det var olämpligt att göra barnkonventionen till lag hörde bland annat Kammarrätten i Stockholm och Justitieombudsmannen. De ansåg att konventionens karaktär skulle medföra alltför stora svårigheter vid tillämpningen av lagen. Andra menade att frågan inte var tillräckligt utredd och betonade att en konsekvensanalys borde genomföras innan beslut fattades om att göra barnkonventionen till lag. Ett stort antal av dem som besvarade remissen var osäkra på om tillämpningen av barnkonventionen skulle påverkas nämnvärt ifall den blev lag. Trots omfattande kritik från Lagrådet röstade majoriteten i riksdagen 2018 för att förslaget skulle genomföras och barnkonventionen blev lag år 2020.<sup>23</sup>

Eftersom svenska myndigheter sedan länge arbetade för att skapa goda livsbetingelser för barn och skydda dem mot övergrepp så innebar beslutat om att göra barnkonventionen till lag inte något helt nytt för det praktiska arbetet inom myndigheterna. Däremot satte den förnyat strålkastarljus på vikten av att barns rättigheter tas på stort allvar och på betydelsen av att det över tid breddade och fördjupade arbetet intensifierades ytterligare. För att förverkliga den ambitionen vidtas numera kontinuerligt åtgärder inom de många områden där myndigheter i Sverige är verksamma. I boken *Perspektiv på barnkonventionen* återfinns beskrivningar och analys av det pågående arbetet (Ponnert & Sonander 2019). Där utvärderas utvecklingsarbetet inom ett stort antal sektorer bl.a. social barnvård (Ponnert 2019), hälsovård (Köhler 2019), arbetet inom polisen (Olsson & Sonander 2019) samt erfarenheterna av ett barnkonsekvensanalytiskt arbetssätt inom kommunal verksamhet (Lundin, Karphammar & Kristenson 2019).

När barns behov av skydd och omsorg lyfts fram i styrdokument av olika slag är det vanligen samhällets insatser som betonas samtidigt som föräldrars

22 Där inget annat anges bygger informationen i detta stycke på den analys av utredningens tillkomstshistoria och remissinstansernas synpunkter som återfinns i Leviner 2018.

23 Lagrådets kritik framgår av bilaga 5 till Prop. 2017/18:186 där det föreslås att FN:s konvention om barnets rättigheter ska bli lag i Sverige. Propositionen baserades huvudsakligen på förslag som presenterats i SOU 2016:19. Som framgår av Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU25 var den debatt som följde med anledning av utredningens förslag huvudsakligen präglad av juridiska överväganden och trots kritiken från lagrådet röstade alla partier utom centerpartiet, moderaterna och sverigedemokraterna 2018 för att barnkonventionen skulle bli lag i Sverige.

ansvar också bedöms vara viktig. Inom praktiskt taget alla områden identifieras utmaningar vid tolkningen av konventionen och de som ska tillämpa den ställs ofta inför svåra avvägningar när det gäller de rättigheter och skyldigheter som tillkommer myndigheter, föräldrar och barn. Att göra avvägningen mellan myndigheternas skydd av barn, som ibland kan innebära skydd från det ansvar som följer med vuxenlivet, och barns och föräldrars uppfattning innebär ofta en delikat balansgång mellan ”röst” och ”skydd”. Svårigheterna återspeglar de mer generella dilemman som finns vid tolkningen av barnkonventionen (Mattson 2019 samt Åhman, Leviner & Zillén 2020). Tolkningen försvåras också av bristfälliga kunskaper om hur dialogen mellan barn och vuxna ska vara utformad för att de ska kunna förstå varandra (Andersson 2019) och ibland även av mer specifika svårigheter till exempel flerspråkighet (Lenninger 2019).

De som till vardags arbetar med att tillämpa barnrättsperspektivet inom sin myndighet betonar att det finns behov av kompetenshöjning för att det förändringsarbete som pågår ska bli framgångsrikt liksom av forskning, inte minst när det gäller den psykiska och fysiska utvecklingen hos barn och unga (Ponnert & Sonander 2019 b.). Gemensamt för de olika myndigheter som analyserats är emellertid ett successivt förstärkt fokus på de fyra ledande principerna i barnkonventionen och en över tid ökad förmåga att manövrera på lämpligt sätt.

## **Civilsamhället – en arena för organisering av barn och unga**

Att barn har stort intresse för samhällsfrågor framgår av aktuella uppgifter från Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), som är en idéburen, politiskt och religiöst obunden organisation vilken arbetar för att stärka unga människors demokratiska organisering.<sup>24</sup> År 2019 inkluderade den 87 barn- och ungdomsföreningar med sammanlagt över 650 000 medlemmar. Bland dessa återfinns Rädda Barnens, Röda Korsets och Scouternas ungdomsförbund, Fältbiologerna, Ung diabetes, Svenska katoliker, Svenska muslimer för fred och rättvisa och många fler samt Centerpartiets och Socialdemokraternas Ungdomsförbund, Grön Ungdom och Ung Vänster. De som är verksamma inom denna breda och mångfacetterade barn- och ungdomsrörelse uppfattar sig ofta som ”röstbärare” för andra i samma ålder som önskar bli hörda och kunna påverka i för dem angelägna frågor. Särskilt under senare år finns det inom medlemsföreningarna många som driver frågor om klimat och miljö, men även mänskliga rättigheter, hälsa, nykterhet och antirasism står högt på agendan.

För den samarbetsplattform som LSU utgör är det viktigt att vara representerad i till exempel Europarådet, FN och EU samt att intensivt samarbetet

24 Informationen om LSU och den verksamhet som LSU bedriver baseras på följande källor: LSU 2019 Ungdomsrörelsen i siffror, LSU 2019 Årsboken samt LSU 2020 Ungdomsrörelsen i siffror.

med systerorganisationer i länder under utveckling. Detta visar att deras strävan att få sina åsikter ”representerade” och på så sätt bli inkluderade i demokratin inte enbart gäller för Sverige utan för alla de arenor där demokratiska beslut fattas. Generalsekreteraren i LSU Hannah Kroksson leder för närvarande, på uppdrag av Nystartsgruppen (NYSTA),<sup>25</sup> arbetet med att öka det demokratiska utrymmet för civilsamhället. Vid en intervju med henne framhöll hon ”det internationella samarbetets betydelse för barn och unga och vikten av den träning i demokratiskt beslutsfattande som medlemmarna får när de deltar i arbetet inom LSU:s barn- och ungdomsföreningar” (Kroksson 2021).

Att även staten ser positivt på den organisering som barn själva initierar framgår inte minst av det beslut som riksdagen 2010 fattade om en strategi för att stärka barns rättigheter. Den statliga myndigheten Ungdomsstyrelsen fick nu i uppdrag att, utöver den tidigare uppgiften att ansvara för ungdomspolitiken, också förstärka det ekonomiska stödet till ungas organisering i civilsamhället.<sup>26</sup> Syftet var att öka barns och ungas engagemang och därigenom, om möjligt, även motverka den tendens till minskning av antalet medlemmar i de politiska partiernas ungdomsförbund som sedan ganska lång tid kunnat konstateras (se även Vamstad & Kassmans artikel i detta nummer).<sup>27</sup> År 2014 utökades mandatet ytterligare och myndigheten bytte namn från Ungdomsstyrelsen till Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällsfrågor (MUCF).<sup>28</sup> Under senare år har drygt hundra ungdomsföreningar beviljats bidrag. Till dessa hör bland annat alla politiska ungdomsförbund utom Ungsvenskarna som inte är behöriga att söka stöd eftersom de inte är fristående från moderpartiet Sverigedemokraterna.<sup>29</sup>

25 Följande paraplyorganisationer samarbetar inom NYSTA för att utarbeta en strategi för civilsamhällets bidrag till samhällsutvecklingen och demokratin i Sverige: Idea- Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Giva Sverige, Forum för Idéburna organisationer med social inriktning, Arbetsgivarföreningen KFO och Riksorganisationen för idéburen välfärd. Under ledning av Röda Korsets generalsekreterare Martin Ärnlov ska de fokusera på följande områden: Det demokratiska utrymmet, Arbetsmarknaden, Forskning, utveckling och innovation, Digitalisering och AI, Civilsamhällets övergripande förutsättningar, samt Välfärd i förändring (Nilsson, Rydh, Schröder, Skogar & Stuart Hamilton 2020).

26 Den i Prop. 2009/10:232 föreslagna strategin för att stärka barns rättigheter antogs av riksdagen 2010 och statsbidragen till av barn och unga själva initierade föreningar uppgick från och med 2011 till ungefär 212 miljoner årligen. På grund av den pågående pandemin beslutade riksdagen i september 2020 på basis av Prop. 2020/21:4 att tillskjuta 50 miljoner extra för åren 2020–2022.

27 Ungdomsförbunden är dock inte ensamma om att tappa medlemmar utan det gör också moderpartierna. Även om vissa upp- och nedgångar mellan olika år och partier kan konstateras så är det uppenbart att den långsiktiga trenden är att medlemstalen sjunker både i ungdomsförbunden och deras moderpartier, vilket framgår av Riksdagspartiernas medlemsutveckling 2019/20 samt SVT Nyheter, 2018 ”Svårt att locka nya medlemmar till de politiska partiernas ungdomsförbund”.

28 Beslutet om namnbyte och utökat mandat fattades 2014 på basis av Prop 2013/14:191.

29 För behörighet att ansöka om ekonomiskt bidrag krävs att ungdomsorganisationen har minst 1000 medlemmar i åldern 6–25 år och tillhör en riksorganisation som varit verksam i minst två år. Undantag görs dock för organisationer som företräder nationella minoriteter eller personer med funktionsnedsättning. Uppgifterna om vem som har behörighet att söka bidrag liksom organisationsbidragens användning och effekter återfinns i: MUCF 2019. Årsredovisning från myndigheten samt i MUCF 2020. Organisationsbidragens användning och effekter.

Trots de satsningar som nu görs har det fortsatt varit svårt att locka medlemmar till de politiska partiernas ungdomsförbund. Professor Erik Amnå fick, i samband att MUCF presenterade ungdomsförbundens medlemstal för år 2017, frågan om varför detta är så svårt. Hans kommentar var ”att de låga medlemstalen inte ska tolkas som ointresse för politik” och framhöll ”att mycket tyder på att barn och unga mer än någonsin är intresserade av samhällsfrågor, men inte av partipolitik”. En av de viktigaste orsakerna till detta var enligt hans bedömning att ”partipolitiken upplevs som seg och byråkratisk” och att man därför har svårt att se hur just partipolitiska insatser skulle kunna vara särskilt betydelsefulla (Amnå 2018).<sup>30</sup>

Ambitionerna att påverka samhällsutvecklingen och förhoppningarna om att få gehör för sina åsikter är, trots bristen på partipolitiskt engagemang, stora bland de många medlemmarna i de barn- och ungdomsorganisationer som samverkar inom LSU. Detta hänger nära samman med tillgången till sociala media och digitala nätverk. Att sociala media utjämnar de skillnader som tidigare funnits mellan generationerna när det gäller möjligheterna att delta i politiska diskussioner framgår av Sundell (2019). Sundell varnar emellertid för en övertro på de positiva effekterna av att via denna kanal kunna påverka samhällsutvecklingen och hävdar att nätet är ett ”tveeggat svärd” eftersom det både kan fungera för att vidga kretsen av dem som inkluderas i demokratin och för att manipulera och förtrycka ”demos”/folket. Också av den analys som Ozgul (2020) gör av digitaliseringsens betydelse för unga människors aktivism i Egypten och Syrien framgår att nätet skapar stora möjligheter men också medför betydande utmaningar.

Ökningen av hatet och hoten p.g.a. ideologi, rasism, sexism, homofobi, religion mm., vilka framför allt kommer via sociala media, bedöms av dem som är med i de barn- och ungdomsorganisationer som ingår i LSU, vara en stor utmaning för deras möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. De anser det troligt att detta, om inget görs, kommer att medföra att många blir rädda och därför väljer att avstå från att delta i arbetet med att bilda opinion i för dem viktiga samhällsfrågor. Inom LSU beslutade man 2018, bland annat på grund av den utmaning som hat och hot på nätet utgör, om en ungdomsstrategi som syftar till att motverka nu aktuella och kommande utmaningar.<sup>31</sup>

Ett exempel på nätets betydelse för vad barn kan åstadkomma när det gäller opinionsbildning är den uppmärksamhet som klimat- och miljöfrågorna fått

30 En grundlig analys av barns och ungas intresse för politik och samhällsfrågor redovisas i Amnå, Ekholm & Stattin 2016.

31 Åtskilliga andra utmaningar identifierades också. En sådan är det barn och unga inom LSU kallar ”åldersmaktordningen”. Den innebär, som de ser det, att det finns ett ”kunskapsgap” mellan generationerna som leder till att de diskrimineras när det gäller inflytande på samhällsutvecklingen. Det tas vanligen för givet att ett lämpligt sätt att åtgärda problemet är att öka unga människors kunskaper och därigenom minska övervikten av äldre bland beslutsfattarna. Dock visar aktuell forskning att skillnaderna mellan barns och vuxnas åsikter också kan tolkas som en indikation på att vuxna bör ta barns erfarenhetsbaserade kunskap på allvar och lära av dem (Biswas 2021 och Biswas & Mattheis 2021).

genom Greta Thunberg. När hon som 15-åring i augusti 2018 genomförde den första skolstrejken utanför Sveriges Riksdag informerade hon omedelbart om den på Twitter och Instagram.<sup>32</sup> Som hon bedömde läget, var detta en sista utväg för att fästa uppmärksamheten på de ödesdigra följderna av den pågående uppvärmningen av vår planet. Hon liknade den rådande situationen med ett hus som brinner och krävde omedelbart stopp för de accelererande klimatförändringarna. Hennes agerande tog sin utgångspunkt i den på gedigen kunskap baserade övertygelsen om att något måste göras omedelbart för att ett bra liv på jorden fortsatt ska vara möjligt och aktionen fick stor uppmärksamhet i media.

Plötsligt fanns det många som stödde henne och strålkastarljuset riktades mot makthavarnas okunskap och oförmåga att vidta snabba och kraftfulla åtgärder för att bromsa uppvärmningen av vår planet. Kritiken mot dem som bestämmer var hård och gick ut på att de åtgärder som vidtas är alltför kortsiktiga och tar för lång tid att komma fram till. I fokus för hennes kritik var också den dominerande kapitalistiska ideologin och vuxna människors oförmåga att låta barns synpunkter och krav bli representerade på de arenor där viktiga beslut för framtiden fattas. I september 2018 beslöt hon och hennes meddemonstranter att skapa # *Fridays For Future* och uppmanade människor på andra håll i världen att genomföra aktioner av den typ som ägt rum i Stockholm. Det blev startpunkten för en global proteströrelse där 1,6 miljoner människor deltog vid det första tillfälle då *Fridays For Future* arrangerades i mars 2019. Sedan ökade intresset lavinartat och i september samma år demonstrerade 7,6 miljoner människor på över 6000 ställen i 185 länder.<sup>33</sup>

Att barns och ungas agerande för att påverka politik i vid mening ingalunda är någon ny företeelse utan tvärtom har sina rötter mycket långt tillbaka i tiden framgår av Bessant (2021). Hennes analys visar också att mobiliseringen av unga människor ofta skett när samhället varit inne i en period av stark förändring vilken kännetecknats av att vägvalen för framtiden varit omtvistade. Bessant menar att Greta Thunbergs framgångar som opinionsbildare inte minst har sin bakgrund i det faktum att ett stort antal unga människor sedan några årtionden tillbaka via nätet har möjlighet att skaffa sig evidensbaserad kunskap och förmåga att reagera på det som händer i realtid.

Thunbergs roll som opinionsbildare, inspiratör och frontfigur i den framväxande globala klimatrörelsen har medfört att hon blivit inbjuden att tala i ett

32 Uppgifterna om Greta Thunbergs budskap och agerande bygger, där inget annat anges, på Thunberg 2019 samt Holmberg & Alvenius 2020.

33 Vid båda tillfällena var andelen deltagare mellan 14 och 19 år stor, men andelen vuxna ökade över tid. Den i mars konstaterade övervikten för kvinnor och flickor var dock lika stor i september. Uppgifterna om hur många och vilka som i mars resp. september 2019 deltog i *Fridays For Future* i olika länder och städer baseras på två grundliga vetenskapliga studier (Wahlström, Kocyba, De Vyd & de Moor eds. 2019 samt De Moor, Uba, Wahlström, Wennerhag & de Vyd eds. 2020). *Fridays for Future* genomfördes också i maj och november 2019, men på grund av pandemin tog rörelsen därefter paus fram till fredagen 25 september 2020 då en världsomspännande aktionsdag för klimatet åter genomfördes.

stort antal beslutande organ liksom till att samtala med personer som i kraft av sitt ämbete kan påverka många människor i världen.<sup>34</sup> Trots att hon och även hennes följare blivit utsatta för hat och hot på nätet och på andra sätt har hon oförtrutet fortsatt att tala på vägnar av kommande generationer och blivit en förebild för den numera ganska stora grupp av barn och unga som ser hanteringen av klimatfrågan och dess många konsekvenser som en ödesfråga.<sup>35</sup> Hennes budskap, liksom den förstärkning av detta som manifesteras av Fridays For Future, medför att alltför många barn, men också vuxna, har blivit övertygade om betydelsen av att de fortsätter att anstränga sig för att få sina erfarenheter och förslag till åtgärder representerade där beslut i klimatfrågan fattas.

## Barns inkludering i demokratin – utveckling, nuläge och framtid

Bedömningen av barns roll i demokratiskt beslutsfattande har, som framgått, förändrats i grunden sedan den allmänna rösträttens genomförande. Myndigheternas ansvar för deras välbefinnande ingick redan i det under 1940-talet framväxande välfärdssamhället, men då betraktades barn huvudsakligen som "objekt" för politiska beslut. Över tid kom den föreställningen att steg för steg förskjutas till förmån för en uppfattning av dem som "subjekt" dvs. självständiga aktörer som ändå, när de blir utsatta för övergrepp av olika slag, är i behov av myndigheternas skydd. FN:s deklaration från 1948 om mänskliga rättigheter markerar övergången till en ny syn på barn, som innebär att deras ålder inte är ett hinder för dem att i likhet med vuxna inneha mänskliga rättigheter. Uppfattningen av barn som "rättighetsbärare" och myndigheternas arbete med att förverkliga det synsättet förstärktes sedan i olika etapper under de årtionden då barnkonventionen utarbetades. När den trädde i kraft 1990 intensifierades arbetet ytterligare och sedan dess har det genomsyrats av ambitioner och åtgärder i linje med innehållet i barnkonventionen.

34 Hon höll 2019 tal på FN:s klimatoppmöte samt på klimatkonferensen COP25 i Madrid och har även hållit tal i en rad länders parlament såväl som i andra fora där det budskap hon förmedlar kan förväntas få väsentlig betydelse. Hon har också nominerats till Fredspriset och efter inbjudan fört samtal med såväl som påve Franciskus som Dalai Lama. Därtill fick hon i december 2020 förtroendet att för en dag vara redaktör för Dagens Nyheter. Innehållet var den dagen helt inriktat på att belysa klimat- och miljöfrågorna. Till de många intressanta bidragen hör referatet av ett samtal under rubriken "Det måste finnas en stor skara som säger något" mellan Greta Thunberg och den kände brittiske naturfilmaren David Attenborough, som nyligen publicerat boken *Ett liv på vår planet*, liksom ett inlägg av den kanadensiska författarinnan Margaret Atwood med rubriken "Vill Du tillhöra en art som lever på den här planeten?".

35 I likhet med unga aktivister under tidigare perioder har Greta Thunberg, liksom vissa av dem som deltagit i skolstrejkerna och i Fridays For Future, kritiserats, misstänkliggjorts och utsatts för hat och hot såväl av makthavare och klimatförnekare som av andra. Kritiken har tagit sig många olika uttryck och det har bland annat hävdats att barns och ungas hjärnor inte är fullt utvecklade och att det därför inte är lämpligt att de engagerar sig i politiska frågor. I Thunbergs fall har kritiken bland annat kommit från Donald Trump (Bessant 2021, s. 2-4).

I Sverige saknar unga människor rösträtt fram tills de blivit 18 år, men eftersom rösträttsåldern sänkts vid flera tillfällen under perioden 1945–1974 har ändå en allt större andel unga över tid kommit att ingå i den del av ”demos”/folket som har rösträtt. Barn är emellertid, långt innan de fått den rätten, intresserade av samhällets utveckling och aktiva för att göra sina åsikter kända och respekterade. Antalet medlemmar i den mångfacetterade barn- och ungdomsrörelsen i Sverige ligger för närvarande på mycket hög nivå och unga människors försök att påverka dem som fattar beslut ökar. Därtill har tillgången till sociala media under de senaste årtiondena skapat nya möjligheter för barn att delta i diskussioner och bilda opinion i frågor som de bedömer det vara betydelsefullt att påverka. Digitaliseringen har således öppnat viktiga kanaler som inte minst unga människor numera utnyttjar för att påverka makthavare både i och utanför Sverige. Nätet har dock inte visat sig vara enbart av godo eftersom inte minst barn och unga där kontinuerligt utsätts för hat och hot, vilket på sikt riskerar att göra dem obenägna att engagera sig i frågor som rör politiskt beslutsfattande i vid mening.

När den allmänna rösträtten infördes var den nationalstatliga demokratin den huvudsakliga basen för de kraftmätningar mellan politiska partier som vanligen resulterade i beslut som majoriteten önskade förverkliga. Eftersom vår samtid är präglad av globalisering aktualiseras numera frågor, vilka varken kan lösas i ett enskilt land eller av regionala sammanslutningar av länder, till exempel EU, där en hel del beslut av betydelse för svenska medborgare fattas. Klimatfrågan med flera stora samhällsutmaningar har därför inneburit att frågor som berör alla människor på jorden kommit att hänvisas till förhandlingar där företrädare för länder och intressenter av olika slag försöker komma överens om långsiktiga mål och förpliktiga sig att vidta lämpliga åtgärder. Den nationella demokratins beslutsområden har härmed, som många forskare konstaterat, kommit att utmanas från olika håll och inskränkts utan att ersätts av en fullt fungerande övernationell demokrati (cf. Held 1995, Fernández, Johansson & Jerneck 2001, Barrling & Holmberg 2019 a.).

En rad forskare argumenterar numera för behovet av en ny och mer tidsenlig demokratisyn. De menar att innebörden i centrala begrepp som demokrati och representation bör tydliggöra att företrädare för civilsamhället ingår i kretsen av legitima beslutsfattare (Holzscheiter 2016, Holzscheiter et al. 2019, Josefsson & Wall 2020, Wall 2012). De undersökningar som de genomfört av hur folkligt förankrade beslut i praktiken går till indikerar att en sådan utveckling i viss mån redan pågår. Ett exempel på att så är fallet framgår även av en analys av unga människors deltagande när den viktiga frågan om global klimaträttvisa behandlas i till exempel FN (Thew, Middlemiss & Paavola 2020).

Att barn i enlighet med barnkonventionen bör ingå i kretsen av självklara rättighetsbärare har således i vissa sammanhang ökat deras möjligheter att påverka politiska beslut och överenskommelser. Medvetenheten om betydelsen

av en mer inkluderande demokratisk praktik finns förutom hos forskare inom området även hos politiskt utsedda företrädare för nationalstater, regioner och internationella organisationer. Stora ansträngningar görs således för att ta steg på vägen mot en global beslutsordning kännetecknad av folkligt inflytande och förmåga att vid behov vidta snabba åtgärder. Att demokratin är skör och ständigt måste vinnas på nytt är trots detta tydligt (Barrling & Holmberg 2019 b). Till hindren för en positiv utveckling hör de utmaningar mot demokratin värdegrund som kommer från de nationalistiska, populistiska och anti-demokratiska rörelser vilka just nu tycks tendera att växa på flera håll i världen. Andra stora utmaningar inkluderar möjligheterna att undvika krig och konflikter i den nu rådande geopolitiska situationen och att förmå vidta åtgärder som kan undanröja de globala samhällsutmaningar som hotar i vår samtid.

Sammantaget finns mycket som tyder på att vi är inne i en övergångsperiod där den nationalstatliga demokratin behöver kompletteras med folkligt förankrade avgöranden som tillkommer efter förhandlingar på globala och regionala arenor. Det är en öppen fråga hur barns inkludering i demokratiskt beslutsfattande kan komma att påverkas under denna period kännetecknad av osäkerhet både om, och i så fall hur, demokratiskt fattade nationalstatliga beslut ska kunna integreras i ett fullt utvecklat förhandlingsdemokratiskt flernivåsystem där också företrädare för civilsamhället ingår. Att många i den uppväxande generationen är engagerade för att påverka samhällsutvecklingen och har god kunskap om situationen både i Sverige och på andra håll i värden ger dem möjligheter att argumentera för sina åsikter och på så sätt försöka påverka dem som har makt att förändra och förbättra samhället. Under förutsättning att de även i fortsättningen kan utnyttja sin yttrandefrihet, både på nätet och på andra sätt, finns goda förutsättningar för dem att bidra med tankar och idéer om hur ett nytt samhällskontrakt baserat på mänskliga rättigheter skulle kunna omsättas i global demokratisk praktik. Möjligen gör också det faktum att de är just unga att de kan se med en öppnare och mer nyfiken blick på de behov av anpassning till nya förhållanden som uppenbarligen finns.

När det politiska rummet utvidgades från stadsstaten till nationalstaten förändrades demokratin från att ha varit direktdemokratisk till att bli i huvudsak representativ. Det faktum att människor numera är starkt ömsesidigt beroende av varandra inom hela det territorium som jorden omspanner gör att vi står inför ett tredje skede i demokratin utformning. Det ligger under denna tid av stor omställning inte minst i unga människors intresse att bidra till att förhindra en fortsatt ökning av uppvärmningen av vår planet och de många negativa konsekvenser detta får för nuvarande och kommande generationer. Ett inte orealistiskt scenario är att det under denna övergångsperiod öppnas ett möjlighetsfönster för inflytande från transnationella allianser av barn och unga som vill bidra till att förverkliga en global demokratisk ordning baserad på mänskliga rättigheter. Greta Thunbergs framgångsrika sätt att bilda opinion



och hennes uppmaning ”att lyssna till forskarna och agera för klimatet” har medfört att många makthavare världen över lyssnar med respekt. Barn och unga i många länder stöder hennes budskap genom att skolstrejka och ett mycket stort antal människor i alla åldrar är engagerade inom den globala rörelsen Fridays For Future. Detta borde kunna utgöra startskottet för en uthållig internationell barn- och ungdomsrörelse, som med stöd av alltfler vuxna, bidrar till att förverkliga en världsomspännande demokrati där även de som tidigare varit uteslutna blir inkluderade.

## Litteraturförteckning

- Amnå, Erik, Ekholm, Mats & Stattin, Bengt, 2016. *Ungdomars politiska utveckling*. Slutrapport från Riksbankens Jubileumsfonds forskningsprogram ”Politisk socialisation och aktörskap”. Stockholm och Göteborg: RJ:s skriftserie nr 12 och Makadam Förlag.
- Amnå, Erik, 2018. ”Svårt att locka nya medlemmar till de politiska partiernas ungdomsförbund”. *SVT nyheter*, 26 juni, s. 2. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/statsvetare-mycket-star-pa-spel-om-for-fa-engagerar-sig-i-de-politiska-ungdomsforbunden> (hämtad 2021-02-12).
- Andersson, Annika, 2019. ”Flerspråkighet – barnkonventionen och barns rätt till alla sina språk”, s. 225-253 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Attenborough, David, 2020. *Ett liv på vår planet – en vision för framtiden*. Lettland: Natur & Kultur.
- Atwood, Margaret, 2020. ”Vill du tillhöra en art som lever på den här planeten?”, *Dagens Nyheter Kulturbilagan*, 6 december, s. 14.
- Barrling, Katarina & Holmberg, Sören, 2019 a. ”Demokratins triangeldrama”, s. 13-28 i Barrling, Katarina & Holmberg, Sören (red.), *Demokratins framtid*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Barrling, Katarina & Holmberg, Sören, 2019 b. ”Den sköra demokratin”, s. 29-79 i Barrling, Katarina & Holmberg, Sören (red.), *Demokratins framtid*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Beckman, Ludvig, 2019. ”Rösträttsåldern och demokratins avgränsningsproblem”, s. 81-110 i Barrling, Katarina & Holmberg, Sören (red.), *Demokratins framtid*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Berg, Annika, 2021. ”Det sista strecket – Omyndigförklaring som rösträtthinder”, s. 121-155 i Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), *Allmän Rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg och Stockholm: Makadam Förlag.
- Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), 2021. *Allmän rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg och Stockholm: Makadam Förlag.
- Berg, Gunnar, 2003. ”Skolplikt, förvaring och elevens rättssäkerhet och inflytande”, *Utbildning & Demokrati* 12(1), s. 129-148.
- Bessant, Judith, 2021. *Making-Up People: Youth, Truth, and Politics*. New York: Routledge.
- Biswas, Tanu, 2021. *Letting Teach: Gen Z as Socio-political Educators in an Overheated World*. Front. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.641609> (hämtad 2021-08-05).

- Biswas, Tanu & Mattheis, Nikolas, 2021. *Strikingly educational: A childist perspective on children's civil disobedience for climate justice*. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.1080/00131857.2021.1880390> (hämtad 2021-08-05).
- Dahl, Robert A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A., 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1971. *Polyarchy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- D'Ambruoso, Lucia, Abbott, Pamela & Ivarsson, Anneli, 2019. *Sweden case study: Recognising and including children's rights and direct voice in law, policy and programs*. Aberdeen: University of Aberdeen. Tillgänglig på: <https://www.tarsc.org/publications/documents/FCH-Sweden%20case%20study2019.pdf> (hämtad 2021-02-13).
- De Moore, Joost, Uba, Katrin, Wahlström, Mattias, Wennerhag, Magnus & De Vydt, Michiel (eds), 2020. *Protest for a future II: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 20-27 September, 2019, in 19 cities around the world*. Tillgänglig på: <https://gup.ub.gu.se/publication/283193> (hämtad 2021-07-05).
- Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row Publishers incorporated.
- Eichhorn, Jan & Bergh, Johannes (eds), 2020. *Lowering the Voting Age to 16. Learning from Real Experiences Worldwide*. London: Palgrave Macmillan.
- Engvall, Kristina & Söderlund, Ingrid, 2001. "Barn och demokrati i ett historiskt perspektiv", s. 183-195 i Jönsson, Christer (red.), *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Ericsson, Martin, 2021. "Rösträtt, migration och nationellt medborgarskap – Rösträtt för invandrare utan svenskt medborgarskap samt utlandssvenskar", s.191 – 217 i Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), *Allmän Rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg och Stockholm: Makadam Förlag.
- Fernández, Christian, Johansson, Jonas & Jerneck, Magnus, 2001. "Globalisering, medborgarskap och demokrati", s. 255-269 i Jönsson, Christer (red.), *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Grahn-Farley, Maria, 2019. *Barnkonventionen – en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, Gunnel, 2001. "Rösträtten och barnen", s.199-212 i Jönsson, Christer (red.), *Rösträtten 80 år*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Hallberg, Mathilda, 2017. *Barn till beskådan – Familj, välfärdsstat och nation i fototävlingar och fotoböcker 1930 – 1944*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Tillgänglig på: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1088074&dswid=-3147> (hämtad 2021-09-12).
- Held, David, 1993. *Prospects for democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David, 1995. *Democracy and the Global Order-From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge and Malden Massachusetts: Polity Press.
- Holmberg, Arita & Alvinus, Aida, 2020. "Children`s protest in relation to the climate emergency: A qualitative study on a new form of resistance promoting political and social change", *Childhood* 27(1), s. 78-92.

- Holzscheiter, Anna, 2016. "Representation as power and performance practice: Global civil society advocacy for working children", *Review of International Studies* 42, s. 205-226.
- Holzscheiter, Anna, Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2019. "Child rights governance: An introduction", *Childhood* 26(3), s. 271-288.
- Josefsson, Jonathan & Wall, John, 2020. "Empowered Inclusion: Theorizing Global Justice for Children and Youth", *Globalizations*, ISSN 1474-7731, artikel-id DOI:10.1080/14747731.2020.1736853.
- Josefsson, Jonathan & Sandin, Bengt, 2021. "Ålder som måttstock för politiskt medborgarskap: Rösträttsålder och valbarhetsålder i Sverige under 1900-talet", s. 157-189 i Berg, Annika & Ericsson, Martin (red.), *Allmän Rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921*. Göteborg: Makadam Förlag.
- Konstitutionsutskottets betänkande: 2016/17: KU22. Valfrågor.
- Konstitutionsutskottets betänkande: 2017/18: KU35. Valfrågor.
- Kroksson, Hannah, 2021. Telefonintervju genomförd av Gunnel Gustafsson, 2021-01-15. Anteckningarna från intervjun är bevarade hos författaren till detta kapitel.
- Köhler, Marie, 2019. "Allt väl? Om alla barns och varje barns rätt till god hälsa", s. 207-224 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lagerkvist, Bengt, 2020. Telefonintervju genomförd av Gunnel Gustafsson, 2020-12-11. Anteckningarna från intervjun är bevarade hos författaren till detta kapitel.
- Lenninger, Sara, 2019. "Barns semiotiska frihet och rätten att bli hörd", s. 254-272 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Leo, Ulf, Rasmusson, Bodil & Wickenberg, Per, 2019. "Barns rättigheter i skolmiljö – från internationella initiativ till lokal praktik i skolmiljö", s. 327-359 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Leviner, Pernilla, 2018. "Barnkonventionen som svensk lag – en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 287-311.
- Lindgren, Anne-Li & Halldén, Gunilla, 2001. "Individuella rättigheter; autonomi och beroende – olika synsätt på barn i relation till FN:s barnkonvention", *Utbildning & Demokrati* 10(2), s. 65-79.
- LSU 2019. Ungdomsrörelsen i siffror 2019. Skövde: Media AB. Tillgänglig på: <https://lsu.se/wp-content/uploads/2019/11/Uri2019.pdf> (hämtad 2021-02-17).
- LSU 2019. Årsboken 2019. Skövde: Media AB. Tillgänglig på: <http://www.e-magin.se/paper/71smmjjh/paper/1#/paper/71smmjjh/1> (hämtad 2021-02-10).
- LSU 2020. Ungdomsrörelsen i siffror 2020. Skövde: Media AB. Tillgänglig på: <http://www.e-magin.se/paper/8jokvn8r/paper/1#/paper/8jokvn8r/44> (hämtad 2021-02-21).
- Lundin Karphammar, Marie & Kristensson, Ewa, 2019. "Barnkonsekvensanalyser – erfarenheter från kommunal verksamhet", s. 389-415 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Löw, Joel, 2020. *Världen, Sverige och Barnen – Internationell påverkan på svensk barnpolitik under välfärdsstatens framväxt i mellankrigstidens tidevarv*. Linköping: Linköping University Electronic Press. Tillgänglig på: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1427934&dswid=-3147> (hämtad 2021-09-12).

- Mattson, Titti, 2019. "Barn och myndighetskontakt i en tid av inkorporering – Bakgrund, utveckling och nya utmaningar med rätten i fokus", s. 61-82 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Motion till Umeå kommunfullmäktige nr 10/2020. Tillgänglig på: [https://www.umea.se/download/18.1c16b00a1742340e02e2096/1599565526562/Motion\\_2020-10%20-%20Umeå%20försökskommun%20för%20rörsträtt%20vid%2016%20år.pdf](https://www.umea.se/download/18.1c16b00a1742340e02e2096/1599565526562/Motion_2020-10%20-%20Umeå%20försökskommun%20för%20rörsträtt%20vid%2016%20år.pdf) (hämtad 2020-02-13).
- MUCF 2019. Årsredovisning från myndigheten för Ungdoms- och civilsamhällsfrågor. Tillgänglig på: <https://www.mucf.se/publikationer/arsredovisning-2019> (hämtad 2021-02-13).
- MUCF 2020. Organisationsbidragens användning och effekter. Återrapportering av tre statsbidrag till ideella organisationer. Tillgänglig på: <https://www.mucf.se/publikationer/organisationsbidragens-anvandning-och-effekter-2020> (hämtad 2020-02-13).
- Nilsson, Tobias, Ryd, Charlotte, Schröder, Patrik, Skogar, Petter & Stuart Hamilton, Ulrika, 2020. "Nu skriver vi ett nytt samhällskontrakt", *Dagens Nyheter*, 9 juli, s. 5.
- Olsson, Patrik & Sonander, Anna, 2019. "Att omsätta lag i handling – polisers förutsättningar i det professionella handlingsutrymmet", s. 161-184 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ozgul, Aslan Billur, 2020. *Leading Protests in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), 2019. *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ponnert, Lina & Sonander, Anna, 2019 a. "Om barnkonventionen och dess utveckling i Sverige", s. 35-60 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ponnert, Lina & Sonander, Anna, 2019 b. "Barnkonventionen och professionella aktörer – några avslutande synpunkter", s. 417-429 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Ponnert, Lina, 2019. "Barnkonventionen som lag och idé i ett familjestödande system – vad kan det innebära för social barnavård i Sverige?", s. 105-130 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 2009/10:232. Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.
- Proposition 2013/14:191. Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande.
- Proposition 2017/18:186. Med fokus på unga – Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.
- Proposition 2020/21:4. Extra ändringsbudget för 2020 – Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset.
- Riksdagspartiernas medlemsutveckling 2019/20. Uppgifterna är tillgängliga på Wikipedia. Tillgänglig på: [https://sv.wikipedia.org/wiki/Riksdagspartiernas\\_medlemsutveckling](https://sv.wikipedia.org/wiki/Riksdagspartiernas_medlemsutveckling) (hämtad 2020-12-15).
- Ross, Alf, 1948. *Varför Demokrati?* Stockholm: Tidens Förlag.

- Rösträttsåldern och debatten om rösträttsåldern 2020. Uppgifterna är tillgängliga på Wikipedia Voting age. Tillgänglig på: [https://en.wikipedia.org/wiki/Voting\\_age](https://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age) (hämtad 2020-11-18).
- SFS 1993:335. Lag om Barnombudsman.
- SFS 2017:1245. Lag om ändring i lagen (1993:335) om Barnombudsman.
- Socialutskottets betänkande 2017/18: SoU25, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.
- SOU1997:116. Barnets Bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.
- SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.
- SOU 2015:71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.
- SOU 2016:5. Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande.
- SOU 2016:19. Barnkonventionen blir svensk lag.
- Sundell, Anders, 2019. "Fångad i nätet", s. 133-158 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- SVT Nyheter, 2018. "Svårt att locka nya medlemmar till de politiska partiernas ungdomsförbund". Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/statsvetare-mycket-star-pa-spel-om-for-fa-engagerar-sig-i-de-politiska-ungdomsforbunden> (hämtad 2021-02-12).
- Thew, Harriet, Middlemiss, Lucie & Paavola, Jouni, 2020. "Youth is not a political position: Exploring justice claim-making in the UN Climate Change Negotiations", *Global Environmental Change*, DOI: 101016/j.gloenvcha.2020.102036.
- Thunberg, Greta, 2019. *No One is Too Small to Make a Difference*. Great Britain: Penguin Random House UK.
- Thunberg, Greta & Attenborough, David, 2020. "Det måste finnas en stor skara som säger något", *Dagens Nyheter*, Kulturbilagan, 6 december, s. 7-11.
- Tingsten, Herbert, 1945. *Demokratin problem*. Stockholm: Nordstedt.
- Wahlström, Mattias, Kocyba, Piotr, De Vydt, Michiel & de Moor, Joost (eds.), 2019. *Protest for a future: Composition, mobilization and motives of the participants in Fridays For Future climate protests on 15 March, 2019 in 13 European cities*. Tillgänglig på: <https://gup.ub.gu.se/publication/283193> (hämtad 2021-07-06).
- Wall, John, 2012. "Can democracy represent children? Towards a politics of difference", *Childhood Sage* 19(1), s. 86 -100.
- "Varför får barn inte rösta?", 2018. *8sidor, Alla väljare om politik på lätt svenska*. Tillgänglig på: <https://8sidor.se/alla-valjare/2018/03/varfor-far-barn-inte-rosta/> (hämtad 2020-12-21).
- Von Bahr, Johanna, 2019. "Barns rätt att skyddas från fysiskt våld – från agaförbud till inkorporering i barnkonventionen", s. 303-325 i Ponnert, Lina & Sonander, Anna (red.), *Perspektiv på barnkonventionen – Forskning, teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Wohlert, Christian, 2010. "16 åringar bör få rösta till EU-parlamentet", *Europaportalen*, s.1-3. Tillgänglig på: <https://www.europaportalen.se/2010/08/16-aringar-bor-fa-rosta-till-eu-parlamentet> (hämtad 2020-12-10).
- Åhman, Karin, Leviner, Pernilla & Zillén, Kavot (red.), 2020. *Barnkonventionen i praktiken*. Stockholm: Norstedts Juridik.



# Uppsatser





# Frivillig anpassning eller tvingande restriktioner?

*Överdödligheten, pandemibekämpningen och den ekonomiska utvecklingen i Europa under 2020<sup>1</sup>*

Fredrik N G Andersson

## **Voluntary or mandatory restrictions? Excess death rates, pandemic control and economic development in Europe during 2020.**

To reduce the spread of the Covid19 virus, governments have imposed far reaching restrictions on citizens' mobility. These restrictions are associated with large social, economic, and democratic costs. In this article, I discuss whether it is possible to limit the economic costs by relying more on voluntary than mandated social distancing without causing the excess death rate to increase significantly. Based on data from Europe during 2020, I show that i) voluntary social distancing is higher in places with large infection rates, ii) the marginal benefit of additional restrictions on the excess death rate is small, and iii) the economic cost increases rapidly with additional restrictions. I conclude that the importance of voluntary social distancing should not be underestimated. More voluntary than mandatory social distancing may reduce the economic costs without increasing the excess death rate.

## **Inledning**

Coronapandemin är en av vår tids största samhällskriser. Det som började som en hälsokris har genom pandemibekämpningen fått omfattande samhällsekonomiska konsekvenser. Åtgärder som satts in för att begränsa medborgarnas rörelsefrihet har bidragit till ett kraftigt fall i den ekonomiska aktiviteten. Många

<sup>1</sup> Jag vill tacka Lars Jonung, Jonas Herby och två anonyma bedömare som har bidragit med värdefulla kommentarer.

länder upplevde under 2020 den största nedgången i sina ekonomier på flera hundra år. Kostnaderna är inte enbart ekonomiska. Nedstängning av skolor och övergången till digital undervisning har försämrat elevers inläring (Di Pietro m.fl., 2020). Studier pekar på att självisolering har ökat den mentala ohälsan (Kumar & Nayar, 2021; Lie m.fl., 2020). Våld i hemmet har ökat, främst riktat mot kvinnor och barn (Kofman & Garfin, 2020; Mahase, 2020). Människor har avstått från att söka vård för livshotande sjukdomar (Vård- och omsorgsanalys, 2021), operationer och behandlingar har ställts in (Ljungqvist m.fl., 2020) bland annat av dödliga sjukdomar så som cancer (Ghazvinian m.fl., 2020; Nepogodiev, 2020). Demokratiska värden har utmanats när människornas rörelsefrihet har begränsats och näringsfriheten har inskränkts (Norrlöf, 2020).

Några av dessa kostnader är oundvikliga biverkningar av pandemi-hanteringen. Ökat tryck på sjukvården av Covid-19 patienter reducerar resurserna som kan läggas på andra behandlingar. Minskat socialt umgänge påverkar människors mentala hälsa negativt. Behovet av att hålla avstånd drabbar automatiskt restaurang- och turistbranscherna hårt. Här skiljer sig coronapandemin från traditionella ekonomiska kriser så som finanskriser. Krishanteringen är då, åtminstone i teorin, relativt enkel. Genom ekonomiska stödpaket begränsas krisens skadeverkningar på övriga samhället utan några uppenbara negativa sidoeffekter. Visserligen har storleken på stödpaketen ibland gett upphov till efterföljande skuldkriser så helt fri från följdverkningar har krishanteringen inte varit. Detta har dock främst berott på bristande finanspolitisk krisberedskap före krisen och inte en oundviklig sidoeffekt av krishanteringen.<sup>2</sup>

En viktig fråga för framtiden är hur en pandemi bör bekämpas samtidigt som smittbekämpningens kostnader minimeras. Enkelt uttryckt finns fyra strategier som kan användas för att minska smittspridningen: i) frivillig individuell anpassning efter ”objektiva” råd och rekommendationer från myndigheterna, ii) legala tvingande restriktioner som förbjuder vissa aktiviteter, iii) skrämselfpropaganda som skrämmer befolkningen till ett ändrat beteende och iv) en kombination av de första tre. I praktiken har alla länder valt att följa den fjärde strategin, det vill säga en kombinerad strategi. Länderna skiljer sig enbart i balansen mellan de olika komponenterna.<sup>3</sup>

Varje strategi har sina styrkor och svagheter. En strategi som i huvudsak vilar på frivillighet baserat på myndigheternas råd och rekommendationer kräver att medborgarna hörsammar och följer råden. Om så inte sker riskerar

2 Se Andersson (2021) och Andersson & Jonung (2016; 2019) för en diskussion om vikten av finanspolitisk krisberedskap för att hantera större ekonomiska kriser.

3 Huruvida länderna medvetet har utnyttjat sig av skrämselfpropaganda råder det delade meningar om. Dodsworth (2021) hävdar att myndigheterna har använt sig av skrämselfpropaganda. Detta är en normativ bedömning och myndigheternas information kan även ses som objektiv information i en allvarlig situation.

pandemibekämpningen bli ineffektiv. Fördelen med frivillig anpassning är att varje individ ges möjligheten att anpassa sitt beteende efter sin individuella och situationsspecifika risk att bli smittad, bli allvarligt sjuk eller föra smittan vidare. Personer med antikroppar eller som inte befinner sig i en riskgrupp, ges större frihet att leva sitt liv så normalt som möjligt vilket reducerar pandemibekämpningens ekonomiska och sociala kostnader. Frivillighet med en hög grad av följsamhet från befolkningens sida kan vara ett sätt att bekämpa pandemin och samtidigt pandemibekämpningens negativa sidoeffekter begränsas, åtminstone i länder där medborgarna uppvisar hög grad av tilltro till varandra och myndigheterna (Bargain & Aminjonov, 2020).

Tvingande restriktioner utgår från tvång och sanktioner mot dem som bryter mot restriktionerna. Genom tvång och bestraffning är det möjligt att uppnå en snabbare och större förändring i befolkningens beteende jämfört med frivillig anpassning. Pandemibekämpningen kan därmed bli mer effektiv. Samtidigt tas ingen hänsyn till varje individs specifika situation. Personer med låg risk att drabbas av sjukdomen, eller att föra den vidare, tvingas i stort till samma beteende som individer i riskgrupperna. Det leder till högre ekonomiska, sociala och demokratiska kostnaderna för samhället.

På lång sikt kan tvingande åtgärder urholka förtroendet för myndigheterna. För att tvingande restriktioner skall vara mer effektivt än frivillig anpassning måste myndigheterna övervaka och spionera på medborgarna i och runt deras hem och arbetsplatser så att restriktionerna efterlevs. Under coronapandemin har många länder använt drönare och andra tekniska medel för att övervaka medborgarna (Barriga m.fl., 2020). I Frankrike tvingades medborgare fylla i ett formulär för att få lov att lämna sina hem. I en liberal demokrati är sådana inskränkningar av medborgarnas frihet ytterst eller högst problematiska. Särskilt i de fall då de är onödiga och ett liknande resultat kan uppnås genom en högre grad av frivillig individuell anpassning. Frågan handlar alltså inte huruvida pandemin skall bekämpas utan hur den nödvändiga sociala distanseringen kan uppnås med så små ekonomiska, sociala och demokratiska kostnader som möjligt.

I det stora pandeminumret av *Statsvetenskaplig tidskrift* (2021/5) behandlades den inledande pandemibekämpningen i Sverige. Efterhand som data över den sociala och ekonomiska utvecklingen har blivit tillgänglig är det nu möjligt att även studera pandemibekämpningens vidare effekter på samhället.<sup>4</sup> Syftet med denna artikel är att med hjälp av europeiska data från år 2020 över graden av frivillig anpassning, tvingande restriktioner, överdödlighet och den ekonomiska utvecklingen diskutera vilka slutsatser som man kan dra av balansen mellan frivillighet och de tvingande restriktioner i bekämpningen av pandemin. Jag lägger fokus på Sverige i en jämförelse med 28 andra europeiska

4 Se även SOU (2022:10) för en diskussion om den ekonomiska utvecklingen i Sverige under pandemin.

länder *innan* vaccineringen mot viruset tog fart under våren 2021. Sverige har många gånger lyfts fram i debatten som ett avvikande fall jämfört med andra utvecklade länder.<sup>5</sup> Den svenska strategin har i högre grad utgått från råd och frivillig anpassning än tvingande restriktioner. Strategin har både kritiserats och lyfts fram som ett exempel på en välavvägd balans mellan frivillighet och tvingande element. Jag granskar i vilken utsträckning den svenska strategin verkligen har avvikit från andra jämförbara länder och huruvida detta kan förklara de relativt höga dödstalen i Sverige jämfört med övriga nordiska länder. Jag studerar även de ekonomiska kostnaderna av nedslämningspolitiken och sätter dessa i relation till vinsten i termer av lägre dödstal. Övriga sociala och demokratiska kostnader är svårare att kvantifiera med hjälp av idag existerande data. Detta lämnar jag till framtida forskning.

Resten av artikeln har följande disposition. Först diskuterar jag smittspridningen i Europa under 2020. Därefter följer en analys av graden av tvingande nedstängning, social distansering och frivillig anpassning samt hur detta har påverkat smittspridningen och den ekonomiska utvecklingen. Därefter följer en diskussion om balansen mellan frivillig anpassning och tvingande nedstängning baserat på dessa resultat.

## Smittspridningen i Europa 2020

Smittspridningen av Covid-19 är svårt att mäta och det finns olika mått. Ett av dessa är antalet bekräftade fall vilket måste ses som ett av de bredaste måtten. Det inkluderar alla som testats positivt för sjukdomen oavsett om personen fått lätta symptom, allvarlig sjukdom eller avlidit. I jämförande studier är dessa problematiska. I början av pandemin var testkapaciteten låg vilket resulterade i relativt låga tal av antalet bekräftade fall jämfört med då testkapaciteten var utbyggd. Siffrorna beror även på hur många som har symptom som faktiskt testar sig.

Ett annat sätt att mäta är antalet dödsfall. Dessa data påverkas inte av skillnader i testkapacitet eller viljan hos befolkningen att testa sig, men de är inte utan vissa mätproblem.<sup>6</sup> Dödligheten fångar inte nödvändigtvis den totala smittspridningen utan endast de fall som resulterar i dödlig utgång. Vidare skiljer det sig hur länder registrerar dödsfall. Vissa länder registrerar endast personer som dött av viruset medan andra länder även registrerar personer som var smittade av viruset vid dödsfallet, men dödsorsaken var en annan. Ytterligare ett problem som försvårar jämförelser mellan länder är att det är främst äldre som avlidit på grund av viruset varpå länder med en högre genomsnittsålder

5 Se till exempel Jonung (2021), Braunerhjelm & Gerlach (2021) och Calmfors (2021).

6 Se Socialstyrelsen (2021) för en diskussion om olika data.

automatiskt får en relativt hög dödlighet. Det senare problemet går att ta hänsyn till genom korrigering för demografiska skillnader.

I denna artikel kommer jag utgå från överdödligheten som mått på smittspridningen. Överdödligheten mäter hur många som har dött under pandemin jämfört med ett "normalt" år. Skattningarna är modellbaserade och endast indikativa och olika metoder för att ta fram överdödligheten kan ge olika utfall. Jag har valt att utgå från överdödligheten av två huvudsakliga skäl. För det första, det är ett relativt tillförlitligt mått över tid och rum jämfört med till exempel antalet bekräftade fall. För det andra, den ultimata mänskliga kostnaden av pandemin är antalet dödsfall. Specifikt utgår jag från data från den brittiska motsvarigheten till Statistiska Centralbyrån, *Office for National Statistics* (ONS). Dessa data är relativt detaljerade och visar på skillnader i smittspridningen både mellan och inom länder vilket möjliggör en relativt detaljerad analys över tid och rum. Totalt ingår 29 europeiska länder i databasen och överdödligheten anges per vecka.<sup>7,8</sup>

Figur 1 illustrerar smittspridningen, enligt ONS mått på överdödligheten i Europa. Länderna är färglagda beroende på nivån på överdödligheten. En mörkare nyans indikerar en högre överdödlighet.<sup>9</sup> Smittans nivå och geografiska spridning varierar under året. Figuren återger därför smittspridningen under tre perioder: första vågen (Panel A), mellanperioden (Panel B) och andra vågen (Panel C). Första vågen är definierad som veckorna 10–26 då smittspridningen var relativt hög. Mellanperioden är definierad som sommaren och tidig höst (veckorna 27–44) då smittspridningen var relativt låg. Andra vågen definieras som veckorna 45–53 då smittspridningen åter tog fart. Det finns ingen objektiv definition av start- och slutpunkten för de respektive perioderna. Jag har valt de respektive definitionerna baserat på storleken på smittspridningen i Sverige. En förändring i definitionen av de tre perioderna med någon vecka har ingen signifikant påverkan på resultatet.

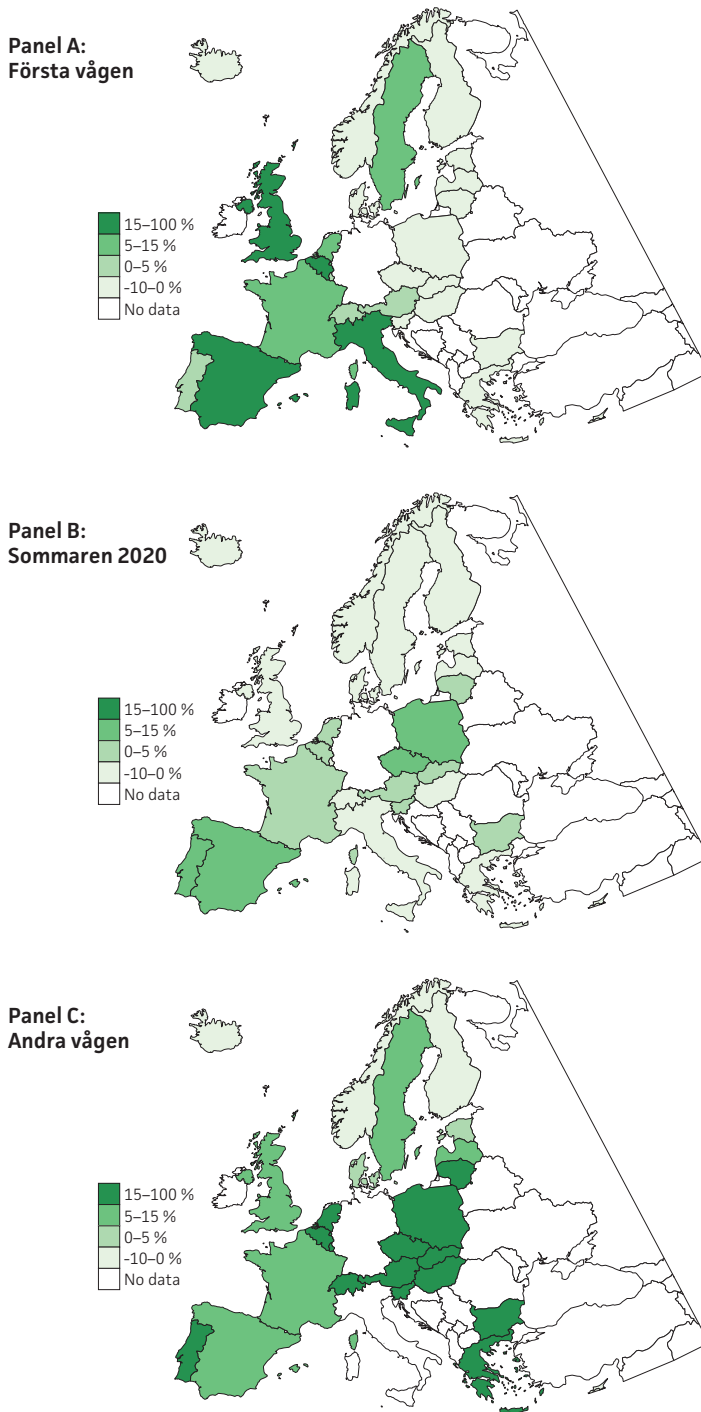
Som framgår av figur 1 hade Italien, Spanien, Belgien och Storbritannien den högsta överdödligheten under första vågen. Sverige, Frankrike, Nederländerna, Österrike och Schweiz placerar sig i mitten. Bland övriga länder uppmätte flera till och med en underdödlighet, d v s färre dog jämfört med referensperioden. Det beror på att coronaviruset ännu inte nått dessa länder, att insatser för att minska de sociala kontakterna ledde troligen till färre olyckor och mindre spridning av andra dödliga sjukdomar.

7 Länderna som ingår är: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Storbritannien och Sverige.

8 Andra myndigheter och organisationer har tagit fram snarlika data som ONS, till exempel EuroMOMO. Korrelationen mellan data från ONS och EuroMOMO är 0.83. Jag utgår från ONS data eftersom den är mer detaljerad.

9 Office for National Statistics använder genomsnittet för åren 2015–19 som jämförelseperiod.

Figur 1. Överdödligheten i Europa under 2020



Källa: Office for National Statistics.

Anm. Överdödligheten är korrigerad för skillnader i åldersstruktur.

Under mellanperioden föll smittspridningen i hela Europa bortsett från Polen och Tjeckien där den steg något. De flesta länderna, inklusive Sverige, uppvisar nu en underdödlighet. Därefter tilltar smittspridningen igen under den tredje vågen. Epicentrumet för smittan förflyttar sig då från Västeuropa till Central- och Östeuropa som under första vågen var relativt förskonade. Korrelationen i överdödlighet mellan första och andra vågen är  $-0,23$  vilket förstärker bilden av att viruset rör sig geografiskt med tiden och länder med relativt låg smittspridning under första vågen får en relativt högre smittspridning under andra vågen.

För helåret 2020 uppvisar Sverige en överdödlighet på 2,6 procent. Högst överdödlighet har Polen (12,7 procent) följt av Spanien (10,2 procent) och Belgien (9,9 procent). Lägst överdödlighet har Finland (-4,6 procent), Norge (-5,5 procent) och Island (-6,6 procent). Bortsett från Sverige är alltså smittspridningen som lägst i de nordiska länderna som befinner sig i den geografiska periferin relativt långt bort från norra Italien där smittan först bröt ut på allvar i Europa. Virusets spridning dock långsamt norrut under året och under veckorna 50–53 har smittspridningen nått Danmark där överdödligheten stiger snabbt. Inte minst gäller det Köpenhamnsområdet som i slutet av året har en smittspridning i nivå med Sveriges. Finland och Norge har fortsatt en genomsnittlig underdödlighet eftersom viruset ännu inte nått dessa länder i någon större omfattning.

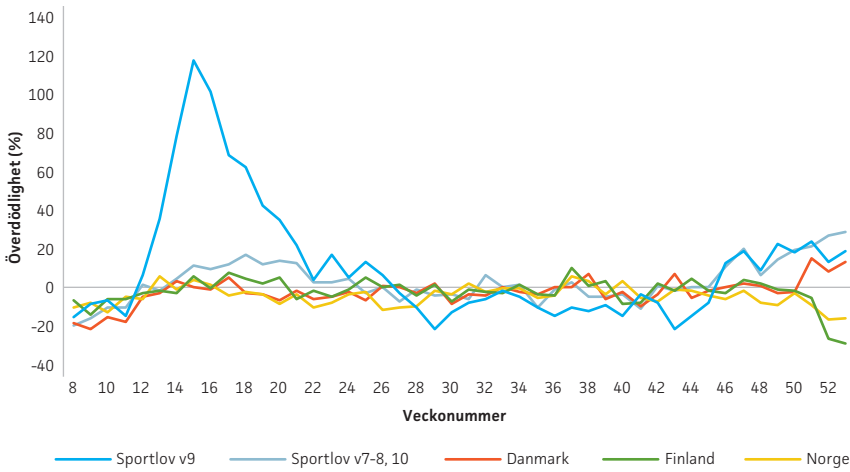
I Norden står de relativt höga dödstalerna i Sverige ut. En viktig förklaring till detta är sportlovet. De svenska län där sportlovet i huvudsak låg under vecka 9 hade en mycket högre överdödlighet jämfört med övriga län. Detta är inget unikt för Sverige. Björck m.fl. (2021) och Arnarson (2021) finner ett liknande mönster för andra europeiska länder. Figur 2 visar överdödligheten i svenska län uppdelat på om sportlovet inföll vecka 9 eller veckorna 7–8 och 10.<sup>10,11</sup> Som en jämförelse har även de övriga nordiska länderna tagits med där sportloven i huvudsak inföll före vecka 9.

Under vecka 9 ökade smittspridningen i de italienska semesterorterna i norra Italien och de svenska vinterturisterna som befanns sig där vid den tidpunkten tog med smittan hem till Sverige. Överdödligheten i Sverige är därför nästan uteslutande koncentrerad till län med sportlov under vecka 9 under första vågen. Fyra veckor efter sportlovet, vecka 13, och fram till vecka 20 ligger överdödligheten i dessa län på mellan 40 och 120 procent innan den sjunker ned till normala nivåer under sommaren och tidig högst. Övriga län har en betydligt lägre överdödlighet på mellan -2 procent och 16 procent under denna

10 Uppsala län och Södermanlands län hade sportlov vecka 8 men uppvisar trots det en hög smittspridning. Bägge dessa län ingår i samma arbetsmarknadsregion som Stockholms län som hade sportlov vecka 9. Troligen spred sig viruset från Stockholm till de två gränsande länen.

11 Nyheterna om smittspridningen tilltog under vecka 9 och länder började införa nedstängningsåtgärder. Det fick troligen många med sportlov under vecka 10 till att stanna hemma.

Figur 2. Överdödligheten i svenska län och de nordiska länderna under 2020



Källa: Office for National Statistics.

period. Detta är högre jämfört med övriga nordiska länder där överdödligheten fluktuerar mellan -10 procent och 7 procent och beror troligen på att smittan från vecka-9 länen spritt sig till övriga landet genom inrikesresor. Denna tolkning stöds av att smittspridningen i övriga län kulminerade cirka fyra veckor efter den nått sin maxpunkt i vecka-9 länen. Data visar alltså att det tog cirka fyra veckor efter sportlovet vecka 9 för smittan att toppa i de länen med sportlov vecka 9. Därefter tar det ytterligare fyra veckor innan smittspridningen toppar i övriga delar av landet.

Mellanperioden är som i övriga europeiska länder odramatisk och alla län uppvisar en genomsnittlig underdödlighet. Underdödligheten är som högst i de hårt drabbade vecka-9 länen och något mindre i övriga landet. Kombinerat data från första vågen och mellanperioden är den enbart vecka-9 länen som uppvisar en genomsnittlig överdödlighet på 10 procent. I övriga län är överdödligheten, -0,4 procent, i nivå med ett normalt år.

Under andra vågen stiger smittspridningen i alla svenska län oavsett när sportlovet inträffade. Den genomsnittliga nivån på överdödligheten är något mindre jämfört med första vågen, men de totala dödstaten är högre eftersom smittan nu befinner sig i hela landet och är inte koncentrerad till vecka-9 länen. Som syns i figur 2 stiger även smittspridningen i Danmark i slutet av andra vågen, medan den är fortsatt låg i Finland och Norge.



## Tvingande nedstängning, mobilitet och ekonomi

### GRADEN AV TVINGANDE NEDSTÄNGNING

Alla länder har bekämpat pandemin genom en kombination av frivillig anpassning och tvingande restriktioner. Skillnaderna i ländernas strategier återfinns i balansen mellan frivillighet och tvång. Att kvantifiera nivån på restriktionerna är svårt och alla mått har stora mätfel. Trots problemen finns det ett intresse av att kvantifiera åtgärderna så att ländernas strategier kan jämföras och pandemibekämpningens kostnader kan kvantifieras. Ett av de mest använda policyindexen som kvantifierar ländernas tvingande restriktioner är Hale m.fl. (2021) *Covid-19 Government Response Tracker* som jag utgår ifrån i denna studie.<sup>12</sup> Indexet består av nio delområden:

- A: nedstängning av skolor,
- B: nedstängning av arbetsplatser,
- C: restriktioner av offentliga tillställningar,
- D: restriktioner av allmän sammankomst,
- E: begränsningar i kollektivtrafiken,
- F: uppmaning att stanna hemma,
- G: begränsningar i den inre rörligheten i landet,
- H: begränsningar av internationella resor,
- I: allmänna informationskampanjer.

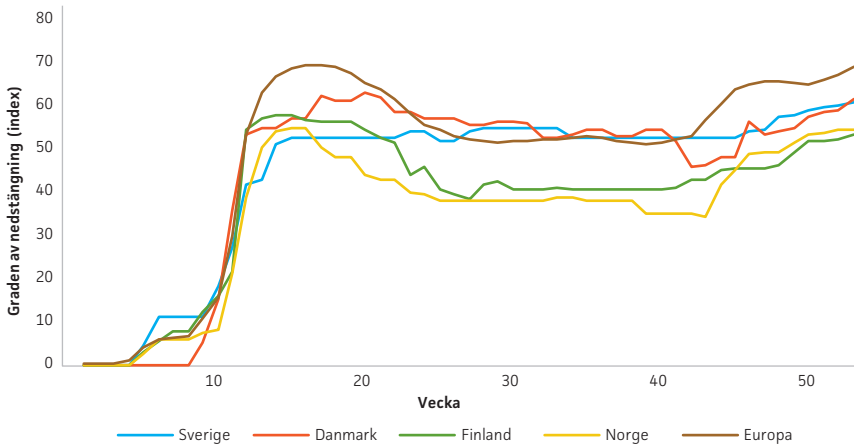
Restriktioner inom varje delområde rankas efter dess styrka. Därefter slås de samman till ett samlat policyindex som antar ett värde mellan 0 (inga restriktioner) och 100 (fullständig nedstängning). Varje land tilldelas ett dagligt indexvärde från 1:e januari 2020 och framåt. Indexet uppdateras regelbundet efterhand som pandemin fortlöper. Den dagliga datafrekvensen tillåter detaljerade studier över när tvingande restriktioner infördes och dess effekter.

Som framgår av figur 3 har graden av tvingande restriktioner varierat över tid. Inget land har genomfört en total nedstängning. Österrike uppvisar högst grad av nedstängning med ett indexvärde på 85 i december 2020. Norge följt av Finland, som haft bland den lägsta överdödligheten, uppvisar de lägsta maximivärdena på 55 respektive 58. Sveriges högstanivå ligger på 62 i slutet av december 2020. Europa har i genomsnitt haft fler tvingande restriktioner än de nordiska länderna.

Under de första tio veckorna av 2020 är åtgärderna få. Med början under veckorna 10/11 införs snabbt en rad restriktioner. Inledningsvis står Sverige ut med fler tvingande restriktioner fram till vecka 10 än de flesta europeiska länderna. Alla länder har dock vid den här tidpunkten infört få tvingande

<sup>12</sup> Indexet uppdateras regelbundet efterhand som länder inför nya restriktioner och redan införda restriktioner omvärderas. Detta påverkar indextalen. Jag utgår från data insamlad den 26 juni 2021.

Figur 3. Graden av nedstängning i Europa under 2020



Källa: Hale m.fl. (2021).

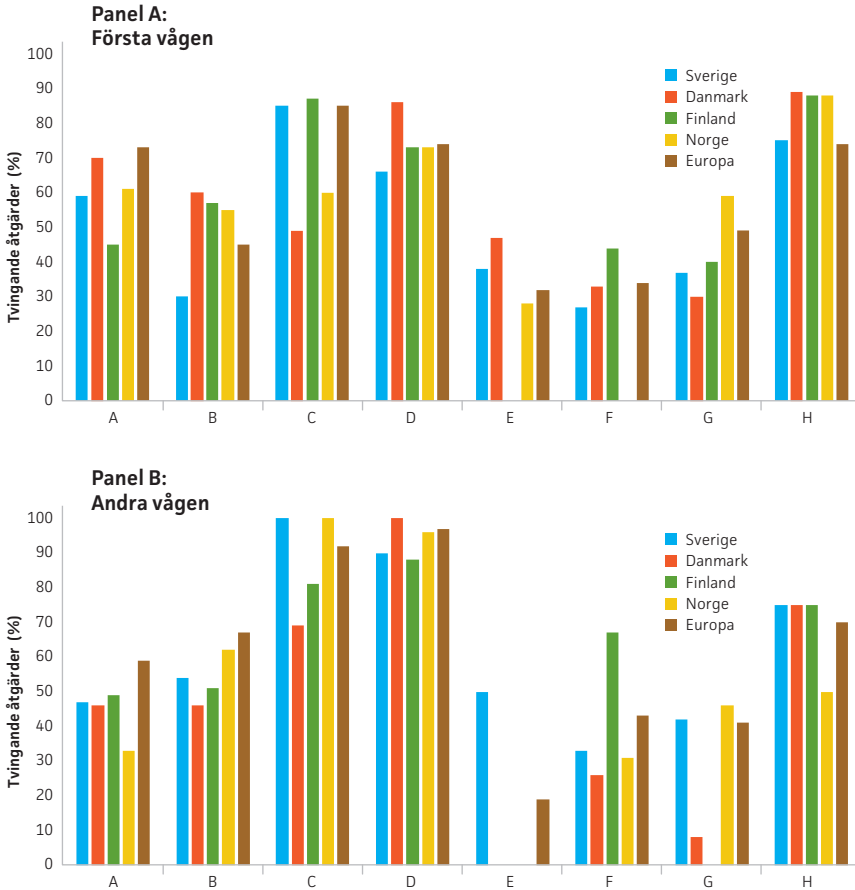
restriktioner. Därefter följer en period fram till vecka 14 då övriga Europa inför nya tvingande restriktioner i en snabbare takt än i Sverige. Först med början i mellanperioden, vecka 27–44, har Sverige samma, eller fler, tvingande restriktioner jämfört med övriga nordiska länder. Skillnaden mellan Sverige och övriga nordiska länder är alltså tillfällig och förlagt till en treveckorsperiod i mars 2020. I genomsnitt för året har både Finland och Norge haft en lägre nedstängningsgrad än Sverige.

Figur 4 visar nivån på restriktionerna som införts inom de åtta delområdena i policyindexet. Det nionde och sista delområdet, informationskampanj, har inte tagits med i figuren eftersom alla länder uppvisar det högsta möjliga indexvärdet. Panel A i figur 4 illustrerar första vågen och panel B andra vågen. Mellanperioden har inte tagits med eftersom smittspridningen då var begränsad.

Vanligast förekommande restriktioner gäller offentliga tillställningar och allmän sammankomst. Även restriktioner på internationella resor, nedstängning av skolor och arbetsplatser är relativt vanligt. Restriktioner av resor inom landet, restriktioner i kollektivtrafiken samt uppmaningar att inte lämna sina hem är ovanligare åtgärder. Nedstängning av skolor blir mindre vanligt under andra vågen, likaså begränsningar på mobilitet inom länder. För övrigt är det små skillnader mellan första och andra vågen.

Ländernas strategier för att minimera de sociala kontakterna har många likheter. Alla har infört kraftiga restriktioner när det kommer till offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Så även Sverige. Under mellanperioden tog några länder bort enskilda restriktioner, men införde dem igen under andra vågen. Skillnaderna i strategin gäller i huvudsak tre delområden: restriktioner i kollektivtrafiken, uppmaning/krav att stanna hemma och begränsningar av rörligheten inom landet. Länder med en högre grad av tvingande restriktioner har i högre grad begränsat eller ställt in turer i kollektivtrafiken, uppmanat eller

Figur 4. Tvingande restriktioner i Europa under 2020 (procent av maxvärdet)



Källa: Hale m.fl. (2021).

Anm. A: nedstängning av skolor, B: nedstängning av arbetsplatser, C: restriktioner av offentliga tillställningar, D: restriktioner av allmän sammankomst, E: begränsningar i kollektivtrafiken, F: uppmaning att stanna hemma, G: begränsningar i den inre rörligheten i landet, H: begränsningar av internationella resor, I: allmänna informationskampanjer.

förbjudit människor att lämna sina hem med undantag för arbete i sektorer som av myndigheterna definierats som "essentiella" och för inköp av livsmedel och mediciner, samt begränsat den regionala rörligheten inom landet. Dessa restriktioner har även varit förenade med fler polisiära insatser för att övervaka medborgarnas efterlevnad. En högre grad av nedstängning är alltså ett resultat av nedstängning av vad myndigheterna ansett vara "icke-essentiella" sektorer och förbud mot inrikes lokala (kollektivtrafik) och regionala resor.

Den svenska strategin skiljer sig något från övriga europeiska länder. Under första vågen var det relativt vanligt att arbetsplatser och "icke-essentiella" sektorer stängdes i Europa. I Sverige fanns inget sådant krav även om arbetsgivaren själv kunde besluta om en tillfällig nedstängning vilket även skedde. Data från

Tillväxtverket<sup>13</sup> visar att korttidsarbete och permitteringar främst var förlagda till våren 2020. Därefter återgår en stor del av arbetskraften till sina arbeten. Data över industriproduktionen bekräftar denna bild där industriproduktion redan i september fullt återhämtat vårens produktionsbortfall.

Under andra vågen upphör skillnaden mellan Sverige och övriga länder när det kommer till nedstängning av arbetsplatser då offentligt anställda uppmanas arbeta hemifrån. Ytterligare en skillnad mellan den svenska och den genomsnittliga europeiska strategin är att Sverige haft hårdare restriktioner på offentliga tillställningar och Sverige fortsatte reducera och/eller ställa in turer i kollektivtrafiken även under andra vågen. Detta var något som andra länder i stort övergav efter den första vågen.

### **GRADEN AV TVINGANDE NEDSTÄNGNING OCH ÖVERDÖDLIGHETEN**

Effekten av de tvingande restriktionerna på överdödligheten är svår att avgöra. Alla länder har gjort insatser för att minska smittspridningen. Det finns därmed inget land helt utan åtgärder att jämföra med. Länderna skiljer sig främst huruvida de gått ett steg längre än att införa restriktioner när det kommer till allmän sammankomst och offentliga tillställningar så som att även stänga ned skolor, arbetsplatser och butiker. Det finns därutöver viss skillnad i när restriktionerna infördes mellan länderna. Enskilda studier har försökt utnyttja Sveriges något senare implementering av tvingande restriktioner under första vågen för att studera effekten av dessa.<sup>14</sup> Dessa studier har inte tagit hänsyn till vecka 9-effekten som illustreras i figur 2 och överskattar därmed effekten av de tvingande restriktionerna. Hade Sverige förbjudit utlandsresor under vecka 9 hade smittspridningen troligt varit betydligt lägre i Sverige.

Sambandet mellan graden av tvingande restriktioner, överdödligheten och social distansering studeras på två sätt. Jag inleder med en korrelationsstudie. En korrelation är ingen kausalitet och resultaten ska tolkas med försiktighet, samtidigt ger korrelationerna en god överblick över sambanden mellan variabler. Därefter skattas en paneldata-modell som studerar den kausala effekten baserat på att antal modellantaganden. Även här bör resultaten tolkas med försiktighet eftersom olika modellantaganden kan resultera i olika resultat. Tillsammans ger korrelations- och modellstudierna en god bild av effekten av tvingande restriktioner.

Korrelationen mellan graden av nedstängning och överdödligheten återges i tabell 1. Korrelationerna är uppdelade på tre tidsperioder i tabellen: en för helåret 2020, samt en för första och andra vågen då smittspridningen var som högst. Om fler tvingande restriktioner kraftigt reducerar överdödligheten bör

13 <https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket/information-och-stod-kring-coronakrisen/statistik-om-kort-tidsarbete.html>.

14 Sang-Wook (2020), Juraneck & Zoutman (2021) och Spagnolo m.fl. (2021).

korrelationen vara *negativ*. Som framgår av tabellen är korrelationen genomgående *positiv* både för det sammansatta indexet och för dess delkomponenter. För det sammanlagda policyindexet är korrelationen 0,24 för helåret, 0,41 för första vågen och 0,23 under andra vågen.<sup>15,16</sup> Tabell 2 visar korrelationen mellan den genomsnittliga nedstängningsgraden under vecka 11 och 12 då Sverige hade en något lägre nedstängningsgrad jämfört med de flesta andra europeiska länder. Korrelationen är något svagare jämfört med korrelationerna i tabell 1, men fortfarande positiv. Länder som tidigt införde hårda restriktioner under första vågen var inte skonade under andra vågen vilket kan ses i figur 1. De central- och östeuropeiska länder som under första vågen införde hårda tvingande restriktioner under första vågen drabbades ändå hårt av coronaviruset under andra vågen. Så gäller även Danmark, inte minst Köpenhamnsområdet under slutet av 2020.

Sett till de nio delområdena är korrelationen genomgående positiv förutom för begränsning av internationella resor under första vågen oavsett om vi ser till den genomsnittliga nedstängningen under hela perioden (tabell 1) eller enbart nedstängningen under veckorna 11 och 12 (tabell 2). Detta resultat stärker bilden över smittspridningen i svenska län och de nordiska länderna i figur 4. Sverige fick en relativt hög smittspridning på sportlovsvecka 9. Hade Sverige infört restriktioner på internationella resor tidigare, som begränsat sportlovsresorna under vecka 9, hade överdödligheten troligen följt ett liknande mönster som i resten av Norden. Under andra vågen blir korrelationen för internationella resor svagare, -0,09. Restriktioner på utrikesresor gav länderna tid att förbereda sig in för en stigande smittspridning, men de förhindrade inte att smittan till sist nådde landet (se figur 1).

Alla länder har infört kraftiga restriktioner när det kommer till offentliga tillställningar och allmän sammankomst. Länder som valt att gå ett steg längre och genomföra en så kallad hård lock-down har även infört utgångsförbud bortsett från vad myndigheterna har definierat som "essentiella" ändamål. Många arbetsplatser har stängts och grundskolor har gått över till digital undervisning. Förbud mot lokala och regionala resor inom landet har införts. I några fall har människor endast tillåtits lämna sina hem en eller två gånger per dag för till exempel en kortare promenad inom en begränsad radie från sitt hem. Korrelationerna i Tabell 1 är genomgående positiva för denna typ av åtgärder vilket indikerar att de varit *ineffektiva* i att stoppa smittspridningen. Överdödligheten har inte varit lägre, snarare tvärtom. Särskilt korrelationen mellan överdödlighet och nedstängning av skolor under andra vågen på 0,72 står ut. Eftersom viruset främst drabbat äldre över 65 år är det föga förvånande

15 Korrelationen mellan graden av tvingande nedstängning under första vågen och överdödligheten under andra vågen är även den positiv.

16 Dessa resultat är i linje med tidigare forskning. Se Herby m.fl. (2020) metastudie över effekten av nedstängning på smittspridningen.

Tabell 1. Korrelation mellan graden av nedstängning av samhället och över dödligheten

	Total index	A	B	C	D	E	F	G	H
Helåret	0,24	0,31	0,39	0,33	0,29	-0,04	0,29	0,38	0,01
Första vågen	0,41	0,18	0,49	0,43	0,31	-0,01	0,48	0,43	-0,34
Andra vågen	0,23	0,72	0,18	-0,02	0,28	0,25	0,30	0,31	-0,09

Anm. A: nedstängning av skolor, B: nedstängning av arbetsplatser, C: restriktioner av offentliga tillställningar, D: restriktioner av allmän sammankomst, E: begräsningar i kollektivtrafiken, F: uppmaning att stanna hemma, G: begräsningar i den inre rörligheten i landet, H: begräsningar av internationella resor, I: allmänna informationskampanjer.

Tabell 2. Korrelation mellan graden av nedstängning av samhället under veckorna 11 och 12 och över dödligheten

	Total index	A	B	C	D	E	F	G	H
Helåret	0,03	0,14	0,17	0,16	0,03	-0,07	0,36	0,23	-0,11
Första vågen	0,08	-0,07	0,23	-0,02	-0,04	0,01	0,43	0,27	-0,29
Andra vågen	0,10	0,14	0,12	0,22	0,26	0,06	0,23	0,08	-0,04

Anm. A: nedstängning av skolor, B: nedstängning av arbetsplatser, C: restriktioner av offentliga tillställningar, D: restriktioner av allmän sammankomst, E: begräsningar i kollektivtrafiken, F: uppmaning att stanna hemma, G: begräsningar i den inre rörligheten i landet, H: begräsningar av internationella resor, I: allmänna informationskampanjer.

att nedstängning av fysisk undervisning inte reducerat överdödligheten i befolkningen i nämnvärd utsträckning.

Att korrelationen mellan nedstängning och överdödlighet är positiv kan förklaras med en politisk överreaktion efterhand som smittan stiger.<sup>17</sup> När dödstalen växer har länderna infört fler tvingande restriktioner för att begränsa smittspridningen. Kausaliteten går därmed i huvudsak från högre dödsfall till en hårdare nedstängning av samhället vilket bidrar till en positiv korrelation mellan de två. De genomgående positiva korrelationerna indikerar att denna effekt dominerar över eventuellt minskad smittspridning.<sup>18</sup>

Eftersom resultaten är baserade på enkla korrelationer måste de tolkas med stor försiktighet. Samtidigt bekräftar korrelationerna den bild som figurerna 1 och 2 tidigare har givit att kraftiga nedstängningsåtgärder inte förhindrar att smittan förr eller senare når landet. Det är viktigt att notera att korrelationerna inte får tolkas som att nedstängning inte har någon effekt överhuvudtaget. Eftersom alla länder infört någon form av restriktioner kan korrelationerna

17 Sebatu m.fl. (2020) finner att myndigheterna även reagerar på hur grannländerna agerar. Det är således inte enbart den inhemska situationen som påverkar myndigheternas agerande.

18 Andersson och Jonung (2020a) i ett remissvar på en promemoria från Socialdepartementet under andra vågen fann att promemorian argumenterade för nya restriktioner som saknade vetenskaplig grund vilket tyder på en politisk överreaktion på de stigande dödstalen i Sverige.

endast indikera hur smittan utvecklas i de länder som valt att gå ett steg längre och genomföra en hårdare nedstängning jämfört med övriga länder. Ett land som inte infört några nedstängningsåtgärder överhuvudtaget hade troligen haft en högre smittspridning än den observerade. Analysen pekar enbart på att *marginaleffekten* av ytterligare åtgärder utöver restriktioner på allmän sammankomst, offentliga tillställningar och internationella resor inte begränsar överdödligheten nämnvärt.

## **GRADEN AV TVINGANDE NEDSTÄNGNING OCH SOCIAL DISTANSERING (MOBILITET)**

En möjlig förklaring till att länder med fler tvingande restriktioner inte haft lägre dödlighet jämfört med länder med en lägre nedstängningsgrad är frivillig anpassning hos medborgarna efter det lokala smittläget. Figuren 5 illustrerar sambandet mellan graden av nedstängning och två mått på social distansering: hur många människor som befinner sig på sin arbetsplats (Panel A) och hur många som utnyttjar kollektivtrafiken (Panel B).<sup>19</sup> Mobilitetsdata har hämtats från Google som under pandemin har samlat in data över hur människor rör sig i samhället jämfört med före pandemin.<sup>20</sup> En negativ siffra betyder att mobiliteten har minskat och den sociala distanseringen har ökat jämfört med situationen precis före pandemin. Figuren återger korrelationen för helåret 2020 eftersom det inte finns någon signifikant skillnad i resultatet mellan de två smittvågorna.

Ökad grad av nedstängning har liten inverkan på människors mobilitet så länge policyindexet ligger under 50. I enskilda länder med ett policyindex runt 35 har reduktionen i mobilitet varit högre än i länder med ett policyindex mellan 40 och 45. För länder med ett indexvärde på mellan 35 (det lägsta i urvalet) och 50 har mobiliteten minskat, och den sociala distanseringen ökat, med cirka 25 till 30 procent. Först för indextal över 50 minskar mobiliteten ytterligare. För att nå ett sådant indextal måste länderna utöver restriktioner på offentliga tillställningar och allmänna sammankomster införa restriktioner i kollektivtrafiken, förbjuda människor att lämna sina hem, stänga skolor, samt förbjuda regionala resor. Då minskar den genomsnittliga mobiliteten med ytterligare fem till tio procentenheter, en relativt liten ytterligare nedgång i mobiliteten jämfört med en nedstängningsgrad runt 40. Som korrelationerna i tabell 1 indikerar är denna extra uppgång i nedslängningsindexet inte kopplat till en nedgång i överdödligheten.

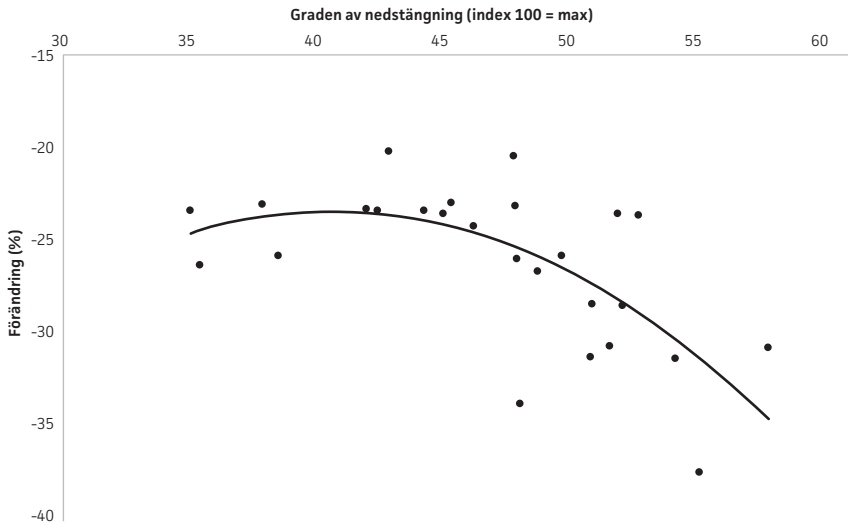
En möjlig förklaring till att den sociala distanseringen är lika hög vid indextal 35 som 50 är frivillig anpassning till smittläget hos medborgarna. De väljer att på egen hand reducera sina sociala kontakter även då myndigheterna avstått

19 3 januari till 6 februari 2020.

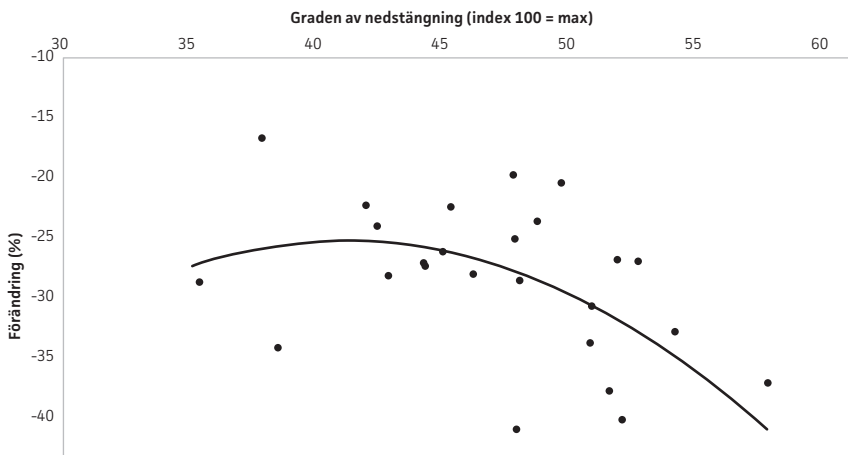
20 <https://www.google.com/covid19/mobility/>.

Figur 5. Samband mellan graden av nedstängning och mobilitet i Europa under 2020

**Panel A:  
Arbetsplatser**



**Panel B:  
Kollektivtrafiken**



Källa: Hale m.fl. (2021) och Google Mobility Data.

från att införa ytterligare tvingande restriktioner. Figur 6 visar förändringen i mobilitet, arbetsplatser (Panel A) och kollektivtrafiken (Panel B), i svenska län uppdelat på om de hade sportlov vecka 9 eller tidigare/efter. Övriga nordiska länder ingår som en jämförelse. Trots i stort samma nedstängningspolitik i hela Sverige uppvisar länen som drabbats hårdast av pandemin (sportlovsvecka 9) en större nedgång i mobilitet jämfört med övriga län.<sup>21</sup> Initialt under första vågen

21 Vissa mindre regionala variation har förekommit.



Figur 6. Mobilitet i svenska län och de nordiska länderna under 2020



Källa: Google Mobility Data.

är nedgången i mobilitet i de hårdast drabbade länen inte lika stor som i övriga nordiska länder som då under en kort tid genomförde en relativt hård nedstängning. Från vecka 16 och framåt uppvisar dock de hårt drabbade svenska länen den största nedgången i mobilitet även jämfört med de övriga nordiska länderna. Under andra vågen är nedgången i mobilitet i dessa län mellan 5 och 10 procentenheter större än i de övriga nordiska länderna. Jämfört med mindre hårt drabbade svenska län är nedgången mellan 10 och 15 procentenheter högre. Under andra vågen är nedgången i mobilitet som minst i Danmark,

trots att landet hade en liknande nivå på sina restriktioner under denna period som Sverige, se figur 3. Danmark hade fram till vecka 50 en underdödlighet då viruset på allvar nådde Köpenhamnsområdet och överdödligheten steg till närmare 50 procent. Mobiliteten faller då snabbare i Danmark än i övriga Norden. Störst är nedgången i det relativt hårt drabbade Köpenhamnsområdet.

Dessa resultat indikerar på att individer generellt anpassar på egen hand sitt beteende när smittalen stiger i en region. Att så är fallet har stöd i forskningen. Studier av Courtemanche m.fl. (2020) och Farboodi m.fl. (2020) bekräftar att den största delen av den ökade sociala distanseringen sker genom frivillig anpassning snarare än genom tvingande restriktioner. Vidare har Goolsbee och Syverson (2020) visat att en hård nedstängning av samhället när smittan stigit föregåtts av en signifikant frivillig anpassning till det ökade smittläget. Medborgarna har alltså på egen hand agerat *före* myndigheterna. Information och frivilligheten bör därför inte underskattas i pandemibekämpningen.<sup>22</sup>

### **MODELLSKATTNING AV EFFEKTEN PÅ ÖVERDÖDLIGHETEN AV TVINGANDE NEDSTÄNGNING OCH SOCIAL DISTANSERING (MOBILITET)**

Korrelationen mellan graden av nedstängning och överdödlighet tyder på att nyttan av extra nedstängningsåtgärder är liten. En korrelation är dock ingen kausalitet. För att studera de kausala effekterna av nedstängning och social distansering skattar jag en strukturell vektor-autoregressiv (SVAR) modell. Denna modell skattar de kausala sambanden genom att låta alla variabler som ingår i modellen påverka varandra. Graden av nedstängning, till exempel, tillåts påverka smittspridningen samtidigt som smittspridningen tillåts påverka nedslängningsgraden. Med hjälp av modellen går det att ta fram så kallade impulse-response figurer som illustrerar den kausala effekten av en exogen förändring i en av variablerna på övriga variabler i modellen. Kausalitetskattningen är modellbetingad och beroende av de variabler som inkluderas i modellen samt utformningen av modellen. Resultaten bör tolkas med försiktighet.

Ett återkommande problem med SVAR modeller är att resultaten kan bli otillförlitliga om modellen innehåller för många variabler (George m.fl., 2008). Det är således vanligt att begränsa modellen till ett fåtal serier. I min modell inkluderar jag tre variabler: i) antalet tvingande restriktioner enligt Hale m.fl. index, ii) överdödligheten enligt data från ONS (och EuroMOMO som en känslighetsanalys), samt iii) graden av social distansering mätt med Googles mått på hur många som inte befinner sig på sina arbetsplatser jämfört med före pandemin. Både indexet över antalet tvingande restriktioner och måttet på social distansering är enbart indikatorer och inga exakta mått. Jag har valt att mäta social distansering med Googles arbetsplatsvariabel eftersom den kan fånga både påtvingad distansering genom tvingande restriktioner och frivillig

22 För en litteraturstudie av rollen av frivillighet i bekämpningen av coronaviruset se t.ex. Herby (2021).

distansering då människor, som har möjligheten, väljer att jobba hemifrån. För att förenkla tolkningen av resultaten har jag gjort om variabeln som illustreras i figur 6 Panel A genom att multiplicerat det med  $-1$ . En ökning av måttet betyder därmed att den sociala distanseringen har ökat. Modellen inkluderar utöver de tre variablerna en landspecifik konstant. Denna kontrollerar för tidsoberende faktorer så som landets geografiska position, kvalitén på dess sjukvård, den allmänna tilliten mellan medborgare, och mellan medborgare och myndigheter.<sup>23,24</sup>

Den skattade modellen består av följande ekvationssystem,

$$A_0 y_{l,t} = c_l + \sum_{i=1}^I A_i y_{l,t-i} + \beta x_{it} + e_{l,t} \quad (1)$$

där  $l$  står för land och  $t$  för tid,  $y$  är en vektor som består av de tre endogena variablerna som tillåts påverka varandra. Modellen tillåter både simultana och tidsfördröjda samband mellan variablerna. En ökad smittspridning kan till exempel ha en omedelbar inverkan på nedstängningen under samma vecka, men även en tidsfördröjd effekt på upp till  $I$  veckor. Hur många tidslaggar,  $I$ , modellen inkluderar bestäms med hjälp av ett Bayesianskt informationskriterium.<sup>25</sup>

För att kunna identifiera de kausala effekterna är det nödvändigt att begränsa antalet simultana samband modellen tillåter. Jag antar därför att smittspridningen kan få en omedelbar effekt både på antalet tvingande restriktioner och nivån på den sociala distanseringen. Tvingande restriktioner antas först påverka den sociala distanseringen och överdödligheten efter en vecka. Dessa antaganden är modelltekniskt nödvändiga, men även rimliga. Data över antalet döda har regelbundet publicerats och rapporterats av media under pandemin. Både myndigheter och allmänheten kan antas vara väl informerade om det rådande smittläget. Samtidigt är det rimligt att anta att när nya nedstängningsåtgärder införs tar det någon dag för allmänheten att anpassa sitt beteende och därefter ytterligare någon tid för att åtgärderna skall ge utslag i dödligheten.

Utöver de tre endogena variablerna inkluderas en vektor  $x$  med exogena variabler som påverkar  $y$ -variablerna men som inte påverkas av  $y$ . I modellen inkluderar jag tre exogena dummy-variabler: en för påsken 2020 då andelen som befann sig på sina arbetsplatser tillfälligt sjönk, en dummy-variabel för första vågen, och en för mellanperioden mellan första och andra vågen. De två sistnämnda dummy-variablerna kontrollerar bland annat för att klimatet under året varierar vilket i sin tur påverkar smittspridningen. Matriserna

23 Gerlach & Thul (2021) finner att faktorer så som kvalitén på landets institutioner kan förklara skillnader i dödlighet mellan länder under pandemin.

24 Eftersom jag har paneldata skattar jag en paneldata SVAR modell (se Abrigo & Love, 2016).

25 Modellen inkluderar tre laggar av alla variabler.

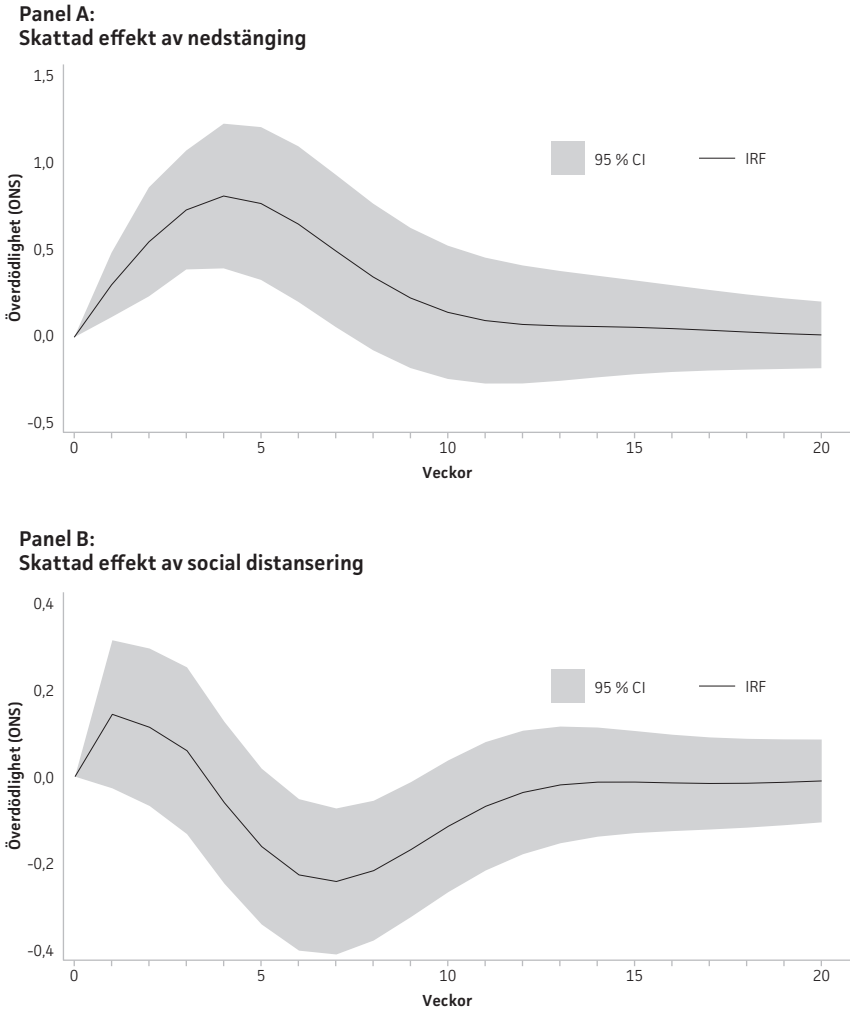
A innehåller de skattade parametrarna och är den landspecifika konstanten som kontrollerar för systematiska skillnader mellan länderna. Den kausala effekten illustreras i impulse -response figurer som är framtagna med hjälp av en Cholesky dekomponering och antagandet att överdödligheten kan ha en omedelbar påverkan på alla variabler medan tvingande restriktioner först får en effekt efter en vecka.

De viktigaste resultaten av skattningarna illustreras i figurerna 7 (överdödlighetsdata från ONS) och 8 (överdödlighetsdata från EuroMOMO). Panel A illustrerar den skattade kausala effekten av tvingande restriktioner på överdödligheten och Panel B den skattade kausala effekten av ökad social distansering på överdödligheten. Här är det viktigt att notera att den sociala distansering som modelleras i Panel B är förändringar som inte kan förklaras av andra variabler i modellen. Effekten av ökad social distansering som visas i Panel B är således inte framdriven av en ökad nedstängning utan av andra faktorer så som till exempel ökad frivillig distansering. Den ökade sociala distanseringseffekt på överdödligheten som uppkommer när graden av nedstängning ökar ingår i den skattade effekten i Panel A.

Figur 7 Panel A bekräftar den tidigare analysen om att en förändring av graden av tvingande restriktioner inte efterföljs av en minskad överdödlighet. Enligt skattningarna stiger överdödligheten efter cirka fyra till fem veckor efter en ökad nedstängning av samhället. Att fler tvingande restriktioner skulle leda till högre dödstal är osannolikt. I stället är det troligen så att myndigheterna reagerar när antalet bekräftade fall stiger vilket får dem att vidta åtgärder. Dessa åtgärder har ingen inverkan på överdödligheten under de första fem veckorna som stiger eftersom antalet fall har ökat. En möjlig tolkning av resultatet i Panel A är att insatserna sätts in för sent varpå det inte går att motverka den ökade överdödligheten initialt, men att de därefter reducerar överdödligheten. Om så hade varit fallet skulle överdödligheten falla och bli negativ efter fyra till fem veckor då restriktionerna får en effekt. Som framgår av figuren faller överdödligheten tillbaka till samma nivå som före de nya åtgärderna sattes in, men den bli inte negativ. Fler tvingande restriktioner är inte associerad med fallande överdödlighet. Dessa resultat är i linje med Courtemanche m.fl. (2020) och Farboodi m.fl. (2020) som finner att största delen av effekten på smittotalen är inte fler tvingande restriktioner utan den frivilliga sociala distanseringen.

Panel B i figur 7 visar ökad social distansering mätt som andelen som inte befinner sig på sina arbetsplatser jämfört med före pandemin enligt Googles data. En ökad social distansering leder till att överdödligheten faller efter fyra till fem veckor. Ökat hemarbete och permittering av arbetskraft har alltså begränsat smittspridningen enligt dessa resultat. Återigen är det viktigt att notera att den sociala distansering som här modelleras inte är den som uppstår därför graden av tvingande restriktioner har ökat. Den effekten illustreras

Figur 7. Modellskattning av effekten av tvingande restriktioner och social distansering på överdödligheten (ONS)



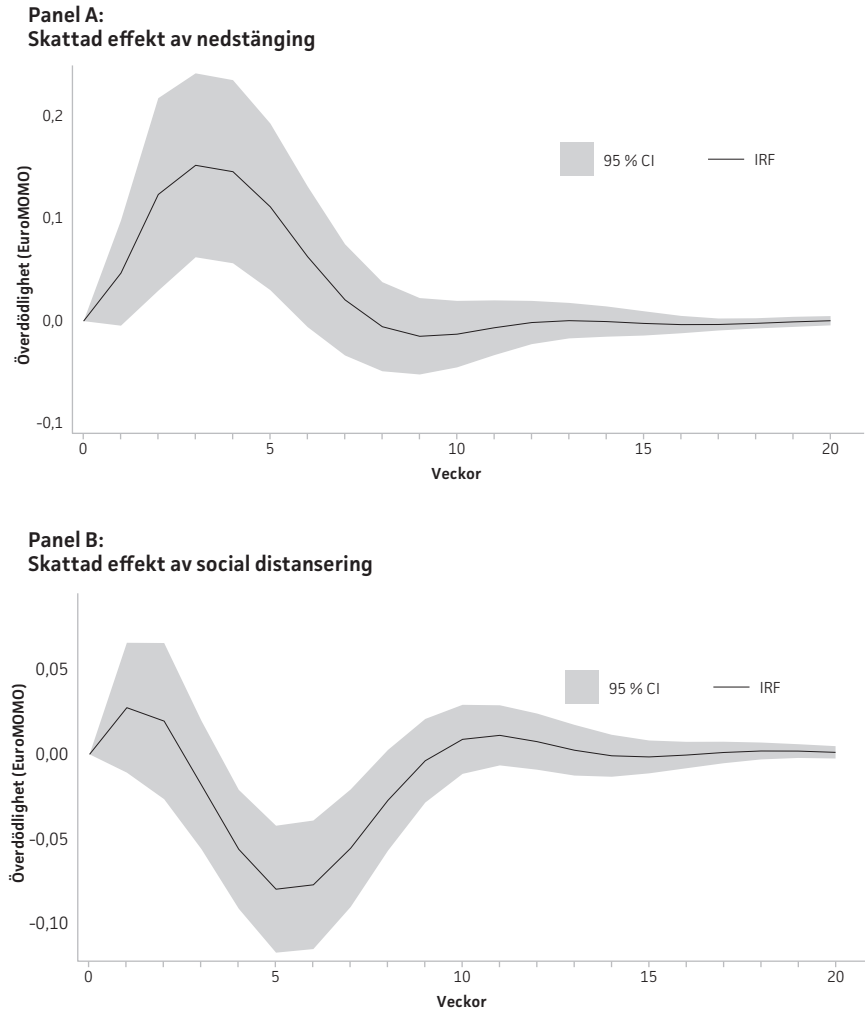
Källa: Egna skattningar.

Anm.: Det grå fältet illustrerar ett 95% konfidensintervall.

i Panel A. Den sociala distansering som här illustreras har uppstått av andra faktorer så som ökad frivillig distansering.

På det hela taget bekräftar dessa resultat den deskriptiva analysen i föregående avsnitt. Marginaleffekten av ytterligare restriktioner utöver begräsningar i allmän sammankomst och offentliga tillställningar som alla länder har infört är liten. Att stänga ned butiker som av myndigheter definierats som ”icke-essentiell”, att stänga grundskolor och införa förbud att lämna sina hem utan tillstånd från myndigheterna ser inte ut att begränsa överdödligheten. Däremot

Figur 8. Modellskattning av effekten tvingande restriktioner och social distansering på överdödligheten (EuroMOMO)



Källa: Egna skattningar.

Anm.: Det grå fältet illustrerar ett 95% konfidensintervall.

har ökad social distansering, orsakad av andra åtgärder än dessa ytterligare nedstängningsåtgärder, en signifikant negativ effekt på överdödligheten.

Resultaten i figur 7 är baserade på data över överdödligheten från ONS. Som en känslighetsanalys skattar jag om modellen med data på överdödligheten från EuroMOMO som utgår från en annan metod att beräkna överdödligheten på. Urvalet av länder är något mindre och uppgår till 21 länder. Resultaten presenteras i figur 8. Även dessa resultat visar att på marginalen leder fler tvingande

restriktioner inte till att överdödligheten minskar. Däremot leder ökad social distansering till lägre överdödlighet.

### **GRADEN AV TVINGANDE NEDSTÄNGNING OCH EKONOMISKA KOSTNADER**

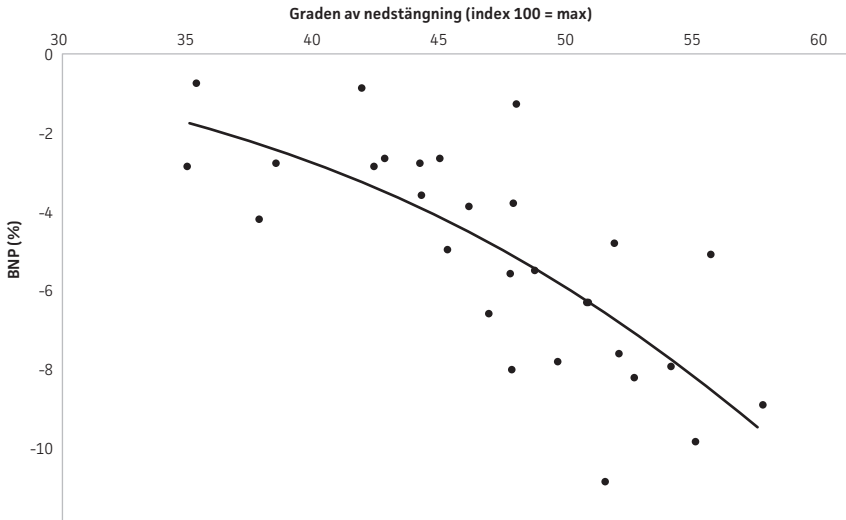
Ekonomiskt är nedstängning av samhället kostsamt.<sup>26</sup> När människor inte kan röra sig fritt minskar den ekonomiska aktiviteten. En hård nedstängning som tvingar människor att stanna hemma ökar naturligtvis de ekonomiska kostnaderna. Figur 9 illustrerar sambandet mellan graden av tvingande nedstängning och fallet i bruttonationalprodukten (BNP). Korrelationen är negativ och tydlig. Ytterligare åtgärder ökar de ekonomiska kostnaderna snabbt. Vid indexvärden på mellan 30 och 35 sjunker BNP med cirka två procent. Detta är ett stort fall. Sedan 1950 har svensk BNP enbart krympt på årsbasis med två procent eller mer vid ett tillfälle, nämligen under den globala finanskrisen 2009. Ytterligare restriktioner leder därefter till snabbt stigande kostnader. För varje tio indexpunkter nedstängningsindexet ökar sjunker BNP med ytterligare 3 till 3,5 procentenheter. Vid index 40 är nedgången i BNP cirka 3,5 procent. Vid indexvärde 50 är nedgången drygt 6 procent. Som en jämförelse motsvarar en nedgång i produktionen på cirka 3 procent ett BNP/capita bortfall på mellan 10 000 och 15 000 SEK i Sverige under ett år. En stor nedgång i ekonomin på två procent eller mer är sällan en tillfällig kostnad. Studier visar att samhälls-ekonomin förblir mindre än vad den annars skulle varit efter en större nedgång i produktionen (Andersson & Karpestam, 2014; Andersson & Jonung, 2021).

Dessa stora permanenta ekonomiska kostnader påverkar den framtida ekonomiska och därmed även sociala utvecklingen negativt. Det är således inte möjligt att tillfälligt stänga ned hela samhället för att bekämpa pandemin under en kort tid för att sedan öppna upp igen utan att detta skapar omfattande långsiktiga ekonomiska kostnader.

De stigande ekonomiska kostnaderna redan vid indextalet 35 tyder på att det är de tvingande restriktionerna och inte nedgången i mobilitet som i huvudsak driver kostnaderna. För indextal mellan 35 och 50 är nedgången i mobilitet konstant på cirka 25 procent. Trots det växer de ekonomiska kostnaderna i takt med att policyindexet stiger. Här är troligen en viktig faktor att de restriktionerna tvingar fram ett homogent beteende hos befolkningen. Vid frivillig anpassning ges individen stor flexibilitet att anpassa sitt beteende efter sin egen riskprofil och den situation individen möter. Vid legala restriktioner tvingas individen in i ett av myndigheterna förbestämt beteende som inte är anpassat efter individen eller situationen. Varje tvingande åtgärd får därmed en större negativ inverkan

26 Andersson & Jonung (2020) gör en genomgång av coronapandemins ekonomiska kostnader och jämför dem med tidigare kriser.

Figur 9. Graden av nedstängning och BNP-tillväxten i Europa under 2020



Källa: Hale m.fl. (2021) och OECD.

på ekonomin än när individen på egen hand anpassar sitt beteende baserat på sin situation med hjälp av myndigheternas råd och rekommendationer.

Högre grad av nedstängning tvingar fram fler åtgärder för att stötta ekonomin genom krisen. Enligt data från IMF uppgår de finanspolitiska stöden till företag och hushåll under krisen till mellan 0 och 5 procent av BNP för länder med en genomsnittlig nedstängningsgrad på mellan 30 och 35. Kostnaderna stiger till närmare 10 procent av BNP vid en genomsnittlig nedstängningsgrad på 50. Varje ökning i nedslängningsindexet är alltså kopplat till såväl stora försluter i BNP som till växande finanspolitiska kostnader vilket reducerar det framtida finanspolitiska utrymmet. Vidare kan stora offentliga skulder lätt bidra till en framtida skuldcrisis så som fallet var i Europa efter den globala finanskrisen 2007–09.

För att bekräfta att det är nedstängningspolitiken som driver de ekonomiska kostnaderna skattar jag två regressionsmodeller. En modell med BNP-tillväxten under 2020 som beroende variabel samt en modell med storleken på de finanspolitiska åtgärderna<sup>27</sup> länderna har infört för att bekämpa pandemins ekonomiska konsekvenser. Förklarande variabler är, som tidigare, graden av tvingande restriktioner (*restriktioner*) och andelen som inte befinner sig på sina arbetsplatser enligt data från Google (*social distansering*). Modellerna har följande specifikation,

$$g_l = \alpha_0 + \alpha_1 \text{restriktioner}_l + \alpha_2 \text{social distansering}_l + \varepsilon_l \quad (2)$$

27 Data över de finanspolitiska åtgärderna är hämtade från Internationella Valutafonden: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.



Tabell 3. Skattad effekt av graden av nedstängning och social distansering på BNP-tillväxten

	BNP-tillväxt	Finanspolitiska åtgärder
Restriktioner	-0,35*** (0,07)	0,49** (0,22)
Social distansering	-0,03 (0,07)	0,30 (0,24)
Konstant	12,30*** (2,86)	22,53 (9,39)
R2	0,61	0,32
N	29	27

Anm. Standardfel i parentes under parameterskattningen. \*\*\*, \*\* och \* indikerar statistiskt signifikant på 1-, 5- och 10 procentsnivån.

där  $g$  i den första modellen är BNP-tillväxten och i den andra modellen storleken på de finanspolitiska åtgärderna. Regressionsresultatet visas i tabell 3. Det finns en statistiskt signifikant korrelation mellan antalet restriktioner och den ekonomiska tillväxten. Ökar indexet med 10 punkter, minskar tillväxten med 3,5 procentenheter. Däremot finns ingen korrelation mellan social distansering och tillväxten. Detta tyder på att det är nedstängningen och inte den sociala distanseringen i sig som i huvudsak skapar de samhällsekonomiska kostnaderna.

Modellen för storleken på de finanspolitiska åtgärderna uppvisar ett liknande resultat. Fler nedstängningsåtgärder leder till ökat behov av finanspolitiska åtgärder. Tio extra indexpunkter i nedstängning ökar de finanspolitiska åtgärderna med 4,9 procent av BNP. Som en jämförelse, enligt data från Laeven och Valencia (2018) motsvarar detta hela kostnaden i USA och euroområdet för att återfinansiera bankerna efter den globala finanskrisen 2008/09.

Det politiska svaret på de ekonomiska kostnaderna av pandemibekämpningen har inte enbart varit finanspolitiskt. Eftersom fler av länderna som ingår i datamaterialet har infört euron och därmed har en gemensam penningpolitik går det inte studera nedstängningsgraden och den sociala distanseringens inverkan på dess storlek. Det finns helt enkelt för få observationer att skatta en modell på. Däremot går det att observera att åtgärderna har varit stora. Centralbanker har genomfört historiska obligationsköp för att hålla tillbaka räntorna i ekonomin. I Sverige uppgår Riksbankens köp till närmare 700 miljarder kronor, i euroområdet till närmare 2 500 miljarder euro och i USA till 3 500 miljarder dollar. En effekt av detta har blivit växande finansiella obalanser i termer av stigande aktie- och fastighetspriser vilket lägger grunden för en framtida korrigeringsom i värsta fall an utlösa en ny finansiell kris (Andersson & Jonung, 2020).

Sammantaget ser vi att det finns en tydlig inverkan av tvingande restriktioner på samhällsekonomin, både sett till av de ekonomiskpolitiska åtgärderna är stora. Stora skulder har byggts upp och tillgångsmarknader har inflaterats.

Det skapar finansiella obalanser vars konsekvenser länderna under lång tid framöver kommer behöva hantera (Andersson & Jonung, 2020). De ekonomiska konsekvenserna av pandemibekämpningen är således varken små eller kortsiktiga.

## Tvingande restriktioner eller frivillig anpassning?

Debatten om hur samhället bör bemöta pandemin har många gånger intagit extrema positioner – för eller emot nedstängning. Det är beklagligt. I stället borde debatten handla om hur pandemin kan bekämpas så effektivt som möjligt samtidigt som krispolitikens sociala, ekonomiska och demokratiska kostnader begränsas. I en sådan debatt är diskussionen om balansen mellan frivillig anpassning och tvingande åtgärder en viktig komponent. Data visar att alla länder valt att bekämpa coronaviruset med en strategi som kombinerar råd och rekommendationer med tvingande restriktioner. Skillnaden återfinns i balansen mellan de två. Data visar också att länder med fler tvingande restriktioner inte har haft lägre överdödlighet jämfört med länder som förlitat sig mer på frivillig anpassning. De ekonomiska kostnaderna har däremot varit mycket högre. Det indikerar att många nedstängningsåtgärder varit ineffektiva. Åtgärder så som en generell nedstängning av skolor och arbetsplatser ser inte ut att haft någon större effekt. Skillnader i överdödlighet mellan de europeiska länderna kan i hög grad förklaras av landets geografiska position och huruvida landet hade otur och fick in smittan tidigt i samband med sportlovet under vecka 9.

Om de positiva hälsoeffekterna av en hård nedstängning av samhället är svåra att observera är dess ekonomiska kostnader stora och signifikanta. Från en nedgång i BNP på två procent vid ett nedstängningsindex på 35 ökar inkomstförlusten till närmare 10 procent vid en ihållande nedstängning på 50 eller mer. Därtill kommer finans- och penningpolitiska kostnader samt sociala och demokratiska kostnader som inte kvantifierats i artikeln.

Data indikerar vidare att de ekonomiska kostnaderna kan begränsas om pandemibekämpningen förlitar sig i högre grad på frivillig och individuell anpassning än tvingande restriktioner. Inga individer eller sociala situationer är identiska. Det är omöjligt för myndigheterna att utforma tvingande åtgärder som tar hänsyn till varje individs unika situation. När alla medborgare tvingas följa samma förbestämda mall ökar kostnaden av pandemibekämpningen. På lång sikt kan det hota hela pandemibekämpningen. Åtgärder vars nytta är liten, men kostnad är hög, undergräver förtroendet för den förda politiken. Studier av finanskriser visar till exempel att populism ofta följer i spåret av krisen inte minst om krisbekämpningen urholkat förtroendet för landets myndigheter (Funke m.fl., 2015). En ineffektiv pandemibekämpning löper samma risk.

Problemet med frivillig anpassning är att alla individer inte kommer följa myndigheternas råd. Data visar dock att den stora majoriteten av medborgare

anpassar sitt beteende och begränsar sina sociala kontakter när smittalen stiger. Detta är föga förvånande. Människan har av naturen ett inbyggt sinne för riskbedömning. Annars hade mänskligheten inte överlevt före uppkomsten av moderna myndigheter och välfärdsstater. Nivån på de tvingande restriktionerna bör därför anpassas efter hur väl den frivilliga linjen fungerar kombinerat med en beräkning av de tvingande restriktionernas fulla nyttor och kostnader för samhället. En sådan beräkning kan vara svårt att genomföra i början av en pandemi, men redan efter ett par månader bör en sådan kalkyl vara möjlig.

Pandemier av är tack och lov relativt ovanliga. Under första vågen var osäkerheten kring hur pandemin bäst skulle bekämpas stor. Länder kopierade varandra. När ett land införde nya tvingande restriktioner följde andra länder efter. Framtida forskning kommer ge svar på huruvida detta var rätt väg att gå. Denna artikels preliminära slutsats är att de tvingande elementen blev för många. Ökad grad av frivillig och individuell anpassning hade lett till ett bättre utfall sett till hela samhällsutvecklingen.

## Referenser

- Abrigo, Michael R.M. & Love, I., 2016. "Estimation of panel vector autoregression in Stata", *The Stata Journal* 16(3), s. 778-804.
- Andersson, Fredrik N.G., 2021. "Macroeconomic equilibriums, crises and fiscal policy", *Global Discourse*, in press.
- Andersson, Fredrik N.G. & Jonung, Lars, 2016. "Hur stor är en rimlig statsskuld för Sverige?", *Ekonomisk Debatt* 44(4), s. 82-87.
- Andersson, Fredrik N.G. & Jonung, Lars, 2019. "The Swedish fiscal framework – the most successful one in the EU?", *Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework*. Brussels, Belgium: The European Fiscal Board.
- Andersson, Fredrik N.G. & Jonung, Lars, 2020. "Coronakrisens anatomi – en första obduktion", *Ekonomisk Debatt* 48(8), 31-44.
- Andersson, Fredrik N.G. & Jonung, Lars, 2021. Yttrande över remissen "Promemorian ändringar i begränsningsförordningen", Socialdepartementet S2021/01524.
- Andersson, Fredrik N.G. & Karpestam, P., 2014. "Short and long term growth effects of financial crises", i Gallegati, M. & Semmler, W. (red.), *Wavlet Applications in Economics and Finance*. Springer Verlag.
- Arnarson, B.T., 2021. "Breaks and breakouts: Explaining the persistence of covid-19". Department of Economics, University of Copenhagen Discussion Paper 21-02.
- Bargain, Olivier & Aminjonov, Ulugbek, 2020. "Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19", *Journal of Public Economics* 192, 104316.
- Boin, Arjen, Lodge, Martin & Luesink, Marte, 2020. "Learning from the Covid-19 crisis: An initial analysis of national responses", *Policy Design and Practice* 3(3), s. 189-204.
- Braunerhejelm, Pontus & Gerlach, Stefan, 2021. "Sverige sämst i västvärlden på att hantera pandemin", *DN Debatt*, 15 november 2021. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/debatt/sverige-samst-i-vestvarlden-pa-att-hantera-pandemin/>.

- Calmfors, Lars, 2021. "Fel om inget vetenskapligt stöd för hårdare restriktioner", *Ekonomistas*, 2021-06-02.
- Capano, Giliberto, Howlett, Michael, Jarvis, Darryl S.L., Ramesh & Goyal, Nihit, 2020. "Mobilizing policy (in)capacity to fight Covid-19: Understanding variations in state responses", *Policy and Society* 39(3), s. 285-308.
- Courtemanche, Charles, Garuccio, Joseph, Le, Anh, Pinkston, Joshya & Yelowitz, Aaron, 2020. "Strong social distancing measures in the United States reduced the COVID-19 growth rate", *Health Affairs* 39(7), s. 1237-1246.
- Di Pietro, Giorgio, Biagi, Frederico, Dinis Mota Da Costa, Patricia, Karinski, Zbigniew & Mazza, Jacopo, 2020. "The likely impact of COVID-19 on education: Reflections based on the existing literature and recent international datasets", *European Commission Joint Research Centre Technical Report*, 121071.
- Do Carmo Barriga, Antonia, Margtins, Ana Filipa, Simoes, Maria Joao & Faustino, Delcio, 2020. "The Covid-19 pandemic: Yet another catalyst for government mass surveillance?", *Social Sciences & Humanities* 2(1), 100096.
- Dodsworth, Laura, 2021. *A state of fear: How the UK government weaponised fear during the Covid-19 pandemic*. London: Pinter and Martin Ltd.
- Farboodi, Maryam, Jarosch, Gregor & Shimer, Robert, 2020. "Internal and external effects of social distancing in a pandemic", *Journal of Economic Theory* 196, 105293.
- Funke, Manuel, Schularik, Morit & Tresbesch, Christoph, 2015. "The political aftermath of financial crises: Going to the extremes", *VoxEU.org*. 21 November 2015. Tillgänglig på: <https://voxeu.org/article/political-aftermath-financial-crises-going-extremes>.
- Gerlach, Stefan & Thul, Joaquin, 2021. "Country characteristics and Covid-19 mortality", *EFG InFOCUS September 2021*.
- George, Edward I., Sun, Dongchu & Ni, Shawn, 2008. "Bayesian stochastic search for VAR model restrictions", *Journal of Econometrics* 142, s. 553-580.
- Ghazvinian, Rofida, Németh, Artur, Stenfors, Irene, Toth, Ervin & Wurm Johansson, Gabriel, 2020. "Viktigt att beräkna bortfallet av endoskopiska undersökningar", *Läkartidningen* 51-53/2020. Tillgänglig på: <https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/12/viktigt-att-berakna-bortfallet-av-endoskopiska-undersokningar/>.
- Golsbee, Austan & Syverson, Chad, 2020. "Fear, lockdown and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020", *University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper 2020:80*.
- Juraneck, Steffen & Zoutman, Floris T., 2021. "The effect of non-pharmaceutical interventions on the demand for health care and mortality: Evidence on COVID-19 in Scandinavia", *Journal of Population Economics* 34(4), s. 1299-1320.
- Hale, Thomas, Angrist, Noam, Goldszmidt, Rafael, Kira, Beatriz, Petherick, Anna, Phillips, Toby, Webster, Samuel, Cameron-Blake, Emily, Hallas, Laura, Majumdar, Saptarshi & Tatlow, Helen, 2021. "A global database of pandemic policies (Oxford COVID-19 government response tracker)", *Nature Human Behaviour* 5, s. 529-538.
- Herby, Jonas, 2021. "A first literature review: Lockdowns only had a small effect on Covid-19", *SSRN Working Paper 3764553*.
- Herby, Jonas., Jonung, Lars & Hanke, Steve, 2022. "A literature review and meta-analysis of the effects of lockdowns on Covid-19 mortality", *John Hopkins Institute for Applied Economics, Global Health, and the Study of Business Enterprise Working Paper SAE/No.200/January2022*.
- Jonung, Lars, 2021. "Hårdare restriktioner är ineffektiva och kostsamma", *Ekonomistas*, 2021-06-14.

- Kofman, Yasmin & Garfin, Dana R., 2020. "Home is not always heaven: The domestic violence crisis amid the Covid-19 pandemic", *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy* 12(S1), s. 199-201.
- Kumar, Anant & Nyar, K. Rajasekharan, 2021. "Covid 19 and its mental health consequences", *Journal of Mental Health* 30(1), 1-2.
- Laven, Luc & Valencia, Fabian, 2018. "Systemic Banking Crises Revisited", *International Monetary Fund Working Paper* 18/206.
- Liu, Jia J., Bao, Yangping, Huang, Xiaolin, Shi, Jie & Lu, Lu, 2020. "Mental Health considerations for children quarantined because of Covid-19", *The Lancet Child and Adolescent Health* 4(5), s. 347-349.
- Ljungqvist, Olle, Nelson Gregg & Demartins, Nicholas, 2020. "The post Covid-19 surgical backlog: Now is the time to implement enhanced recovery after surgery (ERAS)", *World of Surgery* 44, s. 3197-3198.
- Mahase, Elisabeth, 2020. "Covid-19: EU states report 60 % rise in emergency calls about domestic violence", *British Medical Journal (Online)* 369.
- Nepogodiev, Dimitri m.fl., 2020. "Elective surgery cancellations due to the Covid-19 pandemic: global predictive modelling to inform surgical recovery plans", *British Journal of Surgery* 107(11), s. 1440-1449.
- Norrlöf, Carla, 2020. "Is covid-19 a liberal democratic curse? Risks for liberal international order", *Cambridge Review of International Affairs* 33(5), s. 799-813.
- Sang-Wook, Cho, 2020. "Quantifying the impact of nonpharmaceutical interventions during the COVID-19 outbreak: The case of Sweden", *The Econometrics Journal* 3(3), s. 323-344.
- Sebatu, Abiel, Wennberg, Karl, Arora-Jonsson, Stefan & Lindberg, Staffan I., 2020. "Explaining the homogenous diffusion of COVID-19 nonpharmaceutical interventions across heterogeneous countries", *PNAS* 117(35), s. 21201-21208.
- Socialstyrelsen, 2021. *Uppdrag att beskriva och analysera hälsodata för jämförelser kopplade till utbrottet av covid-19 – slutrapport*. Artikelnummer 2021-4-7365.
- SOU 2022:10. *Sverige under pandemin. Volym 1. Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Slutbetänkande av Coronakommissionen*.
- Spagnolo, Giancarlo, Latou, Chiara & Peracchi, Franco, 2021. "Assessing alternative indicators for Covid-19 policy evaluation, with counterfactual for Sweden", *Stockholm School of Economics Working Paper* 2021:55.
- Statsvetenskaplig tidskrift, 2021. *Tema: Coronapandemin – beslutsfattande under våra förhållanden*. Årgång 123, 2021/5.
- Vård- och omsorgsanalys, 2021. "I skuggan av Covid-19. Förändringar i befolkningens vårdkonsumtion tillväxten och storleken på de finans- och penningpolitiska räddningspaketen. Kostnaden i följd av pandemin 2020", *Rapport* 2021:6.



# Mellankommunal samverkan – är det värt det?

*En explorativ ansats*

Gissur Ó Erlingsson & Anders Folkesson

## **Intermunicipal cooperation – is it worth it?**

As the case has been in several other countries, in Sweden, intermunicipal cooperation (IMC) has increased dramatically throughout the past three decades. Actors within the state as well as local government have had high expectations about what IMC may accomplish, ranging from increasing quality of services to lowering costs and facilitating recruitment of expertise. However, there is a dearth of evaluations done on whether IMC actually fulfills such promises in the Swedish context. Against this backdrop, we have conducted a survey directed to municipality executive officers in those 61 municipalities that have formalized cooperation in the area of planning, environment and supervision. Overall, positive experiences are reported: a vast majority perceive that quality of services increase and recruitment is facilitated. However, generally, they do generally not report that costs decrease, but do state that steering becomes more cumbersome with IMC. Considering that we employ a *most likely*-design, the relatively negative findings on costs, as well the observation that host municipalities report more positive experiences than non-host municipalities, our results are intriguing and highlight the need for deepened studies on these particular issues.

## **Inledning**

Den svenska kommunstrukturen har varit föremål för omfattande diskussion och utredande de senaste 15 åren. Men utan att det skrivits särskilt mycket om det har ett slags partiell kommunreform ägt rum, inkrementellt och underifrån och som följd av att kommunernas samverkan i gemensamma nämnder och kommunalförbund ökat kraftigt (jfr Gossas 2004). Sedan gemensamma nämnder blev tillåtet på 1990-talet har mellankommunal

Gissur Ó Erlingsson är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet; Anders Folkesson är verksam vid Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm.  
E-post: gissur.erlingsson@liu.se

samverkan (MKS) varit föremål för diskussion i en rad statliga utredningar, framför allt Ansvarskommittén (SOU 2007:11), Kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72), Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30) och Kommunutredningen (SOU 2020:8). Utredningarna har, om än i olika utsträckning, haft i uppdrag att utvärdera effekterna av mellankommunal samverkan. Men huruvida effekterna har utvärderats är tveksamt. Ett fåtal underlagsrapporter har tagits fram, men i allt väsentligt måste det empiriska bidraget anses vara begränsat i dessa betänkanden.

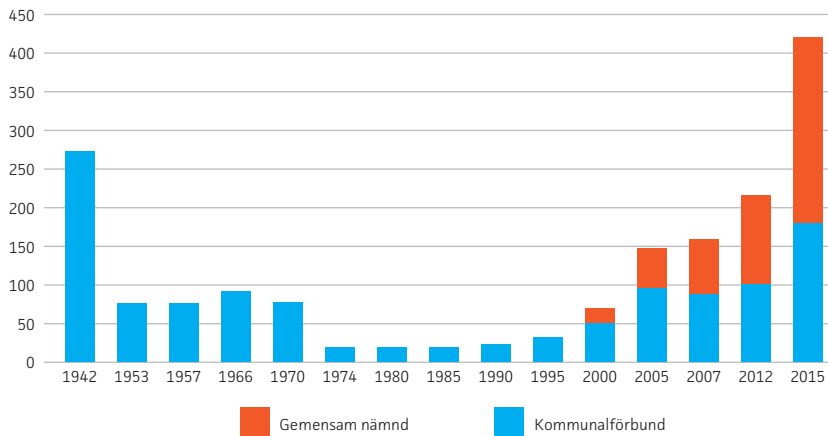
Både Kommunutredningen och Valfärdskommissionen (Fi2021/00984) har understrukit att MKS måste utvärderas. Valfärdskommissionen iakttog, närmast med förvåning, att statsmakten under en lång tid har underröjt hinder för och uppmuntrat till MKS, fastän det i allt väsentligt saknas kunskap om sådana åtgärder verkligen förlöser de vinster de tros leda till. Valfärdskommissionen konstaterade därför att de ”ekonomiska, administrativa, demokratiska, och kvalitativa konsekvenserna av olika former av samverkan behöver analyseras”. Med tanke på hur hastigt MKS ökat de senaste trettio åren, är det hög tid att göra detta.

Det ska sägas att det stigande intresset för att använda MKS knappast är överraskande. Runt om i världen har sådan samverkan ringats in som en lösning på en lång rad politiska problem. Genom de stordriftsfördelar MKS förväntas innebära, är det tänkt att kommunerna ska 1) spara pengar (genom ökad kostnadseffektivitet), 2) stärka kompetensförsörjningen (genom att förenkla rekrytering, inte minst av expertfunktioner), 3) förbättra kvalitet i den service som produceras, och 4) möjliggöra ett breddat utbud av de varor och tjänster som kommuner erbjuder (t.ex. Klok m.fl. 2018, Allers & de Greef 2018). I ljuset av att kommuner världen över spås gå en tuff framtid till mötes, och sålunda står inför svåra prioriterings- och besparingskrav, möter man inte sällan uppfattningen, hos aktörer både i stat och kommun, att MKS är ett ändamålsenligt sätt för kommuner att möta framtiden (Teles & Swianiewicz 2018, Bouckaert & Kuhlman 2016, Bel & Warner 2015). Bland annat har den starka tilltron till MKS gjort att lagar stiftats i exempelvis Italien, Frankrike och Finland som *tvingar* kommuner att samverka. Tvingande samverkan har också nyligen diskuterats i svenska sammanhang, då en utredning (SOU 2020:33) föreslog tvingande samverkan inom gymnasieområdet.

Vi finner den svenska MKS-utvecklingen vara högtintressant. Sverige är en av de få etablerade demokratier som i dag har *fler* kommuner än vad man hade på 1970-talet. De flesta länder har nämligen gått i rakt motsatt riktning och genomfört kommunsammanläggningsreformer (jfr Swianiewicz m.fl. 2017). Huruvida sammanläggningar är svaret på kommunernas framtida utmaningar är emellertid omdiskuterat. Överlag har nämligen empirisk forskning visat att fusioner knappast motsvarat de förväntningar dess anhängare



Figur 1. Antal gemensamma nämnder respektive kommunalförbund 1942–2015



Källa: Folkesson (2017).

haft på dem (Gendzwill m.fl. 2020, Tavares 2018, Erlingsson 2019). Istället för att slå samman kommuner har Sverige mött kommunsektorns utmaningar inkrementellt och genom initiativ underifrån: Sedan 1980-talets mitt har antalet formaliserade samarbeten mellan kommuner i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund successivt ökat, så till den milda grad att Markus Gossas (2004) för snart 20 år sedan beskrev det i termer av en ”partiell kommunreform”. Som framgår av figur 1 har åren sedan Gossas observationer fortsatt präglats av en rejäl tillväxt i både gemensamma nämnder och kommunalförbund.

## Optimism om vad mellankommunal samverkan kan åstadkomma

I den svenska debatten finns flera röster som fäst starka förhoppningar till vad samverkan kan åstadkomma. Exempelvis har juridikprofessorn Joakim Nergelius (2013) framhållit att det han kallar ”smart samverkan” övertrumfar kommunsammanläggningar om man vill stärka kommunernas möjligheter att hantera framtidens utmaningar. Att det finns tilltro till sådana lösningar även från statligt håll illustreras av att statsmakten i etapper underlättat för samverkan. Man har även uppmuntrat till det med olika sorters verktyg: informationsinsatser, allt mer förenklade/mer flexibla regler, liksom stimulansbidrag.

Ett viktigt skäl till att MKS blivit vanligare är att man öppnat för möjligheten att skapa gemensam nämnd men också att konsensus fanns om att utvecklad och fördjupad kommunal samverkan ansågs vara vägen framåt för kommunsektorn. Närhets- och effektivitetsfördelar ansågs vara att föredra framför kommunsammanläggningar. I början av 1990-talet skulle strategin vara att ”söka

samverkanslösningar för att småkommunerna ska kunna bära sitt ansvar” (SOU 1992:63, s. 86), eller som Lennart J. Lundqvist (1995, s. 112) skrev:

Att gå utöver kommunens administrativa gränser ger högre ekonomisk effektivitet. Verksamheter kan drivas till lägre kostnader, eftersom man uppnår stordriftsfördelar. Kommunerna kan både få och ge mer för pengarna. Samtidigt kan den demokratiska närheten behållas ... Samverkansstrategier kan alltså användas för att lösa olika slags resursproblem som kommunerna ställs inför.

Att det än idag finns en stark tilltro till MKS visas av att det förhållandevis nyligen gjorts justeringar i kommunallagen som gjort det enklare för kommunerna att ingå så kallad generell avtalssamverkan (prop 2017/2018: 151).

## Något mer skeptiska perspektiv

Emellertid har det, parallellt med detta, funnits en viss skepsis mot vad MKS verkligen kan åstadkomma. När alla resonemang och analyser var gjorda i Kommunutredningens (SOU 2020:8) slutbetänkande, förhöll sig utredarna förhållandevis reserverade till MKS som en långsiktig lösning på kommunsektorns problem. Argumenten som framfördes var att det idag 1) inte samverkas särskilt mycket om de tunga välfärdsområdena (grundskola och omsorgsverksamheter), 2) att kunskapen om effekterna av samverkan idag är begränsad, och 3) att det finns tydliga styrnings- och demokratiutmaningar kopplade till MKS. Denna skepsis, bland en del annat, låg till grund för att samma utredning ville förmå framför allt ytstora och befolkningsmässigt krympande landsbygdskommuner att frivilligt gå samman genom att locka dem med skuldavskrivningar.

Till de mer reserverade rösterna kan även ett antal internationella studier räknas. En norsk studie fann att huruvida man observerar positiva eller negativa utfall av samverkan beror på något så grundläggande som *vad* man faktiskt samverkar om (Holum & Jacobsen 2016). Detta är för övrigt en iakttagelse som allt oftare har börjat förekomma i den internationella empiriska litteraturen om MKS (t.ex. Aldag m.fl. 2019), där tesen är att olika verksamhetsområden har skilda kostnadskurvor för *när* en ändamålsenlig storlek på verksamheten uppnås. En annan kritisk aspekt uppmärksammas av Blåka (2017). Fördelarna med samverkan tycks avta *ju fler* kommuner som ingår i samarbetsarrangemanget. Detta, att antalet kommuner kan försvåra samverkan, finns underliggande i en av Kommunutredningens underlagsrapporter, där Thomasson (2018) vänder och vrider på faktorer som kan sätta käppar i hjulet för MKS. De transaktionskostnader som är förknippade med samverkan – exempelvis för förhandling, övervakning/granskning/kontroll, samt styrning och koordinering – kan antas bli högre ju fler kommuner som är inblandade.

Till detta kommer att storleken på kommuner tycks kunna ha betydelse. En tysk studie (Blaeschke och Haug 2017) fann att stordriftsfördelar i samverkan återfanns bara hos de allra minsta kommunerna. Till detta ska Kommunutredningens (SOU 2020:8) analys läggas. Den fann att kostnadseffektivitet som följd av MKS inom räddningstjänst bara återfanns i storstads- och storstadsnära kommuner. En annan aspekt av storlek är att maktförhållanden inom ett samverkansorgan som MKS kan påverka hur vinsterna inom samverkansarrangemanget fördelas (jfr Arntsen m.fl. 2021). I de fall relationerna är asymmetriska skulle större kommuner kunna få mer att säga till om, och exempelvis förhandla sig till värdskap för samverkan och/eller servicepunkter koncentrerade inom just deras egna gränser. Maktasymmetrin skulle eventuellt kunna vara till nackdel för de mindre och förhandlingsmässigt svagare kommunerna. Men det går att formulera en rakt motsatt hypotes: det är inte omöjligt att tänka sig att de mindre kommunerna aktivt söker sig till samarbeten med större och mer bärkraftiga kommuner just för att dra nytta av den expertis och stordrift som redan finns till städes och därför är det de mindre som relativt sett vinner mest på samverkan.

## **Stämmer det optimistiska eller skeptiska perspektivet bäst med kommundirektörers erfarenheter?**

I figur 1 har vi visat att MKS – i form av gemensam nämnd och kommunalförbund – ökat dramatiskt de gångna trettio åren. Likaså är det känt att det som ibland kallas ”lös” samverkan – dvs. olika avtal och utbyten – är *ännu* vanligare: för drygt 10 år sedan uppskattades det att detta utgjorde nästan 75 procent av all samverkan i kommunsektorn (jfr Mattisson & Knutsson 2015). Mot bakgrund av att så många i stat och kommun ser fördelarna med samverkan – indikerat bland annat av statsmaktens regelförenklingar och kommunernas ökande vilja att samverka – är det beklagligt att svenska effektstudier är så sällsynta.

Det finns starka förväntningar från politisk håll om vad MKS ska kunna åstadkomma. Samtidigt finns det tveksamheter såväl empiriskt som teoretiskt om vad MKS verkligen kan åstadkomma. Till det kommer att det finns begränsat med effektstudier i svensk kontext. Mot den bakgrunden är vårt ärende här att bidra med ny kunskap på detta område. Denna nya kunskap försöker vi nå genom att besvara fyra frågor:

- Upplever kommuner som samverkar att MKS infriar de löften som teorierna på området stipulerar: att verksamhetens kvalitet stärks, att pengar sparas och att kompetensförsörjningen förbättras?
- Upplever kommuner som samverkar att MKS för med sig den stora nackdel som ofta lyfts fram, nämligen att styrbarheten över den verksamhet man samverkar om försämras?

- Är vinsterna med samverkan jämlikt fördelade inom ett samverkansarrangemang, det vill säga, får ”vanliga” medlemskommuner ut samma nytta som som värdkommunerna?
- Spelar det roll om MKS organiseras som kommunalförbund eller gemensam nämnd?

Givet hur vårt datamaterial ser ut har studien en explorativ karaktär. Materialet vi använder är av en sådan art att vi inte utan vidare kan överföra resultaten till andra typer av MKS än dem som står i fokus för undersökningen. Däremot är vi övertygade om att de oväntade resultat vi redogör för gör att vi har identifierat viktiga områden, och därmed spännande forskningsfrågor, för framtida studier att ta sig an. Vi menar att våra resultat, i ljuset av bristen på svenska effektstudier, också utgör lite mer av en fast punkt att knyta den dagspolitiska förvaltningsdebatten om MKS till. Med andra ord hoppas vi att studien åtminstone delvis täcker en lucka i ett relativt outforskat men dagspolitiskt mycket viktigt område i svensk politik.

Resultaten bygger på en enkätundersökning som genomfördes under perioden november 2019 till januari 2020.<sup>1</sup> Det finns vissa begränsningar med ett enkätupplägg. Vi studerar inte objektiva utfallsdata (alltså eventuella besparingar i kronor och ören, verkliga indikatorer på kvalitet i verksamheten med mera). Fokus är på uppfattningar, utsagor från kommundirektörer. Kommundirektörer är personer som ibland kan vara något fjärrade från den operativa verksamheten i MKS – i synnerhet i de fall de hör hemma i en kommun som inte representerar värdkommunen. Kommundirektörer kan också ha incitament att porträttera sin egen organisations resultat – kommunens – i positiva ordalag.

Med denna begränsning på bordet, framhärdar vi i att studien har god potential att frambringa ny kunskap. För det första saknas, som sagt, i allt väsentligt studier som *alls* ställt frågor om effekterna av MKS. Det finns oss veterligen bara två svenska undersökningar som använt sig av objektiva indikatorer. Den ena är Kommunutredningens (SOU 2020:8) analys av kostnader för MKS inom räddningstjänsten. Den övergripande slutsatsen där var att det inte går att säga att MKS är mer kostnadseffektivt än vad det skulle vara att driva verksamheten i egen regi. Den andra är Flemgårds (2019) analys av effekter av MKS för livsmedelskontroller. Likt Kommunutredningen finner han att det är svårt att säga om samverkan påverkar verksamhetens effektivitet.

1 Enkätutskicket ombesörjdes av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enkäten riktades till samtliga kommundirektörer i kommuner som samverkar i förbund eller gemensam nämnd inom miljö-, bygg- och/eller tillsynsområdet. Tre påminnelser skickades ut. När enkäten stängdes hade 49 enkäter besvarats vilket motsvarar en svarsfrekvens om 80 procent. Sammanlagt 61 kommuner återfinns i denna population som tillsammans samverkar i 21 MKS. Sju av dessa utgjordes av kommunalförbund och 14 av gemensam nämnd. En organisation hade enbart en gemensam förvaltningsorganisation.

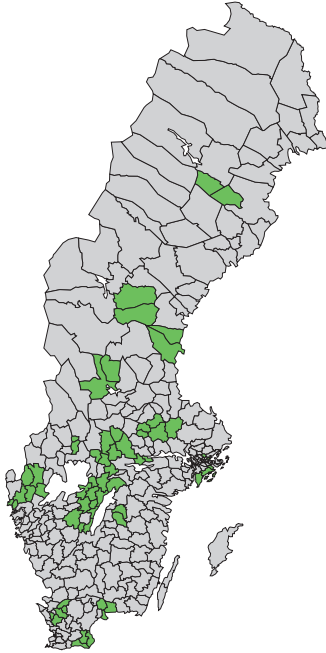
Därutöver finns åtminstone två studier som använt sig av ett begränsat antal kvalitativa intervjuer (som per definition också bygger på utsagor, centrala aktörers uppfattningar, om effekterna av MKS). Den första är Mattisson och Knutsson (2015) som, efter att ha intervjuat nio kommunstyrelseordförande och nio kommunchef, når slutsatsen att det ”står klart att samverkan uppskattas som en verkningsfull strategi av de kommunala aktörerna”. Den andra är Bergman (2013), som – efter att ha intervjuat en handfull ledande företrädare – är mer bekymrad. Han menar sig knappt se positiva ekonomiska effekter, men att förutsättningarna för kompetensförsörjning tycks ha förbättrats.

Då forskningsfältet består av så få studier, och enkätstudier till dags dato saknas, försvarar vår undersökning sin plats i det svenska forskningslandskapet genom att den kompletterar de kvantitativa studierna som använt objektiva indikatorer och de kvalitativa fåfallstudierna. Det faktum att kommundirektörer kan tänkas vilja måla sin kommuns MKS i ljusare färger skulle faktiskt dessutom kunna vändas till forskningsuppläggets fördel: När ett upplägg *ex ante* är riggat för en allmänt positiv bild av MKS, kommer eventuella avvikelser från ett förväntat positivt mönster att vara särskilt intressanta att granska närmare och sätta strålkastarljuset på.

Skälet till att just miljö- och tillsynsområdet har valts ut, är att det är ett verksamhetsområde som innehåller många samverkansorgan (endast räddningstjänsten har fler). Det skapar förutsättningar för en någorlunda intressant deskriptiv statistisk redovisning. Det är också en rätt så teknisk verksamhet präglad av förhållandevis lågt handlingsutrymme och är tillika hårt lag- och regelstyrt. Jämfört med flera andra kommunala verksamheter är frågorna som ombesörjs här lågpolitiserade. Teorin på området, samt den internationella empiriska litteraturen, säger att det är just inom sådana områden det torde vara lättare att dels samarbeta (lägre transaktionskostnader), dels uppnå stor-driftsfördelar. Det är också områden som har en hög andel specialister, vilket ställer höga krav på kompetensförsörjning.

Vi hävdar därför att kombinationen av ett tekniskt, lagreglerat och lågpolitiserat område *och* det faktum att enkäten skickats till individer som sannolikt har incitament att svara positivt på frågorna, gör att vårt upplägg får de fördelar som kännetecknar en så kallad *most likely*-design. Det gör att om vi bekräftar de teoretiska förväntningarna (alltså att vi ser att svaren pekar mot att verksamhetens kvalitet förbättras, pengar sparas, kompetensförsörjningen stärks – men att styrningen försvagas), så är det bara i enlighet med den vedertagna uppfattningen i den offentliga debatten. Hittar vi däremot *avvikelser* från det förväntade positiva mönstret, är detta överraskande, spännande och värt att gräva djupare i för framtida studier.

Figur 2. De 61 kommuner som samverkar i förbund eller nämnd inom miljö, bygg eller tillsyn



Figur 2 ovan visar var de 61 medlemskommunerna<sup>2</sup> i förbund eller gemensamma nämnder är belägna. Det är framför allt relativt små kommuner som samverkar. Knappt hälften har färre än 10 000 invånare, bara 16 av de 61 samverkande kommunerna har fler än 20 000 invånare.

## Överlag förväntade observationer – men några överraskande avvikelser

Nedan redovisas resultaten i tur och ordning. Först besvaras frågan om kommundirektörerna anser att kvaliteten i verksamheten stärkts genom MKS och om kostnadsutvecklingen förbättrats, sedan om man upplever att kompetensförsörjningen förbättrats och avslutningsvis, om kommunens möjlighet att styra verksamheten försämrats. I tabellerna presenteras resultaten enligt följande: 1) total andel svarande per svarskategori, 2) skillnader

2 Arboga, Askersund, Avesta, Bengtsfors, Bjuv, Boxholm, Bräcke, Dals-Ed, Fagersta, Falköping, Forshaga, Färgelanda, Gullspång, Habo, Haninge, Heby, Hjo, Hudiksvall, Hällefors, Karlsborg, Karlshamn, Karlskoga, Klippan, Kungsör, Laxå, Lekeberg, Lindsberg, Ljusnarsberg, Lysekil, Malå, Mariestad, Mellerud, Mjölby, Mora, Mullsjö, Munkedal, Munkfors, Nora, Norberg, Nordanstig, Norsjö, Nynäshamn, Olofström, Orsa, Perstorp, Sala, Simrishamn, Skövde, Sotenäs, Storfors, Svalöv, Sölvesborg, Tibro, Tomelilla, Tyresö, Täby, Töreboda, Vaxholm, Ystad, Ånge och Örskällunga.

i svar mellan värdkommun vs. “vanlig” medlemskommun, och slutligen 3) skillnader i svar med avseende på kommunstorlek (färre eller fler än 10 000 invånare).

### UPPLEVER MAN ATT KVALITETEN STÄRKTS?

Den övervägande majoriteten – eller representanter för tre av fyra kommuner – menar att kvaliteten har förbättrats som följd av samverkan. Ingen svarar att de upplever att kvaliteten har försämrats. Kommuner med färre än 10 000 invånare rapporterar mer positiva svar än de större kommunerna, där nästan hälften av de (relativt sett) mindre menar att kvaliteten har förbättrats mycket. Motsvarande siffra för kommuner med fler än 10 000 invånare är 23 procent. Båda dessa resultat går i linje med vad som kan förväntas utifrån teorier om, och generell argumentation för, MKS.

Så, går man på respondenternas upplevelse av samverkan står det bortom allt tvivel att de allra flesta anser att MKS har förbättrat verksamhetens kvalitet. Bryter man ned resultatet på kommunegenskaper, ser man att de som representerar mindre kommuner upplever större positiva effekter. Vi ser bara en liten skillnad mellan värdkommuner och medlemskommuner, där värdkommunerna i högre grad uppger “förbättrat något”-svaret; men summan för kategorierna förbättrat mycket och något är nästan på samma nivå.

Tabell 1. Stärker samverkan kvaliteten i verksamheten?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	35%	41%	31%	23%	48%
Förbättrat något	41%	35%	44%	54%	26%
Ingen förändring	12%	12%	13%	8%	17%
Försämrat något	0%	0%	0%	0%	0%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	12%	12%	13%	15%	9%

*Kommentar:* Av de svarande kommunerna har 23 färre än 10 000 invånare och 26 fler än 10 000.

### UPPLEVER MAN ATT KOSTNADERNA MINSKAT?

Frågan om hur MKS har påverkat kostnadsutvecklingen är den som respondenterna har haft allra besvärligast att bedöma. Var fjärde har fallit för vet ej-alternativet. Till detta kommer att något fler, eller 27 procent, svarar ingen förändring. Noterbart är också skillnaderna mellan värd- och medlemskommuner: bland de förra anser nästan 60 procent att kostnadsutvecklingen har förbättrats – motsvarande siffra bland medlemskommunerna är bara 25 procent. Nästan var femte tillfrågad kommundirektör menar att samverkan försämrat kostnadsutvecklingen något, alltså, gjort verksamheten lite dyrare.

Avseende uppfattningen om kostnadsutvecklingen ser vi de mest påtagliga skillnaderna mellan värd- och medlemskommunerna. Skillnaderna är slående. De ger goda skäl att i framtida studier gräva vidare i den underdiskuterade frågan hur effekterna av MKS fördelas mellan olika samverkande kommuner, både när det gäller storlek och relationen mellan värd- och medlemskommun.

Tabell 2. Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat verksamhetens kostnadsutveckling?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	10%	24%	3%	12%	9%
Förbättrat något	27%	35%	22%	31%	22%
Ingen förändring	27%	29%	25%	15%	39%
Försämrat något	12%	0%	19%	12%	13%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	24%	12%	31%	31%	17%

### UPPLEVER MAN FÖRBÄTTRAD KOMPETENSFÖRSÖRJNING?

Den uppfattade positiva effekten på kompetensförsörjningen är ungefär lika stor som den för den uppfattade effekten på verksamhetens kvalitet. Fler än hälften av kommunernas representanter, eller 55 procent, svarar att samverkan har förbättrat kompetensförsörjningen mycket och 31 procent att den har förbättrats något. Den uppfattade tillfredsställelsen med kompetensförsörjningen är mest uttalad i de mindre kommunerna. Sju av tio respondenter från kommuner med färre än 10 000 invånare menar att kompetensförsörjningen har förbättrats mycket. En tankeväckande iakttagelse är att medlemskommunerna är mer nöjda med kompetensförsörjningen än värdkommunen. Här ser vi alltså det omvända mönstret jämfört med synen på kostnadsutveckling som rapporterades ovan. 59 procent av representanterna för medlemskommuner anser att kompetensförsörjningen förbättrats mycket, att jämföra med 47 procent för värdkommunerna.

Tabell 3. Hur har samverkan inom bygg, miljö- och tillsyn påverkat kompetensförsörjningen?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	55%	47%	59%	42%	70%
Förbättrat något	31%	47%	22%	42%	17%
Ingen förändring	8%	0%	13%	8%	9%
Försämrat något	2%	0%	3%	0%	4%
Försämrat mycket	0%	0%	0%	0%	0%
Vet ej	4%	6%	3%	8%	0%



## PÅVERKAS STYRBARHETEN NEGATIVT?

Fram till och med nu har vi fokuserat på det som MKS, enligt teorin om stordriftsfördelar, bör kunna åstadkomma: stärka kvaliteten i verksamheten, sänka kostnaderna och förbättra kompetensförsörjningen. Låt oss så nu vända oss till den fråga som rör en teoretiskt förväntad försämring: påverkan på styrbarhet av verksamheten. Här svarar cirka hälften av kommunerna att styrbarheten har *försämrats*, medan 31 procent svarar att läget är oförändrat. 14 procent menar att det skett en positiv förändring – alltså, att MKS förbättrat styrningen. Överlag kan man sålunda tala om en liten kantring mot negativa erfarenheter – en liten majoritet av respondenterna upplever att MKS försämrar styrbarheten. Detta är i linje med tidigare studier på området. Exempelvis beskrev Mattisson och Knutsson (2015) tendenser till att samverkansorganen börjar leva sitt eget liv, med risk för att de blir en ”stat i staten”. Meltzer och Kastberg Weischelberger (2021) uppmärksammade å sin sida en rad styrningsrelaterade dilemman i sina fallstudier, bland annat att samverkande kommuner dels kan ha svårt att enas om ett gemensamt mål för verksamheten, dels kan vara oeniga om vad i verksamheten som bör prioriteras.

En spännande notering är härvid att värdkommuner, alltså de kommuner där kommunalförbundet eller den gemensamma nämnden är lokaliserad, är betydligt mer positiva. Här är andelen positiva svar lika stor som andelen negativa. Knappt hälften (47 procent) av värdkommuner svarar att det är oförändrat. Bland medlemskommuner anser bara nio procent att styrningen förbättrats, medan 62 procent anser att en försämring skett. Skillnader utifrån kommunernas invånarantal är små.

Tabell 4. Hur har samverkan inom bygg, miljö och tillsyn påverkat styrbarhet?

	Totalt	Värdkommun	Medlemskommun	>10k inv	<10k inv
Förbättrat mycket	6%	12%	3%	4%	9%
Förbättrat något	8%	12%	6%	12%	4%
Ingen förändring	31%	47%	22%	27%	35%
Försämrat något	43%	18%	56%	42%	43%
Försämrat mycket	6%	6%	6%	8%	4%
Vet ej	6%	6%	6%	8%	4%

## SAMMANFATTANDE OBSERVATIONER

Övergripande går två av resultaten tydligt i den riktning som enligt allmänna teoretiska förväntningar om att MKS leder till stordrift var att vänta: 76 procent av de svarande kommundirektörerna ansåg att verksamhetens kvalitet förbättrats något eller mycket, 86 procent att kompetensförsörjningen förbättrats något eller mycket.

Vad som däremot överraskar är hur olika de svarande upplever att kostnadsutvecklingen har påverkats av MKS. Endast 37 procent ansåg att den

förbättrats något eller mycket. Det måste anses vara en anmärkningsvärt låg siffra, åtminstone sett till hur viktigt argumentet om kostnadsbesparing varit i debatten som historiskt sett omgärdat MKS. Sammanlagt 39 procent svarade ingen förändring eller att den försämrats något. Hela 24 procent valde vet ej-alternativet. I sammanhanget är detta talande – det alternativet valdes inte i någon särskilt hög utsträckning för de andra frågorna.

En annan tankeväckande observation är att våra resultat utmanar föreställningen om att MKS är ett homogent fenomen som gynnar alla kommuner i ungefär samma utsträckning. Detta märks när vi bryter ned svaren på två kommunegenskaper: om man har fler eller färre än 10 000 invånare och om kommunerna är värdkommuner eller inte. Det förefaller som om de (relativt sett) mindre kommunerna har en något mer positiv syn på samverkan, och det gäller över hela linjen, jämfört med de (relativt sett) större kommunerna. I regel svarade dessutom representanter för värdkommuner något mer positivt än medlemskommuner. Dessa skillnader var särskilt påtagliga när det kommer till uppfattningar om kostnadsutveckling.

Slutligen har vårt material gett oss möjlighet att se om det finns några skillnader mellan kommuner som valt att organisera sig i kommunalförbund kontra gemensam nämnd. Sju av de MKS som finns i materialet utgör kommunalförbund medan 14 utgör gemensam nämnd. Det är förstås ett lågt antal för att göra några stora poänger av. Därför har vi avstått från att redovisa resultatet nedbrutet på organisationsform. Med det sagt, finns två observationer som vi vill lyfta fram. Den första är att av de kommuner som organiserar sig i kommunalförbund, är det fler som upplever att styrningen försämrats (57 procent i förhållande till 42 procent för dem som valt gemensamt nämnd). Den andra är att av de kommuner som organiserar sig i kommunalförbund, är det fler som anser att kostnadsutvecklingen försämrats (och omvänt, färre att det har förbättrats). Att dessa skillnader finns är tankeväckande och utgör avgjort en aspekt som det är värt att fördjupa sig i vid framtida studier.

## Vilka lärdomar kan vi dra av resultaten?

Vad kan och vad kan vi inte lära oss av resultaten? Tillvägagångssättet har begränsningar som gör att vi inte kan säga något om *verkliga* effekter av MKS. Studien bygger som sagt på enkätsvar – alltså uppfattningar, utsagor – och det från ett enda tillfälle. Till detta kommer att vi bara vänt oss till samverkande kommuner, varför det saknas jämförelsepunkt för icke-samverkande kommuner.

Givet begränsningarna och den data vi har arbetat med, ska studien betraktas som explorativ och inspirerat av ett så kallat *most likely*-upplägg. Den har utformats för att ge så goda förutsättningar som möjligt att bekräfta de förväntningar som omgärdat MKS, dels i teorier om stordriftsfördelar, dels

i den allmänt optimistiska debatten om MKS:s nytta. Upplägget ska ses som *most likely* för att verksamheterna (miljö, bygg, tillsyn) är ganska tekniska till sin karaktär, lagreglerade och knappast politiskt brännheta, i tillägg till att de är beroende av specialistfunktioner. Tidigare forskning påstår att den typen av förutsättningar ska göra det lättare att samverka då transaktionskostnaderna är lägre än de MKS som är präglade av motsatsen, liksom göra det enklare att skörda frukterna av stordrift. Upplägget ska även ses som *most likely* för att vi vänt oss till kommundirektörer, som nog måste anses vara *stakeholders* med visst intresse av att måla en ljus bild av MKS, alternativt styrs av så kallad bekräftelsebias (att de kan ha en tendens till att vilja se fördelar av sådant man investerat i och vara relativt blinda för avigsidorna med MKS).

Det finurliga med ett *most likely*-upplägg är att avvikelser från ett förväntat mönster blir spännande och därför intressanta för framtida analyser. Och det är just häri motivet för vår studie finns – den explorativa ambitionen att söka efter särskilt spännande områden att borra i framgent.

På tre områden fick vi de svar vi förväntade oss. Den stora majoriteten av kommundirektörerna säger att kvaliteten i verksamheterna stärkts, att kompetensförsörjningen underlättats, och – också det i linje med våra förväntningar – att styrningen av verksamheterna försämrats något. Emellertid förvånade tre av resultaten oss. Det första rör kostnadsutvecklingen. Här var det få som ansåg att MKS förbättrat situationen. Snarare var kostnaden oförändrad eller till och med upplevdes ha ökat; en fjärdedel ansåg emellertid att de inte kunde svara på frågan (svarade vet ej). Sett till hur sällan vet ej-alternativet valdes för de övriga frågorna, måste bilden av uppfattade kostnader sägas vara splittrad.

Det andra oväntade resultatet rör den i litteraturen illa uppmärksammade frågan om ifall vinster inom ett och samma samverkansarrangemang är jämnt eller asymmetriskt fördelade. Här kan vi notera att värdkommunerna ställer sig mer positiva än ”vanliga” medlemskommuner. Den tredje observationen rör det faktum att hållningen är relativt mer positiv från de mindre kommunernas sida (med färre än 10 000 invånare), jämfört med de större (med över 10 000 invånare). Detta går visserligen i linje med några tidigare internationella studier, men avviker från Kommunutredningens (SOU 2020:8) slutsats, där kommuner i storstadsregioner hade störst ekonomisk nytta av MKS (då, inom räddningstjänst).

En sidoeffekt av vårt explorativa angreppssätt var att vi fick möjlighet att se om det fanns några skillnader i MKS som valt att organisera sig i kommunalförbund kontra gemensam nämnd. N-talet är förstås lågt för att kunna säga något med säkerhet, men här gjordes två iakttagelser vi finner det motiverat att lyfta fram: MKS i form av kommunalförbund upplever i relativt sett större utsträckning (än MKS i gemensam nämnd) att styrningen försämrats, och att kostnadsutvecklingen inte förbättras.

\* \* \*

Mot bakgrund av våra resultat, hur bör morgondagens forskningsagenda se ut för den som vill studera MKS i Sverige? Vi vill avslutningsvis framhålla fyra saker:

*För det första:* en färsk forskningsöversikt över litteraturen om effekterna av MKS (Erlingsson m.fl. 2021) underströk att kvantitativa studier, som strävar efter att fånga kausalitet, är lättträknade. Detta är särskilt tydligt för den nordiska forskningen. Det är vanligt att effektstudierna bygger på intervjuer eller enkäter som riktas till högt uppsatta politiker och tjänstemän. Typiskt genomförs intervjuer och enkäter vid ett enda tillfälle och analyseras sedan med tvärsnittsanalys. Vi har redan uppmärksammat begränsningarna med ett sådant tillvägagångssätt, och vill därför understryka vikten av att finna objektiva indikatorer för det man vill mäta (kostnader, kvalitet, breddat utbud, kompetensförsörjning) för att kunna skapa en bättre förståelse för effekterna av MKS. Likaså reagerar vi på den allmänna bristen på längre tidsserieanalyser. Merparten av undersökningarna försöker fånga effekterna av MKS inom en rätt så begränsad tidsrymd. Hypotesen att MKS kan ha effekter – såväl avsedda som oavsedda – är inte orimlig, men först på sikt, dvs att de uppträder efter en längre tidsperiod. Forskaren riskerar naturligtvis att missa detta när tidsperspektivet är kort.

*För det andra:* tendensen i vårt material, att värdkommuner är något mer positiva än medlemskommuner, understryker att det behövs studier av asymmetrier inom MKS. De få inhemska studier som finns, och de allra flesta internationella, intresserar sig för aggregerade utfall: hur en given MKS som sammanhållen enhet fungerar. Men frågan är i vilken utsträckning effekterna av samverkan är enhetliga, alltså jämnt fördelade, bland de samverkande kommunerna? Påverkas verkligen kostnader och kvalitet i verksamheten likadant hos ingående parter?

Flera hypoteser aktualiseras för sådana studier: a) att mindre kommuner åker snålskjuts och vinner på samarbetet med en större och dominerande kommun, eller b) att den dominerande kommunen diktar villkor med starkare förhandlingskraft och därmed drar de största fördelarna. Som vi sett kan man också tänka sig att *vem* som ges rollen som värdkommun inverkar på fördelningen av vinster i ett MKS-arrangemang. Det gäller för övrigt samverkan mellan lika stora och jämbördiga parter: kan det vara så att värdkommuner i större utsträckning än andra drar fördel av samverkan? Både frågan om storleks- och maktasymmetrier och frågan om värdkommun förtjänar närmare utredning när det gäller frågor om vem som drar störst nytta av MKS.

*För det tredje,* i internationella studier, men kanske ännu mer uttalat i den svenska MKS-debatten, förekommer en oro för MKS (förväntade) negativa inverkan på styrning och demokrati. Teoretiskt sett verkar de flesta vara överens om att oron är befogad, eftersom verksamheten lyfts ytterligare ett steg längre

bort från fullmäktiges omedelbara kontroll och styrning – och dessutom sker i samverkan med en eller ett par andra kommuner. Emellertid är det slående hur utbredd tvärsäkerheten är om att det rör sig om en självklar minuspost att räkna med. Illustrativt är Ansvarskommitténs slutbetänkande (2007:10, s. 22). Här konstaterades att MKS bidrar till en otydlig samhällsorganisation där ansvarsutkrävandet blir svagare. Ju mer kommuner samverkar, och ju mer fördjupad denna samverkan blir, desto mindre blir medborgarens insyn i organisationen och arbetsprocesserna – och dessutom, ansåg man, urholkar MKS självstyrelsevärdet. Starkt kritiska reflektioner kring demokratispekten av MKS lyfts även fram av Kommunutredningen (SOU 2020:8, s. 394ff; s. 507). Men notera att denna teoretiskt verbaliserade oro – med undantag av några studentuppsatser – alltid är renodlat konceptuell; antagandet utsätts i princip aldrig för empirisk prövning. Det vore därför välkommet med studier som kreativt utvecklade en forskningsdesign med ambition att fånga hur demokratin empiriskt påverkas av samverkan och inte bara reflexmässigt utgå från att försvagad demokrati automatiskt blir följderna av MKS. Här kunde man t.ex. finna verktyg för att jämföra hur traditionella nämnder är demokratiskt legitimerade, liksom institutioner som kommunala bolag eller övernationella samarbetsarrangemang.

*För det fjärde:* det tycks slutligen finnas goda skäl att studera skillnader mellan kommunalförbund och gemensam nämnd. Vad förklarar att det ena väljs över det andra? Och håller indikationerna från vår deskriptiva analys av enkätsvaren – att förbund förefaller något mer svårstyrda och har något svårare för att ge positiva ekonomiska effekter? Vad för slags teori kan i så fall förklara sådana skillnader i utfall mellan olika sätt att organisera ett MKS? Detta är frågor vi gärna ser att framtida forskning tar sig an. Vi ser även gärna att man uppmärksammar gemensamt ägda bolag som organisationsform.

## Referenser

- Aldag, Austin M., Warner, Mildred E. & Bel, Germá, 2019. "It Depends on What You Share: The Elusive Cost Savings from Service Sharing", *Journal of Public Administration Research and Theory* 30(2), s. 275–289.
- Allers, Maarten A. & de Greef, J. A., 2018. "Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels", *Local Government Studies* 44(1), s. 127–150.
- Arntsen, Bjørnulf, Torjesen, Dag Olaf & Karlsen, Tor-Ivar, 2021. "Asymmetry in Intermunicipal Cooperation in Health Services—How Does It Affect Service Quality and Autonomy?", *Social Science & Medicine* 273, 113744.
- Bel, Germá & Warner, Mildred E., 2015. "Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence", *Public Administration* 93(1), s. 52–67.
- Bergman, Erik, 2013. *Interkommunal samverkan: en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Förvaltningshögskolans rapport nr 126. Göteborg: Göteborgs universitet.

- Blaeschke, Frédéric & Haug, Peter, 2017. "Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? A Conditional Metafrontier Approach for the Hessian Wastewater Sector", *Local Government Studies* 44(1), s. 151-171.
- Blåka, Sara, 2017. "Does Cooperation Affect Service Delivery Costs? Evidence from Fire Services in Norway", *Public Administration* 95(4), s. 1092-1106.
- Bouckaert, Geert & Kuhlman, Sabine, 2016. "Introduction", i Geert Bouckaert & Sabine Kuhlman (red.), *Local Public Sector Reforms in Times Of Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Erlingsson, Gissur, 2019. "Något att läsa innan du slår samman kommuner", *Arena* Essä. Hämtad från: <https://www.dagensarena.se/essa/nagot-att-lasa-innan-du-slar-samman-kommuner/>.
- Flemgård, Johan, 2019. "Effekter av mellankommunal samverkan: om skalfördelar och demokratiska implikationer", masteruppsats. Linköping: Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet.
- Folkesson, Anders, 2017. "Mellankommunal samverkan – den bortglömda kommunreformen". Blogginlägg, *Politologerna*. Tillgänglig på: <https://politologerna.wordpress.com/2017/12/16/lucka-16-mellankommunal-samverkan-den-bortglomda-kommunreformen/>.
- Gendzwill, Adam, Kurniewicz, Anna & Swianiewicz, Pawel, 2021. "The Impact of Municipal Territorial Reforms on the Economic Performance of Local Governments. A Systematic Review of Quasi-experimental Studies", *Space and Polity* 25(1), s. 37-56.
- Gossas, Markus, 2004. "En kommunreform för 2000-talet", *Kommunal ekonomi och politik* 8(1), s. 27-49.
- Holum, Marthe L. & Jakobsen, Tor G., 2016. "Inter-municipal Cooperation and Satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study", *International Journal of Public Administration* 39, s. 597-609.
- Klok, Pieter-Jan, Boogers, Marcel, Denters, Bas & Sanders, Maurits, 2018. "Intermunicipal Cooperation in the Netherlands", i Teles, Felipe & Swianiewicz, Pawel (red.), *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Lundqvist, Lennart J., 1995. "Kommunal samverkan: ett strategival i tiden", i Lundqvist, Lennart J. & Pierre, Jon (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mattison, Ola & Knutsson, Hans, 2015. "Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur", i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Meltzer, Isabell & Kastberg Weichselberger, Gustaf, 2021. *Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie*. KFI Rapport 165. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Nergelius, Joakim, 2013. *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Prop 2017/2018:151. *En generell rätt till avtalssamverkan*.
- SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie*. Betänkande av Regionutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling*. Slutbetänkande av Kommunala kompetensutredningen. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati*. Slutbetänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner: med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2020:33. *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Swianiewicz, Pawel, Gendzwill, Adam & Zardi, Alfonso, 2017. *Territorial Reforms in Europe: Does size matter?* Bryssel: Centre for expertise for local government reform.
- Tavares, Antonio F., 2018. "Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review", 22(1), s. 5–15.
- Teles, Felipe & Swianiewicz, Pawel, 2018. *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Thomasson, Anna, 2018. "Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt". Lund: Ekonomihögskolan, Lunds universitet.





# EU:s nya ”därbyråkrati”?

## *Svenska tjänstemäns dilemman under Frontex-uppdrag 2014–2017*

Kajsa Hammargård

### **The EU's new “there-bureaucracy”? Dilemmas of Swedish civil servants during Frontex missions from 2014–2017.**

Since the refugee crisis in 2015, many member states officials have been allocated to Frontex missions in southern Europe. These officials perform tasks traditionally carried out by street-level bureaucrats in a national setting. This indicates that a new type of EU-sanctioned public administration is taking place in EU member states performed by officials from different member states. Drawing on Michael Lipsky's work on the dilemmas of street-level bureaucracy combined with conclusions from previous research on international missions, this study explores this bureaucratic hybrid, characterized by the dilemmas of street-level bureaucracy and those of international missions. The empirical focus of the study is on the Swedish coast guard and police allocated to Frontex missions from 2014–2017. It argues that the expansion of Frontex activities in European member states calls for a debate on the role of these officials in a democratic society and the implications for continued European governance.

## **Inledning**

Gränsbevakningsmyndigheten Frontex är en av Europeiska unionens (EU:s) byråer. Sedan den globala migrationskrisen 2014–2015 har den fått stärkt mandat och utökade resurser. Mellan 2014 och 2020 har myndighetens budget mer än fördubblats, från 143 miljoner euro till 450 miljoner euro. I och med införandet av den nya Frontexförordningen,<sup>1</sup> som i reviderad form

1 Frontexförordningen reglerar myndighetens verksamhet. Den förordning som reglerar Frontex verksamhet har förnyats under den tidsperiod som studien beskriver, från (EU)1052/2013 till (EU) 2016/1624, och sedan till PE/33/2019/REV/1.

Kajsa Hammargård är verksam vid Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer, Stockholms universitet.

E-post: kajsa.hammargard@ekohist.su.se

antogs av EU:s råd den första april 2019, förväntas byrån gradvis få ytterligare stärkt mandat och väsentligt ökande resurser för sin operativa verksamhet. En permanent kår med europeiska gräns- och kustbevakare samt experter inom gränsområdet har inrättats och togs i bruk från och med januari 2021. Personalstyrkan för operativa uppdrag planeras att 2027 uppgå till totalt 10 000 personer (Europaparlamentet & Rådet 2019). Det rör sig alltså om en omfattande förvaltningsapparat.

Som förvaltningsmyndighet betraktad har Frontex vissa intressanta särdrag. Inom ramen för dess operationsverksamhet har tjänstemän från olika länder i Europa arbetat med att ta emot migranter, bedriva sjöräddning och utföra gränsbevakning i de medlemsstater som drabbats hårdast av de stora flyktingströmmarna. Med andra ord: uppgifter som traditionellt utförts av nationella myndigheter har i tilltagande utsträckning överförts på tjänstemän från andra medlemsstater. Strukturen liknar i viss mån den som gäller för bland annat fredsbevarande insatser (jfr Koops et al. 2015, Thakur & Schnabel 2001). De utsända är endast tillfälligt på plats i de krisdrabbade medlemsstaterna – de är kvar så länge krissituationer varar, eller också har de specifika, tidsavgränsade uppdrag. Ett annat särtecken för Frontex är att tjänstemännen arbetar under flera – och ibland motstridiga – lager av både nationell och internationell lagstiftning.

I och med Frontex framskjutna roll har delar av samarbetet i EU därmed fått en ny förvaltningspolitisk inriktning. Föreliggande uppsats är ett försök att öka vår kunskap om denna nya förvaltningsform. Det är en kvalitativ studie, baserad på intervjuer med svenska tjänstemän, som studerar Frontex verksamhet i fält. Syftet är att utforska hur de spänningsförhållanden som enligt Michael Lipsky kännetecknar ”närbyråkratin”, tar form under de omständigheter som präglar Frontex verksamhet. Till grund för analysen ligger närbyråkratens traditionella dilemman med avseende på klientrelationer, resurser, organisatorisk styrning och arbetets organisering. I studien utvecklas begreppet ”därbyråkrati” som ett sätt att karaktärisera denna framväxande, hybridliknande förvaltningsform.

Tidigare studier av EU:s byråers roll i europeisk förvaltning har främst inriktat sig på hur framväxten av de nya institutionerna påverkar maktförhållanden i EU:s förvaltningspolitiska system utifrån föreställningar om stärkt nationellt eller supranationellt inflytande (se till exempel Christensen & Nielsen 2010, Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002). Men det har saknats empiriska studier om hur personalen i organisationens frontlinje, på plats i de europeiska medlemsstaterna, i praktiken bedriver sin tjänstemanautövning (Kalkman 2020: 176).

Detta är en avsevärd brist i litteraturen, givet de speciella omständigheter som präglar exempelvis Frontex. Byråns uppdrag vid EU:s yttre gränser innebär att gränsbevakningen de facto även ombesörjs av andra än det egna landets tjänstemän. Det betyder att de utsända, till exempel poliser, tulltjänstemän och kustbevakningspersonal, vars uppgift i ett normalläge är att arbeta inom sitt

eget lands territorium och gränsområden, nu under kortare tidsperioder åker iväg för att sköta motsvarande uppgift i andra europeiska länder. Tjänstemännen som utför detta arbete hamnar därmed utanför sitt dagliga sammanhang, långt från det samhälle där de vanligtvis verkar och har sin hemvist.

Gräns- och kustbevakarna är i sin ordinarie, nationella, roll del av det som Lipsky beskrivit som "närbyråkratin" (Lipsky 1969, 1983, 2019).<sup>2</sup> Denna del av ett lands offentliga förvaltning kännetecknas av att tjänstemän interagerar med enskilda medborgare och att de i sin dagliga gärning, trots byråkratiska strukturer, har en hög grad av frihet och direkt kan påverka människors livssituation (Lipsky 1969). Eftersom närbyråkraternas utgör en länk mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna får de en central demokratisk funktion (Lipsky 1969, 1983, 2010, Prottas 1978).

Det är samtidigt en position som präglas av spänningsförhållanden som är inneboende i rollen som sådan. Tjänstemän skall "omsätta politik", det vill säga förmedla resurser och utfärda sanktioner gentemot privatpersoner (till exempel klienter, patienter, medborgare) utifrån politiskt satta målsättningar. Positionen som "frontlinjebyråkrat" innebär vanligtvis stor handlingsfrihet i tolkningen av regelverket, vilket medför yrkesmässiga dilemman. Till exempel uppstår det lätt målkonflikter och dubbel lojalitet med klienter och arbetsgivare (se till exempel Lipsky 2010, de Graaf et al 2016).

När Frontex verksamhet växer och europeiska kustbevakare, poliser och andra tjänstemän skickas ut på tillfälliga uppdrag för att bistå medlemsstater som tar emot ett stort antal anländande migranter eller som av andra skäl anser sig behöva stöd utifrån, skapas det som i denna studie kallas "därbyråkrati", en förvaltningsform som liknar närbyråkratin, men som bygger på tillfälliga, behovsstyrda uppdrag utförda av tjänstemän som har sin normala hemvist i andra länder.

De utsända tjänstemännens arbete präglas av samma dilemman och utmaningar som traditionellt sker i närbyråkratin, såtillvida att de tvingas fatta självständiga och snabba beslut, ofta i utsatta lägen, och att humanitära och sociala överväganden kan övertrumfa politiska målsättningar. På båtar, i hamnar och på flygplatser konfronteras man med utsatta individer, ofta migranter och andra nödställda sjöfarande, som kräver akut skydd och vård, och det oavsett om de har rätt till asyl eller inte. Det är heller inte ovanligt att den utsända personalen måste ingripa mot människosmugglare och andra kriminella. Tjänstemännen som arbetar på uppdrag av Frontex har därför i princip stort inflytande över människors liv, både vid sjöräddningsinsatser, lagföring och i mötet med nyanlända migranter. Men hur påverkas deras situation och arbets sätt av det faktum att de inte agerar på hemmaplan, utan utför närbyråkratin uppgifter "där" borta, i ett annat land?

2 Begreppet "närbyråkrati" används genomgående i texten översatt från "street-level bureaucracy".

## Den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå

Frontex stärkta ställning i EU-samarbetet är inte ett isolerat fenomen. Under 10-talet har EU:s byråer växt i antal, omfång och mandat. I sin tur har dessa byråpolitiska nykomlingars roll och betydelse i EU:s förvaltningspolitiska system stärkts (Egeberg & Trondal 2017). Byråerna är en svårtypologiserad form av EU-byråkrati, med en styrningsmodell som utmanat EU-forskarens fokus på att urskilja nationalstatsintressen, mellanstatlighet och överstatlighet som de huvudsakliga skiljelinjerna i analysen av EU:s institutioner. Forskning om EU:s byråer tecknar en komplex bild av byråernas styrningsstruktur (se för exempel Christensen & Nielsen 2010, Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002).

Frontex leds av en verkställande direktör och verksamheten regleras i Frontexförordningen 2019/1896. Verkställande direktör och vice verkställande direktör utses av Frontex styrelse, som också kontrollerar verksamheten, säkerställer effektivitet, överser verksamheten samt garanterar transparens i beslutsprocesser. Styrelsen består av 26 nationella experter från de Schengenanslutna medlemsstaterna och två kommissionsanställda ledamöter; därutöver har ett fåtal Schengenassocierade länder möjlighet att delta vid styrelsens sammankomster.<sup>3</sup> Närvaron av nationella experter i Frontex styrelse har tolkats som ett tecken på att medlemsstaterna flyttat fram sina positioner i EU:s förvaltningsapparat och har bland annat lett till en diskussion om Kommissionens inflytande över EU:s förvaltningspolitiska arena har minskat (Keleman 2002, Christensen & Nielsen 2010).

Huruvida det är korrekt att anta att nationella politiska aktörer tillskansat sig ökat inflytande genom etableringen av byråerna är däremot omtvistat. Tjänstemännen som arbetar i byråerna tenderar att ha sin bakgrund i de nationella expertmyndigheterna snarare än i landets styrande politiska institutioner. De nationella representanternas närvaro behöver därför inte nödvändigtvis innebära ett ökat inflytande för de politiska makthavarna i respektive medlemsland (Egeberg & Trondal 2017: 684). Kommissionen kan inte heller betraktas som uträknad i spelet om makten över EU:s byråer. Kommissionen är trots byråernas relativa autonomi en inflytelserik part i styrningen av byråernas verksamhet (Egeberg et al 2015, Groenler 2009, Trondal & Jeppson 2008). EU:s byråers geografiska placering är ytterligare en aspekt av byråernas verksamhet som debatterats. Myndigheterna är utspridda i EU:s medlemsstater, vilket har skapat debatt om vilken betydelse värdlandets politiker och myndigheter har för byråernas verksamhet. Nationella myndigheter, snarare än de nationella politikerna, har beskrivits som inflytelserika i byråernas dagliga verksamhet, vilket i sin tur förstärker värdlandets inflytande i verksamheten i relation till andra medlemsstaters (Egeberg & Trondal 2009: 20). Med andra ord verkar

3 Detta omfattar Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Storbritannien och Irland.

byråerna i en komplex byråkratisk struktur där ett stort antal aktörer utövar inflytande över byråernas verksamhet.

Som myndighet kännetecknas Frontex av att verksamhetsområdet är det politiskt känsliga gränsbevakningsområdet, där starka medlemsstatsintressen finns representerade. Medlemsstaternas ansats i utformningen av Frontex verksamhet har beskrivits som i det närmaste experimentell (Pollak & Slominski 2009). I designen av verksamheten har motsättningar infogats i själva organisationsuppbyggnaden. Medlemsstaterna har delvis avstått från att rättsligt specificera Frontex verksamhet, samtidigt som de har försett Frontex med relativt hög grad av operativ autonomi (ibid.). Detta skapar i sin tur oklarheter vilka lagar och regler som gäller. När nationella myndigheter i EU tolkar existerande reglering ger dessa oklarheter upphov till skillnader i implementeringen av gränspolitiken (ibid: 906). Ur ett legalt perspektiv kan Frontex verksamhet beskrivas som underreglerad (Buckel & Wisel 2010, Pollack & Slominski 2009).

Underregleringen är i sin tur sammanlänkad med frågan om möjligheten till ansvarsutkrävande i organisationens verksamhet. Exempelvis undviker Frontex som aktör rättsligt ansvar för överträdelser av internationell lag som begås av personal genom att låta medlemsstaterna bära ansvaret vid eventuella missförhållanden (Kalkman 2020: 5, Perkowski 2018). Det underpreciserade legala ramverket har även betydelse för de människor som Frontex personal möter i sina uppdrag. Sergio Carrera och Mario Stefan (2018) beskriver till exempel att det är svårt för enskilda individer att utkräva ansvar om de upplever att de blivit orättvist behandlade i myndighetshanteringen. Samlad forskning har även visat att mekanismer för ansvarsutkrävande i stor utsträckning saknas i Frontex verksamhet och att transparensen i organisationen är låg (Kalkman 2020).

Komplexiteten i organisationens uppbyggnad påverkar inte bara de människor gränsbevakarna möter i sin verksamhet, utan även tjänstemännen själva. Övergripande kan sägas att Frontex verksamhet definieras av fyra ting: den stora mängden av aktörer med inflytande i arbetet, motsättningar mellan nivåer i organisationen och komplexiteten i uppdraget samt organisationens utsatta position gentemot allmänheten (Perowski 2019). Dessa omständigheter skapar en fragmentiserad organisationsstruktur där tjänstemän under påtryckningar från olika intressenter tvingas till ständiga förhandlingar inom svåröverskådliga och tvetydiga rättsliga strukturer (ibid.).

Frontex verksamhet har även väckt kritiskt orienterade forskares intresse. Dessa har bland annat studerat Frontex verksamhetsutövning i relation till normer som mänskliga rättigheter och hur idéer om säkerhet kommer till uttryck i Frontex verksamhet (se till exempel Pallister-Wilkins 2015, Riekman 2008, Perkowski 2018). Dessa studier har i sin tur resulterat i diskussioner om implikationerna av framväxten av en europeisk gränsförvaltning. Polly Pallister-Wilkins (2015) studie av polispersonal på Evros och tjänstemän vid Frontex huvudkontor i Warszawa visar på organisationens paradoxala

förhållningsätt till humanitära och polisiära arbetssätt. Det finns även ett fåtal studier som utforskat migrationsområdet i internationella miljöer i perspektiv av tjänstemännens erfarenheter (se för exempel Alpe & Spire 2014, Borrelli & Lindberg 2018 och Borrelli 2018). Exempelvis slits europeiska migrationspoliserna mellan sin professionella identitet och dess etos och efterlevnaden av de abstrakta regelverk och lagar som styr deras arbete (Borrelli & Lindberg 2018).

Tidigare forskning har även belyst hur arbetsförhållanden och rekryteringsförfaranden vid Frontex, liksom övriga byråer, skiljer sig åt från både nationella myndigheter och EU:s övriga institutioner. I och med framväxten av byråerna som nya arbetsgivare i EU:s förvaltningspolitiska system har anställningsprocesser och anställningsförhållanden förändrats. I stället för permanent anställda medarbetare, som utgör en stor del av Kommissionens personalstyrka, består byråernas anställda i betydande utsträckning av deltidsanställd personal och experter (Suvarierol et al 2013). Jämförelser mellan den fasta personalen vid Kommissionen och den deltidsanställda vid byråerna visar bland annat att den senare gruppen i lägre utsträckning socialiseras till att omfatta idéer om överstatlighet och pro-europiska ideal (Suvarierol et al 2013).

Utöver forskning som handlar direkt om Frontex finns det även en stor mängd forskning om internationella insatser, som kan vara av relevans för att förstå Frontex och de utmaningar som dess tjänstemän ställs inför. Särskilt omfattande är den forskningstradition som beskriver FN:s fredsbevarande arbete (se för exempel Koops & Thierry 2015, Thakur & Schnabel 2001 och White 2015). Därtill finns ytterligare studier av olika typer av internationellt arbete samt studier av internationella EU-uppdrag (se för exempel Bouris & Dobrescu 2017, Ioannides et al 2007, Greener 2012 och Martins & Ferreira-Pereira 2012). Den forskning om militär uppdragsverksamhet eller forskning om uppdrag utanför EU:s gränser endast är dock bara delvis tillämpbara, eftersom till exempel uppdrag utanför EU:s gränser skiljer sig markant från det förvaltningsuppdrag som Frontex utför längs med EU:s gränser. Det gäller skillnader i civilt och militärt mandat, men även förvaltningens funktion i det demokratiska samhället i förhållande till de legitimitetsgrunder som militär verksamhet vilar på. Men det går att urskilja åtminstone tre teman från denna litteratur som är relevanta givet studiens syfte.

För det första visar studier av internationella uppdrag, ledda av internationella organisationer, att styrning är ett återkommande problemområde. Att arbeta under internationella lagar är en komplex uppgift och uppdrag ledda av internationella organisationer tenderar att präglas av svårtolkade mandat (White 2015). När blicken vänds mot uppdrag som EU deltagit i bortom Unionens gränser är det uppenbart att problem i styrningen inte är ett fenomen isolerat till Frontex verksamhet. Vid EU-ledda polisuppdrag i Bosnien-Hercegovina har det till exempel beskrivits som svårt att uppnå institutionell

koherens i mandat mellan olika EU-instrument (Ioannides et al 2007: 147). Ett ytterligare exempel med relevans för Frontexuppdrag finns att hämta i en forskningsrapport om internationella kustbevaknings- och polisinsatser (Yakhlef et al 2015). Rapporten visar att samverkan mellan nationer under uppdrag förutsätter en gemensam yrkesmässig identitet bland de deltagande och en gemensam uppfattning om vad som är målet med det uppdrag som de är där för att utföra (ibid.).

Det för oss till det andra temat: nationella skillnader i arbetssätt och arbetsskulturer mellan de inblandade. Även om de deltagande kommer från samma yrkeskategori förekommer det nationella särdrag som skapar svårigheter. Ett tydligt exempel är de skillnader i den nationella lagstiftningen som till stor del även reglerar aktörers arbete när de är i fält (Yakhlef et al. 2015). Därutöver försvåras samarbetet av diverse språkbarriärer (ibid.).

Det tredje temat är de spänningsförhållanden som uppstår i mötet mellan de utomstående hjälparbetarna och lokalsamhället. Detta gäller såväl fredsbevarande som sociala insatser (se till exempel Gray 2005, Narten 2009, Richmond 2012 och Sung Yong & Özerdem 2015). I fredsfrämjande och fredsbyggande arbete finns det till exempel ett omvittnat behov av att involvera lokalbefolkning och myndigheter (Narten 2009, Richmond 2012, Sung Yong & Özerdem 2015). Det talas ofta om att skapa och främja en typ av lokalt "ägandeskap" (Narten 2009). Relationen mellan det lokala livet och uppdragen är komplicerad på flera sätt, inte minst på grund av missförstånd och misstänksamhet (Narten 2009). Upplevda missförhållanden tenderar att skada relationen mellan det lokala samhället och utsänd personal. Det är inte heller ovanligt att de värderingar som styr personalen i hemmamiljön försvagas när de flyttas ut ur sin nationella kontext. Det har till exempel visat sig att individer utsända av internationella organisationer har medverkat till korrupktion och begått olika typer av övergrepp mot lokalbefolkning (se Karim & Beardsley 2017: 22–24, Wiatrowski & Goldstone 2010, Greener 2012).

## Närbyråkratins dilemman

Den teoretiska utgångspunkten för denna studie är de dilemman Michael Lipsky identifierat i sina numera klassiska texter om närbyråkratins problem (1969, 1983, 2010). Lipskys angreppssätt är lämpligt av två skäl. För det första täcker hans aspekter och begrepp in stora delar av de utmaningar som tjänstemännen i Frontex möter: relationen till klienter, mobilisering av resurser, metoder för organisatorisk styrning och frågor om arbetets organisering. Bredden i det analytiska ramverket skapar förutsättningar att fånga upp ett brett spektrum av dilemman länkade till tjänstemannautövningen i det empiriska materialet. Vidare visar en nytgiven studie inom migrationsområdet av schweiziska kustbevakare, att Lipskys ramverk utgör en god utgångspunkt för

en analys av hur humanitära idéer, säkerhetskultur och kostnadseffektivitet präglar verksamheten (Archermann 2021).

Det andra skälet är att Lipskys inflytelserika arbete om närbyråkratin, som är en modern klassiker och vars begreppsapparat har utgjort grunden för en serie forskningsdebatter, inte tillämpats i någon större omfattning på en internationell eller europeisk förvaltning. Som beskrivits inledningsvis liknar närbyråkratens roll i det förvaltningspolitiska systemet den roll Frontex personal förväntas fullgöra i sitt uppdrag: de verkar i yrken med fokus på individer, de arbetar relativt autonomt och det finns en inbyggd motsättning i perspektiv mellan cheferna och tjänstemännen på fältet (Lipsky 2010: 13-19).

Fyra områden av målkonflikter karakteriserar enligt Lipsky den så kallade närbyråkratin. Områden som i sin tur ställer tjänstemän inför olika typer av dilemman i sin tjänsteutövning:

### **KLIENTERNA**

Relationen mellan tjänsteman och klient är asymmetrisk, i synnerhet om tjänstemännen representerar lagförande myndigheter (Lipsky 2010: 54-56), men även när de distribuerar välfärd till utsatta grupper (ibid.). Klienterna som tjänstemännen möter är dessutom ofta i ofrivillig kontakt med myndigheterna, oavsett om det är lagföring eller utsatthet som är anledningen till att individer har med myndigheterna att göra. Klienterna är däremot inte helt utan agens i mötet med myndighetsrepresentanterna. Lipsky menar att det finns flera faktorer som minskar asymmetrin i relationen mellan tjänsteman och klient. En av dessa är att tjänstemännen ofta arbetar under tidspress med hög belastning och många parallella ärenden, medan klienterna har relativt mycket tid att sätta sig in i sina individuella ärenden och driva sin sak (ibid: 58).

Därutöver bidrar faktorer som att tjänstemännen är bundna till policydokument om likabehandling och att det finns incitament i tjänstemannarollen som gör att tjänstemännen strävar efter att deras klienter ska lyckas i systemet (ibid.). I närbyråkratin pågår därmed ständiga förhandlingar där båda parter, klienter och tjänstemän står i ett ömsesidigt förhållande till varandra. Tjänstemännens frihet till professionella bedömningar i den organisatoriska strukturen och ett handlingsutrymme i klient-tjänstemannarelationen utgör grunden för denna relation och beskrivs som avgörande för god förvaltning (Lipsky 1983), men dessa professionsbaserade bedömningar är inte okomplicerade. I klientrelationen utövar tjänstemännen kontroll gentemot sina klienter och är samtidigt medskapare i den sociala konstruktionen av vem klienten är, vilket kan riskera att cementera oönskade och kontraproduktiva förställningar som kan komma att ligga klienten till last (ibid: 59-70).



## RESURSER

Det är välbelagt i tidigare forskning att närdemokratin tenderar att i stor utsträckning präglas av konflikter mellan kostnadseffektivitet i budgetmål, effektmål och mål om jämlikhet i bedömningar gentemot klienter (Evans 2011, Lipsky 2010, de Graaf et al 2016). Närbyråkratin kännetecknas av brist på såväl materiella som tidsmässiga resurser. Konflikten om resurser anses bero på att efterfrågan på välfärdstjänster ofta ökar med tillgången (Lipsky 2010: 33). Resursbristen är däremot inte alltid uppenbar i hela organisationen; forskning visar exempelvis att särskilt mellanchefer i närbyråkratin plågas av höga krav på ekonomisk effektivitet (de Graaf et al 2016).

## STYRNING

Närbyråkraters arbete präglas av vaga och ibland motsägelsefulla förväntningar när det kommer till verksamhetsmål och de effektmått som designats för att utvärdera måloppfyllnad. De målkonflikter som uppstår handlar ofta om att klienters behov kommer i konflikt med idéer om social ingenjörskonst eller organisatoriska mål (Lipsky 2010: 41–47). Målen för närbyråkratin definieras i relation till tre primära gruppers intressen: allmänheten och dess förväntningar på myndighetsutövande, de som arbetar i eller med den egna professionen samt klienterna som grupp (ibid.).

Att mäta effekter är en utmaning i de flesta byråkratier, detta i synnerhet inom närbyråkratin där målen ofta är abstrakta. Mål för närbyråkratin verksamhet kan exempelvis vara att verka för säkerhet och utbildning och att stärka utsatta gruppers förutsättningar (ibid: 49), men sådana mål kan vara svåra att omvandla till praktiskt tillämpbara åtgärder och mätbara effekter. Ett exempel på hur mål omsätts i det dagliga arbetet i närbyråkratin är förekomsten av indikativa mått som formuleras för att skapa mätbarhet i verksamheten. Ett sådant mått kan exempelvis vara summan av genomförda arresteringar eller antal handlagda ärenden. Måtten riskerar därmed i sin tur att skapa incitament för tjänstemän att inte agera i överensstämmelse med den övergripande målbilden för verksamheten utan att de fokusera på att instrumentellt skapa höga mätvärden (ibid: 50). Förekomsten av effektmått i myndighetsutövning väcker även frågor om närbyråkratens autonomi i relation till regler och policys skapade av överordnade för att öka mätbarheten i verksamheten. Konflikter om mål i verksamheten kan ta sig olika uttryck, exempelvis kan den egna professionella etiken kollidera med motsvarande etik hos andra närbyråkrater som tjänstemännen till vardags samarbetar med, och därmed leda till konflikter mellan professioner (ibid: 47).

## ARBETET

Ett genomgående tema är alltså att närbyråkratin karakteriseras av motsättningar mellan byråkratiska sedvänjor och regler och det personliga mötet

med klienter. Lipsky menar att tjänstemännen fungerar som företrädare för sina klienter i det politiska systemet och i den övriga förvaltningsapparaten. De förväntas använda sina kunskaper och färdigheter för att hjälpa klienter. Med andra ord finns det en länk mellan vad tjänstemän uppfattar som professionalism och tankar om altruism (ibid: 72). Hjälpandet som ideal betonas även inom ramen för professionsutbildningar och reproduceras ofta av tjänstemännen själva. Altruistiska motiv är ofta ett skäl till att tjänstemännen söker sig till ett yrke i närbyråkratin (ibid.).

Därutöver menar Lipsky att arbetet i närbyråkratin karaktäriseras av alienation. Graden av alienation avgörs av tjänstemännens möjlighet att uttrycka och använda sig av sin kreativitet och förutsättningarna att påverka inriktningen på arbetet, det vill säga graden av inflytande (Lipsky 2010).

När närbyråkraters ideal om altruism krockar med de reella förutsättningarna tjänstemän måste arbeta under, ställs de inför svåra situationer. Konsekvensen är att tjänstemännen utvecklar metoder för att ge intryck av handlingskraft i sin yrkesutövning, för att de helt enkelt inte har möjlighet att möta klienters behov på bästa möjliga sätt (ibid: 76–79). I och med att närbyråkraterns arbete präglas av yrkesmässigt engagemang är mötet med klienter ofta betraktat som en belöning i närbyråkraterns arbete. Om tjänstemännens entusiasm för arbetet med sina klienter inte helt överskuggas av pressade arbetsförhållanden och resursbrist bidrar klientmötena generellt till att tjänstemän känner lojalitet gentemot de relativt diffusa mål som ger riktning åt deras arbete (ibid: 75). Om arbetsprocesser i stället segmenteras och mötena med klienten blir alltför styrda tenderar tjänstemännens alienation i arbetet att öka (ibid.). Om tjänstemän i närbyråkratin har goda relationer till sina kollegor kan alienationen minska, om arbetsförhållandena så tillåter (ibid.).

## Metod och material

Studiens primärmaterial utgörs av kvalitativa intervjuer med svensk kustbevakning och polis som tjänstgjort i Frontex-operationer i Grekland och Italien 2014–2017. Intervjuerna var semistrukturerade och varade i 45–90 minuter. Intervjuerna genomfördes mellan 2018–2019. Respondenterna har medverkat i en eller flera operationer. Uppdragen har sett olika ut beroende på värdland och operationens inriktning och utformning. Inom ramen för Operation Poseidon i Grekland bidrog den svenska kustbevakningen från oktober 2015 till april 2017 med två mindre patrullbåtar samt besättningar för att övervaka EU:s yttre gräns mot Turkiet. I Italien deltog Kustbevakningen med ett större fartyg i Frontex-operation Triton. Svenskt spaningsflyg har varit på plats i Italien 2014 till 2017. Medarbetare från polisen har varit på plats i både Italien och Grekland. Syftet med operationerna har varit gränsövervakning och sjöräddning och att bistå

med registrering och identifiering, det vill säga regelrätta kustbevakningsfunktioner, samt att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

De intervjuade (21 personer) har olika befattningar i Sveriges Frontex-verksamhet.<sup>4</sup> Sex av respondenterna har haft strategiska ledningsuppdrag i Sverige och för den svenska Frontex-organisationen i fält, de övriga har på olika sätt arbetat direkt i fält.

Närbyråkratin som organisationsform definieras av positioneringen mellan samhälle och politik. Denna funktion som länk mellan samhälle och politik gör att hela kedjan av myndighetsutövning är viktig att studera, även om tonvikten i denna studie ligger vid det som sker i fält. Som beskrivits tidigare i teoriavsnittet spelar tjänstemän på strategisk nivå en central roll när det gäller exempelvis resursdistribuering och målformulering i närbyråkratin. I och med att de svenskar som tjänstgör i Frontex-operationer arbetar för sina svenska arbetsgivare även när de är på plats i Frontex-operationer, är det därför motiverat att inkludera respondenter som arbetar centralt och strategiskt med uppdragsverksamheten inom det svenska Frontexdeltagandet.

Valet att fokusera på svenska tjänstemän är tvåfaldigt. Sverige har bidragit substantiellt till Frontex-operationer under flyktningkrisen 2015 och framåt med flera typer av insatser (flyg, hamn, läger och båt) vilket gör att intervjuer med svensk personal ger goda förutsättningar att kartlägga de dilemman som uppstått i verksamheten. Intervjuer med personer i säkerhetsyrken innebär vissa utmaningar i fråga om sekretess och tystnadskultur. Det finns därför fördelar med att intervjua personal direktanställd vid just svenska myndigheter i jämförelse med personal från andra europeiska länder, då meddelarfrihet och social acceptans för att tala med utomstående om eventuella oegentligheter i statlig verksamhet är utbredda bland svenska myndighetspersoner (Rothstein et al 2013: 229–230).<sup>5</sup>

Materialet analyserades med en abduktiv strategi där utgångspunkt först togs i de dilemman som Lipsky definierat som avgörande inom närbyråkratens arbetsfält: klienter, resurser, styrning och arbete. I läsningen av materialet har Lipskys dilemman utgjort ett ramverk utifrån vilket tjänstemännens beskrivningar av arbetet i Frontex kategoriserats och analyserats. I arbetet med det insamlade materialet identifierades ytterligare en kategori av dilemman som inte låter sig fångas i de fördefinierade kategorier som ingår i Lipskys dilemman. I resultatdelen för denna studie beskrivs respektive kategori av dilemman och ett fåtal citat används för att illustrera resonemanget. I slutdiskussionen kombineras sedan slutsatser om närbyråkratens traditionella dilemman med perspektiv från forskning om internationella uppdrag i en avrundande

4 Därutöver genomfördes en bakgrundsintervju vid huvudkontoret i Warszawa.

5 Särskilt i och med att direktanställda vid Frontex tillåts tala med forskare utan godkännande av när-maste chef, vilket omöjliggör anonymitet (Intervju 13, 19).

diskussion om "därbyråkratins" samlade dilemman. Diskussionen är tänkt att kontextualisera studiens resultat och redogöra för slutsatser.

Därtill bör sägas att även om studiens generaliseringsanspråk är begränsade – den beskriver endast empiriskt de dilemman som uppstått i de studerade operationerna – bör resultaten kunna ligga till grund för en mer omfattande diskussion om "därbyråkratins" problem och dilemman.

## **Svenska kustbevakare och polisers förutsättningar och dilemman i arbete inom Frontex operationer 2014–2017**

I nedanstående avsnitt presenterar jag resultatet av studien, det vill säga sammanfattar framträdande teman i respondenternas beskrivning av relationen till klienter, tillgången till resurser, hur styrningen fungerar och upplevelser av arbetet i Frontex.

### **DE OFRIVILLIGA KLIENTERNA – ASYMMETRISKA RELATIONER OCH NYA SÄKERHETSUTMANINGAR**

Tjänstemännen, till exempel kustbevakarna, möter främst migranter, individer misstänkta för brott (som till exempel flyktingsmuggling) och andra sjöfarare. De medarbetare från svenska polisen som arbetat som screeners<sup>6</sup> och debriefers<sup>7</sup> möter i huvudsak migranter. I vilken utsträckning respondenterna i denna studie arbetat nära klienter beror på om de varit i fält eller inte; vissa har tjänstgjort i sjöräddning och gjort ingripanden i gränsbevakningssyfte, andra har mött nyanlända migranter i intervjusituationer.

De migranter som inte får hjälp i tid under sjöräddningsoperationer dör, migranter som tvingas vända om till Nordafrika eller Turkiet kan inte lämna in klagomål och även om de är på plats i ett EU-land så är migranternas möjligheter att göra sina röster hörda små. I respondenternas beskrivning av sjöräddningsuppdrag beskrivs klienterna över lag som tacksamma gentemot kustbevakningens personal. Relationen till klienter är däremot inte problemfri för tjänstemännen.

I operationerna uppstår frågor i relation till tjänstemannaansvaret. Respondenter beskriver exempelvis att det uppstått diskussioner om hur misstänkta övergrepp mot migranter ska bemötas (Intervju 18). Respondenterna beskriver även att de stött på situationer där migranter antingen beskrivit för dem eller

6 Screeners beskrivs göra en första bedömning när migranterna anländer till EU, de undersöker bland annat nationalitet hos migranterna.

7 Debriefers arbetar med informationsinhämtning för Frontex, de undersöker exempelvis resvägar, migranternas erfarenheter under resan och människosmugglarnas tillvägagångsätt.

de själva iakttagit situationer där nödställda behandlats inkorrekt eller inhumant (Intervju 10, 18, 21, 22). Det gäller allt från hårdhänt behandling, rasism och aggressivt bemötande och även fall av våld utövat av personal från andra medlemsstater eller värdlandets tjänstemän. Respondenter beskriver även att kraven är högt ställda för att en anmälan ska vara befogad och att rasistiska uttalanden samt hårdhänt behandling inte utgör grund för ett formellt klagomål (Intervju 18).

Tjänstemännens beroende av värdlandets institutioner förstärker den komplexa relationen mellan svensk personal och migranter. Personal allokerade på uppdrag av Frontex är där på värdlandets premisser och beroende av personal från värdlandet för att kunna utföra uppdraget (Intervju 20, 21).

Beroendet av värdlandets institutioner begränsar de svenska tjänstemännens möjligheter att fullt ut uppfylla det ansvar som de anser sig ha i relation till migranterna. En respondent beskriver hur en anmälan om våld mot migranter resulterat i utfrysning från den lokala personalens sida efter att tjänstemannen uppmärksammat skador på en migrant som personer från landets kustbevakning ansågs ha orsakat (Intervju 21). Efter anmälan försvårades det fortsatta arbetet (ibid.). Tjänstemännen arbetar under de premisser som sätts av värdlandets personal och institutioner. De svenska tjänstemännen är dock inte passivt inställda till migranternas utsatthet, utan beskriver hur de verkar aktivt för att minska migranternas utsatthet. Ett exempel gäller visitering av migranter, där svenska tjänstemän medvetet försöker undvika att kränka migranter genom att låta kvinnor sköta visitering av kvinnor och män av män (Intervju 1, 3, 18). Respondenter beskriver även att de hanterat överträdelse gentemot migranter genom att uppmana kollegor eller vid något tillfälle skickat en skriftlig orosanmälan (Intervju 10, 18, 21). Trots att flera respondenter påtalat missförhållande, beskriver ingen av de intervjuade respondenterna att de fått återkoppling från Frontex i dessa ärenden.

Utöver migranter, som ofta är i en utsatt situation när de möter tjänstemännen från Frontex, träffar de svenska tjänstemännen även klienter som är "ofrivilliga" i sitt möte med myndigheter på grund av att de ägnar sig åt kriminalitet, exempelvis olika typer av smuggling. De tjänstemän som arbetat på flyg och båtar träffar på en annan typ av kriminalitet än den tjänstemännen ställs inför i sin vardag hemma i Sverige. I Frontex-uppdragen förekommer våld med tunga vapen, kriminella med stora ekonomiska intressen och till och med hot om terrorhandlingar (Intervju 8, 12) och aktörer som aktivt försöker påverka sin situation i relation till lagförande myndigheter; det har hänt att fartyg har ramrats av kriminella aktörer som försökt undvika samröre med Frontex personal (Intervju 12). Särskilt kustbevakarna beskriver den starka kontrasten mellan det svenska vardagsarbetet och mötet med flykting- och narkotikasmugglare i Medelhavet (Intervju 12). Även om kustbevakare har vapenträning i sin utbildning så är de generellt inte vana vid de hot de möter i sin nya vardag (Intervju

1). Att kunna fungera i en miljö där brutal våldsanvändning förekommer är en utmaning och gör säkerhetsfrågor till högsta prioritet (Intervju 7, 8, 12, 20).

### **MIGRANTEN, VEM ÄR DET?**

De svenska tjänstemännen beskriver att det finns ett glapp i kunskap mellan den bild av migranterna de haft hemifrån och den situation som möter dem på plats i fält. Den bild de har av internationell migration och flyktingkrisen har de i stor utsträckning fått som mediakonsumenter och svenska medborgare. Väl på plats uppstår dissonans mellan deras förförståelse och de realiteter de möter. Av respondenterna beskrivs detta, om än inte som ett problem i verksamheten, som orsaken till viss förvirring om *vem* migranten är. Flera respondenter vittnar om att de upplevt migranterna som mer välbeställda än de tänkt sig, att det känns märkligt att det uppstår slagsmål ombord efter sjöräddningsinsatser, och att de inte varit beredda på att det kan råda rasism mellan migranter (Intervju 8, 21). De förvånas även över de förväntningar migranter har på personal och standard ombord på båtarna, till exempel fri tillgång till wifi (Intervju 8, 10, 21). Därutöver beskriver vissa av respondenterna en annan typ av dissonans: det svåra i att möta människor i dåligt fysiskt skick eller konfronteras med en större mängd avlidna på ett fartyg (Intervju 8, 10). Några av tjänstemännen har fått utbildning om migration av representanter från Migrationsverket och berättar att det hjälpt dem att förstå och förbereda sig på situationen de ska komma att möta (Intervju 8). Andra har inte fått någon förberedande utbildning och säger att det hade varit till hjälp att veta mer om det som väntar dem i operationerna (Intervju 7). Respondenterna har ett reflekterande förhållningsätt till de erfarenheter de erhållit i sitt arbete med migranter. Så här uttrycker sig en respondent:

Det är ju lite märkligt egentligen, man kommer dit för att rädda folk, sen vidtar vi massa [säkerhets-]åtgärder, såsom skyddsvisitationer och beslagtar nagelsaxar, vi ser dem som ett hot. Första gången kändes det överdrivet, men sen förstod man. I riktig nöd så struntar man i [skyddsvisiteringar] förstås (Intervju 8) <sup>8</sup>.

Mötet med migranter väcker även djupare frågor hos de intervjuade, särskilt mellan etablerade rutiner för att upprätthålla säkerhet i arbetet och tjänstemännens vilja att hjälpa. En respondent reflekterar till exempel över frågor om människovärde efter att berättat om att de låtit en avlidna person ligga kvar i vattnet när de var på väg till ett sjöräddningsuppdrag. Vederbörande hävdar att det aldrig skulle förekomma i Sverige. Att lämna en avlidna kvar i vattnet strider mot rådande svensk praxis, som innebär att kustbevakningen undantagslöst bärgar drunkningsoffer, identifierar dem och meddelar anhöriga (Intervju 8).

8 Ord i hakparates är förtydliganden av författaren.

## RESURSER I FÄLT

Respondenter som har arbetat i fält har i regel inte mycket att säga om resurser. På plats arbetar de med sin egen utrustning från Sverige; detta gäller såväl farkoster som annan utrustning som de använder i arbetet, till exempel vapen.

Respondenterna framställer generellt tillgången på resurser eller frånvaron av dem med ödmjukhet – det finns en förståelse för att de på plats måste lösa saker som exempelvis tillgång till bränsle på annat sätt än hemmavid och att situationen i operativt arbete fordrar flexibilitet hos personalen (Intervju 12). Respondenterna beskriver även att det under årens gång, 2014–2017, skett en succesiv förbättring i organisationen för att definiera behoven i fält. Respondenter beskriver att den centrala ledningen visat lyhördhet för tjänstemännens önskemål. Exempelvis berättar en respondent att det under arbetet vid flyktingkrisens början upptäcktes att det fanns behov av att ha sjukvårdspersonal på plats på de större fartygen och att detta sedan åtgärdades i senare uppdrag (Intervju 8).

I och med att respondenterna hade svensk utrustning, avsedd för svenska förhållanden och med förhållandevis hög standard, uppfattar de sig som välutrustade i jämförelse med flera av sina europeiska kollegor. De beskriver att de inte lider brist på materiella resurser. De får god ekonomisk ersättning för sitt arbete i jämförelse med andra europeiska kollegor och deras utrustning gör att de kan arbeta under sämre förhållanden än andra.

## STORA MATERIELLA RESURSER, AVSAKNAD AV FLEXIBILITET?

Att utsända under pågående uppdrag upptäckt behov av olika typer av resurser, men att dessa behov inte har tillgodosetts förrän än i senare skede, när en ny besättning anlant, är en bild som bekräftas av respondenter centralt placerade i organisationen. Det beskrivs att resurserna successivt dimensionerats och anpassats till uppdragen under tiden Sverige deltagit i Frontex-operationer (Intervju 12). Centralt placerade respondenter, med god överblick över Frontex verksamhet bekräftar att det finns stora ekonomiska resurser men att resurs-distribueringen kännetecknas av låg flexibilitet och att det tar tid att omlokalisera resurser efter behov (Intervju 4, 13). En respondent ifrågasätter exempelvis hur mycket "pang för pengarna" som Frontex väl tilltagna budget egentligen givit verksamheten (Intervju 4). Ett ytterligare exempel som återges är hur flyktingströmmarna till spanskt vatten expanderat kraftigt sedan flyktingkrisen, men att det ter sig omöjligt för Frontex att skapa den typ av flexibilitet i systemet som krävs för att skyndsamt kunna omlokalisera operationer till andra geografiska områden när nya behov uppstår (Intervju 13). Vidare beskrivs hur resurser alltid bedöms utifrån hur mycket resurser Frontex har förutsatt sig att allokera och sedan de facto lyckats nyttja till olika typer av verksamhet, snarare än utifrån om Frontex uppnår det som organisationen förutsatt sig med de resurser man har att tillgå (Intervju 13).

## LAGER PÅ LAGER AV LAGAR, REGLER OCH PROFESSIONELLT DEFINIERADE MÅL

Kring styrningsfrågor kan inledningsvis sägas att styrningen av verksamheten är komplex. På plats råder värdlandets lag, men de medverkande behöver även förhålla sig till Frontex riktlinjer och internationell lagstiftning; som anställda av svenska myndigheter gäller dessutom de lagar och regler som omfattar svenskarnas arbetssituation.

Respondenterna beskriver ett raster av lagar och regler som är svårt att överblicka. De som arbetar centralt med strategi, utbildning och planering beskriver motsättningarna mellan olika regelverk som påtagliga; exempelvis innehåller Frontexförordningen 2019/1896 fortfarande delar som redan är reglerade i andra internationella konventioner (Intervju 13). Att olika typer av *farkoster* kommer till användning i Frontex verksamhet är ytterligare en komplikation i jämförelse med insatser på land. Det förekommer oklarheter i när mark- och flagglandsprincip råder för farkoster och det finns oklarheter i luftrumets reglering (Intervju 13). Å andra sidan är både personal som bedriver sin verksamhet från flyg och från båt vana vid att arbeta med internationella regelsystem och lagar, eftersom de även hemmavid arbetar i gränsområden, längs Sveriges kuster eller i internationellt luftrum (Intervju 12, 18).

Det är dock inte bara formella ramverk som utmanar respondenterna. Sjömannayrket kännetecknas av starka normer som i sin tur riskerar att kollidera med formella regelverk. Särskilt betonas att kodex inom sjömannayrket tydligt stipulerar att sjöfarare i nöd, oavsett omständigheter och nationsgränser, ska undsättas (Intervju 5).

Respondenterna som arbetar på plats beskriver att de i stor utsträckning är utelämnade till att bedriva verksamhet utifrån värdlandets godtycke (Intervju 6). På båtar har de exempelvis en följeofficer som sköter all kommunikation med värdlandet medan de själva primärt kommunicerar via sin svenska kontaktpunkt på fastlandet. De har svagt mandat att fatta beslut utan godkännande från följeofficeraren. När det gäller Frontex närvaro i verksamheten framstår den centrala organisationen i Warszawa som frånvarande; däremot beskriver respondenterna att de tror sig veta att Frontex är nöjda med hur svenskarna utför uppgifterna. Få av dem som tjänstgjort i fält verkar kunna överblicka vilka Frontex mål är eller hur Frontex som organisation påverkar verksamheten. Tjänstemän som skickas ut från Sverige beskriver att de i första hand förhåller sig till de mål som värdlandets nationella myndigheter sätter upp.

Inställningen som respondenterna förmedlar summeras bäst i den slogan som en tjänsteman som utbildar personal använder sig av: ”*Vårt uppdrag, deras vardag*” (Intervju 4, 8, 10). Respondenterna ser sitt uppdrag som att avlasta värdlandets myndigheter under en krissituation och att rädda människoliv,



snarare än att ägna sig åt vardaglig gränsbevakning och brottsbekämpning eller att utföra vardagssysslor i värdlandets migrationsverksamhet.

Trots att det är respondenternas övertygelse att det är operationens primära uppdrag att hjälpa värdlandets myndigheter så finns det spänningar mellan tjänstemännens förhållningssätt och de mål de upplever som definierande för operationen, i synnerhet om politiska överväganden upplevs gå före migranternas behov eller uppdragets effektivitet. I intervjumaterialet förekommer det till exempel kritik mot italienska myndigheter för att vid flertalet tillfällen vägrat låta båtar komma in i närmaste hamn med hänvisning till långdragna politiska dispyter om var migranterna ska tas i land, diskussioner som både ses som inhumana och hindrande i arbetet. Den svenska personalen menar att migranter i varierande behov av sjukvård på grund av dessa diskussioner tvingats vara kvar på båtar under längre tid än nödvändigt (Intervju 8).

Det är inte heller självklart vilken del av värdlandets vardag som operationerna ska bidra till. Exempelvis kolliderar synen på olika typer av brottslighet. I ett exempel från Italien beskriver svenska tjänstemän att de nationella myndigheterna inte lägger tonvikt vid att utreda miljöfarliga utsläpp vilket står i kontrast till svensk kustbevaknings praxis (Intervju 7). I Sverige betraktas fokus på miljöfrågor som en grundbult i verksamheten enligt de professionella normerna. Italienska myndigheters agerande står i kontrast till hur de svenska tjänstemännen tycker att miljöfrågor bör hanteras. Ett annat exempel på värdekonflikter är hur personal på båtar från värdlandets myndigheter passivt sett på när svenska kustbevakare har arbetat med sjöräddning ute i fält, utan att hjälpa till (Intervju 8). Passiviteten uppfattas negativt, eftersom svensk personal inte ser det som sin uppgift att utföra uppgifter som värdlandets myndigheter normalt sett själva hanterar inom ramen för sin ordinarie verksamhet, uppgifter som egentligen inte är kopplade till hanteringen av de ökade migrationsflödena.

### **NÄR MÅL KOLLIDERAR: RELATIONEN TILL REGLER**

Som tidigare nämnts beskriver respondenterna en stark yrkesidentitet. Under intervjuerna reflekterar respondenterna ofta över situationer som kan eller har uppstått när deras professionsspecifika normer inte överensstämmer med lagar, regler eller den politiska inriktningen i värdlandet. Särskilt oroade är kustbevakare för att ställas inför en situation där de inte tillåts bedriva sjöräddning trots att människoliv står på spel, något de ser som sin plikt. Respondenter som arbetat i Grekland återkommer till vad de skulle göra om de under tidspress skulle ställas inför en situation där de behöver korsa den grekisk-turkiska gränsen för att utföra ett sjöräddningsuppdrag där människoliv står på spel (Intervju 1, 18, 21), något som inte är tillåtet utan tillstånd från myndigheter. Så här säger en av respondenterna:

... man vill ju göra rätt, men samtidigt vill man ju i själen göra rätt, vi hade regler. Den här gränsen [gränsen mellan Grekland och Turkiet] får vi inte korsa. Så vi fick ju ligga och vänta på att [migranterna] kom på rätt sida, för hade vi gått över på den andra sidan hade det blivit diplomatiska förvecklingar och hela operationen hade gått om intet (Intervju 20).

Flera respondenter menar att de utifrån sin identitet som representanter för svenska myndigheter, fostrade i svensk förvaltningstradition, gärna följer regler och att det därmed är skrämmande att ställas inför situationer där det uppstår dissonans mellan professionella övertygelser och operationens mandat. Denna vilja att göra rätt beskrivs som en paradox för respondenterna när de å ena sidan tycker att det är tillfredställande att värdlandet och Frontex är nöjda med den verksamheten svenskarna bedriver, just på grund av deras följsamhet och å andra sidan, när de mål man förväntas eftersträva, kolliderar med personlig eller professionell övertygelse.

En person med insyn i utbildningen av personal som arbetar centralt beskriver att de diskuterar regler och juridik inför operationer och att han i dessa samtal uppmuntrar personalen att agera på ett sätt som ”de själva kan leva med” (Intervju 5), det vill säga utifrån sin moraliska övertygelse. En respondent som arbetat som befälhavare beskriver rädslan över att ställas inför situationer där livräddning ställs mot att följa reglerna för operationsverksamheten (Intervju 17). Detta illustrerar att tjänstemännen själva på plats i operationerna tvingas göra svåra avvägningar mellan olika, i realiteten konkurrerande, principer. En centralt placerad källa i den svenska Frontex-insatsen beskriver att man på grund av komplexiteten i styrningen och de situationer tjänstemännen hanterar i fält, ibland får hjälpa tjänstemännen att i efterhand, så gott det går, skapa en godtagbar bild av vad som har hänt och hur regelverket ser ut (Intervju 5).

### **ALTRUISM, PERSONLIG UTVECKLING OCH KOMPETENSUTVECKLING**

Hur arbetet organiseras skiljer sig i viss utsträckning beroende på uppdrag, men allmänt kan sägas att tjänstemännen är utlokaliserade under kortare tidsperioder, från några veckor upp till ett par månader. På större båtar finns i allmänhet en större besättning på 13–15 personer från den svenska kustbevakningen, inklusive poliser och sjukvårdspersonal, men därtill också flera följeofficerare från värdlandets myndigheter. På mindre båtar och flyg består personalstyrkan ofta bara av 3–5 personer och endast en följeofficerare från värdlandet. De som tjänstgjort på flyg och båt har arbetat i grupper med andra svenskar i besättningen och farkosterna är svenska. De som däremot intervjuat migranter i hamn har oftast arbetat i blandade arbetslag eller helt självständigt.

Tjänstemännens drivkrafter i arbetet är en viktig aspekt av arbetet i närbyråkratin. Tjänstemännen i den svenska verksamheten söker sig självmant

till utlandsuppdrag; det är således ett aktivt val för dessa individer. Respondenternas berättelser vittnar om att det både finns altruistiska, karriärmässiga och ekonomiska skäl för att åka ut (Intervju 6, 9). Uppdragen beskrivs som ett avbrott från vardagen och ett äventyr (Intervju 6, 12). Från centralt håll framhålls även hur svenska myndigheter tycker att det är positivt att kunna skicka personal på Frontex-operationer eftersom det innebär kompetensutveckling för den svenska personalstyrkan, särskilt när det gäller storskalig sjöräddning (Intervju 4). När man lämnar familj och hem vill man också ha "avkastning" på det man gör och känna att det är meningsfullt. Detta är en utmaning för organisationen då varje enskild tjänsteman förväntar sig något utöver uppdraget som sådant. Exempelvis berättar en person med ansvar att leda verksamhet under en period i Italien att det fanns en viss besvikelse hos besättningen över att inte få flyga på de tider då det kom många migranter (Intervju 11). Respondenterna beskriver även unisont att de är stolta över sin verksamhet och att få representera Sverige internationellt. Valfriheten kan därför tolkas som att den också gett upphov till implicita krav hos tjänstemännen, förväntningar som inte alltid korresponderar med uppdragets karaktär.

Altruistiska motiv anses vara en central drivkraft i verksamheten. Som tidigare nämnt åker tjänstemännen på Frontex-operationer för att göra en insats, till exempel rädda liv, bidra till ett bättre system och hjälpa medelhavsländerna att klara av en krissituation. Av intervjuerna framgår att de tjänstemän som åker på uppdrag är måna om att verkligen få möjlighet att just hjälpa. Respondenter beskriver även att operationer som dessa förvisso är välbetalda uppdrag, men intrycket under intervjuerna är att de som valt att åka gör det i genuint hopp om att faktiskt kunna bidra och hjälpa utsatta människor som riskerar att drunkna under sin färd över Medelhavet.

Respondenterna upplever även att deras inställning skiljer sig från värd-ländernas. De svenska kustbevakarna har en ambition att "rädda världen" medan de menar att italienarna och grekerna utför sina vardagliga, yrkesmässiga plikter (Intervju 8), vilket enligt respondenterna gör dem mindre drivna av altruism och mer blasé i relation till lidandet de möter. Även mötet med migranter och en annan kultur är en viktig drivkraft för de utsända svenskarna (Intervju 6).

## **ORGANISATIONSKULTURER MÖTS**

Respondenterna beskriver att det finns påtagliga skillnader mellan hur arbetet bedrivs i Italien och Grekland i förhållande till hur verksamheten bedrivs i Sverige. Samtliga respondenter lyfter fram skillnader i organisationskultur och förvaltningspolitik. Det gäller såväl poliser som kustbevakare, både de som arbetar på ute i fält och de som arbetar centralt. Särskilt Italiens organisationsstruktur sticker ut för svenskarna som beskriver den som fragmenterad och hierarkisk (Intervju 8). I Italien delas arbetet med gränsbevakning mellan

Guardia di finanzia,<sup>9</sup> kustbevakning och polis – i kontrast till svenska förhållanden inom gränsbevakningsområdet. I Sverige är polisen en myndighet och det finns inte någon myndighet med ett uppdrag som motsvarar Guardia finanzias. Därutöver finns det skillnader ifråga om god tjänstmannautövning. Italienska myndigheters arbetssätt skiljer sig från de svenska, bland annat i synen på mutor: det gäller till exempel vanan att ta emot små gåvor på båtar de kontrollerar. De har också vad som beskrivs som en tuffare attityd gentemot migranter och det råder tydligare hierarkier mellan över- och underordnade tjänstemän (Intervju 18).

Dessa skillnader i professionskultur ses som ett irritationsmoment, men kulturskillnaderna har även praktiska implikationer för arbetet i fält. Ett lättamt exempel på vad skillnader i organisationskultur får för effekter är att svenska gradbeteckningar ofta feltolkas av personal från andra länder. Svenskarna upplevs ha ”mycket guld på axlarna” i relation till andra länders gradbeteckningssystem, vilket givit svenskar med låga gradbeteckningar ett relativt gott förhandlingsläge och möjlighet att påverka de hierarkiska organisationer man möter (Intervju 20). Olika organisationskulturer kan även utmynna i konflikter om hur arbetet bör utföras och hur personalstyrkan bör vara strukturerad enligt nationella normer inom professionen. En sådan konflikt är synen på jämställdhet. Respondenter beskriver att de kvinnor som regelmässigt var en del av svenska besättningar under uppdragen har mött svårigheter i samarbetet med värdlandets tjänstemän, som helt utgjorts av manlig personal (Intervju 1, 18). Flera av de respondenter som deltagit i Frontex-operationer beskriver förekomsten av sexism som bekymmersamt i arbetet (Intervju 1, 3, 17, 18). Till exempel har tjänstemän i värdlandet vägrat tala med kvinnliga befälhavare och i stället vänt sig till deras manliga underordnade. Kvinnliga tjänstemän har blivit sexistiskt bemötta. Det förekommer till och med fall där kvinnor blivit bortskuffade och hindrats från att utföra sitt arbete (Intervju 1, 3, 17, 18).

En ytterligare svårighet som följer av skilda organisationskulturer är att informationsutbytet försvåras. Respondenterna beskriver att det generellt råder brist på information om såväl målbilden för olika uppdrag som lägesbilder i skarpa situationer, och att det skapat problem, särskilt i de italienska operationerna (Intervju 1, 8, 11, 21). Vid ett tillfälle besköt svenskar ett italienskt fartyg av misstag då de inte hade information om dess närvaro på platsen (Intervju 8). Som en strategi för att hantera bristen på en fungerande och formell struktur för informationshantering blir personliga relationer ett viktigt verktyg i svenskarnas verksamhet, särskilt för samordnande funktioner (Intervju 11, 12).

På central nivå och i arbete gentemot Frontex personal är upplevelsen av kulturskillnader påtaglig. Flera respondenter beskriver att en ”öststatsmentalitet”

9 Guardia di finanzia är en del av det italienska polisväsendet som lyder under det italienska finansdepartementet.

präglar Frontex i Warszawa (Intervju 6). Denna mentalitet beskrivs som hierarkisk till sin karaktär, mindre transparent och byråkratisk (Intervju 5, 13). Bristen på insyn har resulterat i konkreta problem i samarbetet med svenska myndigheter. Frontex har exempelvis inte informerat tillräckligt om arbetsmiljörisiker i uppdragsverksamheten (Intervju 13).

Flera respondenter vittnar även om att synen på arbetsrätt skiljer sig åt mellan svenska myndigheter, värdländer och Frontex. Även om förekomsten av skillnader mellan organisationerna inte är förvånande så är det värt att nämna att det lett till konkreta problem i arbetet. Till exempel ska svenska arbetsgivarförhållanden gälla svensk personal, men respondenter beskriver att arbetstidsbegränsningar och svensk arbetsmiljölagstiftning inte alltid respekterats av Frontex och värdlandet (Intervju 6, 7, 13, 21).

### **ARBETSPROCESSENS SEGMENTERING**

I respondenternas beskrivningar av Frontex verksamhet finns flera paralleller att dra till de faktorer som Lipsky (2010: 75-80) beskriver som alienerande i närbyråkratin, men en dimension som särskilt är värd att lyfta fram är hur arbetet i fält organiseras. Processen som styr svenska tjänstemäns arbete i Frontex beskrivs i stor utsträckning som segmenterad. Arbetet sker i en kedja av olika instanser, där migranterna, som lotsas snabbt genom de olika stegen, möter olika tjänstemän och professioner från olika myndigheter. Tjänstemännen beskriver även en brist på återkoppling ifråga om hur olika ärenden fortlöper; de får aldrig veta vad som händer med människorna de mött. De som arbetat på fartyg beskriver till exempel att de bara kan påverka migranternas situation när de är på svensk båt och därmed omfattas av svensk lag. De är också på plats under en kortare tidsrymd och som tidigare nämnts är deras verksamhet styrd och möjligheten att fatta självständiga beslut liten. Dessutom är tjänstemännen begränsade i det personliga mötet med klienter: man talar sällan samma språk och möts under kort tid. Detta gäller oavsett om tjänstemännen arbetar i intervjusituationer med migranter eller med sjöräddning (Intervju 6, 9, 21).

I och med att tjänstemännen ofta saknar kulturella insikter och språkkunskaper för att samtala direkt med klienterna skapas mellanhänder i kontakterna. Respondenter beskriver att det ibland finns både tolkar och kulturella rådgivare på plats för att underlätta intervjuer med nödställda (Intervju 6, 9). Den sociala distansen och de begränsade resurserna att överbrygga kulturskillnader upplevs som problematiska. Exempelvis beskriver de svenskar som arbetat i intervjusituationer med migranter hur så kallade kulturella rådgivare eller tolkar ibland påverkat migranterna på ett negativt sätt, eller helt tagit över samtalen (Intervju 6).

## Diskussion och slutsatser: ”därbyråkratin” dilemman

Nedan utvecklas diskussionen med utgångspunkt i de förvaltningspolitiska dilemman som beskrivits i föregående avsnitt av denna studie. De erfarenheter respondenterna tillgodogjort sig under deltagande i Frontex operationer ställs i denna slutdiskussion mot Lipskys iakttagelser av dilemman som karaktäriserar den traditionella närbyråkratin. Studiens resultat beskrivs även i relation till den forskning om EU:s byråer och internationell uppdragsverksamhet som beskrivits inledningsvis i uppsatsen. Slutligen sammanfattas studiens resultat kortfattat under rubriken ”Avslutning”.

### KLIENTRELATIONEN I DÄRBYRÅKRATIN

I den traditionella närbyråkratin råder asymmetri mellan klienter och tjänstemän. I synnerhet gäller detta om tjänstemännen representerar lagförande myndigheter. (Lipsky 2010: 54–56). Asymmetrin i relationen mellan klienter och tjänstemän är däremot inte att betrakta som ett av naturen givet tillstånd. Snarare råder en dynamik i relationen mellan klient och system, ofta i form av en ständigt pågående förhandling, där klienterna har förutsättningar att driva sin sak och därigenom påverka sin situation. Strävan hos tjänstemännen att deras klienter ska lyckas och det faktum att tjänstemän i viss mån fungerar som företrädare för sina klienter i det politiska systemet bidrar till detta. Att klienter har tid och kraft att värna sina intressen gentemot tjänstemän, vars vardag präglas av hög arbetsbelastning, har traditionell också gett klienter möjlighet att förbättra sin situation (ibid. 58). Klienterna i den nationella närbyråkratin beskrivs därmed, trots asymmetrin, ha relativt stora möjligheter att driva sina ärenden i den demokratiska förvaltningsprocessen (ibid. 58). I kontrast till denna ”förhandlingsbara asymmetri” inom närbyråkratin visar föreliggande studie att relationen mellan klient och tjänsteman ser annorlunda ut i Frontex verksamhet. Här är möjligheten för de mest utsatta att påverka sin situation små, näst intill obefintliga, medan starkare klientgruppers agens till och med kan öka i jämförelse med vad som gäller nationellt.

Även om dessa observationer är intuitivt självklara är det viktigt att framhålla att dessa klienter, till skillnad mot personer som möter myndighetspersonal i en nationell kontext, har svårt att kommunicera med tjänstemännen de möter på grund av språkbarriärer, att migranter möter tjänstemän som representerar olika organisationer (till exempel nationella myndigheter, internationella organisationer eller personal som arbetar inom ramen för Frontex) och att processen från sjöräddning till mottagande är fragmentarisk. Därtill beskriver tjänstemännen i studien att de själva har låg kunskap om de migranter de möter och om migration som fenomen, samt hur värdlandets politiska system fungerar. Detta står i kontrast till bilden av närbyråkratin där tjänstemännens professionella kunskap om klienter och deras behov framhävs som en förutsättning och tillgång.

En ytterligare delförklaring till att asymmetrin ökar i därbyråkratin är att tjänstemännen inte kan minska sina klienters utsatthet genom att till exempel föra deras talan i det politiska systemet, något som Lipsky framhäver som en viktig demokratisk uppgift för varje närbyråkrat (Lipsky 2010: 58).

Utöver bristen på kunskap hos tjänstemännen om migranter som grupp och om värdlandets politiska system, så förstärks dessa svårigheter av att tjänstemännen i sin tur är i beroenderelation till andra aktörer för att kunna utföra sitt arbete på plats, till exempel Frontex-kollegor från andra länder och värdlandets institutioner. Det är svårt att protestera mot förhållanden på plats och anmälningar av missförhållanden återkopplas sällan eller aldrig till uppgiftslämnaren. Resultaten ligger i linje med tidigare forskning om brister i transparens och ansvarsutkrävande vid denna typ av tillfälliga Frontex-uppdrag (Kalkman 2020). Studien adderar därmed ytterligare empirisk tyngd till tidigare beskrivningar av migranter som en mycket utsatt grupp i mötet med EU:s gränsbevakningsmyndighet. Vidare visar studien den empiriska komplexiteten i processer för ansvarsutkrävande i Frontex verksamhet, en komplexitet som i tidigare studier primärt skildrats utifrån resonemang om den institutionella designen av myndigheten (se för exempel Carrera & Stefan 2018).

Därutöver visar analysen av de svenska tjänstemännens fältarenheter att komplexiteten i deras relation med klienter inte stannar vid mötet med migranter. Under tjänstemännens tid i operationerna möter de även en för många av tjänstemännen inom kustbevakningen ny typ av organiserad kriminalitet, i form av bland annat människosmugglare. Kustbevakarna beskriver en annan typ av säkerhetssituation, med välorganiserade kriminella aktörer, som påverkar maktbalansen i relationen mellan klient och tjänsteman. Organiserade aktörer får ett informationsövertag i relation till de tjänstemän som bara vistas tillfälligt på platsen och de har förmåga att försätta tjänstemän i utpressningssituationer de inte är vana att hantera. Studien indikerar därför att Frontex förvaltning inte ensidigt ökar civilpersoners utsatthet, utan att därbyråkratin som förvaltningspolitiskmodell förändrar närbyråkratins redan asymmetriska relationer mellan tjänstemän och klient. Denna empiriska bild, från verksamheten i fält, kompletterar den befintliga forskning som beskrivet vilka effekter Frontex utformning har på europeisk rättsutövning gentemot civilpersoner.

## RESURSER I DÄRBYRÅKRATIN

Frontex resurser har ökat under de senaste åren och studien bekräftar att den resursbrist som kännetecknar närbyråkratin inte gäller för Frontex. Närbyråkratin utmärks vanligtvis av bristen på resurser, givet ett outsinligt behov av samhällstjänster (Evans 2011, Lipsky 2010). Tjänstemännen i Frontex upplever däremot att de är väl utrustade; någon resursbrist i den svenska verksamheten råder inte. I studien framstår snarare en annan aspekt av resursfrågan som problematisk, nämligen frågan om hur resurserna kan utnyttjas

och hur den organisatoriska flexibiliteten är utformad. Inte bara avseende att tjänstemännen under uppdrag tar med resurser, så som till exempel vapen, utrustning, expertis och farkoster, från respektive medlemsstat och sedan får laga efter läge under operationerna, utan även på central nivå. Möjligheten att från centralt håll flytta resurser mellan platser framstår som små. Paradoxalt nog är dessa operationer ofta ett svar på plötsliga och svårförutsedda händelser, som i fallet med flyktingkrisen, vilket väcker frågor om kostnadseffektivitet och om de förutsättningar som denna resursfördelningsmodell skapar för tjänstemän i fält.

### **STYRNING I DÄRBYRÅKRATIN**

Närbyråkratin styrs traditionellt av mål definierade i relation till tre primära gruppers intressen: allmänhetens förväntningar på myndighetsutövande, de som arbetar i eller med den egna professionen, samt klienterna som grupp (Lipsky 2010: 41–47). Att styrningen skulle orienteras utifrån dessa grupper i Frontex verksamhet är däremot inte självklart för de tjänstemän som intervjuats inom ramen för denna studie. Studien indikerar att tjänstemännen i därbyråkratin verkar gentemot mål som snarare påminner om målformuleringar som återfinns i annan internationell uppdragsverksamhet. Både relationen till klienter och till andra professioner är visserligen närvarande i materialet men allmänhetens perspektiv saknas.

I linje med tidigare forskning om insatser organiserade av internationella organisationer beskriver respondenterna komplexiteten i Frontex styrning och institutionella design (se t.ex. Pollak & Slominski 2009). Tjänstemän som företrädesvis arbetar inom ramen för svensk verksamhet och professionsstandard förflyttas till en komplex miljö, där andra målkonflikter, än de som traditionellt präglar närbyråkratin, tar form. Målkonflikter som beskrivs av tjänstemännen omfattar konflikter mellan värdlandets politiska mål och effektiviteten i arbetet med att hjälpa migranter i sjönöd, mellan professionella standards och ett oklart internationellt lagrum samt mellan brottsbekämpning och det humanitära uppdraget. I studien framhålls att tjänstemännens professionella identitet ställs mot efterlevnaden av de abstrakta regelverk som reglerar deras arbete (jfr Borrelli & Lindberg 2018).

Därutöver bidrar studien med en empirisk komplettering till de beskrivningar av den komplexa utformningen av Frontex som institution och dess legala ramverk som återfinns i tidigare forskning (Pollak & Slominski 2009). Det gäller exempelvis ansvarsutkrävande och beslutsgångar, men också sådana saker som svårigheter att utvärdera vilka arbetsmiljölagar som råder på plats.

Tjänstemännen ställs även inför målkonflikter de inte vanligtvis behöver ta ställning till i sitt dagliga arbete i Sverige, men som kan tolkas som en internationellt präglad variant av Lipskys beskrivningar av konfliktförhållandet mellan professionella bedömningar och centralt satta mål. Den internationella



kontexten komplicerar tjänstemännens arbete ytterligare. Den mest utmärkande av dessa målkonflikter är spänningen mellan respondenternas professionella övertygelse att de oavsett omständigheter som kustbevakare ska rädda liv vid nödsituationer och kravet att sjöräddning i vatten med oklara gränshållanden eller utanför värdlandets vatten måste sanktioneras av värdlandet. Denna styrningsmodell innebär i praktiken att svåra mänskliga beslut om att rädda eller inte rädda människor i sjönöd potentiellt flyttas nedåt i hierarkin till enskilda båtar ute på havet, där befälhavare själva tvingas att navigera i ett ibland motstridigt landskap av regler, lagar, nationsgränser och professionsstandarder. I studien lyfts fram att tjänstemännens professionella identitet ställs mot efterlevnaden av de abstrakta regelverk som formellt kringgärdar deras arbete (Borrelli & Lindberg 2018).

Studien bekräftar med andra ord uppfattningen att utformningen av Frontex som institution, med dess legala ramverk, skapar oklarheter om vilka lagar och regler som styr olika delar av verksamheten (Pollak & Slominski 2009). Det behövs emellertid mer empirisk kunskap om hur beslutsprocesser tar form på olika nivåer av denna därbyråkrati. Tidigare forskning har diskuterat vilka aktörer som har inflytande över Frontex verksamhet vid organisationens högkvarter (se t.ex. Egeberg & Trondal 2017). I denna studie illustreras istället komplexiteten som följer med mångfalden av aktörer utifrån ett verksamhetsperspektiv. Studien visar att både värdlandets, Frontex och hemmanationens principer är ständigt närvarande i tjänstemannautövningen. Därigenom bekräftas bilden som ges av Frontex i tidigare forskning, där såväl överstatliga intressen som enskilda medlemsstater påverkar arbetet i organisationen (se Egeberg & Trondal 2017, Keleman 2002, Christensen & Nielsen 2010). Studien visar även att den komplexa styrningsstrukturen får konsekvenser för vem som har agens i det faktiska arbetet på plats i Frontex operationer, något som blir tydligt i beskrivningar av målkonflikter mellan humanitära och polisära aspekter av uppdraget. Utifrån de svenska tjänstemännens beskrivningar dras slutsatsen att frågan om agens i verksamheten är mer komplex än vad som framkommer i studier av huvudkontorets verksamhet, både avseende målbilden för arbetet och i faktiska beslutsprocesser där tjänstemän möter medborgare och andra civilpersoner. Därutöver, och vid sidan av den traditionella debatten om nationella intressen kontra mellanstatligt samarbete, bekräftas de motsättningar som observerats i tidigare forskning mellan polisiära praktiker och humanitära målsättningar (Pallister-Wilkins 2015). Studien indikerar att det humanitära engagemanget och målet att hjälpa människor står i centrum för därbyråkratins tjänstemän, detta trots att uppdragen innehåller både gränsbevakning och brottsbekämpning. Bilden av vilka klientrelationer som ska definiera målen för verksamheten går isär. I likhet med Lipskys forskning, som betonar klientrelationens betydelse för tjänstemän i närbyråkratien, visar studien att klientrelationen är central för respondenterna, särskilt i förhållande

till migranter. Respondenterna i denna studie beskriver på olika sätt hur de inriktar verksamheten mot de flyktingar som de ser som sitt främsta uppdrag att hjälpa. De betonar sjöräddning och andra uppgifter som på olika sätt innefattar migranternas situation, snarare än centralt satta mål om gränsbevakning eller annan typ av brottsbekämpning. Tjänstemännens fokus på migranter visar att även om målen och inriktningen för uppdrag i därbyråkratin definieras centralt, så utförs uppdragen av tjänstemän som själva fyller arbetet ”där” med mening utifrån sina preferenser och professionsstandarder.

### **ARBETET I DÄRBYRÅKRATIN**

Mot bakgrund av den växande andelen nationella experter och personer med korttidskontrakt i EU:s byråer har tidigare forskning diskuterat konsekvenserna av att EU-tjänstemän vistas tillfälligt i EU:s institutioner i stället för att som en stor andel av Kommissionens personal anställas på permanenta kontrakt. Att EU-personal i allt större utsträckning tenderar att endast tillfälligt arbeta i EU:s institutioner har väckt frågor om i vilken grad tjänstemännen överhuvudtaget socialiseras till att omfatta en europeisk identitet, samt frågor om hur en eventuell frånvaro av en sådan identitet påverkar förutsättningarna för fortsatt europeisk integration (Suvarierol et al 2013). Kortare typer av uppdrag är, som beskrivits i resultatdelen av denna text, norm även vid operativa uppdrag, men studien visar även att solidaritet med andra europeiska länder trots dessa korta kontrakt är en viktig del av tjänstemännens föreställningsvärld. Studien visar därutöver att arbetets organisering i korta, tillfälliga uppdrag är intressant ur fler aspekter jämfört med vad tidigare forskning framhållit. Detta visar sig till exempel när närbyråkrater upplever sig sakna kontroll över arbetet de förväntas utföra. I respondenternas beskrivningar av sin vardag finns flera paralleller att dra till de faktorer som Lipsky beskriver som alienerande i närbyråkratin. I beskrivningarna av arbetets organisering finns spänningsförhållanden dokumenterade mellan två element i närbyråkratin: alienation från arbetet, och viljan att skapa ett bättre samhälle (Lipsky 2010: 71–79). Både den altruistiska viljan att hjälpa och främlingskap inför arbetet är framträdande drag i de beskrivningar som poliser och kustbevakare ger i sina berättelser om arbetet i Frontex verksamhet. Processen som respondenterna arbetar i under sin tid i därbyråkratin är segmenterad. Arbetet beskrivs ske i en rad olika instanser där tjänstemännen inte får överblick eller återkoppling i hur ärenden sköts. Därutöver saknas flera av de faktorer som Lipsky beskriver minskar alienation i arbetet. Ett exempel på en sådan faktor är goda relationer mellan kollegor och närliggande professioner (ibid: 75). Respondenterna beskriver förvisso att det samarbete som sker inom gruppen av medarbetare på olika farkoster generellt har fungerat väl; däremot har samarbete med andra yrkesgrupper eller arbetsgrupper i stort sett lyst med sin frånvaro. Mötet med andra tjänstemän,

bortom den egna gruppen, beskrivs även ofta behäftat med missnöje över andra tjänstemäns förhållningsätt till yrket och uppgiften.

Relationen till andra yrkesgrupper och kollegor leder in diskussionen mot en ytterligare slutsats, som tangerar både frågor om arbete och styrning och hur relationen mellan olika grupper av tjänstemän som deltar i arbetet ser ut. Enligt Lipsky (2010: 47) kan målkonflikter ta sig olika uttryck; exempelvis kan den egna professionens värderingar kollidera med andra närbyråkraters värderingar. Vid Frontex-operationer kännetecknas mötet med kollegor från andra länder ibland av misstro och kulturella skillnader, något som försvårar skapandet av välfungerande arbetsrelationer. Det gäller förmågan till humant agerande och hur man löser de gemensamma uppgifterna. Studien indikerar att olika organisationskultur tenderar att skapa ytterligare en kategori av dilemma inom operationerna. Det betyder att professionskulturen inte delas av de tjänstemän som arbetar tillsammans och med liknande uppgifter i därbyråkratin. Exempel är hur stuprörsstrukturer i medelhavsländerna väcker frustration hos respondenterna och att kvinnor på de svenska operationerna upplever sexism i mötet med manliga europeiska kollegor.

## Avslutning

De sammantagna slutsatserna av studien indikerar att en ny typ av förvaltningsform, en "därbyråkrati", håller på att ta form i EU. Studien tecknar en bild av en förvaltningsform som kännetecknas dels av element från närbyråkratin, som till exempel närheten till klienter och den starka professionella identiteten, och dels av EU-systemets förutsättningar och att förvaltningsuppdraget påminner om internationella operationer. När EU:s verksamhet flyttar ut i medlemsstaternas samhällen, aktualiseras därmed vikten av att fortsatt följa i förvaltningsforskningens och professionssociologins spår. Forskningen om EU:s byråer bör fortsatt utforska tjänstemannarollen i det demokratiska samhället, förutsättningarna för dessa uppdrag och implikationerna av denna nya typ av storskalig myndighetsutövning för framtidens europeiska förvaltning.

## Litteraturförteckning

- Alpes, Maybritt Jill & Spire, Alexis, 2014. "Dealing with law in migration control: The powers of street-level bureaucrats at French consulates", *Social & Legal Studies* 23(2), s. 261-274.
- Achermann, Christin, 2021. "Shaping migration at the border: the entangled rationalities of border control practices", *Comparative Migration Studies* 9(1), s. 1-17.
- Borrelli, Lisa Marie, 2019. "Using Ignorance as (Un) Conscious Bureaucratic Strategy", *Qualitative studies* 5(2), s. 95-109.

- Borrelli, Lisa Marie & Lindberg, Annika, 2018. "The creativity of coping: alternative tales of moral dilemmas among migration control officers", *International journal of migration and border studies* 4(3), s. 163-178.
- Bouris, Dimitris & Dobrescu, Madalina, 2017. "The EU and civilian missions in the neighbourhood.", s. 259-269 i *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*. Abingdon, England: Routledge.
- Buckel, Sonja & Wissel, Jens, 2010. "State project Europe: The transformation of the European border regime and the production of bare life", *International political sociology* 4(1), s. 33-49.
- Carrera, Sergio & Stefan, Marco, 2018. "Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe: Effective remedies for victims of human rights violations?", *CEPS Paperback*.
- Christensen Grønnegård, Jørgen & Lehmann Nielsen, Vibeke, 2010. "Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies", *Journal of European Public Policy* 17(2), s. 176-204.
- De Graaf, Gjalte, Huberts, Leo & Smulders, Remco, 2016. "Coping with public value conflicts", *Administration & Society* 48(9), s. 1101-1127.
- Egeberg, Morten & Trondal, Jarle 2009. "Building Executive Power at the European Level. On the role of EU-level agencies", *ARENA* 9 (10).
- Egeberg, Morten & Trondal, Jarle, 2017. "Researching European Union agencies: What have we learnt (and where do we go from here)?", *Journal of Common Market Studies* 55(4), s. 675-690.
- Egeberg, Morten, Trondal, Jarle & Vestlund, Nina M., 2015. "The quest for order: unravelling the relationship between the European Commission and European Union agencies", *Journal of European Public Policy* 22(5), s. 609-629.
- Europaparlamentet & Rådet, 2019. "Om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624", 2019/1896, publicerad 2019-11-13.
- Evans, Tony, 2010. "Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy", *The British journal of social work* 41(2), s. 368-386.
- Gray, Mel, 2005. "Dilemmas of international social work: Paradoxical processes in indigenisation, universalism and imperialism", *International Journal of Social Welfare* 14(3), s. 231-238.
- Greener, Bethan K., 2012. "International policing and international relations", *International Relations* 26(2), s. 181-198.
- Groenleer, Marijn, 2009. *The autonomy of European Union agencies: A comparative study of institutional development*. Utrecht: Eburon Uitgeverij BV.
- Ioannides, Isabelle, Juncos, Ana E. & Schroeder, Ursula C., 2007. *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Bryssel: Centre for European Policy Studies.
- Kalkman, Jori Pascal, 2020. "Frontex: A Literature Review", *International Migration* 59(1), s. 165-181
- Karim, Sabrina & Beardsley, Kyle, 2017. *Equal opportunity peacekeeping: women, peace, and security in post-conflict states*. Oxford: Oxford University Press.
- Keleman, Daniel R., 2002. "The politics of 'eurocratic structure and the new European agencies", *West European Politics* 25(4), s. 93-118.
- Koops, Joachim A. & Thierry, Tardy, 2015. "The United Nations Inter-organizational Relations in Peacekeeping", s. 60-72 i Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy, Williams, Paul D. (red.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.

- Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy, Williams, Paul D., 2015. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, Sung Yong & Alpaslan Özerdem, 2015. *Local ownership in international peacebuilding: Key theoretical and practical issues*. Abingdon, England: Routledge.
- Lipsky, Michael, 1969. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Wisconsin: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lipsky, Michael, 1983. *The Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael, 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martins, Bruno Oliveira & Laura C. Ferreira-Pereir, 2012. "Stepping inside? CSDP missions and EU counter-terrorism", *European Security* 21(4), s. 537-556.
- Narten, Jens, 2009. "Dilemmas of promoting "local ownership", s. 252-284 i Paris, Roland & Timothy D. Sisk (red.), *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Abingdon, England: Routledge.
- Pallister-Wilkins, Polly, 2015. "The humanitarian politics of European border policing: Frontex and border police in Evros", *International Political Sociology* 9(1), s. 53-69.
- Perkowski, Nina, 2019. "There Are Voices in Every Direction: Organizational Decoupling in Frontex", *Journal of Common Market Studies* 57(5), s. 1182-1199.
- Perkowski, Nina, 2018. "Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security", *Security Dialogue* 49(6), s. 457-475.
- Pollak, Johannes & Peter Slominski, 2009. "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics* 32(5), s. 904-924.
- Prottas, Jeffrey Manditch, 1978. "The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies", *Urban Affairs Quarterly* 13(3), s. 285-312.
- Richmond, Oliver P., 2012. "Beyond local ownership in the architecture of international peacebuilding", *Ethnopolitics* 11(4), s. 354-375.
- Riekmann, Sonja, 2008. "Security, freedom and accountability: Europol and Frontex. I Geyer, Florian och Guild, Elsbeth, s.35-50, "Security versus Justice? Abingdon, England: Routledge.
- Rothstein, Bo, Charron, Nicholas & Lapuente, Victor, 2013. *Quality of government and corruption from a European perspective. A comparative study on the quality of government in EU regions*. England: Edward Elgar Publishing.
- Suvarierol, Semin, Busuic, Madalina & Groenleer, Martjin, 2013. "Working for Europe? Socialization in the European Commission and agencies of the European Union", *Public Administration* 91(4), s. 908-927.
- Thakur, Ramesh, Chandra & Schnabel, Albrecht, 2001. *United Nations peacekeeping operations: ad hoc missions, permanent engagement*. Tokyo: United Nations University Press.
- Trondal, Jarle & Jeppesen, Lene, 2008. "Images of Agency Governance in the European Union", *West European Politics* 31(3), s. 417-441.
- White, Nigel, 2015. "Peace keeping and international law", s. 43-72 i Koops, Joachim, MacQueen, Norrie, Thierry, Tardy & Williams, Paul D. (red.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.

- Whitworth, Sandra, 2004. *Men, militarism, and UN peacekeeping: A gendered analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Wiatrowski, Michael D. & Goldstone, Jack A., 2019. "The ballot and the badge: Democratic policing", *Journal of democracy* 21(2), s. 79-92.
- Yakhlef, Sophia, Basic, Goran & Åkerström, Malin, 2015. "Project Turnstone: Successful collaboration and collaboration obstacles in police, border, and coast guard cooperation", ISRN: LUSADG/KVN--02/2-SE. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

## FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUER

- Intervju 1 – Tjänsteman, Kustbevakning, 2018-11-14.
- Intervju 2 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-11-28.
- Intervju 3 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-12-18.
- Intervju 4 – Tjänsteman, Polisen, 2019-12-21.
- Intervju 5 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2018-12-27.
- Intervju 6 – Tjänsteman, Polisen, Nationella operativa avdelningen (NOA), 2019-02-14.
- Intervju 7 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-23.
- Intervju 8 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-08.
- Intervju 9 – Tjänsteman, Polisen, 2019-02-19.
- Intervju 10 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-18.
- Intervju 11 – Tjänsteman, Polisen, 2019-01-21.
- Intervju 12 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-21.
- Intervju 13 – Tjänsteman, Polisen, Nationella operativa avdelningen (NOA), 2019-01-25.
- Intervju 14 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-25.
- Intervju 15 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-21.
- Intervju 16 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-02-04.
- Intervju 17 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-29.
- Intervju 18 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-23.
- Intervju 19 – Tjänsteman, Frontex, huvudkontoret, 2019-12-04.
- Intervju 20 – Tjänsteman, Kustbevakningen, 2019-01-16.
- Intervju 21 – Tjänsteman, Polisen, 2019-03-01.
- Intervju 22 – Tjänsteman, Polisen, 2019-02-26.

# Politisk styrning i små kommuner

*Samma mönster som i stora?*

Johan Wänström

## **Political steering in small municipalities. The same pattern as in large municipalities?**

Municipal size is one of the crucial institutional aspects of local politics. However, hitherto most Swedish studies have examined the political steering in large municipalities. The understanding of the conditions and the steering ideals that exists in small municipalities are important when discussing the need for policy reforms affecting the municipal sector. This exploratory study examines whether there is a reason to believe that political steering in small municipalities differs from that in large municipalities. In the study leading representatives in three small municipalities describe how micro-management has been the common practice in their municipalities for a long period of time. If this result is confirmed by other studies, it is thus possible that the NPM-influenced management ideas, which often are assumed to have had a far-reaching impact on Swedish municipalities, have not yet gained a firm foothold in small Swedish municipalities.

## **Inledning**

Styrningen av den svenska offentliga förvaltningen har uppmärksammats mycket under senare år, bland annat i Tillitsdelegationens arbete (SOU 2018:47). I särskilt fokus står ofta relationerna och rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner, inte minst på kommunal nivå. Tidigare forskning om kommunal politisk styrning har dock främst genomförts på relativt stora

Johan Wänström är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.  
E-post: johan.wanstrom@liu.se

kommuner. I den här explorativa studien<sup>1</sup> undersöks om det finns anledning att tro att den politiska styrningen i små kommuner skiljer sig från den i stora kommuner.

I den existerande forskningen om den politiska styrningen i svenska kommuner är New Public Management (NPM) ofta en central utgångspunkt. NPM är ett paraplybegrepp som introducerades av forskare för att beskriva en rad olika reformer i den offentliga förvaltningen under slutet av 1900-talet (Hood 1991, Almqvist 2006: 11). NPM kan sägas innefatta två olika reformtyper som getts lite olika beteckningar (se t.ex. Trow 1993 samt Deem & Brehony 2005). Karlsson (2017) beskriver det som en marknadsorienterad och en managementorienterad fåra, där mål- och resultatstyrning utgör en central del av den senare. Målstyrning som begrepp användes i flera utredningar på 1960-talet och började sedan etableras som ett styrverktyg inom den offentliga förvaltningen på 1970-talet, men det var först med introduktionen av managementorienterade NPM-ideal på 1980- och 1990-talen som det började få ett stort genomslag i den svenska offentliga förvaltningen (Karlsson 2017:136f).

Det är därför den managementorienterade NPM-fåran som är mest relevant för föreliggande studie. Decentralisering är en annan central aspekt av NPM-reformerna – beslut ska fattas så nära produktionen och slutanvändarna som möjligt (Karlsson 217:71f). Politikerna ska därför inte gripa in direkt i processen utan i stället i efterhand utvärdera hur väl målen uppfylls. Som Siverbo (2018: 11) beskriver det: ”Chefer ska ha handlingsutrymme att bestämma hur uppställda mål ska nås och vara ansvariga för att deras val ger resultat”. Politikerna förväntas bestämma *vad* som ska utföras medan tjänstepersonerna ansvarar för *hur* detta ska ske i praktiken. Med andra ord är policyimplementeringen avskild från det politiska beslutsfattandet (Osborne 2006: 379) – politiken och förvaltningen hålls på ”armlängds avstånd” från varandra (Almqvist 2004, Svava 2006:958).

Jonas Lantto (2005) studerade för snart tjugo år sedan konsekvenserna av olika management- och marknadsreformer för den kommunala demokratin och den politiska styrningen. Med hänvisning till bland annat företagsekonomerna Nils Brunsson (1990) och Bengt Jacobsson (1994) beskriver han en NPM-influerad styrfilosofi där politikerna förväntas agera proaktivt och rationellt genom att först formulera målsättningar och därefter se till att de målsättningarna realiserar: en rationalistisk styrning. Denna modell står i kontrast till den traditionella kommunala politiska styrningsmodellen, som har en mer reaktiv karaktär och präglas av nära relationer mellan politiker och tjänstepersoner (se figur 1).

1 Det empiriska intervjumaterialet till den här texten har tidigare även använts i en forskningsrapport från Centrum för kommunstrategiska studier (Wänström 2019). Den forskningsrapporten rymmer mer av det empiriska materialet från studien och vänder sig främst till intressenter i kommunsektorn. I föreliggande artikel används det empiriska intervjumaterialet på ett delvis annat sätt med ett större fokus på inomvetenskapliga implikationer i relation till tidigare studier på området.



Figur 1. Rationalistisk och traditionell styrning (från Lantto 2005:11f)

	<b>Rationalistisk styrning (Makrostyrning)</b>	<b>Traditionell styrning (Mikrostyrning)</b>
Styrningen sker genom att beslutsfattaren:	Anger målen för verksamheten	Anger hur förvaltningen bör göra i stort och smått
Styrningen är:	Generell, övergripande och proaktiv	Konkret, detaljerad och ofta reaktiv
Relationen mellan politiker och tjänstepersoner präglas av:	Distans	Närhet

Efter att ha genomfört studier av fyra förortskommuner till Stockholm konstaterade Lantto att den NPM-influerade rationalistiska styrningen har resulterat i en ökad konkurrensdemokrati i kommunerna, eftersom det är ”svårare att kompromissa om övergripande prioriteringar och målformuleringar än om konkreta verksamhetsfrågor” (Lantto 2005:167). Den slutsatsen står i stark kontrast till en annan fallstudie av fem kommuner, utförd av Henry Bäck (2000). Bäck landar i slutsatsen att utvecklingen mot mer NPM-influerad politisk styrning har inneburit färre konflikter och mer samförstånd i de kommunala politiska processerna. Såväl Lanttos som Bäckes fallstudier utgår således ifrån, samt bekräftar, bilden av att omfattande NPM-influerade styrreformer hade genomförts i kommunerna – liksom att dessa reformer har förändrat den politiska styrningen. Alla utom en av de nio kommuner i de två studierna<sup>2</sup> var emellertid kommuner som var större än den svenska mediankommunen.

Almqvist & Wällstedt (2013), som studerade och jämförde styrningen i Stockholm, Piteå och Järfälla, konstaterade att Stockholm har ett transaktionellt styrsystem, byggt på en instrumentell rationalitet, medan styrsystemet i Piteå, den minsta kommunen i studien, däremot betecknades som mer relationell och dialogorienterad. Baserat på ett liknande empiriskt fallstudiematerial konstaterade Wällstedt & Almqvist (2015) ett par år senare att man i kommunerna med åren har kommit att blanda NPM-influerade styrpraktiker med andra former av styrning. Några år senare drog Siverbo (2018) en liknande slutsats: att en marmorering sker i kommunerna när man lägger nya styrformer ovanpå de tidigare NPM-influerade formerna. Såväl Wällstedt & Almqvist (2015) som Siverbo (2018) utgår således också ifrån att NPM har varit den dominerande styrformen i kommunerna, men med tillägget att man nu har börjat blanda upp den redan så komplexa kommunala politiska styrningen med styrpraktiker som inte lika tydligt kan kopplas till NPM.

2 Lanttos studie innefattade fyra kommuner (ungefärligt invånarantal i parentes): Nacka (103 000), Tyresö (45 000), Sundbyberg (40 000) och Nynäshamn (28 000). Bäckes studie innefattade fem kommuner: Västerås (155 000), Nacka (103 000), Trelleborg (40 000), Ale (31 400) och Surahammar (10 000).

Dessa slutsatser bygger dock på studier som nästan enbart fokuserat på stora kommuner; små kommuner är i mångt och mycket förbisedda i forskningen om kommunala styrformer. Hälften av Sveriges 290 kommuner har mindre än 16 000 invånare, ett gränsvärde som kan användas för att definiera små kommuner.<sup>3</sup> Frågan är då om det finns det anledning att misstänka att den politiska styrningen i små kommuner fungerar annorlunda än i de större. Rör det sig även där om NPM-influerad, rationalistisk politisk makrostyrning, eller är det fråga om olika blandformer eller en mer traditionell, dialogbaserad styrningspraxis?

Det övergripande syftet med den här studien är explorativt: tre småkommuner i Östergötland studeras med avseende på hur den politiska styrningen har utvecklats sedan 1990-talet samt hur ledande kommunala företrädare anser att den politiska styrningen idealt borde fungera. Studien kan därigenom ge en indikation på om småkommuner tycks präglas av andra styrformer än stora kommuner. Studien bygger på djupintervjuer med nio ledande politiker och fem ledande tjänstepersoner i de valda kommunerna.

Med politisk styrning menas de olika metoder i vardagen som används för att åstadkomma önskvärda effekter (Hall & Löfgren 2006:17f). Politisk styrning kan vara konkret i form av detaljstyrning, som lagtillämpning och regleringsbrev. I undersökningen ligger emellertid fokus huvudsakligen på den mer abstrakta form av politisk styrning som brukar förknippas med allmänna mål och värderingar, samt de idéer och visioner som kommunledningen ger uttryck för.

Framställningen disponeras enligt följande. Först presenteras studiens metodologiska överväganden. Därefter följer resultatredovisningen, där jag återger hur ledande kommunala företrädare i tre små kommuner upplever att den politiska styrningen har fungerat, fungerar och idealt borde fungera i sina kommuner. Artikeln avslutas med en analys där resultaten ställs mot tidigare forskning och den historiska kontext som de svenska kommunreformerna utgör.

## Metod och empiriskt material

Undersökningen är baserad på semistrukturerade djupintervjuer genomförda 2018, med sammanlagt nio ledande politiker och fem ledande tjänstepersoner i tre små kommuner i Östergötland. Flertalet av de intervjuade hade varit aktiva

3 Det finns inget allmänt vedertaget sätt att kategorisera kommuner endast i relation till deras befolkningsstorlek. Med små kommuner avses i den här studien kommuner som är mindre än den svenska mediankommunen. 14 procent av Sveriges befolkning är bosatta i de 145 kommuner (50 procent av alla kommuner) med mindre än 16 000 invånare, 17 procent av Sveriges befolkning bor i de 73 kommuner (25 procent) som har en befolkningsstorlek som är större än mediankommunen (16 000) men mindre än det aritmetiska medelvärdet på 34 500 invånare. Återstående 69 procent av befolkningen bor i de 72 kommuner (25 procent) som har mer än 34 500 invånare.

i den kommunala organisationen sedan 1990-talet, och några ända sedan 1980-talet.

Det är främst nuvarande och tidigare kommunstyrelseordföranden (KSO) och kommundirektörer som har intervjuats, men också några tjänstepersoner med stor erfarenhet av ledningsarbete inom den specifika kommunen eller av att arbeta nära den kommunala ledningen. Eftersom det är små kommuner utförde flera av de intervjuade även en del operativa sysslor i den kommunala organisationen. Intervjuerna genomfördes i flertalet fall på plats i respektive kommunhus, men tre av dem hemma hos informanterna. Varje intervju varade i cirka 90–120 minuter.

Under intervjuerna låg fokus på den politiska styrningen i praktiken snarare än på formella styrdokument (jfr Hall & Löfgren 2006:18f). För att identifiera och beskriva de idéer, föreställningar, bilder och diskurser som präglade den politiska styrningen i de tre kommunerna kretsade frågorna och diskussionerna kring två övergripande frågor. *Hur har den politiska styrningen i kommunen fungerat fram till idag? Hur skulle du vilja att den politiska styrningen i kommunen fungerar?*

Svaren på de frågorna har utmynnat i en resultatredovisning som först tar upp hur informanterna upplever att den politiska styrningen har fungerat fram till intervjutillfället. På ett övergripande plan fanns det en relativt stor enighet bland alla informanter från samma kommun i den frågan – man delade i stort bilden av hur styrningen varit organiserad och fungerat. På den andra frågan – den om vilken form av politisk styrning man idealt skulle vilja se – var skiljelinjerna mer påtagliga. I resultatredovisningen av den andra övergripande frågan separeras därför argumenten för ett bevarande av den tidigare styrningsmodellen från de argument som framförts för en förändring av kommunens politiska styrning.

## **Kommunföreträdares syn på politisk styrning**

I två av kommunerna hade det under 2010-talet gjorts omfattande försök med att reformera den politiska styrningen, vilket bland annat resulterade i konflikter och framför allt mycket diskussioner om hur den politiska styrningen idealt sett borde fungera. I den tredje kommunen arbetade man med ett styrdokument under tiden för studien. I alla tre kommuner pågick vid tiden för undersökningen sålunda diskussioner om hur den politiska styrningen har fungerat tidigare, hur den fungerar nu, och hur den borde fungera i framtiden.

### **DEN HISTORISKA UTVECKLINGEN AV DEN POLITISKA STYRNINGEN I DE STUDERADE KOMMUNERNA**

Merparten av de intervjuade politikerna och tjänstepersonerna hade varit aktiva i sina kommuner relativt länge och berättar hur styrningen i kommunen

förändrats över tid.<sup>4</sup> En av de intervjuade, en person som hade varit kommundirektör i kommunen i 34 år (sedan mitten av 1980-talet), beskriver hur en tidigare kommunstyrelseordförande (härefter förkortat KSO) ansvarade för alla kontrakt, avtal och anställningar i hela den kommunala organisationen. Beslutsdelegationen till de fåtal tjänstepersoner verksamma i förvaltningen på 1980-talet var begränsad och tjänstepersonerna ägnade sig främst åt att bistå politikernas i deras arbete och beslutsfattande.

Den här tidigare kommundirektören vittnar också om att de *formella* formerna för samspelet mellan politik och administration hade förändrats under de 34 år som han tillhört den kommunala förvaltningsledningen. Numera ansvarar till exempel inte KSO för anställningskontrakt. Tidigare var KSO dessutom med på förvaltningschefsträffarna, men istället är man numera ofta med på möten i den Centrala samverkansgruppen eftersom politikerna vill ha insyn i de diskussioner som förs där. Det formella ansvaret för en del andra formella konkreta arbetsuppgifter har också överförs till förvaltningen. Såväl den här tidigare kommundirektören som en förvaltningschef som arbetat i kommunen i 25 år vittnar emellertid om att mycket av samspelet mellan ledande politiker och tjänstepersoner i *praktiken* fungerar på samma sätt nu som förr. Det är ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner där många frågor hanteras i dialog och där "personkemin" mellan olika individer blir oerhört viktig.

Även i de två andra studerade små kommunerna framkom en liknande bild. En av kommundirektörerna hade tidigare arbetat i en betydligt större kommun. När hon började arbeta i den lilla kommunen på tidigt 2010-tal blev hon förbryllad över att medarbetarna i kommunhuset syftade på KSO när de använde begreppet "chefen". Den före detta KSO:n i kommunen, som hade posten mellan 1990 och 2010, beskrev hur han som KSO brukade gå en runda i kommunhuset varje förmiddag. Då besökte han varje tjänstepersons kontor och lyssnade och diskuterade vad de hade på sin agenda. Med den sortens rutiner, som ofta går under beteckningen "management by walking around", blev det naturligt för tjänstepersonerna att i första hand rådgöra med KSO när de behövde vägledning i olika enskilda ärenden. Mycket av den politiska styrningen i den kommunen kom därför att kretsa kring kommunstyrelsens ordförande.

En tidigare politiker i den tredje och största kommunen i studien (15 000 invånare) beskrev hur en liknande styrkultur existerade där innan han 2014 blev KSO.

Det är ju en politisk kultur som väldigt mycket av väldigt många uppfattas som likadan som när de började vara politiker. Och har man varit politiker i 20–30 år och inte inser att politiken har förändrats så blir kulturen ganska satt. Det fanns ju väldigt

4 Mer utförliga beskrivningar och analyser av den politiska styrningen i de här tre kommunerna finns i en forskningsrapport (Wänström 2019).

mycket som jag tycker var omoderna drag. Det var mycket personcentrerat. Det var väldigt mycket sammanblandning av roller. Det var väldigt lite politisk styrning utan styrningen som fanns var väldigt mycket om enskilda personers uppfattning om läget och aktuella prioriteringar just då. Mycket brandutryckningar och inte så mycket långsiktig riktning i det.

Föregångaren på KSO-posten började sitt politiska engagemang i kommunen på 1980-talet och var kommunstyrelsens ordförande 2006–2014. Han upplevde att den kommunala organisationen var för stor för att det skulle vara praktiskt möjligt att göra någon förmiddagsrund. Han såg heller inte behovet av att veta exakt vad varje tjänsteperson arbetade med för stunden, men ville ändå vara delaktig i det dagliga arbete som pågick i tjänstemannakorridorerna. I hans ögon hade de folkvalda politikerna och tjänstepersonerna kompletterande roller och borde ha samröre med varandra snarare än hållas åtskilda.

Den politiska styrningen i de här tre små kommunerna hade således under en lång tid präglats av ett nära samspel och tät dialog mellan politiker och tjänstepersoner. Till stora delar agerade politikerna reaktivt i relation till de problem som man identifierade tillsammans, snarare än att styra proaktivt genom att identifiera mål för verksamheten. Det var således styrpraktiker som inte byggde på de NPM-influerade ideal, till skillnad från många andra kommuner som anammat sådana ideal på 1990-talet. Åtskillnaden mellan beslutsfattande och policyimplementering, mellan politik och förvaltning, mellan beslutens ”vad” och deras ”hur” – var inte tydlig. Istället vittnar såväl politikerna som tjänstepersonerna i studien om att olika aktörer, främst politiker och tjänstepersoner men också engagerade medborgare och företrädare för förenings- och näringslivet, har verkat i ett nära samspel med varandra under en lång tid.

### **ÖNSKEMÅL OM EN FORTSATT TRADITIONELL POLITISK STYRNING**

I intervjuerna framkom en relativt samstämmig bild av hur den politiska styrningen har fungerat från 1990-talet och framåt. När det kom till frågan om hur styrningen *borde* fungera så framkom en mer splittrad bild – åtminstone i de två större kommunerna. Låt oss börja med att återge resonemangen hos dem som vill bevara den traditionella styrningsformen.

Flera av de intervjuade politikerna och tjänstepersonerna förespråkade ett bevarande av en styrning som karakteriserades av ett nära samspel mellan olika aktörer, och utan den omfattande målstyrning och det avstånd mellan politiker och tjänstepersoner som de managementorienterade NPM-idealerna föreskriver. De betonade bland annat vikten av öppna kommunikationskanaler – att det ska vara lätt för olika aktörer att diskutera olika frågor. Det här innefattade inte bara relationerna mellan politiker och tjänstepersoner utan gällde även

relationerna politiker emellan samt relationerna till kommunens invånare, föreningar och företag.

En omdiskuterad och central komponent i modellen med ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner var just tillämpandet av ”management by walking around.” En tjänsteperson som arbetat i en av de studerade kommunerna i nästan 30 år uppfattade det som att förvaltningen ständigt ”förser” politikerna med brandhårdar, det vill säga direkta och svåra problem som behöver hanteras. ”Det här måste vi ta tag i” säger tjänstepersonen när KSO kommer förbi. Det blir ett sätt för tjänstepersonerna att skaffa sig ett direkt eller indirekt godkännande för olika uppdrag och ett sätt att få vara med och styra över den politiska agendan i kommunen.

Å andra sidan uppfattar den här informanten att politikerna själva också söker upp tjänstepersonerna för att få vetskap och kännedom om konkreta problem. ”Jag tror inte att politiker bara vill arbeta med visioner och långsiktiga strategier”. I egenskap av tjänsteperson föredrar denna informant också politiker som engagerar sig i enskilda frågor i ett tidigt skede, framför att de kommer och ifrågasätter i efterhand. Därav tror han att det är både roligare för politikerna och bättre för tjänstepersonerna om politikerna kan vara delaktiga i de så kallade hur-frågorna och ser vad som är möjligt och fungerar.

Flera av de politiker och tjänstepersoner som förordade en politisk styrning som präglas av ett nära samspel framhävde också att detta möjliggjorde en bra dialog med de lokala invånarna samt förenings- och näringslivet. Samtliga informanter som var eller hade varit KSO i någon av de tre kommunerna vittnar om att de lokala invånarna förväntar sig att KSO har kunskap om enskilda ärenden och i vissa fall även möjlighet att på ett eller annat sätt påverka utgången:

”Delegera är okej – men att inte vara insatt och förstå hur tjänstepersonen resonerat, det fungerar inte om du möter en medborgare i kön på Hemköp.”

”Va fan, du är ju politiker säger de [medborgarna man träffar]. Men jag är ju inte verkställande på det viset, men det har folk ingen förståelse för.”

”Om en medborgare inte får som den vill så går den inte till kommunchefen utan till KSO och om jag inte tar tag i den frågan så ökar politikerföraktet.”

För några av de intervjuade ledande politikerna förutsätter den här sortens förväntningar ett nära samarbete med tjänstepersonerna. Det betyder inte att KSO ska bestämma hur enskilda ärenden ska hanteras, men däremot att det är viktigt för KSO att vara någorlunda insatt och veta hur den ansvariga tjänstepersonen resonerar. Utan den sortens information upplever man att det

är svårt att diskutera specifika frågor med de lokala invånare som man kommer i kontakt med. Kännedom om övergripande mål och riktlinjer för verksamheten upplevdes således inte som tillräckligt för att de som ledande politiker ska kunna leva upp till de förväntningar som de lokala invånarna har på dem.

Under en av intervjuerna i den här studien fick KSO gå ifrån intervjun en stund för att hantera just ett sådant ärende. Han hade just blivit kontaktad av en lokal näringsidkare som fått avslag på sin bygglovsansökan för en mindre tillbyggnad. KSO upplevde att det var omöjligt att ta över ärendet utan försökte istället skapa förståelse för både tjänstepersonens och den lokala invånarens perspektiv i frågan. ”Jag lyssnar på vad du säger, men jag äger inte frågan och är inte expert” var det budskap han försökte att förmedla i den sortens situationer. Att däremot som den främste politiske företrädaren i kommunen krasst svara att ”det får du prata med den ansvariga tjänstepersonen om” fungerar inte i en liten kommun – det skulle vara ett tydligt brott mot medborgarnas förväntningar enligt många av de intervjuade politikerna.

I det sammanhanget framhövdes också behovet av att kunna skaffa sig kunskap genom samspelet mellan politiker och tjänstepersoner. Ska man reaktivt kunna diskutera de frågor som framkommer i kontakterna med de lokala medborgarna behöver de folkvalda politikerna utveckla såväl breda generalistkunskaper som en del specialistkunskaper. Tjänstepersonerna har oftast fått sina specialistkunskaper genom sin utbildning och därefter genom sin yrkesutövning. Flera av de folkvalda politikerna upplever därför att det bästa sättet att få tillgång till den sortens kunskapsbank är genom ett nära samspel med tjänstepersonerna.

## **ÖNSKEMÅL OM EN MER RATIONALISTISK NPM-INFLUERAD POLITISK STYRNING**

Flera av de intervjuade i de här tre kommunerna framhövde således behovet av en fortsatt politisk mikrostyrning med ett nära samspel mellan politiker och tjänstepersoner. Samtidigt var det flera politiker och framför allt tjänstepersoner som uttryckte ett behov av att skapa en mer rationalistisk makrostyrning, med en tydligare roll- och ansvarsfördelning där den politiska styrningen är mer övergripande och proaktiv utan ständiga, nära kontakter med tjänstepersonerna. De här informanterna uppfattade till exempel ”management by walking around” som ett stort problem. Dels eftersom det lätt medför att politikerna reagerar och fastnar i kortsiktiga problem och därmed inte har tid att arbeta med ett långsiktigt visions- och utvecklingsarbete. Dels eftersom det också kan göra det svårare för tjänstepersonerna att utföra sitt arbete.

Den här bilden av en ideal politisk styrning i de små kommunerna har tydliga likheter med de managementorienterade NPM-idealen. De informanter som betonade vikten av mer distanserade relationer hänvisade emellertid aldrig direkt till NPM. De förändringar som man försökte att genomföra i

två av kommunerna utgjorde förmodligen heller inga utstuderade försök att implementera NPM som övergripande teoretiskt ramverk för den politiska styrningen. Istället framstår deras alternativ som en reaktion på de problem som de upplevde existerade inom den traditionella och nära samspels- och dialogorienterade mikrostyrningen.

Till exempel upplevde de här informanterna att många planerings- och beslutsprocesser blev alltför utdragna och därmed ineffektiva. En av informanterna beskriver hur avsaknaden av en tydlig roll- och ansvarsfördelning resulterade i både oro och en oförmåga att komma framåt i arbetet:

Man [som tjänsteperson] var räddhågsen, man vågade inte ta tag i de svåra tuffa frågorna för man visste inte om man hade politikerns stöd i det. Och politiken tog heller inte tag i de tuffa frågorna utan från det hållet tryckte man tillbaka de frågorna till tjänstepersonerna, vilket gjorde att ingen egentligen kände att man ville ta i det som var tufft.

Dels ville eller vågade således inte tjänstepersonerna ta tag i frågorna på egen hand utan väntade på att de ledande politikerna skulle ta initiativ. Dels kunde politikerna själva låta frågan gå i cirklar, där processen rullar vidare utan att man någon gång kommer till en punkt där en fråga är färdigbehandlad. För att råda bot på det här ville vissa informanter få till en tydligare roll- och arbetsfördelning där det blir uppenbart vem som ansvarar för olika delar av arbets-, planerings- och beslutsprocesserna. Det skulle också göra det möjligt för tjänstepersonerna att utöva sina arbetsuppgifter relativt självständigt baserat på de egna professionella kunskaperna och normerna.

Armlängds avstånd mellan politiker och tjänstepersonerna skulle också göra det möjligt för politikerna att utvärdera tjänstepersonernas arbete. ”Jag kan inte lägga mig i vad kommunchefen gör – då blir det svårt att utvärdera det hon gör”, påtalade till exempel en av de ledande politiker som förordade en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Samtidigt betonade flera av de här informanterna utmaningarna med att få till bra utvärderingsprocesser i små kommunala organisationer. ”Vi har inte lyckats få någon reell stuns i utvärderingarna”, konstaterade en ledande politiker. Ett större avstånd mellan ledande politiker och enskilda tjänstpersoner sågs också som viktigt för att kommunen skulle kunna upprätthålla rättssäkra processer fria från jäv och annan otillbörlig påverkan.

## Småkommuner och styrningsideal i historisk kontext

I intervjuerna med ledande politiker och tjänstpersoner i de här tre mindre kommunerna framkommer en bild av politisk mikrostyrning som präglas av ett nära samarbete mellan ledande politiker och tjänstpersoner. Det är en bild



som skiljer sig från den gängse i större kommuner, med mer NPM-influerad politisk makrostyrning och med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det tyder på att NPM-influerade styrningsideal aldrig har fått något större genomslag i de här små kommunerna – den politiska styrningen verkar under en lång tid istället ha präglats av nära relationer mellan ledande politiker och tjänstepersoner.

Det är dock viktigt att poängtera att det rör sig om en explorativ studie som enbart syftar till att ge en första indikation på om småkommuner skiljer sig från stora kommuner styrningsmässigt. Undersökningen är en pilotstudie med enbart tre fall

Ser man emellertid till tidigare forskning om betydelsen av kommunstorlek framstår det dock inte som orimligt att den politiska styrningen i små kommuner skulle skilja sig från den i stora kommuner. Enligt Karlsson (2013:7) är kommunstorlek generellt sett ”en av de mest avgörande institutionella aspekterna av lokal politik” (Karlsson 2013:7). En rad internationella studier belyser exempelvis kommunstorlekens betydelse för policyimplementeringsprocesser (t.ex. Boyne 1995; Blom-Hansen 2005; Christoffersen & Larsen, 2007, jfr Karlsson 2013:8). Förvaltningens kapacitet och effektivitet anses i allmänhet vara sämre i små än stora kommuner (Dahl & Tuft 1973; Larsen 2002; Kjaer & Mouritzen 2003). Samtidigt pekar forskningen också på att demokratin förefaller fungera bättre i små kommuner (Mouritzen 1989; Oliver 2000; Rose 2002; Frandsen 2002; Baldersheim m.fl. 2003; Johansson 2007; jfr Karlsson 2013:8).

Tidigare forskning på svensk botten visar vidare att medborgarna i små kommuner ofta är bättre informerade om kommunala frågor och lägger sina röstar olika i kommunal-, regional- och riksdagsval, men också att det ofta finns ett större samspel mellan partierna och därmed ett större fokus på samförstånd i små kommuner (Johansson m.fl. 2007, Åberg 1998). Konflikten mellan styrande partier och partier i opposition är därmed mindre påtaglig i små kommuner (Karlsson 2013), samtidigt som kontaktytorna är breda och samspelet mellan styrande politiker, oppositionspolitiker, tjänstepersoner och medborgare är täta (Wohlgemuth 2006). Tjänstepersonerna har därmed större möjligheter att påverka policyprocesserna än vad som är fallet i stora kommuner (Karlsson 2013). Enligt Montin (2007:116f) är dessutom reformbenägenheten på det politiska styrningsområdet generellt sett högre i stora kommuner, i kommuner i storstadsområden och framför allt i Storstockholm. Det framstår därför som rimligt att den politiska styrningen i Stockholms stad med sina närmare 1 miljon invånare, 40 000 medarbetare och de 30-tal arvoderade politiker som kan försörja sig på kommunpolitiken, väsentligt skiljer sig från situationen i Bjurholms kommun med sina 2400 invånare, 270 medarbetare och en enda heltidsarvoderad politiker.

## EN ANNAN HISTORISK UTVECKLING AV DEN POLITISKA STYRNINGEN I SMÅ KOMMUNER?

Ser man till hur den kommunala politiska styrningen har utvecklats över tid framstår det heller inte som orimligt att det finns skillnader mellan stora och små kommuner. Den politiska styrningen av Sveriges kommuner har, på ett övergripande plan, genomgått stora förändringar under de senaste 70 åren. Före kommunindelningsreformerna 1952 fanns det nästan tio gånger fler kommuner än idag och flertalet av dem var av naturliga skäl väldigt små. Mycket av arbetet i kommunerna utfördes då av lekmän, där till exempel kommunstyrelsens ordförande (KSO) kunde förvara alltifrån protokoll till lampor och gatlyktor i sina egna privata bostäder (Gustafsson 1992:136, Blom 2019: 36). Det fanns då en betydligt större närhet mellan invånarna och det vardagliga politiska beslutsfattandet.

Kommunala lekmanaförvaltningar blev allt ovanligare när politiker på nationell nivå (framförallt Socialdemokraterna) beslutade sig för att bygga upp en omfattande välfärdsstat. Kommunerna blev centrala byggklossar i detta projekt, och de kommunala organisationerna behövde bli större och mer professionella. Kommunsammanslagningarna på 1950- respektive 1970-talet var en viktig del av den utvecklingen. Begreppen "demokrati" och "kommunal självstyrelse" återfanns knappt i några av de förarbeten som föranledde och motiverade de två stora reformer som innebar att antalet kommuner minskade från cirka 2 500 i början på 1950-talet till 277 i mitten av 1970-talet (Gustafsson 1996). Istället motiverades de omfattande kommunsammanslagningarna med att utbyggnaden av välfärdsstaten förutsatte mer resursstarka och handlingskraftiga kommuner som kunde implementera de reformer som riksdagen beslutade om.

Efter det att två stora kommunsammanläggningsreformer hade genomförts inom loppet av tjugotvå år gick Sverige från att ha 35 invånare per politiker till att i mitten av 1970-talet ha 230 invånare per politiker (Gustafsson 1996).<sup>5</sup> Sverige gick därmed ifrån vad som kan betecknas som en folkrörelsedemokrati i relativt små kommuner till en elitdemokrati med betydligt större kommuner. Mellan 1965 och 1980 ökade dessutom kommunernas andel av BNP från cirka 15 till 25 procent, främst till följd av en betydande professionalisering av den kommunala verksamheten (Strömberg & Westerståhl 1983).

1960 fanns det 60 000 anställda i kommunerna. Arton år senare (1978), när kommunerna bland annat hade fått uppgiften att utveckla och förvalta stora delar av välfärdsstaten, hade den siffran mer än sjudubblats till 440 000 (Blom 2019: 32). Tre år senare, det vill säga knappt tio år efter den senaste kommunindelningsreformen, konstaterade Gustafsson m.fl. (1981: 32, jämför Montin 2018:66) att tjänstepersonerna "vars antal har ökat medan politikernas

5 Den trenden har fortsatt där Sverige 2018 hade 36 000 kommunalt förtroendevalda, vilket innebar att det gick 283 invånare på varje kommunalt förtroendevald politiker (Blom 2019:32).

har minskat, har fått en allt självständigare maktställning, dels genom sin specialistkompetens, dels genom att de har möjlighet att lägga ner mycket mer tid än politikerna under beredningen av varje ärende”.

När effekterna av kommunreformerna började bli påtagliga hamnade den politiska styrningen i kommunerna i ett kritiskt skede under början av 1980-talet – det framkom då kritik mot de nya större kommunala organisationerna.

På grundval av byråkratikritiken och kritiken mot det som bedömdes som negativa effekter av kommunreformerna formades följande problemföreställning: för lite demokrati och för svag styrning. [...] Det fanns ett utbrett missnöje mot den offentliga byråkratin för att vara odemokratisk, ineffektiv och oöverskådligt regelstyrd. Inte minst gällde detta kommunerna som genom sammanslagningar bedömdes ha blivit politiskt svårstyrda och svårtillgängliga för medborgarna. [...] Det argumenterades för att de förtroendevalda i kommuner och landsting borde komma närmare både medborgare och verksamhet. [...] De förtroendevalda skulle återta initiativet och inte bara vara beslutsfattare utan också ha ”direkt kontakt med personal och klienter i verksamheterna” som det uttrycktes i en demokratiutredning vid denna tid. (Montin 2017: 10–11, se även Montin 2015: 61)

De olika försök att reformera den kommunala politiska styrningen som tog fart på 1980-talet präglades därför av en decentraliseringsiver. Besluten i de nya större kommunala organisationerna skulle fattas närmare de personer som berördes av den kommunala verksamheten. Ett sätt att flytta besluten närmare medborgarna var att sprida ut det politiska beslutsfattandet på fler enheter, genom att skapa ”kommundelar” och på så sätt geografiskt förflytta det politiska beslutsfattandet närmare medborgarna. Den sortens reformer visade sig emellertid inte få de positiva effekter som eftersträvades (Nilsson 1992, Bäck m.fl. 2001, Karlsson 2014), och kommundelsnämnderna har kommit att avskaffas i de allra flesta av de kommuner där de en gång introducerades.

### **OLIKA GENOMSLAG FÖR NPM-INFLUERADE STYRREFORMER?**

Under slutet av 1980-talet och framför allt på 1990-talet började man genomföra vad som senare kom att få etiketten ”NPM-reformer”. I grunden syftade även dessa reformer till att decentralisera beslutsfattandet. Men den här gången skulle det ske genom att öka avståndet mellan politikerna och verksamheten. Snarare än att försöka flytta de politiska beslutsfattarna geografiskt närmare verksamheten förväntades politikerna nu delegera många beslut till de tjänstepersoner som arbetade närmare verksamheten (Karlsson 2017:71f).

Sedan dess har bland annat medborgardialoger, medskapande och samverkan tidvis utgjort centrala begrepp i den politiska styrningen i kommunerna. Den

övergripande tanken att politikerna huvudsakligen ska makrostyra genom att identifiera mål för verksamheten och sedan överlåta till förvaltningen att uppnå dessa har levt kvar (Montin 2017). De frekventa hänvisningarna till åtskillnaderna mellan så kallade ”vad-” och ”hur-frågor” utgör ett tydligt uttryck för detta.

Därmed gick man på många håll i Sverige från relativt små kommunala organisationer på 1960-talet – där de folkvalda politikerna ofta vara engagerade i både stort och smått – till att 30 år senare ha betydligt större kommunala organisationer där de folkvalda förväntades inta en betydligt mer distanserad roll i policyimplementeringen.

Enligt den kommunala förnyelsekommittén ökade andelen kommuner som genomfört mål- och resultatstyrning i barnomsorgen från 18 procent 1988 till 75 procent 1995. I äldre- och handikappomsorgen skedde en ökning från 15 till 62 procent under samma tidsperiod och i grundskolan ökade det från 10 till 68 procent (SOU 1996:169, s. 16). Stig Montin, som medverkade i den kommunala förnyelsekommittén, hävdade år 2007 att ”flertalet kommuner ägnar sig åt målstyrning” (Montin 2007:120). Tio år senare tillfrågades ekonomicheferna i Sveriges kommuner om vilka sorts NPM-reformer som hade genomförts i deras kommuner. 170 ekonomichefer svarade bland annat på frågor som berörde chefernas arbetsautonomi (i relation till politikerna) och där framkom ett medel på 4,9 på en sjugradig skala. Detta var ett relativt högt medelvärde jämfört med andra former av NPM-reformer i samma studie (Siverbo 2018:15).

Det här väcker emellertid frågan om denna övergripande förändring var lika påtaglig i alla svenska kommuner. Är små kommuner överrepresenterade bland de kommuner som inte säger sig ha börjat tillämpa NPM-influerade styrideal? Den föreliggande pilotstudien ger vid handen att det finns fog att tillsvidare anta att så är fallet. En tänkbar förklaring till en sådan tendens är att man i små kommuner inte upplevde ett lika stort behov av att reformera den politiska styrningen på 1980- och 1990-talen. I de små kommunerna, även efter kommunindelingsreformerna, fanns det sannolikt fortfarande goda möjligheter för de folkvalda politikerna att fortsätta vara tillgängliga för sina medborgare och ha en bra inblick i det dagliga kommunala arbetet. Istället för att börja praktisera en NPM-influerad makrostyrning kunde man hålla fast vid en mer mikroorienterad och traditionell styrning där de folkvalda lokala politikerna förväntades delta i ett nära samspel med såväl de lokala medborgarna som tjänstepersonerna i den kommunala organisationen.

## Slutord

Resultatet av den här explorativa studien pekar således på att utvecklingen i små kommuner förmodligen skiljer sig från utvecklingen i övrig svensk offentlig förvaltning – och då även större svenska kommuner. Det som framkommit här ringar sålunda in behovet av mer forskning om politik och förvaltning i

små kommuner. Mot bakgrund av att 86 procent av Sveriges befolkning bor i en kommun som är större än den svenska mediankommunen på 16 000 invånare, kan det framstå som rimligt att forskningen om den kommunala politiska styrningen överlag riktas mot stora kommuner. Studerar man emellertid kommuner som organisatoriska enheter blir en sådan snedfördelning mellan stora och små kommuner svår att motivera. Vi behöver utvinna mer och bättre kunskap om styrningsförhållanden och styrningsförutsättningar även i landets mindre kommuner.

Förståelsen för de förhållanden och de styrningsideal som existerar i små kommuner är inte minst viktig när man diskuterar behovet av olika former av nationella politiska reformer som berör kommunsektorn. Tillitsdelegationen (SOU 2019:43) utgör ett exempel på ett arbete där den övergripande utgångspunkten har varit att styrningen av den svenska offentliga sektorn bygger på NPM-influerade ideal där målstyrning med påföljande granskning utgör centrala inslag. Så må vara fallet i stora delar den statliga offentliga sektorn och i stora svenska kommuner, men den här studien indikerar att den problembilden inte självklart stämmer in på små kommuner.

Behovet av att beakta de förhållanden och den styrningskultur som existerar i små kommuner är emellertid inte bara begränsad till de frågor som har direkt koppling till styrningsideal. Försöken med att reformera den svenska kommunstrukturen så som det till exempel uttrycks i Kommunutredningens arbete (SOU 2020:8) torde också påverkas av de attityder och arbetssätt som finns i små kommuner. Motståndet mot kommunsammanslagningar grundar sig sannolikt inte bara i en allmän lokalpatriotism med påföljande behov av lokalt självbestämmande. När ett femtontal kommundirektörer<sup>6</sup> diskuterade existensen av och efterfrågan på rationalistisk NPM-influerad politisk styrning, där politikern ansvarar för vad-frågorna och förvaltningen för hur-frågorna, uttryckte en kommundirektör i en liten kommun det så här:

Hos oss är det nästan tvärtom. Vi tjänstepersoner lägger en hel del tid på de långsiktiga visionsfrågorna medan politikerna gärna vill vara inblandade i cykelställsfrågor där de kommer nära medborgarna. Politikernas möjligheter att vara nära medborgarna är en av de viktigaste anledningarna till att många vill förbli en liten egen kommun.

Motståndet mot kommunsammanslagningar kan således även grunda sig i en vilja att behålla en nära dialog mellan olika aktörer i den kommunala verksamheten samt i planerings- och beslutsprocesserna. Det betyder att de folkvalda

6 Kommundirektörerna i det här länet möts lunch-till-lunch fyra gånger per år för att reflektera över och diskutera frågor som relaterar till deras roll i den kommunala organisationen. Författaren till den här artikeln organiserar och leder de nätverksträffarna.

politikerna engagerar sig i den kommunala verksamhet och planering som medborgarna kommer i kontakt med. Detta förutsätter att verksamheten och därmed kommunen är tillräckligt liten för att det ska vara praktiskt möjligt för politikerna att inta en sådan roll.

Det är således tänkbart att den vinst i effektivitet och professionalism som större kommunstorlek kan medföra bör ställas mot en upplevd förlust i förankring och närhet mellan medborgare och de gemensamma institutionerna.

Ifall fler studier av små kommuner skulle bekräfta bilden från den här studien – det vill säga att många små kommuner fortfarande praktiserar en traditionell mikrostyrning där politiker och tjänstepersoner agerar i nära dialog med varandra – så är det ett viktigt resultat och en faktor av stor betydelse för diskussionen om tänkbara kommunreformer i framtiden.

## Litteraturförteckning

- Almqvist, Roland, 2006. *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Almqvist, Roland & Niklas Wällstedt, 2013. *Att styra igenom besvärliga situationer. Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 23.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose & Morten Øgard (red.), 2003. *Er smått godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Bennet, Andrew Mark, 2012. "Case study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages". Nedladdat 2019-08-20 från: <https://www.semanticscholar.org/paper/Case-Study-Methods-%3A-Design-%2C-Use-%2C-and-Comparative-Bennett/7d11098671a75e7b289fd65adab2eb236c5cf580>.
- Blom-Hansen, Jens, 2005. "Stordriftsfordele i den kommunale verden", *Oekonomi og Politik* 78(2), s. 2-10.
- Blom, Agneta, 2019. "Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning", i Tomas Bergström & Niklas Eklund (red.), *Ett annorlunda ledarskap. Chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Boyne, George, 1995. "Population-Size and Economies of Scale in Local Government", *Policy and Politics* 23(3), s. 213-222.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (red.), 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Bäck, Henry m.fl., 2001. *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. Stockholm: IKE, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Christoffersen, Henrik & Karsten Bo Larsen, 2007. "Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects", *Local government studies* 33(1), s. 77-95.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte, 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- Deem, Rosemary & Kevin Brehony, 2005. "Management as ideology: the case of "new managerialism" in higher education", *Oxford Review of Education* 31(2), s. 217-235.
- Frandsen, Annie Gaardsted, 2002. "Size and electoral participation in local elections", *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), s. 853-869.
- Gustafsson, Agne, 1992. *Kommun och landsting i dag*. Malmö: Gleerups.
- Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS.
- Gustafsson, Gunnel m.fl., 1981. *KPP-projektet om kommunal demokrati och planering*. Stockholm: Bygghörsningsrådet Rapport R5:1981.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hood, Christopher, 1991. "A public management for all seasons?", *Public Administration* 61(3), s. 3-19.
- Högberg, O. & J. Wallenberg, 2013. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, Rapport 18.
- Jacobsson, Bengt, 1989. *Konsten att reagera – Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Johansson, Folke m.fl., 2007. *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, David, 2007. "Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv", i Folke Johansson m.fl. (red.), *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Karlsson, David, 2013. "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), s. 7-28.
- Karlsson, David, 2014. "SDN-reformen och Göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service", i Annika Bengtsson & Jonas Ohlsson (red.), *Brytningstider*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Karlsson, Tom S., 2017. *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Kjaer, Ulrik & Poul-Erik Mouritzen (red.), 2003. *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Larsen, Christian Albrekt, 2002. "Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark", *Scandinavian Political Studies* 25(4), s. 317-332
- Lantto, Jonas, 2005. *Konflikt eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 108, Stockholms universitet.
- Montin, Stig, 2007. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Montin, Stig, 2015. "Från tilltro baserad till misstroendebaserad styrning – Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg", *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 2015(1), s. 58-75.
- Montin, Stig, 2017. *Debatt pågår! Kommunerna och förvaltningspolitiken under 40 år*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Montin, Stig, 2018. "Styrning och klarering", i Johansson, Vicki, Lena Lindgren & Stig Montin (red.), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.

- Mouritzen, Paul Erik, 1989. "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* (17), s. 661-688.
- Nilsson, Lennart, 1992. "Vem älskar stadsdelsnämnderna", i Lennart Nilsson & Susanne Johansson (red.), *Regionen och flernivådemokratien*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Oliver, Eric, 2000. "City size and civic involvement in metropolitan America", *American Political Science Review* 94, s. 361-373.
- Osborne, Stephen, 2006. "Editorial. New Public Government?", *Public Management Review* 8(3), s. 377-387.
- Rose, Lawrence, 2002. "Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway", *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), s. 829-851.
- Siverbo, Sven, 2018. *NPM i svenska kommuner. KFi-rapport nr. 144*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- SOU 1996:169. *Kommunala förnyelseproblem*. Bilaga 1 till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén.
- SOU 2018:47. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.
- Svara, James, 2006. "Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes in the Literature", *International Journal of Public Administration* 2006(29), s. 953-976.
- Trow, Martin, 1993. *Managerialism and the Academic Profession: the case of England*. Stockholm: Council for Studies of Higher Education.
- Wohlgemuth, Daniel, 2006. *Den responsiva demokratin? Effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Wällstedt, Niklas & Roland Almqvist, 2015. "From "either or" to "both and". Organisational management in the aftermath of NPM", *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(2), s. 7-25.
- Wänström, Johan, 2015. *Minoritetsstyren i kommuner, regioner och landsting. Bättre beslut eller sämre demokrati?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Wänström, Johan, 2019. *Motsatta ideal i den politiska styrningen av mindre kommuner. Mot en ny(gammal) kommunal politikerroll?* Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studie, Rapport 2019:3.
- Åberg, Martin, 1998. *Samförståndets tid – Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Falun: Historiska media.



# Litteraturgranskningar

*Litteraturredaktör: Björn Östbring*



**Skidelsky, Robert, 2021. *What's Wrong with Economics: A Primer for the Perplexed*. New Haven and London: Yale University Press.**

Anmälan av Benny Carlson

Robert Skidelsky, 83-årig professor i politisk ekonomi vid University of Warwick, är mest känd för en stor biografi i tre delar om John Maynard Keynes. Det arbetet har satt sina spår. För Skidelsky är Keynes den främste av nationalekonomer.

Inspirationen från Keynes genomsyrar Skidelskys till omfånget modesta (224 sidor) men till innehållet encyklopediska *What's Wrong with Economics?*. Boken avhandlar den renodlat neoklassiska nationalekonomins enkel-spåriga inre liv och bristande yttre förankring i en rad korta och slagkraftiga kapitel om metod, behov, tillväxt, jämvikt, modeller och lagar, psykologi, sociologi, institutionalism, makt, doktrinhistoria, ekonomisk historia och etik.

Skidelsky inleder (s. xi) med konstaterandet att nationalekonomin ser sig som herre på den samhällsvetenskapliga täppan:

The uniform of economics is very impressive. It is replete with models, equations, regressions, statistics: the claims to authority we associate with science, and whose absence condemns studies like sociology and politics to the status of inferior, in other words palpably non-authoritative, musings.

De flesta av Skidelskys invändningar mot den ortodoxa, främst modellbyggande neoklassiska, nationalekonomin har länge ventilerats av olika heterodoxa skolor. Det gäller sånt som *homo economicus*, långtgående abstraktion och matematisering och tanken att ekonomiska lagar som är förhärskande i ett modernt kapitalistiskt samhälle kan appliceras oavsett tid och rum. Men Skidelsky sammanfattar invändningarna med schvung och vässar dem med egna formuleringar. Han menar också, som så många andra kritiker, att den neoklassiska metodarsenalen är ideologiimpregnerad. Man skulle, på svensk botten, kunna jämföra med Gunnar Myrdals *Vetenskap och politik i nationalekonomin* (1930). Anklagelsen om ideologiimpregnering är förstas en bumerang som träffar såväl Myrdal som Skidelsky.

Benny Carlson är professor emeritus i ekonomisk historia vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet.  
E-post: benny.carlson@ekh.lu.se

Låt oss syna några av Skidelskys paradnummer. Främst i skottlinjen står inte oväntat ekonomernas syn på individen som en isolerad, egenintresserad och maximerande räknemaskin (s. 2): "Their world is peopled with human robots and they aim to establish 'laws' about the behavior of these machine-like creatures." Skidelskys (s. 3) människosyn är en annan: "Humans are parts of complex systems, whose motions cannot be explained by the causal laws on which natural science is built." En av ekonomernas drivkrafter är "fysikavund" (s. 6): "Like the technologists, they believe that with enough data and computing power they can 'crack the code' of human behaviour." De ekonomiska modellerna är emellertid inte miniatyrversioner av verkligheten utan logiska deduktioner från "sanningar" som fastställts intuitivt. Enligt Skidelsky är ekonomernas hypoteser därför till stor del omöjliga att testa.

Skidelsky vill vända upp och ner på steken. I stället för att börja med individers beteende i en atomistisk värld vill han ta ett samhällsvetenskapligt grepp som kombinerar ekonomi med insikter från historia, sociologi, statsvetenskap och psykologi. Här går han i takt med Keynes som ansåg att ekonomen måste vara på en gång matematiker, historiker, statsman och filosof. Och, för den delen, i takt med svenska ekonomer som Gunnar Myrdal och Johan Åkerman, vilka förordade samhällsvetenskapliga angreppssätt.

Mästerskurken i Skidelskys historia (s. 28) är Lionel Robbins som definierade ekonomiämnet i termer av oändliga behov och knappa resurser: "The sanction economics has given to unlimited wants has brought back the Malthusian problem, as consumption presses on the planet's natural resources." Skidelsky är följaktligen skeptisk till möjligheten av oändlig tillväxt och förespråkare av något slags mättnadstillstånd och av en välfärdsstat som omfördelar inkomster i syfte att eliminera fattigdom. Han anser att vissa ekonomers syn på staten som inkompetent, korrupt och rovgirig bottnar i den kritik Adam Smith för snart 250 år sen riktade mot den tidens kungliga monopol och saknar bäring på en modern, demokratisk stat.

I den ekonomiska teorin skapar rörelsen mot jämvikt – motsvarigheten till fysikens gravitation – ordning i tillvaron. Den dynamik och oordning som förekommer i verkligheten antas bero på externa chocker. Jämviktspriset skapas av egenintresserade individer, hushåll och företag som ser till att utbud och efterfrågan möts. På förkapitalistiska marknader rådde emellertid en annan ordning där priset bestämdes av sedvänjor och uppfattningar om rättvisa (s. 53): "Thus the economist's idea of intersecting supply and demand curves was alien to the pre-capitalist mind." När priserna i en modern ekonomi inte betar sig som förväntat, som på en auktion, förklaras det med friktion. Skidelsky (s. 55) sparar inte på ironin: "Humans are an endless disappointment to economists. They mess up their equations." Många ekonomer håller ändå fast vid jämviktstanken (s. 56): "They love it for its own sake." Skidelsky (s. 59) ser

också ett ideologiskt motiv: "If markets are naturally self-balancing they don't need governments to balance them."

Hur står det då till med den mänskliga robotens psyke? Skidelsky (s. 80) avfyra ännu en giftpil: "Relations with other human robots are purely instrumental; *homo economicus* interacts with others, but is unbound by social ties. His axiomatic character is designed to ensure the autonomy of economics from history or culture." Robotarna har enligt ekonomerna tillgång till all nödvändig information och är alltigenom rationella. I fråga om de experiment som genomförs för att bestämma vad som är rationellt citerar Skidelsky (s. 89) en av mina gamla kollegor inom ekonomisk historia, Lars Pålsson Syll: "The important activities of most economic agents do not usually include throwing dice or spinning roulette-wheels." Beteendekonomen har enligt Skidelsky inte förbättrat situationen nämnvärt. De har funnit en del avvikande beteenden men sätter inte in dem i ett socialt sammanhang.

Därmed är Skidelsky framme vid sociologin. Om nationalekonomin utgår från metodologisk individualism, med antaganden om hur individers beteenden formar helheten, utgår sociologin från metodologisk holism och försöker förstå hur institutioner och kollektiv formar individuella beteenden (s. 94): "That one's position in society affects one's choices is obvious to anyone not thoroughly trained in neoclassical economics." Det idealiska, menar Skidelsky, är om ekonomi och sociologi kan komplettera varandra. Så, exempelvis, behövs sociologiska insikter för att förstå vår tids populistiska revolter bland grupper som ser sig som ekonomiska förlorare. Skidelsky klagar på att marknaderna har kommodifierat människorna och ser välfärdsstaten som en sund motreaktion men tänker inte på att en stat i jakt på intäkter måste kommodifiera alla mänskliga tjänster och gentjänster för att kunna beskatta dem.

Ett kapitel handlar om institutionalism, som beskrivs som "economics' nod to sociology" men där nyinstitutionalister som Ronald Coase, Douglass North och Mancur Olson låter *homo economicus* sitta kvar i förarsätet (s. 110). Skidelsky tar därefter upp den fråga som står i centrum för statsvetenskapen: makten. Han menar att ekonomerna genom att utgå från marknadskonkurrens osynliggör ekonomins maktaspekter. Han anser att man i stället för att börja läroböckerna med konkurrens som normalfall och därefter introducera monopol och oligopol som undantag borde börja med en allmän teori om marknader där konkurrensmarknaden är ett specialfall. Han beklagar att balansen mellan kapital och arbete tippat över till kapitalets fördel det senaste halvsekle. Det är inte direkt förvånande. När arbetarklassen krymper, liksom bondeklassen dessförinnan, minskar naturligtvis dess inflytande. Maktkapitlet utmynnar i följande slutsats (s. 136):

The weakness of economics in handling power is part and parcel of the absence of institutions from its map of reality. The only

actors in its map are maximising individuals. A proper economics would start with institutions – classes, organisations, and social norms – and then try to show how these shape individual choices. The objection is that such an approach is impossible to model mathematically. For mathematical modelling you need tight priors from which you can deduce precise quantitative conclusions. With any other approach you fall into – God forbid – political economy. To this objection Keynes gave an answer which to me is irrefutable: in matters of public policy it is better to be approximately right than precisely wrong.

Skidelskys argument för doktrinhistoriska studier är intressant: ”The main reason for studying the history of economic thought is to question the claim that economic knowledge is cumulative” (s. 137). Det har alltid funnits parallella spår och en del äldre spår kan vara mer fruktbara än yngre. Är det möjligen just därför doktrinhistorien i huvudsak har rensats ut från de nationalekonomiska läroplanerna? Skidelsky redogör för ekonomiska metodstrider och betecknar redaktörerna för amerikanska ekonomiska tidskrifter och deras granskande hjälpare som ”gatekeepers” med uppgift att hålla avvikelser från rådande paradigm borta. Han framför (s. 147) en from förhoppning: ”American economics spread with American power; the decay of that power may finally open up a field which has seemed increasingly closed.”

Naturligtvis har jag som ekonomihistoriker med särskilt intresse närmat mig Skidelskys kapitel om ekonomisk historia. Han börjar med en tydlig tumregel: ”Economics should be a historically grounded social science” (s. 149). Historien utgör ett memento för ekonomernas anspråk på att ha funnit universella lagar, baserade på antaganden om att människor alltid haft samma värderingar och motiv. Ortodoxa ekonomer använder historien som källa till numeriska data med vilka de kan testa sina teorier. Varför, undrar Skidelsky med en elegant vändning: “[...] if economists are already in possession of universally valid laws, there is no point in turning to history to help discover them” (s. 150). Slutsats: “Economists should approach history in an enquiring, rather than a conquering, frame of mind” (s. 154).

Lionel Robbins får skulden för att nationalekonomin kastat moral och etik över bord. Huruvida dess modeller syftar till att beskriva hur människor beter sig eller föreskriva hur människor bör bete sig spelar ingen roll: ”Either way no ethics is involved, only arithmetic” (s. 162). Tanken att alla som deltar i produktionen får sin rättvisa ersättning efter vad de bidrar med på marginalen trollar bort det faktum att många ersättningar bygger på makt.

Skidelsky beklagar det moraliska förfall han anser västvärlden drabbats av när religion och sedvänjor gett vika. I så måtto är han konservativ samtidigt som han framstår som keynesiansk socialdemokrat. De båda positionerna är

förvisso inte så svåra att förena. Att det svenska socialdemokratiska statsbygget förefaller ha skapat sekulariserade och individualistiska medborgare är emellertid något Skidelsky borde fundera över. Detta bygge har ofta karakteriserats i termer av social ingenjörskonst. Skidelsky ser å sin sida neoklassikerna som sociala ingenjörer eftersom de vill stöpa om den mänskliga naturen i linje med *homo economicus*.

I sin slutkläm återvänder Skidelsky (s. 193) till det förhållandet att national-ekonomin börjar med mikroekonomiska antaganden för att förklara vad som händer på makroplanet:

My ideal textbook would reverse the causation. I would start with the institutions of the macroeconomy and show how they structure markets and shape individual choices within markets. [...] There would be no assumptions about individual behavior except that individuals act as rationally as they can in the incomplete conditions of knowledge in which they find themselves.

Skidelskys frontalangrepp på neoklassikerna är såväl tänkvårt som underhållande. Han resonerar ibland om vad som finns ”in the mind of the horse”, vilket för tanken till det råd vår svenske ekonom David Davidson en gång gav till sin elev Per Jacobsson: ”Då Du skriver, bör Du förfara som en häst, som går gatan rakt fram, och inte som en hund, som springer in i varje portgång och nosar” (1939: 9). Det torde emellertid krävas rejäla skyggglappar för att inte se att individers beteende på marknader äger rum i sammanhang som präglas av institutioner, kollektiva tillhörigheter och moraliska påbud. Det är troligen lättare för en konservativ eller radikal än för en liberal att inse detta (samhällsvetenskap och ideologi är svåra att särskilja) eftersom de förra har större tilltro till kollektiva lösningar. Men även den som sätter individen i centrum måste inse att marknader är inbäddade i sammanhang och att teorier utformade i en modern marknadsekonomi inte kan krängas ner när och var som helst. Det är förvisso lättare att vara kritisk än konstruktiv men om en akademisk utbildning avser att innehålla inslag av kritiskt tänkande borde en bok av detta slag ändå vara obligatorisk läsning.

## Referenser

- Jacobsson, Per, 1939. ”David Davidson”, *Ekonomisk Tidskrift* 41(1), s. 1-10.
- Myrdal, Gunnar, 1930. *Vetenskap och politik i nationalekonomien*. Stockholm: Norstedt.

**Ivarsson Westerberg, Anders, Andersson, Agneta, Anskär, Eva, Castillo, Daniel, Falk, Magnus & Forssell, Anders, 2021. *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.**

Anmälan av Patrik Hall

Att forska om administration och byråkrati är ingen lätt uppgift. Begreppen är så negativt värdeladdade att det är svårt att förhålla sig neutralt och kanske framför allt att få läsarna av ens forskning att göra en nykter tolkning utan att gå i taket bara av själva orden. Så har det också varit historiskt under mycket lång tid. Man behöver bara erinra om Strindbergs klassiska skildring av "Ämbetsverket för utbetalandet av ämbetsmännens löner" i *Röda rummet* (1879). Eller för den delen den franske ekonomen Vincent de Gournay som uppfann byråkrati-begreppet ("skrivbordsstyre") på 1700-talet. Denna negativa värdeladdning vidlåder även anknutna begrepp som möten, pappersarbete och dokumentation. En enkel förklaring till detta är att vi gärna hyllar handlingskraft, att göra saker "på riktigt", vårda sjuka, ta hand om gamla, undervisa elever, gripa brottslingar, bygga väg och järnväg. Till de just nämnda aktiviteterna finns också handlingsinriktade professionella identiteter kopplade, identiteter som formas inom ramen för professionsgemensamma utbildningar vars kurser sällan handlar om att sitta i möte och fylla i blanketter. Trots att vi lever i ett digitalt tjänstesamhälle tenderar idealen fortsatt vara kopplade till handlingsinriktade aktiviteter. Ett enkelt exempel från det mötesprojekt jag deltagit i (Hall, Leppänen & Åkerström 2019) var ett EU-finansierat gränspolis-samarbete fyllt av långa möten på olika platser, som de deltagande kallade "power weeks" för att disassociera sig från mötesbegreppets associationer till byråkrati, det senare något som står helt i strid med den handlingsinriktade polisidentiteten.

De många författarna till boken *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället* har klarat balansgången väl. Sakligt beskriver de en primärvårdsvardag som till dels förefaller kvävas av administrativa krav, men utan att peka finger eller tro på någon ondskefull byråkratiseringsdemon som ligger bakom allt elände. Det är ett genuint tvärdisciplinärt team som



ligger bakom, med förvaltningsforskare från Södertörns högskola och Uppsala universitet, en läkare och en distriktssköterska från Östergötland samt en expert på utvärdering och hälsoekonomi i Region Östergötland. Bokens syfte är att kartlägga vad för slags administration som utförs vid vårdcentraler, var den kommer ifrån (externt eller internt genererad?), hur den upplevs av olika yrkeskategorier, samt vad som orsakar mängden administration. En omfattande tidsstudie av administrativt arbete (enligt författarna kanske en av de mest omfattande tidsstudier som gjorts gällande administrativt arbete) har genomförts på elva vårdcentraler. Vidare har en kvalitativ studie gjorts vid en vårdcentral, med en kombination av observationer och intervjuer med de olika personalkategorier som jobbar vid en vårdcentral.

Här kan ett par mindre kritiska punkter anföras. För det första kan man fråga sig hur representativt det administrativa arbetet vid en vårdcentral är i jämförelse med andra offentliga verksamheter eller verksamheter överhuvudtaget. Jag släpper denna kritik nästan direkt, då det är så uppenbart att studien är en produkt av ett fruktbart samarbete mellan förvaltnings- och vårdforskare, men en viktig faktor gällande administration är storlek på organisationen. Där är dagens vårdcentraler jämförelsevis små. En andra punkt är att tidsanvändningsstudien gjorts av studieobjekten själva genom självregistrering. Något annat förfarande hade knappast varit möjligt av såväl etiska som av resursmässiga skäl (350 personer har gjort självregistreringar av sammanlagt 464 veckors heltidsarbete!). Som sägs i boken innebär storleken på materialet ändå robusthet, men däremot kan det vara svårtolkat från en mer kvalitativ utgångspunkt, vilket också visar sig i den kvalitativa studien som bitvis har lite svårt att kommunicera med den kvantitativa. Dessutom visar forskning att sjukvårdsarbete generellt präglas av multitasking, det vill säga flera aktiviteter utförs samtidigt och det kan då bli svårt att registrera, inte minst när dessa självregistreringar skrivs ner senare (på grund av att personalen inte hinner göra det "när det händer"). Det finns då en risk att personalen underskattar tiden som ägnas åt administration. Detta är ett mycket välkänt fenomen när det gäller självskattningar av administrativt arbete och beror på att professionerna som gör skattningen "vill tro" att de ägnar mer tid åt sin kärnverksamhet än de verkligen gör. Dock ska det sägas att studien framstår som klart mer trovärdig än självskattningar, vilket visas i en figur på s. 83, där de olika yrkeskategorierna också gjort en självskattning av sin arbetstid där tiden för "direkt patientarbete" konstant överskattas av alla grupper (läkarna tror således att de ägnar 43% av sin tid åt direkt patientarbete när den verkliga siffran – det vill säga enligt självregistreringarna – är 36%). När vi nu ändå är inne på resultat kan det vara lika bra att avslöja huvudresultatet – läkare, sjuksköterskor och undersköterskor ägnar mellan 40–50% av sin tid åt administration.

Men innan vi far i taket över dessa siffror – vad är egentligen administrativt arbete? Och när blir administrationen för stor och inkräktar på kärnverksamheten?

Författarna har ett mycket nyanserat resonemang om administration som inte till fullo kan återges här, men deras definition är informationsbaserad – att sammanställa och rapportera information till olika aktörer men också att upprätthålla och samordna verksamheten samt ”förklara” verksamheten inåt och utåt (s 34). Självfallet är dokumentation en central del i detta arbete. Administrativt arbete är nödvändigt, inte minst inom vården. Sedan mycket lång tid har exempelvis journalen varit ett centralt ”minne” för verksamheten. Författarna gör därför en distinktion mellan patientrelaterad administration och annan administration. Vidare gör de en distinktion mellan internt och externt orienterad administration. Den interna administrationen handlar dels om att hantera ärenden (först och främst patienter), dels om att upprätthålla organisationen, vad författarna kallar strukturadministration. Den externt orienterade administrationen handlar dels om att lämna information om kärnverksamheten, dels om att lämna information om verksamhetens prestationer som olika externa aktörer efterfrågar. Det är väl ingen ”spoiler” att säga att den sista formen av administration växt kraftigt under senare år i takt med att vårdens ersättningssystem har blivit prestationsbaserat. En generell utgångspunkt som är viktig att bära med sig är att författarna menar (i likhet med Forssells & Ivarsson Westerbergs tidigare bok *Administrations-samhället*, 2014) att det skett en samtidig professionalisering och amatörisering av administration. Professionaliseringen handlar om att administrativa tjänster alltmer fylls av välutbildade personer (inom exempelvis HR och ekonomi som står nära organisationens ledning). Amatöriseringen kan beläggas via att ”enklare” administratörstjänster, som tidigare avlastade kärnverksamheten, har minskat kraftigt. I stället utförs sådana uppgifter av administrativa amatörer såsom lärare och läkare (vilket samtidigt ökar kostnaden för administration då dessa grupper är mer välbetalda).

När blir det för mycket administration, vad vi kan definiera som en administration som går ut över kärnverksamheten? Detta kallas beräkningar av administrativ intensitet, eller med ett annat begrepp, grad av byråkratisering (det senare begreppet undviker dock författarna). Detta är en bedömningsfråga, men det måste helt enkelt finnas tillräckligt med personal som kan utföra kärnverksamheten, exempelvis ta hand om patienter, denna personal får inte ätas upp av administration. Det går att personalstatistiskt se när den administrativa intensiteten ökar, nämligen när den administrativa personalen ökar i relation till kärnverksamhetens personal, vilket definitivt har skett inom svensk vård, liksom överhuvudtaget i den svenska, offentliga sektorn (se även Hall 2021). Det räcker dock inte med att räkna personal, konstaterar författarna, som redan nämnts ägnar sig ju även kärnverksamhetens personal åt omfattande administrativt arbete. Även om det är svårt att belägga genom ett sådant här tidsutsnitt framstår det som ytterst troligt, utifrån den mer kvalitativa informationen samt även en arbetsmiljöenkät som författarna har utfört, att den administrativa intensiteten har ökat och att detta går ut över kärnverksamheten.

En grundläggande orsak till detta, vilket också är ett av de viktigaste resultaten, är den ovan nämnda prestationsadministrationen. Den vårdcentral som författarna har studerat lyder under ett prestationsbaserat ersättningssystem – det vill säga vårdvalet enligt LOV – vilket innebär att all personal, från reception till läkare och undersköterskor, vårdadministratörer och controllers (det senare en ny yrkesgrupp inom vården som är helt inriktad på prestationer) måste registrera all ekonomiskt relevant information för att kunna få ersättning. Subtilt och långsamt innebär denna ekonomisering att personalens, även läkarnas, uppmärksamhet dras från patienten till rapporteringen i datorn. En av bokens största förtjänster är just att peka på hur den databaserade verkligheten tar över från den reella. Som sagt är det en subtil förändring, exempelvis har journalrapporteringen alltid varit viktig, och givetvis handlar det heller inte om att professionsetiken försvinner. Det som lett till förändringen är ekonomiskt tvång, vad som kan kallas ekonomisering med ett någorlunda neutralt ord. Detta gäller inte enbart regionens ersättningssystem: vårdcentralerna kan också bli skyldiga att betala vite om de inte rapporterar korrekt i exempelvis det nationella diabetesregistret. De datorsystem som personalen måste rapportera i är många – några exempel är TakeCare, ListON, LightPOS, ClockWork, EP Server, Heroma, Raindance. De är ej användarvänliga, kommunicerar inte med varandra, förändras ofta utan att information ges och personalen har aldrig varit involverad i upphandlingen av systemen, plötsligt finns de bara. Som högskolelärare är det lätt att känna igen sig i detta, men gradskillnaden är trots allt stor, vårdcentralens hela verksamhet är beroende av att saker knappas in rätt av all personal. Det är således skapandet av vårdcentralen som en autonom, ansvariggjord (främst ekonomiskt men även på andra sätt, se nedan) resultat-enhet, en fristående organisation, som den ökade administrativa intensiteten skapas. Mer organisation innebär också mer administration. De som genomfört vårdvalet och det prestationsbaserade ersättningssystemet borde kanske ha satt sig in en smula i transaktionskostnadsanalys.

Ekonomiseringen är den ena delen av det administrativa organisations-skapandet, den andra delen är skapandet av vårdcentralen som ett objekt för granskning. Även här gäller: fler organisationer = fler granskningsobjekt. Här är kopplingen till externa styrkrav särskilt relevant. I senare delen av boken får vi följa med på en elegant formulerad exposé som i blyxtbelysning visar på de problematiska inslagen i Sveriges decentraliserade styrningsmodell. Många olika externa aktörer ställer utifrån ofta god vilja och demokratiska styrsignaler sinsemellan icke-samordnade krav på olika former av uppgifter. När det gäller vården är det förutom den egna regionen exempelvis Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), SKR. Gemensamt för dessa nationella aktörer är att de ställer krav men inte kan fördela resurser – om nya krav ställs är därmed det vanliga att dessa tillgodoses utan nytt tillskott av resurser. Författarna tar exemplet systematiskt kvalitetsarbete. Det finns en

mening om detta i hälso- och sjukvårdslagen: "Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras" (5 kap. 4 §). Denna enda mening får dock kraftig förstärkning i Socialstyrelsens omfattande föreskrifter för systematiskt kvalitetsarbete. Detta arbete "tillsynas" av IVO, och även SKR och den egna regionens revisorer tenderar att förstärka kraven som till slut hamnar i IT-baserade system hos den enskilda vårdcentralen. Huruvida dessa kvalitetssystem har någon reell effekt på kvaliteten är tveksamt tror bokens intervjupersoner, det handlar främst om att granska dokument. Kvalitetssystemen är bara ett exempel på sådana administrativa snöbollseffekter (för tillfället undersöker jag själv ett annat exempel – den nya patientlagen), det vill säga att olika styrinstanser tenderar att förstärka vad som i grunden är rätt basala, politiska krav. Problemet med den svenska, decentraliserade styrningsmodellen har således flera komponenter: (1) nationella politiker på långt avstånd från den konkreta verksamheten, (2) nationella myndigheter som driver sin agenda (det vill säga är inte samordnade med de andra) och försöker göra sig politiskt viktiga, (3) decentraliserade huvudmän som inte vågar annat än att maximera implementeringen av kraven och (4) längst ner den organisatoriska aktör som samtidigt ska utföra all kärnverksamhet och tillgodose alla krav.

Sammanfattningsvis kan denna bok starkt rekommenderas. Den visar tydligt de organisatoriska och styrningsmässiga problem som den svenska staten har. Jag nämnde tidigare att exemplet vårdcentraler kanske inte kan generaliseras hur som helst, men det finns klara exempel på likartad utveckling inom exempelvis polis, högskolor och skolor (det senare exemplet också mycket likt vårdcentraler, en stor mängd små, organisatoriskt ansvariggjorda, enheter). Såväl granskningen som ekonomistyrningen behöver i grunden ses över, liksom avståndet mellan politisk styrning och kärnverksamhet. Problemen behöver studeras mer, det är därför glädjande att författarna precis fått nya medel för att bedriva komparativ forskning om olika verksamheter. Ska man så här mot slutet rikta lite kritik så kan det påpekas att det faktiskt kan finnas entusiasm för administrativt arbete även på lägre nivå. Sociologen Malin Åkerström (2019) kallar detta för "administrativ orientering" och kan ofta ses som ett skydd mot en ofta problematisk kärnverksamhet. Några sådana drivkrafter beaktas inte i boken.

Jag rekommenderar denna bok även som kurslitteratur. Studenterna behöver veta – "for better or for worse" – vilken verklighet som väntar dem i arbetslivet. Det gäller även statsvetare som i stor utsträckning hamnar i kommunhus och statliga myndigheter. Inte minst, om jag får vara lite provokativ, kan det tänkas att våra statsvetenskapliga studenter en dag sitter på den "styrande sidan", det vill säga genererar administrativa krav "neråt" i systemet. Det kan vara viktigt att veta vilka problem som sådana krav, ofta formulerade i tanken att man vill göra gott, kan generera längre ner i styrsystemet.

## Referenser

- Hall, Patrik, 2021. "Organisation", i Bringselius, Louise (red.), *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Patrik, Leppänen, Vesa & Åkerström, Malin, 2019. *Mötesboken: tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel*. Malmö: Egalité.
- Åkerström, Malin, 2019. "The merry-go-round of meetings: Embracing meetings in a Swedish youth care project", *Sociological Focus* 52(1), s. 50–64.

### **Schattenberg, Susanne, 2021. *Brezhnev: The Making of a Statesman*. London: I.B. Tauris.**

Anmälan av Tony Ingesson

Efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 och de återkommande referenserna till Sovjettiden som föregick denna, i synnerhet från Vladimir Putins håll, är en biografi över Leonid Brezjnev mer aktuell än på länge. Få livsöden är bättre lämpade att illustrera relationen mellan Ryssland och Ukraina under Sovjettiden än just Brezjnevs. Han föddes i Ukraina och växte upp under inbördeskriget och de av Stalin framkallade svältåren. Efter att ha deltagit i andra världskriget blev Brezjnev till sist Sovjetunionens längst sittande generalsekreterare, 1964–1982.

För de flesta är Leonid Brezjnev förmodligen förknippad med en era av sovjetisk stagnation, Pragvåren 1968 och möjligen invasionen av Afghanistan 1979. Schattenberg tillhandahåller en mer nyanserad skildring av både Brezjnev som person och det system han var en del av. Till skillnad från sina föregångare var Brezjnev inte någon eldig revolutionär i sin ungdom, och han deltog inte i inbördeskriget. Förvånansvärt nog målas en bild upp av en ung man med skådespelardrömmar, sprungen ur ett småborgerligt hem. I efterhand försökte den officiella historieskrivningen släta över detta och framställa honom som en äkta arbetare, men det faktum att Brezjnev före revolutionen fick en utbildning förbehållen barn till förmän, tjänstemän och chefer är talande.

Brezjnevs uppväxt i Ukraina var dock hård, då han och hans familj drabbades av inbördeskriget och svälten. Schattenberg lyfter fram att den blivande

Tony Ingesson är biträdande universitetslektor i underrättelseanalys vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

E-post: [tony.ingesson@svet.lu.se](mailto:tony.ingesson@svet.lu.se)

generalsekreterarens passion för jakt förmodligen höll honom och hans familj vid liv, medan andra dukade under i svält.

Redan här har vi fått bekanta oss med två karaktärsdrag som Brezjnev skulle bära med sig resten av livet: skådespeleriet och jakten. Det förstnämnda gav honom förmågan att "bära en mask", som Schattenberg uttrycker det, medan det sistnämnda blev hans metod för att bygga relationer och utöva statsmannaskap. Brezjnevs jaktutflykter med Tito, Honecker, Kekkonen, Castro, m.fl. är väl dokumenterade. Snarare än aristokratins iscensatta spektakel var Brezjnevs jakter jordnära och okonstlade. I enkla jaktkläder, med var sitt gevär samt vodka, ville Brezjnev enligt Schattenberg framställa sig som en jämlike.

Stalin hade härskat med våldet och skräcken som metod, medan Chrusjtjov ständigt hotade med plötsliga omplaceringar och förödmjukelser. Brezjnev anammade enligt Schattenberg inget av detta, utan var snarare mån om att återupprätta de gamla partiritualerna och det kollektiva beslutsfattandet. När den karismatiska Chrusjtjov, som en gång hade gjort upp med Stalins tyranni, började bli allt mer nyckfull, egocentrerad och rentav sadistisk gentemot sina seniora partikamrater, var Brezjnev en av de som började förbereda en kupp för att avsätta honom. Schattenberg diskuterar de olika perspektiven på Brezjnevs roll i det hela, där det ena gör gällande att han spelade en mindre roll medan det andra lyfter fram honom som en av de drivande krafterna tillsammans med Nikolaj Podgornyj. En av de kanske mest intressanta passagera i skildringen av Chrusjtjovs fall är beskrivningen av hur Brezjnev ska ha drabbats av en förlamande skräck och blivit näst intill paralyserad när de avgörande besluten skulle fattas. Enligt KGB-chefen Vladimir Semitjastnyj, som var en av kuppmaakarna, fick de släpa Brezjnev till telefonen för att få honom att lura tillbaka Chrusjtjov till Moskva och den förberedda fällan.

I skildringen av Brezjnevs gärning som generalsekreterare använder Schattenberg begreppet "scenario of power", myntat av historikern Richard S. Wortman. Stalins "scenario of power" hade varit att framställa sig som den outtröttlige försvararen mot horder av externa och interna fiender, som ständigt hotade den unga sovjetstaten och dess befolkning. Chrusjtjov däremot, hade ett "scenario of power" som byggde på hans roll som reformator och drivande gestalt i en förnyelse. Brezjnevs motsvarande "scenario of power" utgick från strävan att bygga tillit och se till folkets behov. Schattenberg målar upp ett porträtt av en generalsekreterare som, till skillnad från sina föregångare, var förlåtande gentemot sina tidigare rivaler och ständigt månade om att höja levnadsstandarden för Sovjetunionens folk. I synnerhet gällde detta den stora befolkningen på landsbygden, som hamnat i skymundan när Sovjetunionen fokuserat på industrialiseringen och arbetarna.

Brezjnevs erfarenheter som partitjänsteman, organisatör och arbetsledare lyfts också fram frekvent. Han hade upplevt kollektiviseringens mörka sidor, genomlidit Stalintidens utrensningar, och efter kriget varit med om att

återuppbygga det krigshärjade Moldavien såväl som den storskaliga moderniseringen av jordbruket i Kazakstan. Gång på gång försöker Schattenberg visa hur effektiv och samtidigt human (åtminstone i relation till sina partikollegor) Brezjnev var under sina formativa år. När han sedan befann sig i maktens innersta krets upptäckte han att det inte längre var så lätt att åstadkomma resultat. Efterhand som den ekonomiska utvecklingen stagnerade ser vi hur Brezjnevs oförmåga att acceptera bristerna i det system som format honom leder till allt mer fruktlösa försök att bryta trenden. De ständiga uppmaningarna till kadern om att fördubbla sina ansträngningar, kombinerat med fördömanden av de som låtit sig korrumpas, blir allt mer mekaniska och innehållslösa.

Brezjnevs egen roll i nepotismen, där hans följeslagare sedan ungdomen i Ukraina ständigt belönas och följer honom på hans väg mot toppen, förklaras som en bieffekt av vad som en gång varit en överlevnadsstrategi. För att klara sig igenom Stalintidens terror byggde Brezjnev upp ett nätverk av personer som kunde lita på varandra, och som förblev varandra lojala livet ut. Denna impuls att knyta personer till sig, för att senare belöna dem, utgör enligt detta synsätt ett arv från en mörk historia, som vare sig Brezjnev eller hans samtida lyckades bryta med.

Schattenbergs biografi når sin höjdpunkt 1973, då Brezjnev fortfarande är vid god vigör och har lyckats bygga broar till väst genom sina personliga relationer med Willy Brandt, Georges Pompidou och Richard Nixon. Avspänningspolitiken framställs här som en genuin strävan från Brezjnevs sida. Generalsekreteraren har inte glömt de traumatiska syner han upplevt under kriget, och hans viktigaste utrikespolitiska mål är att undvika ett nytt krig. När så Brandt och Nixon tvingas bort från makten av sina respektive skandaler, medan Pompidou avlider, raseras Brezjnevs utrikespolitiska livsverk precis när det börjat ge frukt. Medan Brezjnevs hälsa snabbt börjar försämras på grund av hans tilltagande tablettmissbruk misslyckas han med att bygga samma hjärtliga relationer till Brandts, Pompidous och Nixons efterträdare. Särskilt intressant är det att se hur obegriplig Carter framstår ur Brezjnevs perspektiv, i synnerhet Carters fokus på mänskliga rättigheter och hans ovilja att kompromissa. För Brezjnev signalerar detta en ny era av ideologiskt präglad utrikespolitik och fientlighet, långt före Reaganåren.

Den allt mer sjuklige Brezjnev drar sig tillbaka i allt större utsträckning, dock utan att frånsäga sig makten. Enligt Schattenberg är det med tiden andra som i praktiken fattar de viktiga besluten, medan Brezjnev själv med nöd och näppe kan läsa innantill från manuskript som placeras i hans händer under toppmöten. Ansvar för det kanske mörkaste kapitlet i Brezjnevs eftermäle, invasionen av Afghanistan 1979, läggs av Schattenberg på en trojka bestående av utrikesministern Gromyko, KGB-chefen Andropov och försvarsministern Ustinov.

Historien om Brezjnev är också historien om Sovjetunionen. Traumat efter Stalin, svälten och kriget sätter spår som aldrig försvinner. I centrum

står en man som inte förefaller vara någon slug maktspelare eller kallhamrad apparatjåk, utan snarare en förvånansvärt bräcklig drömmare som sugts in i Kremles innersta kretsar. Det är svårt att inte känna sympati med den åldrande generalsekreteraren, som helst av allt verkar vilja att hans folk ska få åtnjuta fred och en dräglig levnadsstandard. Schattenbergs porträtt av generalsekreteraren som mer än någon annan präglade Sovjetunionen under kalla kriget är tveklöst generöst. Brezjnev framställs konsekvent på ett sympatiskt sätt, de mer kontroversiella besluten tillskrivs överlag andra aktörer. Medan Brezjnev enligt Schattenberg endast motvilligt och som en sista utväg godkände invasionen av Tjeckoslovakien 1968 framställs han som i princip utan skuld för invasionen av Afghanistan 1979. Enligt detta synsätt är det Brezjnevs vurm för kollektivt beslutsfattande som reducerar hans personliga ansvar. På ett liknande sätt hålls Brezjnev inte personligt ansvarig för Sovjetunionens stagnation, utom i det avseendet att hans oförmåga att förhålla sig kritisk till det system han ingick i blir en bidragande faktor. KGB:s repression tillskrivs Andropov med flera, som Brezjnev låter hållas för att bevara samförståndet i de högsta beslutande organen. Det är lätt att få intrycket att Schattenberg kommit alltför nära sitt studieobjekt, att hennes sympati med människan Brezjnev gjort henne alltför förlåtande och urskuldande.

Brezjnev var i egenskap av generalsekreterare under så lång tid en av efterkrigstidens viktigaste beslutsfattare. Schattenberg har producerat ett viktigt och väl underbyggt bidrag till vår förståelse av såväl Brezjnev som Sovjetunionen under kalla kriget. Tonen är mer återhållsam och akademisk än många andra biografier, vilket stärker trovärdigheten i framställningen. Schattenberg tummar heller inte på historikerns minutiösa redovisning av källmaterialet. Detta gör *Brezhnev: The Making of a Statesman* användbar även för den som möjligen gör en mindre välvillig tolkning av Brezjnev. Samtidigt är det värmen i skildringen och de små inslagen av humor som gör boken till givande läsning även för den som inte har ett rent forskningsmässigt intresse av Sovjetunionens historia. Att läsa om Brezjnevs halsbrytande bilturer när generalsekreteraren själv tog ratten och entusiastiskt körde iväg i vådlig fart med diverse dignitärer (inklusive vid ett tillfälle självaste Nixon) är onekligen underhållande.

Brezjnev var inte bara en representant för den sovjetiska repressionen, i egenskap av en av Sovjetunionens högsta beslutsfattare under lång tid måste han ses som en av de ansvariga för dess förbrytelser. Det finns påtagliga likheter mellan den Sovjetledda invasionen av Tjeckoslovakien 1968 och det som pågår i Ukraina 2022, även om den förstnämnda var relativt oblodig i jämförelse. Samtidigt är det svårt att inte få intrycket att Brezjnev hade betydligt mer aversion mot krig och militära vågspel än den ryska ledningen 2022 (även om det sovjetiska militära stödet till exempelvis Vietnam och Angola lyser med sin frånvaro i Schattenbergs skildring). Det sammantagna intrycket lämnar läsaren med många obesvarade frågor, inte minst när det kommer till Brezjnev som



person och beslutsfattare. Hur kan vi förena bilden av den försiktige, gladlynte och fredsälskande tjänstemannen med övergreppet mot Tjeckoslovakien och KGB:s omfattande repression? Samtidigt kan detta ses som en av bokens styrkor: snarare än att ge enkla svar målar den upp ett komplicerat porträtt. Det blir i slutändan upp till läsaren att vända och vrida på perspektiven. Således fungerar Schattenbergs biografi utmärkt för såväl akademiska syften som för mer allmän förkovran.

**Lidén, Anders, 2021. *Diplomati i praktiken*.  
Stockholm: Carlssons Bokförlag.**

Anmälan av Christer Jönsson

Litteraturen kring diplomati har traditionellt härrört antingen från diplomater eller från subdisciplinen diplomatisk historia. Samhällsvetenskapliga forskare visade däremot under lång tid mindre intresse för diplomati. Varken diplomater eller diplomatiska historiker var inriktade på generaliseringar eller teoretiserande. Diplomaterna redovisade erfarenheter från fältet under sin aktiva karriär, och historikerna studerade specifika perioder i diplomatins utveckling eller enskilda länders diplomati.

Under de senaste decennierna har detta förändrats. Samhällsvetare med teoretiska ambitioner har i ökande grad kommit att intressera sig för diplomati (se Jönsson 2022) och ett flertal ”handböcker” har försökt sammanfatta forskningen av generaliserande karaktär.<sup>1</sup> Bland författarna finns både teoretiker och praktiker. Tyska *Stiftung Wissenschaft und Politik* sammanförde under 2016–18 en samling praktiker och forskare från flera länder att gemensamt reflektera över ”diplomacy in the 21st century” (Stanzel 2019).

Denna internationella trend har inte fått genomslag i Sverige. Den svenskspråkiga litteraturen kring diplomati är till övervägande delen skriven av diplomater, och kontakterna mellan praktiker och forskare är föga utvecklade.

1 Exempelvis McKercher 2022; Cooper, Heine & Thakur 2013; Constantinou, Kerr & Sharp 2016.

Vi har inte den tradition av "in-and-outers" som i USA växlar mellan utrikesförvaltningen och akademien. På närmare håll är det framför allt norrmannen Iver Neumann som framstår som ett exempel på sådan fruktbar växelverkan (se Neumann 2012).

Torsten Örn och Håkan Berggren var erfarna svenska diplomater som nedtecknade generella betraktelser över diplomatins väsen (Örn 2002; Berggren 2008). De har nu fått sällskap av Anders Lidén, som efter sin disputation i statsvetenskap i Lund 1980 haft en lång och framgångsrik karriär som diplomat, bland annat som FN-ambassadör och ambassadör i Israel och Finland. När han sökte till UD fick han veta att doktorandstudier inte nödvändigtvis var någon merit. Men arbetet med avhandlingen (Lidén 1980) om Israels utrikespolitiska doktrin gav honom insikter kring Mellanösterns komplicerade politik, som han kunnat dra nytta av som Mellanösternansvarig på UD i Stockholm och vid olika posterings i och utanför Mellanöstern.

Lidén har, som han framhåller i bokens förord, "i media och även i svensk statsförvaltning noterat en påfallande okunnighet om vad diplomater gör", vilket motiverar ett nytt verk i ämnet. Lidén riktar sig inte primärt till forskare och ger sig inte in i någon dialog med den snabbt framväxande forskningen kring diplomati. Hans ambition är att ge en "lättläst och underhållande men ändå kunskapsberikande" introduktion till diplomatin, och hans förhoppning är "att någon ska inspireras att välja diplomatyrket efter att ha läst denna bok" (s. 10).

Anders Lidén lyckas väl med denna ambition. Framställningen är verkligen lättillgänglig och informativ, och den kryddas med välvalda anekdoter från Lidéns mångåriga och mångsidiga erfarenheter som diplomat. Han urskiljer tre roller som dagens diplomater har: företrädare för sitt land och dess regering, analytiker/rapportör samt främjare för landets medborgare och näringsliv (s. 17). Han noterar att diplomatin överlevt många förändringar och att dess roll och metoder ständigt anpassat sig. Under hans egen karriär är det framför allt tre omvälvningar han vill framhålla: Sovjetunionens kollaps och det kalla krigets slut, Sveriges inträde i EU, och IT-revolutionen (s. 15).

Ingen av dessa trefaldiga kategoriseringar ligger till grund för bokens disposition, vilket man kanske kunnat vänta sig. I stället är framställningen indelad i nitton relativt korta kapitel, vilka spänner över ett brett spektrum. Här behandlas t ex diplomatins olika former, som förhandlingar, offentlig diplomati, besöksdiplomati och tyst diplomati; diplomaters förhållande till politiker och journalister; diplomati och idrott; och medföljande familjers villkor.

De avsnitt som innehåller särskilt intressanta insikter och reflektioner är kopplade till Lidéns posterings som FN-ambassadör och ambassadör i Finland. I kapitlet "Valkampanjer" ges läsaren nya inblickar i hur kampanjer för inval i FN:s säkerhetsråd bedrivs. Lidén var aktiv som samordnare för Sveriges framgångsrika kampanj 1996 och deltog även som f.d. FN-ambassadör

i nästa lyckade svenska kampanj 2016. Den senare fick han också i uppdrag av UD att utvärdera, och hans rapport var så kritisk att den länge undanhölls offentligheten. I bokens kapitel redogör Lidén initierat för vilka metoder som diplomaterna har till buds, vilka taktiska överväganden som görs, och vad som skiljer en lyckad från en misslyckad valkampanj.

Såväl i FN som i Helsingfors hade Lidén anledning att reflektera över samsyn och samarbete mellan de nordiska länderna. ”I FN handlar mycket om normer, medan det i EU ofta rör sig om intressen, där vi ofta är konkurrenter snarare än partners”, konstaterar han (s. 198). Som ambassadör i Finland brukade Lidén skämtsamt förklara skillnaderna mellan finsk och svensk utrikespolitik med att ”i Finland ser man världen som den är, i Sverige som den bör vara” (s. 190). Generellt efterlyser han en högre grad av nordiskt samarbete. Ju mer motsättningarna ökar i Europa, desto viktigare blir det nordiska samarbetet. ”Denna sammanhållning åligger det inte minst diplomaterna att slå vakt om” (s. 209).

Bokens slutkapitel om diplomatins framtid bygger på en enkät där Lidén frågat åtta unga svenska diplomater med några års erfarenhet av diplomatiskt arbete både hemma och utomlands om hur de ser på sitt yrke och dess framtid. Här kunde han ha haft nytta av och refererat till en antologi som sexton yngre svenska diplomater sammanställde för några år sedan (Gustavsson Wahlund & Lennung Malmqvist 2014). Lidéns enkätsvar visar att diplomaterna upplever att arbetet hemma på UD är mindre lustfyllt och ger mindre utrymme för kreativitet än utlandsposteringsar. Ingen ångrar sitt yrkesval, men de är inte säkra på att de kommer att stanna på UD fram till pensioneringen. Det traditionella mönstret av diplomati som livstidskarriär är på väg att brytas. Varken de unga tillfrågade diplomaterna eller pensionären Lidén tvivlar på att diplomatin kommer att behövas i framtiden.

Anders Lidéns bok är synnerligen läsvärd och informativ. Den har inga vetenskapliga ambitioner – den riktar sig till lekmän snarare än experter. Dock kan man hoppas att Lidén med sin gedigna statsvetenskapliga skolning i något kommande verk konfronterar den framväxande forskningen kring diplomati med praktikerns erfarenheter. I likhet med flera andra diplomater beskriver han diplomati som ”en konstart snarare än en vetenskap” (s. 20). Förhandlingar och medling, säger han, ”är ingen vetenskap utan en konstart där omdöme och fingertoppskänsla spelar en avgörande roll” (s. 85). Den kände amerikanske diplomaten Richard Holbrooke har exempelvis jämfört diplomatiska förhandlingar med jazz – det handlar om ständiga improvisationer. Samhällsvetenskapliga teorier kan aldrig fånga variationen, rikedomen och skönheten i enskilda solon och ”jam sessions”. Dock har forskare formulerat teorier, som försöker identifiera de ackordslingor dessa improvisationer utgår från. Lidén lyfter fram en hel del av grundackorden i sin bok, men ingen vore bättre skickad än han att i dialog med forskare producera ett ännu fylligare partitur eller ramverk.

## Referenser

- Berggren, Håkan, 2008. *Första försvar: Diplomati från ursprung till UD*. Stockholm: Atlantis.
- Constantinou, Costas M., Pauline Kerr & Paul Sharp (red.), 2016. *The SAGE Handbook of Diplomacy*. London: SAGE.
- Cooper, Andrew F., Jorge Heine & Ramesh Thakur (red.), 2013. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gustavsson Wahlund, Helena & Jenny Lennung Malmqvist (red.), 2014. *Diplomat idag: Röster om en ny verklighet*. Stockholm: Atlantis.
- Jönsson, Christer, 2022. "Theorising Diplomacy", i *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*.
- Lidén, Anders, 1980. *Security and Recognition: A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974*. Lund: Studentlitteratur.
- McKercher, B.J.C. (red.), 2022. *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, andra upplagan. London and New York: Routledge.
- Neumann, Iver B., 2012. *At Home with the Diplomats*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Stanzel, Volker (red.), 2019. *New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century*. Baden-Baden: Nomos.
- Örn, Torsten, 2002. *Varför diplomati? Ett kulturhistoriskt perspektiv*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

# Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Katarina Roos

## Ett öppet vetenskapssystem: att plocka fler och större frukter i forskning?

av Katarina Roos

För ett år sedan handlade förbundssidorna (nummer 2, 2021) om den pågående förändringsprocess som brukar sammanfattas under rubriken ett öppet vetenskapssystem. Denna innebär ett ifrågasättande av etablerade normer om hur forskning bör bedrivas och värderas och syftar ytterst till en kulturförändring inom hela forskarsamhället. Trots det har svenska forskare generellt sett bristande kunskaper om vad öppen vetenskap innebär och uppfattar inte heller frågeställningarna som omgärdar processerna som relevanta. Det konstaterar Vetenskapsrådet (2022), som i mars 2022 publicerade den senaste av ett antal rapporter. Med denna som utgångspunkt är temat för förbundssidorna även denna gång ett öppet vetenskapssystem.

### KORT BAKGRUND TILL ETT ÖPPET VETENSKAPSSYSTEM

Ett öppet vetenskapssystem består av två delar, öppen tillgång till vetenskapliga publikationer samt till forskningsdata. Det senare innebär en strävan att skapa nya men också sammanbinda existerande strukturer som möjliggör för andra forskare – men även medborgare – att kombinera och analysera stora datamängder för att på sätt göra ”nya” upptäckter. Huvudägare av den politiska processen är Europeiska kommissionen. Vetenskapsrådet har sedan 2017 ett regeringsuppdrag som syftar till att samordna arbetet med öppen tillgång

till forskningsdata, vilket enligt tidplanen ska vara fullt genomfört år 2026. Kungliga biblioteket har huvudansvar för den del som handlar om öppen publicering. Vetenskapsrådet representerar också Sverige och ”det svenska forskningssystemets intressen” i föreningen European Open Science Cloud (EOSC). I den ingår EU-kommissionen, medlemsländer samt intresseorganisationer. Partnerskapet finns inom EU:s ramprogram för forskning och innovation, Horisont Europa, och verkar för att utveckla ”Web of FAIR data and services” (Vetenskapsrådets hemsida). Målet är att ”bygga vidare på redan befintliga lösningar och infrastrukturer ... och på så sätt tillhandahålla tjänster så som lagring, hantering, delning, analys och användning av forskningsdata. *All data ska samordnas så att de uppfyller FAIR-principerna*, det vill säga är sökbara (Findable), tillgängliga (Accesible), interoperabla (Interoperable) och återanvändningsbara (Reusable)” (Vetenskapsrådets hemsida, [www.vr.se](http://www.vr.se)). Just FAIR-principerna utgör centrala utgångspunkter i ett öppet vetenskapssystem (se förbundssidorna nummer 2, 2021).

### SVALT INTRESSE BLAND SVENSKA FORSKARE FÖR ETT ÖPPET VETENSKAPSSYSTEM OCH OSÄKRA SAMHÄLLSVETARE

Vetenskapsrådets rapport är ”en samlad kartläggning, analys och bedömning av det nationella arbetet med öppen tillgång till forskningsdata” och ”innehåller rekommendationer för hur arbetet behöver genomföras framöver” (Vetenskapsrådet 2022, 5). När Vetenskapsrådet beskriver det arbete som myndigheten hittills har gjort inom ramen

för sitt uppdrag, bland annat utvecklat en datahanteringsplan och en handbok för forskare, förmedlas framgång och full aktivitet, men när identifierade behov och strategier för det fortsatta arbetet beskrivs blir det tydligt att den framtida processen vilar på många sakägares axlar. Vetenskapsrådet lyfter fram behovet av en övergripande nationell strategi för öppen tillgång till forskningsdata i vilken bland annat olika aktörers ansvar och rollfördelning förtydligas, nationella riktlinjer utarbetas och universitet och högskolor anmodas att utarbeta policyer för genomförandet. Man vill också att Vetenskapsrådets uppdrag permanentas.

Det som framför allt gör den här rapporten intressant är att lärosäten, FOU-myndigheter, forskningsfinansiärer samt ett slumpmässigt urval av forskare tillfrågats om nuläge och förutsättningar för öppen tillgång till forskningsdata. Urvalet av forskare gjordes med hjälp av databasen Swerics, som innehåller information om beviljade projektbidrag. Det begränsades till projekt som startade 2018–2020, vilket resulterade i 1 200 forskare. Frågorna syftade till att kartlägga nuläge och handlade därför om i vilken utsträckning som forskningsdata tillgängliggörs, vilken typ av forskningsdata som (inte) tillgängliggörs, när och hur och vilket stöd som önskas.

Mottagarna av enkäten är samtliga aktiva forskare, ansvariga för pågående forskningsprojekt. De borde således vara intresserade och känna sig berörda av frågeställningarna. Den pinsamt låga svarsfrekvensen förmedlar dock en annan bild. Endast 289 forskare, 24 procent, besvarade enkäten. Svarsfrekvensen varierar mellan forskare verksamma inom olika forskningsområden.<sup>1</sup> Den största gruppen i urvalet liksom av andelen svarande är forskare inom området Teknik. Forskare inom Samhällsvetenskap utgör 17 procent i urvalet och 15 procent av de svarande och är alltså något underrepresenterade. Den mest

överrepresenterade gruppen bland de svarande är forskare inom Humaniora och konst som utgör tre procent i urvalet men åtta procent av de svarande. Deras relativt sett höga svarsfrekvens utgör en intressant kontrast till samhällsvetarnas mer modesta.

Skillnaderna mellan forskare inom olika områden avspeglar olika arbetssätt och traditioner och är på så sätt väntade. Det kan tyckas paradoxalt att humanister och konstvetare som upplever frågorna som minst relevanta, har högst svarsfrekvens. Kanske beror det på att den målbild som skymtar mellan frågorna är allra svårast att omvandla inom humaniora och konstvetenskap. Inte i någon av de texter om öppen vetenskap som jag hittills läst, har någon på ett trovärdigt sätt beskrivit hur konstnärliga verk – som också ska omfattas av FAIR principerna – ska kunna tillgängliggöras och delas med forskare och en intresserad allmänhet. Bara beskrivningar på att så förväntas ske.

Den generellt låga svarsfrekvensen har sannolikt flera förklaringar. Kanske en allmän enkättrötthet i kölvattnet av alla dessa kvalitetssäkringssystem där var och en förefaller upptagen med att bocka av boxar i det egna systemet. Kanske hänger det ihop med tidpunkten, att undersökningen genomfördes under en pågående pandemi. Möjligen bidrog ett och annat skräppostfilter till att reducera svarsfrekvensen. Eller så avspeglar den låga svarsfrekvensen svenska forskares ljumma intresse för, och bristande kunskap om, processerna. En av huvudslutsatserna i rapporten är just att det behövs mer kunskap. Frågorna i enkäten är svåra att förstå och svara på utan tidigare förkunskaper om principerna och utgångspunkterna för öppen vetenskap. Metadata förklaras till exempel i enkäten som ”beskrivande eller kontextuell information om datas ursprung (proveniens)”, men det framgår inte att metadata ska vara maskinläsbar vilket förutsätter att informationen skrivs

1 Humaniora och konstvetenskap, Medicin och hälsovetenskap, Naturvetenskap, Samhällsvetenskap, Teknik samt Övrigt.

i kod. Det vet bara den som har rätt så god insikt i processen eller är verksam inom en disciplin där liknande arbetssätt och begrepp redan tillämpas.

Det finns tydliga skillnader i hur forskare inom olika discipliner svarar på frågorna om tillgängliggörande av forskningsdata. Forskare inom Medicin och hälsovetenskap samt Naturvetenskap svarar i högre utsträckning att data (kommer att) tillgängliggörs i jämförelse med forskare inom Humaniora och konst, Samhällsvetenskap samt Teknik. De förstnämnda grupperna svarar också att en större *del* av forskningsdata inklusive metadata kommer att publiceras öppet än de senare. Forskare inom Humaniora och konst svarar i väsentligt högre utsträckning än andra att frågorna inte är relevanta. Bland de samhällsvetenskapliga forskarna är det en väsentligt högre andel som inte vet i vilken utsträckning som forskningsdata kommer att tillgängliggöras öppet. Den förstnämnda gruppen verkar ha en mer tydlig åsikt medan de senare förefaller mer osäkra.

Forskarna ombads i en fråga att uppskatta hur stora volymer av forskningsdata som har eller förväntas komma att publiceras eller göras öppet tillgängligt. Härmed har vi fått ännu ett sätt att kvantifiera omfattningen av ett forskningsprojekt, i antal *bytes*. Svartalternativen i enkäten ger ledtrådar till vilka datamängder som Vetenskapsrådet förväntar sig att en genomsnittlig forskare skulle kunna tänkas hantera. Upp till 10GB, 10-100GB, 100GB-1TB, 1TB-1PB eller över 1 PB. Svartalternativen "vet inte" och "inte relevant" fanns också, vilket visade sig vara nödvändigt eftersom de allra flesta svarande inte kunde uppskatta datamängden. I tillägg till att uppskatta datamängder som antal databärande enheter och variabler, antal sidor transkriberad text eller liknande har vi nu numera också bytes. I en digitalt sammankopplad värld där forskningsdata förväntas lagras, tillgängliggöras och delas, blir naturligtvis även den här typen av tekniska aspekter relevanta. Behovet av just stöd och

stödfunktioner är en annan av Vetenskapsrådets (2022) slutsatser i kartläggningen. Något otippat hade jag faktiskt själv anledning att fundera över datamängd i bytes för en tid sedan, då vår projektgrupp hade behov av att lagra digitala video- och ljudupptagningar samt bilder. Fast inte minns jag hur många bytes det handlade om, bara att det var en väldig massa eftersom datamängden utmanade lagringsgränserna i det anvisade molnet. Till samhällets begränsade resurser kan vi härmed också lägga digitalt lagringsutrymme.

### **SAMTIDIGT, I EN ANNAN DEL AV VÄRLDEN**

"Syftet med etikprövningslagen är att skydda den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning. Avvägning mellan risker och kunskapsvinster är två faktorer som ska ingå i prövningen" (Lag 2003:460 om etikprövning av forskning som avser människor, § 1).

I kölvattnet av Macchiariniskandalen skärptes lagstiftningen, något som har väckt debatt och kritik (se till exempel Skarsgård 2022-06-09). De tidigare regionala etikprövningsnämnderna lades ned och ersattes den 1 januari 2019 av Etikprövningsmyndigheten (EPM) vars uppdrag är "...att värna människan i forskningen" (Etikprövningsmyndighetens hemsida). Den 1 januari 2020 blev det straffbart att genom grov oaktsamhet forska utan att ha gjort en etikprövning och erhållit tillstånd. Maxstraffet för den som uppsåtligen bedriver forskning utan etiktillstånd höjdes och preskriptionstiden utökades. Vid samma tidpunkt fick Överklagandenämnden för etikprövning (Önep) tillsynsansvar. Myndighetens tillsynsbeslut leder till åtalsanmälan om en ansvarig forskare, genom uppsåt eller grov oaktsamhet, misstänks agerat i strid mot etikprövningslagen. Avvägningen mellan riskerna och kunskapsvinster med planerad forskning är central.

Samtidigt reglerar dataskyddsförordningen hanteringen av personuppgifter för att

skydda individers integritet. I samband med ett beslut begärde Önep ett yttrande från IMY i vilket det framgår att all insamling och hantering av forskningsdata som innebär att uppgifter *skulle kunna* (min kursivering) knytas till den fysiska person som uppgifterna avser, är att betrakta som personuppgift (Önep, Dnr. T46-2021/3.2). Slutsatsen är att all forskning som rör människor innebär hantering av personuppgifter och att det aldrig går att utesluta att någon, vid någon tidpunkt skulle kunna sammankoppla uppgift med person. Begrepp som avidentifiering och anonymisering tillhör därmed det förgångna.

Hur rimmar de värden som är drivkrafter och mål i processen mot ett öppet vetenskapssystem med forskningsetiska frågor och integritetsskydd? Det kanske inte råder någon motsättning mellan att värna människan, värna individers integritet och att göra data tillgängliga och delningsbara för andra forskare och medborgare? Kanske är det bara imaginära väderkvarnar som undertecknad ser torna upp sig mot horisonten?

### **ÖPPEN VETENSKAP I LJUSET AV KONKURRENSKRAFT, INNOVATION OCH DIGITALISERING**

Ett öppet vetenskapssystem är i grunden ett initiativ från en grupp forskare som genom framgångsrik lobbying förmått Europeiska kommissionen att lyfta frågan till den politiska dagordningen och att ansvara för den fortsatta processen. Den drivs inom ett specifikt politikområde inom EU som handlar om unionens samlade och enskilda medlemsländers konkurrenskraft i en global ekonomi (se förbundssidorna nummer 2, 2021). Vilka de centrala aktörerna är, deras intressen och drivkrafter och det sammanhang som omgärdar processerna, har betydelse för hur såväl problem som lösningar beskrivs och vilka perspektiv som (inte) problematiseras.

Vetenskapsrådet skriver att "både en god datahantering och öppen tillgång till forskningsdata handlar om att skapa en långsiktig nytta för såväl forskningen som

samhället i stort" (2022, 39). Nyttoperspektiv ligger i förgrunden och grundantagandet är att det som är nyttigt för samhället också är nyttigt för forskningen. Ett grundantagande som behöver problematiseras. Den till synes enkla principen "så öppen som möjligt och så stängd som nödvändigt" borde väcka frågor som rör såväl integritet som forskningsetik. När Vetenskapsrådet beskriver tolv utmaningar och vägval inför framtidens forskningssystem (2019) som "är särskilt angelägna för ett svenskt forskningssystem i världsklass" blir det dock tydligt att punkterna "Etik, god forskningssed och oredlighet i forskningen" och "Öppen tillgång" är två separata uppdrag. De beskrivs, och betraktas kanske också, som parallella spår utan beröringspunkter. När ett öppet vetenskapssystem beskrivs i forskningspropositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige 2020/21*, görs det i relation till samhällsutmaningen digitalisering. Huvudrubriken är en "ytterligare åtgärd i fråga om digitalisering". Digitaliseringen beskrivs här som såväl orsak och drivkraft som grundförutsättning för ett öppet vetenskapssystem.

"Genom att forskningsresultat finns öppet tillgängliga kan dessa återanvändas för nya ändamål, givetvis med beaktande av gällande lagstiftning. På så vis används forskningsmedlen mer effektivt och ger en högre utväxling för samhället ... fler forskare kan validera och bygga vidare på tidigare resultat, vilket bidrar till att upprätthålla och främja en hög forskningskvalitet" (Prop. 2020/21:60, 100).

Återigen bygger resonemangen på att det som är gott och önskvärt för samhället, också är gott och önskvärt för forskare och gynnar forskningens kvalitet. Själva forskningsprocesserna antas bli mer effektiva och de ekonomiska resurserna antas kunna användas mer effektivt. Mer för pengarna på kortare tid genom återbruk. Återbrukande är en stor samhällstrend i klimatkrisens tidevarv och nu kan vi således lägga återbruk av forskningsdata till listan över resurser som kan återbrukas.



## ÖPPEN VETENSKAP I RELATION TILL RÅDANDE RÄTTSREGLER OCH INCITAMENTSSTRUKTURER

I citatet från forskningspropositionen ovan betonas att gällande lagstiftning måste vara utgångspunkten för vilken forskningsdata som kan tillgängliggöras och Vetenskapsrådet skriver att "öppen tillgång är bara möjlig när det inte finns regler som hindrar ett tillgängliggörande" (Vetenskapsrådet 2020, 40). Citatet illustrerar en förväntan på att gränsen mellan vilka forskningsdata som kan tillgängliggöras och delas öppet och inte, ska kunna dras utifrån en tillämpning av rådande rättsregler. I den senaste rapporten konstaterar Vetenskapsrådet också att det behövs en ökad kunskapsspridning eftersom forskare generellt sett har bristfälliga kunskaper, inte bara om öppen vetenskap utan framförallt om rådande regelverk som kan antas kunna begränsa öppenheten.

"Brist på kunskap om vad öppen tillgång till forskningsdata innebär leder till att många kan uppleva det som irrelevant och/eller att inriktningen mot öppen tillgång skapar oro över potentiella problem som inte avser öppen tillgång i sig, till exempel oro över att data som innehåller personuppgifter omfattas". Juridiska aspekter lyfts genomgående som problematiska inom ramen för öppen tillgång" (Vetenskapsrådet 2022, 39).

Problemet ges en juridisk inramning då det beskrivs i termer av bristande kunskaper om regelverket kring till exempel personuppgiftshantering. Den oro som forskarna i enkätundersökningen ger uttryck för och de frågor som väcks, skulle dock kunna tolkas som en osäkerhet kring lämpligheten i att tillgängliggöra och dela vissa typer av forskningsdata, inte bara huruvida och i så fall vad regelverk tillåter och inte. Problembeskrivningen stannar vid bristande kunskaper och den identifierade lösningen stavs ökad kunskap om rådande regelverk och utvecklade stödstrukturer som vägleder forskare.

Vetenskapsrådet verkar kunna sin Lundqvist, för det räcker inte med att forskare

förstår och kan realisera uppdraget. Vetenskapsrådet konstaterar att "en alltför abstrakt framtidsbild av en möjlig nytta kan inte anses åtråvärd nog för att stimulera till en full öppen tillgång" (2022, 33). Fluffiga visioner och vaga löften om det goda som väntar vid regnbågens slut förefaller inte vara tillräckliga för att forskare ska *vilja*. Det krävs "motiverande effekter som har en positiv påverkan på forskarkarriären" (Vetenskapsrådet 2022, 33). Det motiverande verktyget stavs "datacitering", alltså citering till datamängden i stället för publikationen. Det pågår för närvarande ett arbete på Vetenskapsrådet som handlar om att "utreda hur forskarens meriter används och bedöms vid ansökningar samt diskutera möjligheterna att utveckla och bredda meritvärderingen i sakkunnighetsbedömningsprocessen" (Vetenskapsrådet 2022, 33). En viktig del i den nya modellen för meritvärdering är just datacitering. Vetenskapsrådet menar att fler förmågor och färdigheter i forskningsprocessen kan synliggöras och värderas när inte bara publicering, utan också delning, beaktas.

I nuläget förefaller det svårt att veta vad gällande lagstiftning tillåter. I en pågående debatt om forskningsetik i SULF:s tidning Universitetsläraren ställde Ann Quennerstedt, professor vid Örebro universitet, frågan om hur forskaren bör hantera inspelningar från intervjuer i vilka intervjupersonen oavsiktligt lämnar känsliga uppgifter som går att koppla till person. Svaret som kanslichefen för Önep, Jörgen Svidén, gav var att uppgiften inte får publiceras, men att om avsikten inte varit att ha med känsliga personuppgifter i forskningen är etiklagen inte tillämplig. På frågan om huruvida uppgiften kan ligga kvar i datamaterialet (eller om den måste maskeras eller raderas på något sätt) hänvisade kanslichefen till Integritetsskyddsmyndigheten med orden att "i det fallet är det med Integritetsskyddsmyndigheten som du kan få problem" (Skarsgård 2022-03-25).

Uttalandet liksom styrdokumentet vittnar om att forskningspolitiken, liksom andra politikområden, görs i stuprör. Vetenskapsrådet

ansvarar för realiseringen av tillgänggörande av forskningsdata. Etikmyndigheten samt Överklagandenämnden för etikprövning ansvarar för etik. Integritetsskyddsmyndigheten ansvarar för personuppgiftshandling och integritetsfrågor och har dessutom ett mycket brett uppdrag som sträcker sig över många områden. Vem tar ansvar för helheten? Hur ska enskilda forskare och forskargrupper navigera för att tillfredsställa krav och förväntningar som inte alltid går i samklang, som är svårförenliga eller till och med motstridiga? Sinnebilderna som står modell för förändringarna är stora datamaterial där människors berättelser berättas genom kombinationer av numeriska värden. Inom samhällsvetenskap och humaniora bygger forskningsdata många gånger på kvalitativt insamlade data i vilka berättelser och beskrivningar alltid riskerar att kunna sammankopplas av någon, i något skede. Ska den typen av data tillgängliggöras, helt, delvis eller inte alls? Får forskare, i syfte att tillgängliggöra forskningsdata, radera delar av en inspelning eller maskera uppgifter i en transkriberad text? I vilket skede av forskningsprocessen i så fall? Gäller det enbart känsliga uppgifter eller alla uppgifter som på något sätt kan kopplas till person? Ska det enbart göras om syftet är att göra forskningsdata öppna och tillgängliga för andra eller även i annat fall? När forskningsdata inte kan tillgängliggöras av etiska och/eller integritetsmässiga skäl, hur ska data citering värderas i relation till andra meriter?

Forskningsetiken har liksom många andra områden i samhället blivit alltmer juridifierad. Kanske kommer rågångarna mellan olika rättsområden att klarna över tid och frågetecken rätas ut i takt med etablerande av rättspraxis. Få forskare vill nog varken frivilligt eller genom oaksamhet bidra till denna genom att låta den egna forskningen bli föremål för granskning eller tillsyn. Det kommer alltid att finnas gråzoner och behov av tolkningsutrymme, men i ett framtida öppet vetenskapssystem blir kanske forskares goda omdöme och etiska kompass än viktigare.

När incitamentsstrukturer och förväntningar anpassas i enlighet med intentionerna bakom ett öppet vetenskapssystem, finns en ökad risk för att forskare och forskargrupper hamnar i svårhanterliga målkonflikter och etiska dilemman. I styrdokumentet finns, som tidigare illustrerats, en berättelse om att det som är önskvärt och bra för samhällets nytta också är nyttigt och gott för den enskilda forskaren och forskarsamhället, vilket miljt uttryckt är en grov förenkling.

### AVRUNDNING OCH EN FÖRKLARING TILL FRUKTEN I TITELN

Det har blivit dags att avrunda, men först en reflektion kring detta med god datahantering i ett öppet vetenskapssystem (se Roos, 2021) och därefter en förklaring till den kryptiska – men förhoppningsvis intresseväckande – titeln på förbundssidorna. Det torde finnas en och annan (o)sorterad hög med disketter och cd-skivor i kassaskåp, skrivbordslådor och bokhyllor hos forskare i detta avlång land. Högar som vittnar om svunna tider och som inte motsvarar dagens idealbild av ”god datahantering” och datahanteringsplaner. Samtidigt är det nästan paradoxalt och lite komiskt att data i sådana högar är osedvanligt gott skyddade eftersom antalet diskettstationer och cd-läsare numera är lättträknade. Möjligheterna att dela dessa data är mycket begränsade men kanske har bäst-före-datum ändå passerat. Eller? Hur länge kan och bör forskningsdata tillgängliggöras för öppen delning? För alltid, eller ska gallring tillåtas och i så fall när? Vem eller vilka får *otillgängliggöra* (männe ett nyord för nyordslistan?!) forskningsdata i framtiden och på vilka grunder? Frågor läggs till den redan långa raden med frågor.

Då återstår bara den utlovade förklaringen av titeln. I Vetenskapsrådets senaste rapport (2022) sammanfattas samtalen från ett seminarium som anordnades i juni 2021 vars tema var förutsättningarna för öppen tillgång till forskningsdata. Det framgår inte vilka som var inbjudna och inte heller vilka som

deltog. Från seminariet återberättas att ”några gemensamma möjligheter uppmärksammades” och att en sådan var att ”plocka fler och större frukter” genom tillgängliggörande och återanvändning av redan insamlade forskningsdata. Plötsligt förstår jag bättre den oro som svarande forskare ger uttryck för. Oro för vad det innebär att någon annan får ära och berömmelse på basis av det ofta tidskrävande arbete som primärforskaren lagt ned, osäkerhet kring hur forskningsansökningar ska värderas beroende på om de baseras på nya eller återbrukade data. Lågt hängande frukter har alltid lockat och om de nu dessutom är både större och fler, ja vem kan inte låta bli att lockas? Vilka omvärderingar och omprioriteringar är forskare beredda och villiga att göra? Vilka värden väger tyngst när de måste vägas mot varandra?

Tåget vars slutstation är ett öppet vetenskapssystem lär rulla vidare och alla forskare som bedriver eller planerar att bedriva offentligfinansierad forskning sitter i en av tågets vagnar, vare sig de vill eller vet om det.

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

## KÄLLOR

Etikmyndighetens hemsida, <https://etikprovningsmyndigheten.se/om-myndigheten/>. Hämtad 2022-05-22.

Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Roos, Katarina, 2021. ”Förbundssidorna. Ett öppet vetenskapssystem”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123(2), s. 459–464.

SFS 2003:460 *Lag om etikprövning av forskning som avser människor*.

Skarsgård, Kajsa, 2022. Klargörande från Önep om känsliga personuppgifter. 2022-03-25. *Universitetsläraren*. <https://universitetslararen.se/2022/03/25/klargorande-fran-onep-om-kansliga-personuppgifter/>.

Skarsgård, Kajsa, 2022. Ministern: Jag nås av oron kring etiklagen. 2022-06-09. *Universitetsläraren*. <https://universitetslararen.se/2022/06/09/ministern-jag-nas-av-oron-kring-etiklagen/>.

Quennerstedt, Ann, 2022. Kan oavsiktlig behandling av personuppgifter vara ett brott? Debattartikel i *Universitetsläraren* 2022-03-21. <https://universitetslararen.se/2022/03/21/kan-oavsiktlig-behandling-av-personuppgifter-vara-ett-brott/>.

Vetenskapsrådet, 2019. *Vägval för framtidens forskningssystem. Kunskap, kvalitet och integritet*. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2019-05-21-vagval-for-framtidens-forskningssystem.html>. Hämtad: 2021-06-01.

Vetenskapsrådet, 2020. *Samordning av öppen tillgång till forskningsdata. Statusrapport i Vetenskapsrådets uppdrag – summering av arbetet 2017-2019 och fortsatt arbete*. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2020-04-02-samordning-av-oppen-tillgang-till-forskningsdata.html>. Hämtad: 2021-06-01.

Vetenskapsrådet, 2022. *EOSC främjar öppen vetenskap i Europa*. <https://www.vr.se/uppdrag/oppen-vetenskap/oppen-tillgang-till-forskningsdata/eosc-framjar-oppen-vetenskap-i-europa.html>. Hämtad: 2022-05-22.

Vetenskapsrådet, 2022. *Vetenskapsrådets samordningsuppdrag om öppen tillgång till forskningsdata 2022*. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2022-03-10-vetenskapsradets-samordningsuppdrag-om-oppen-tillgang-till-forskningsdata-2022.html>. Hämtad: 2022-05-01.

Överklagandenämnden för etikprövning. *Beslut 2022-01-17*. Dnr. T46-2021/3.2. [https://www.onep.se/media/2930/oeneps-beslut-t-46-2021\\_.pdf](https://www.onep.se/media/2930/oeneps-beslut-t-46-2021_.pdf)

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
**[www.statsvetenskapligtidskrift.org](http://www.statsvetenskapligtidskrift.org)**